

FOKUS: 20 ÅR ETTER 9/11

## Krigen mot terror – et vanskelig bindemiddel mellom Russland og USA

Julie Wilhelmsen

*Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Norge*

### Sammendrag

I kjølvannet av terrorangrepene 11. september utviklet det seg et partnerskap mellom USA og Putins Russland. I dag synes det selvfølgelig at partnerskapet ikke ville vare. Men hvorfor sprakk det egentlig? Russland forkaster partnerskapet fordi det ikke møter Kremles forventninger om gjensidighet. Dessuten har Russland en helt annen oppfatning av hva årsakene til internasjonal terrorisme er og hvordan krigen mot terror skal utkjempes. Russlands gjenreisning under Putin er en underliggende faktor og innebærer at terrortrusselen etter hvert underordnes den mer tradisjonelle frykten for amerikansk militærmakt og dominans. Selv om en felles kamp mot terror stadig foreslås som bindemiddel for dårlige relasjoner, kan det neppe fungere som det i dagens nye kalde krig.

**Nøkkelord:** Russland • USA • internasjonal terrorisme • konflikt • samarbeid

### II. september og Russlands partnerskap med USA

Vi gjentok det til det kjedsommelige; president Putin var en av de første statslederne som ringte president Bush og tilbød samarbeid etter terrorangrepene på USA 11. september! Og det var virkelig ganske oppsiktsvekkende. I kjølvannet av denne hendelsen utviklet det seg et «strategisk partnerskap» mellom Russland og USA. Dette var ikke bare synlig i måten statslederne forholdt seg til hverandre på. Det fikk helt

---

\*Kontaktinformasjon: Julie Wilhelmsen, e-post: [jw@nupi.no](mailto:jw@nupi.no)

©2021 Julie Wilhelmsen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Wilhelmsen, J. (2021). *Krigen mot terror – et vanskelig bindemiddel mellom Russland og USA. Internasjonal Politikk*, 79(3), 319–330. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3393>

konkrete og ganske og omfattende konsekvenser. Russland sa seg villig til å åpne russisk luftrom for å legge til rette for krigføringen mot Afghanistan og aksepterte at USA etablerte baser i tidligere sovjetstater i Sentral-Asia, så vel som «train and equip» anti-terrorprogrammer i Georgia – altså i det Russland ville definere som sitt følsomme sikkerhetspolitiske nærområde. Det ble innledet et formidabelt etterretningssamarbeid mellom Russland og USA for å bekjempe internasjonal terrorisme. Samtidig aksepterte Russland at USA trakk seg fra ABM-avtalen i 2001 og en ny nedrustningsavtale som reduserte antall kjernevåpen kom på plass i 2002. Russiske baser på Cuba og i Vietnam ble lagt ned. Mest bemerkelsesverdig var det at NATO-Russland-rådet (NRC) ble etablert, der Russland fikk sitte som likeverdig deltager rundt bordet når blant annet spørsmål som gjaldt internasjonal terrorisme skulle diskuteres. Her skulle ikke de «likesinnede» diskutere først og Russland så inviteres inn. Muligheten for russisk NATO-medlemskap ble nevnt, om enn på overfladisk vis. Det nye partnerskapet manifesterte seg også på andre felt enn det sikkerhetspolitiske; Russland fikk fullt medlemskap i G8 og USAs anerkjennelse som «markedsøkonomi». Det ble innledet et tett samarbeid på energifeltet (Antonenko, 2004). Og hele denne tilsynelatende omveltningen i russisk-amerikanske relasjoner, som hadde nådd et post-kald-krig-bunnpunkt med NATOs intervensjon mot Serbia i 1999, ble smidd rundt samholdet mot en felles fiende: internasjonal terrorisme.

### Pragmatisme, ambisjoner og forventninger

Putins optimistiske initiativ til partnerskap med USA mot internasjonal terrorisme var drevet av både innenriks- og utenrikspolitiske ambisjoner. Slik den nytnevnte president Putin gjorde klart i sin tale ved årtusenskiftet, skulle Russland gjenreises som stormakt (Putin, 1999). Samtidig anså han Russland som svakt. Eneste mulighet for å gjenreise landet gikk gjennom økonomisk integrering i den globale økonomien generelt, og med vestlige land spesielt. Russland var på det tidlige 2000-tallet fullstendig avhengig av handel i det nord-atlantiske området, og spesielt med EU (Lynch, 2004). Mange har ment at Putin fra første stund hadde bestemt seg for å innlede et tett samarbeid med USA og Europa – en strategi som gikk på tvers av hva den russiske utenrikspolitiske eliten og ikke minst kommunistene og nasjonalistene i parlamentet ønsket – 11. september bød på en anledning (for eksempel Sakwa, 2017, s. 110). Samtidig hadde Russland hatt sin egen krig mot terror gående i Tsjetsjenia siden 1999 (Gilligan, 2013; Hughes, 2007; Wilhelmsen, 2017). Dette var en beinhard kampanje mot eget territorium og befolkning. Den dreide seg vel så mye om å sette en stopper for tsjetsjensk separatisme og sikre føderasjonens suverene grenser – et første skritt mot Russlands gjenreisning – som å bekjempe terrorisme. Nå kunne den lemnes inn som en legitim del av en felles kamp mot vår tids største onde.

Med dette utgangspunktet fra Kremles side var forventningene til og «innsatsen» i partnerskapet store og sårbare. Sammen med ambisjonen om å gjenreise Russland har kravet om en *multipolar* verdensorden vært en konstant i all russisk

offisiell diskurs, flagget i alle russiske utenrikspolitiske konsepter siden nittitallet (Light, 2015). Dette er en verden der USA ikke er enerådende, men må ta hensyn til andre sterke makter (som Russland eller Kina) og tøyles gjennom folkeretten og FNs sikkerhetsråd (Wilhelmsen, 2014). Forventningene om gjensidighet og russisk innflytelse over hvilken retning kampen mot terror skulle ta var derfor høye. En skal heller ikke glemme at Putins satsning på partnerskapet skjedde uten ryggdekning på hjemmebane (Tuathail & Kolossov, 2004). Han var i så måte avhengig av å ha noe å vise til av konkrete gevinster etter hvert. Dessuten lå det en klar forventning om at det Kreml foretok seg mot sine egne terrorister i fremtiden ville bli akseptert av vestlige aktører. Denne forventningen hang sammen med det økende kravet om *ikke-innblanding* i russisk politikk generelt, og med sterk irritasjon over vestlig kritikk av menneskerettighetsbrudd i Tsjetsjenia spesielt. I ettertid og i lys av utviklingens lange linjer er det derfor lett å se at grunnlaget for det nye partnerskapet etter 11. september var skjørt.

### **Partnerskapet sporer av (2003–2006)**

I perioden mellom 2003 og 2006 skyves den felles krigen mot terror stadig lenger ned på Kremles agenda. Dette hadde sin årsak i en rivende innenrikspolitisk utvikling. Russlands suverene grenser, inkludert i Nord-Kaukasus, så ut til å være sikret, Putins popularitet var økende, underbygget av en ny politisk stabilitet og ikke minst jevn reallønnsvekst for russere flest for første gang siden Sovjetunionens fall (1991). Denne utviklingen påvirket selvfølgelig også Kremles geopolitiske utsyn. Blikket kunne heves utenfor statens grenser. Med gjenvunnet stormaktsidentitet kom ambisjoner og en større følsomhet for mellomstatlige sikkerhetsforhold. Likevel er det rimelig å hevde at USAs strategi for GWOT og forvaltning av partnerskapet med et mer selvikkert Russland, var den viktigste utløsende årsaken til at partnerskapet slo sprekker.

For Russland var USAs krig mot Irak i 2003 en total avsporing fra kampen mot internasjonal terrorisme. For det første mente Russland at denne krigen snarere enn å forhindre terrorisme, skapte terrorisme. Den fjernet en relativt etablert, stabil stat. Koordinert statlig handling var i Putins øyne selve forutsetningen for å kunne bekjempe terrorisme som grenseoverskridende, internasjonalt fenomen (Tsygankov, 2012, s. 121). Dernest omgikk USA Sikkerhetsrådet og brukte militærmakt uten FN-mandat, og brøt derfor med Russlands stigende forventning om egen innflytelse og krav om FNs overhøyhet i spørsmål om krig og fred (Allison, 2013). På tross av at krigen mot Irak var et alvorlig skudd for baugen i det russisk-amerikanske partnerskapet, hadde likevel de viktigste europeiske statene, Tyskland og Frankrike, samme syn som Russland i denne saken, om enn av ulike grunner.

Vel så viktig var det at Putins forventninger om å kunne føre sin egen krig mot terror på hjemmebane og i det postsovjetiske området uten å bli kritisert, ikke ble innfridd. Vestlige land fortsatte å insistere på en politisk løsning på Tsjetsjenia-konflikten,

og flere medlemmer av den tsjetsjenske separatistbevegelsen, personer Russland definerte som terrorister, ble gitt politisk asyl. Dessuten hadde Russland praktisert en blåkopi av Bush-doktrinen (om rett til forkjøpsangrep mot terrorister) utenfor egne grenser i det postsovjetiske området og etablerte i 2003 «Den kollektive sikkerhetspakten» i samme område med henvisning til behovet for å bekjempe terrorisme (Wilhelmsen & Flikke, 2005). På vestlig side ble disse grepene ofte fremstilt som skalkeskjul for russisk ekspansjonisme snarere enn tiltak for å demme opp mot terrorisme. Offisielle uttalelser i kjølvannet av terrorangrepet i Beslan, Russland i 2004, ga et hint om det som senere kom til å bli den dominerende russiske oppfatningen av USAs forhold til internasjonal terrorisme; et påskudd for egen maktbruk og et redskap for å undergrave stabile, uavhengige stater, inkludert kjernevåpenstater som Russland (Putin, 2004a, 2004b; Surkov, 2004).

Gapet som var i ferd med å utvikle seg mellom Russlands og USAs syn på partnerskapet og veien videre i kampen mot internasjonal terrorisme, ble tydelig i at Russland etter hvert fremhevet terrorbekjempelse som mer av et *nasjonalt* anliggende og i samhandlingsmønsteret i partnerskapets kjerneinstitusjon, NATO-Russland-rådet. Der ble dialogen etter hvert erstattet av gjensidige anklager. Praktisk implementering av felles anti-terrorentiltak ble stadig vanskeligere (Snetkov, 2014, s. 136; Wilhelmsen, 2011).

Viktigste årsak til at partnerskapet mot terrorisme sporet av var likevel utviklingen i andre deler av sikkerhetspolitikken (Mankoff, 2009). Denne var av grunnleggende betydning for Russland, og især for den stadig voksende interne opposisjonen mot Putins «vestvending», og gjaldt USAs videreutvikling av BMD (populært kalt rakettskjold), som Russland mente ville nøytralisere deres egne kjernevåpenkapabiliteter, og nye NATO-utvidelser til de baltiske stater i 2004. Som utenriksminister Sergei Ivanov uttrykte i New York i april 2004 visste han ikke «hva slags funksjon NATO egentlig hadde i anti-terror koalisjonen all den tid det virket som om alliansens lederskap var mest opptatt av å flytte sine militærbaser og jagerfly så nær Russlands grenser som mulig» (Ivanov, 2004). Kremles fortolkning av de såkalte *fargerevolusjonene*, spesielt Roserevolusjonen i Georgia i 2003 og Oransjerevolusjonen i Ukraina i november 2004, bidro til å styrke tesen om at USA hadde sviktet partnerskapet. Disse revolusjonene var angivelig sporet an av Bush-administrasjonens kampanje for å spre demokrati i verden og brakte vestlig orienterte ledere til makten i postsovjetiske stater for å begrense Russlands innflytelse. Kreml anså dem dessuten som potensielt destabiliserende for hele regionen.<sup>1</sup>

For mindre postsovjetiske land, som Georgia eller de baltiske stater, ble deres innsats i kampen mot terrorisme premiært med det de forventet og ønsket, nemlig sterkere tilknytning til NATO og Vesten som enerådende sentrum i verden.

---

<sup>1</sup> Prinsippet om ikke-intervensjon i Russlands interne anliggender ble sterkere og sterkere artikulert etter fargerevolusjonene i denne perioden, for eksempel i Putins taler til Føderasjonsrådet i 2006 og 2007.

For Russland ble det motsatt. I tråd med Kremles visjon om multipolaritet og egen stormaktstatus forventet de gjensidighet og innflytelse i prosessen, kombinert med ikke-innblanding og autonomi i sin egen sfære. Det fikk de ikke. Dette bidro sterkt til at Russland, som Dmitri Trenin (2006) uttrykte det alt i 2006, «forlot Vesten».

### **Partneren blir den egentlige motstanderen (2006–2014)**

I neste periode ble terrortrusselen fra islamistiske miljøer i Russland mindre akutt, samtidig som kampen mot USAs alenegang i verden rykket opp som den viktigste saken på Kremles utenrikspolitiske agenda, tydelig illustrert ved Putins tale i München i februar 2007 (Putin, 2007). Selv om Medvedevs og Obamas presidentskap så ut til å legge til rette for pragmatisk samarbeid på saksfelt av felles interesse, var det igjen NATO og utviklingen i Midtøsten, slik den ble lest av Russlands lederskap, som sementerte bildet av at partneren var den egentlige motstanderen.

Mot slutten av Putins andre periode som president (2004–2008) ble den hjemmeavlede terrorismen i Nord-Kaukasus kuet ved hjelp av rå tvangsmakt og overdragelse av terrorbekjempelsen til Kadyrov-styret i Tsjetsjenia (Russell, 2014; Wilhelmsen, 2018, 2019). Anti-terror-operasjonen ble formelt avsluttet først i 2009. I russisk offisiell diskurs ble terrorisme-begrepet utvidet til «ekstremisme». Den statlige kampanjen mot ekstremister på hjemmebane favnet raskt om aktører med ulik religiøs og politisk tilknytning. Når det gjaldt voldelig høyreekstremisme hadde Putins Russland et langt større problem med disse miljøene enn vestlige stater, og langt tidligere. Høydepunktet for slike angrep kom allerede i 2008–2009 (Enstad, 2018). Russiske myndigheter slo hardt ned på disse voldelige høyreradikale aktivistene, blant annet med å idømme fengsel på livstid (Enstad, 2017). Vestlige lands oppmerksomhet mot denne type trussel ble vekket senere, blant annet med Breiviks angrep 22. juli 2011, og bekjempelse av voldelig høyreekstremisme ble aldri et felles anliggende på den måten kampen mot terrorisme ble det fra 2001. Som vi skal se i neste periode ble det snarere slik at partene anklaget hverandre for å nøre opp under høyreekstremismen for å ramme den andre.

Kreml ble stadig mer opptatt av trusselen fra vest, og spesielt i det postsovjetske området. Der Putin villig åpnet for amerikansk militær tilstedeværelse i det strategiske partnerskapets navn, ble det nå avvist som en trussel mot Russland. Det er spesielt to hendelser i 2008 som illustrerer dette. Den første var NATOs utsagn i april om at Ukraina og Georgia en gang ville bli medlemmer av NATO. Dette utløste blant annet advarsler fra Putin om at Russland i så fall ville innstille sine raketter med Kiev som mål (Socor, 2008). Den andre var den russisk-georgiske krigen i august, da Russland rullet inn over grensa med overveldende militær styrke etter at president Mikheil Saakashvili forsøkte å ta tilbake utbrytterrepublikken Sør-Ossetia med makt. Sett fra Moskva trodde Saakashvili at han ville få støtte fra Washington for å endre «status quo» i Kaukasus i sin og USAs favør (Tsygankov, 2016, s. 201). I kjølvannet av krigen ble samarbeidet i NATO-Russland-rådet suspendert.

Likevel var Russland, fra 2008 med Dmitri Medvedev som president, fremdeles på jakt etter måter å finne en plass ved det internasjonale beslutningsbordet på. Dette dreide seg fremdeles i stor grad om å få USA til å ta Russland og russiske interesser på alvor, noe som syntes mer mulig etter at den neo-konservative Bush-administrasjonen ble avløst av Obama samme år. Som del av Obamas «reset» i forhold til Russland i 2009 ble offensiven for NATO-utvidelser og utviklingen av BMD i Europa dempet, og kampen mot terrorisme figurerte igjen som ett av feltene for mulig samarbeid. Et av de konkrete resultatene var at Russland stilte med logistisk støtte til NATOs ISAF-styrker i Afghanistan. Alt i alt ble imidlertid omfanget av russisk-amerikansk samarbeid organisert rundt bekjempelse av terrorisme ganske skrint, i likhet med resultatene på andre felt, som for eksempel nedrustning (Roberts, 2018). Årsaken var at det underliggende, fundamentale gapet mellom Russland og Vesten bare ble større og større. Oppmuntret av høye oljeinntekter og politisk stabilitet på hjemmebane, fremstilte Kreml Russland mer og mer som en stormakt i en multipolar verden, og krevde russiske interesser i hensyntatt og dets autonomi respektert. Vesten, med USA i spissen, arbeidet videre som den selvfølgelige ledestjerne i en liberal verden; et mer og mer autoritært Russland kunne ikke gis noen spesiell plass.

Igen var det utviklingen i Midtøsten som brakte disse motstridende forventningene til overflaten og forsterket dem. Etter at Russland i mars 2011 først hadde unnlatt å nedlegge veto mot FN-resolusjon 1973, som legitimerte bruk av makt for å beskytte sivile i Libya, klassifiserte Putin den vest-ledede militære intervensjonen som fulgte, og som til slutt medførte at Gadaffi falt fra makten og ble tatt av dage, som «korsfarervirksomhet» (Putin, 2011). Den arabiske våren ble tolket som et tydelig tegn på at antenning av fargerevolusjoner var Vestens instrument for å få vennligsinnede regimer på plass, mens resultatet av dem var kaos, maktoppløsning og grobunn for terrorisme. Denne teorien syntes ikke mindre relevant da russiske myndigheter for første gang sto overfor store folkelige demonstrasjoner mot valgfusk og for demokrati høsten 2011 og våren 2012. Putins påstand om at USA hadde misforstått og misbrukt kampen mot terror for å sikre sin egen maktposisjon ble klart uttrykt i to avisartikler i kjølvannet av protestene i Russland og siden i det utenrikspolitiske konseptet fra 2013 (Light, 2015). I disse artiklene stadfestet han at russisk utenrikspolitikk skulle styres av russiske interesser og ikke være diktert av andre. Han uttrykte klart sin motstand mot bruk av militær makt legitimert gjennom R2P (*responsibility to protect*), og kritiserte igjen intervensjonen i Libya med henvisning til at forsøk på å introdusere demokrati «gjennom bomber» ville gi et motsatt resultat og avføde «religiøs ekstremisme». Med referanse til misbruk av sosiale medier, finansiering av ikke-statlige organisasjoner og innblanding i suverene staters interne anliggender sa han, i et varsel om hva som senere ville komme, at Russland ikke ville tillate at noe lignende skulle skje i Syria (Putin, 2012).

Det utenrikspolitiske konseptet fra 2013 beskrev for første gang verdenssituasjonen som ustabil med henvisning til konfrontasjonen mellom *sivilisasjoner* i tillegg til «aggressiv islamsk fundamentalisme». I et forsøk på å mobilisere rundt patriotisme

som en selvstendig plattform på hjemmebane, ble Russland fremstilt som sentrum i en alternativ sivilisasjon som vektla tradisjonelle og åndelige verdier – en motsats til det hyperliberale og destruktive Vesten. Russisk språk og kultur utgjorde sentrum i denne sivilisasjonen, men den hadde allikevel en multietnisk og -religiøs innretning (Light, 2015, s. 13–30). Denne vektleggingen av Russlands identitet gjorde avstanden til USA enda større. Samtidig ble den en bærende ide i den nye russiske tilnærmingen til den muslimske verden og i bekjempelsen av terrorisme internasjonalt. Dette innebar at Russland ikke først og fremst skulle gjøre felles sak med USA og Vesten, men heller tilby et eget, alternativt lederskap, basert blant annet på Russlands spesielle historiske erfaring med islam. Som vi skal se ble denne tilnærmingen likevel fremstilt som en realisering av den oppskriften Vesten i sin tid hadde lansert for å løse konflikter og demme opp for terrorisme, men som det angivelig hadde sviktet med sin dobbeltmoral.<sup>2</sup>

### **Russland lanserer en alternativ koalisjon mot terrorisme (2014–2021)**

Krisen og krigen i Ukraina, som innbefattet Russlands annektering av Krim i 2014, er et vannskille i internasjonal politikk, slik 11. september 2001 var det i sin tid. Etter dette skillet fremstilles så å si enhver handling fra USAs side som en krigshandling i Kremles retorikk. Denne retorikken må forklares ut fra haukenes dominans og behovet for å mobilisere mot en ytre fiende for å skape oppslutning om Putin-regimet, men den har også sammenheng med USAs fremferd i verden og ikke minst holdningen til Russland. Etter valget av Trump i 2016 og anklager om russisk innblanding ble Russland utpekt som USAs fremste trussel. Med denne type gjensidige fiendebilder gir det seg selv at partnerskap rundt nær sagt et hvilket som helst saksfelt er vanskelig. Det er også forståelig at Russlands invitasjon til samarbeid mot internasjonal terrorisme i Syria, som er det mest interessante prismet å lese et potensielt partnerskap mot terror gjennom, ofte har blitt avvist som et rent retorisk utspill.

Krisen og krigen i Ukraina i 2014 innebærer at Russland hengir seg til den dobbeltmoralen de stadig anklager USA for å bedrive, ved å annektere Krim og intervenere militært i Øst-Ukraina med henvisning til en blanding av nasjonalistiske paroler og R2P-retorikk. Samtidig settes den felles kampen mot internasjonal terrorisme fullstendig i skyggen av rivalisering mellom Russland og Vesten (Charap & Colton, 2017). Kremles lesning av Euromaidan-protestene og regimeendringen som fulgte innebar at det vi nå nærmest kan kalle konspirasjonen om fargerevolusjoner, ble komplett. Vesten hadde overtatt det «fascistiske» Kiev, Moskva kunne bli neste. Når det gjaldt Kievs såkalte anti-terror-operasjon mot opprørerne i Øst-Ukraina fra

---

<sup>2</sup> Skiftet fra partner til utfordrer fikk foreløpig et helt konkret nedslag i lanseringen av Eurasisk union i 2012. Mens Den kollektive sikkerhetspakten i sin tid hadde blitt lansert under en parole som Russland og Vesten kunne samarbeide om, ble Eurasisk union, tenkt som et slags EU i øst, fremstilt som manifestasjonen på en alternativ sivilisasjon (Sakwa, 2017, s. 147–148).

2014, ble den tolket som nok en bekræftelse på teorien om Vestens kyniske og instrumentelle bruk av merkelappen terrorisme.

Det er verdt å poengtere at Russland helt eksplisitt fremstiller høyreekstremismen som et instrument i USAs farlige fargerevolusjonspolitik i forbindelse med konflikten i Ukraina. Som et speilbilde av Russlands anklage, vokser oppfatningen av at Russland fostrer og nærer opp under høyreekstreme miljøer og populistiske partier for å splitte liberale, demokratiske samfunn frem i Vesten i perioden etter Russlands annektering av Krim. Et samarbeide mellom Russland og Vesten mot høyreekstremistisk terror lyder som en absurditet i årene etter 2014.

Dilemmaet mellom rivalisering og pragmatisk partnerskap mot islamistisk internasjonal terrorisme i russisk-amerikanske relasjoner gjenoppsto imidlertid med utviklingen i Syria. For Kreml representerte krisen en dobbel utfordring; på den ene siden mente de å se en ny vestlig regimeendringsoperasjon ta form som ville fjerne Russlands allierte, Bashar al Assad, fra makten. På den andre siden var borgerkrigen som utviklet seg virkelig å ferd med å gi internasjonale terrornettverk et nytt geografisk hjem (Kozhanov, 2016). For Russland var det som skulle bli Den islamske staten i Syria og Irak et reelt problem. Russland har mellom 20–25 millioner muslimske innbyggere og stadige utfordringer med radikaliseringsprosesser av deler av denne befolkningen – ofte ansporet av internasjonale nettverk (Sagramoso & Yarlykapov, 2020). I årene 2010 til 2014 ble det utført en rekke terrorangrep i Russland som viste at radikale islam hadde spredt seg til flere av Tsjetsjenias nord-kaukasiske naborepublikker, men også til Tatarstan og flere av de store russiske byene. Russiske myndigheter hevdet i 2015 at over 4000 russiske borgere hadde reist som fremmedkrigere til Syria og Irak (Schmid & Tinnes, 2015). Gjennom forbindelsene til Levanten kunne terrorismen for alvor vende tilbake til Russland.

Etter først å ha lansert krisen i Syria som en ny mulighet for russisk-vestlig samarbeid mot internasjonal terrorisme fra FN's talerstol i september 2015, ble det raskt klart at Russland kom til å kjøre sitt eget løp denne gangen (Putin, 2015). Russlands intervensjon i Syria i oktober 2015 for å redde Assads stat og samtidig bidra til å bekjempe IS, ble gjennomført med høy selvtillit og krav om å bli tatt på alvor. Etter annekteringen av Krim var dette ikke noe Washington ville innvilge. Derfor skapte og ledet Russland sin egen, alternative koalisjon med Assad, Iran og Tyrkia – og uten vestlige land. Men Russland la også an en bred diplomatisk offensiv i hele regionen og fikk god respons fra en rekke muslimske ledere som ikke lenger hadde tiltro til USA. Den russiske løsningen for Syria, som de forfulgte i den såkalte Astana-prosessen, dreide seg om å etablere forhandlinger mellom Assad og deler av den moderate opposisjonen og få på plass en ny konstitusjon som ville gjøre Syria til en føderativ stat – samtidig som man knuste de radikale islamistene militært (Wilhelmsen, 2019).<sup>3</sup> Ifølge Kreml

---

<sup>3</sup> Russland hadde også ført en lignende politikk i forhold til Afghanistan og etablerte selvstendig kontakt både med regjeringen i Kabul og med Taliban.



var det Russland som demmet opp for terrorisme og realiserte de vestlige normene om konfliktløsning, mens USA fortsatte å skape betingelser for kaos og maktoppløsning. De forsøkte sågar å «stykke opp» Syria ved å støtte «provokatører» og «terrorister» (Lavrov, 2018).

Selv i perioden med Donald Trump ved roret i USA, da mange fryktet at en mer «russlandsvennlig» politikk var i emning, ble det lite ut av samarbeid i kampen mot terrorisme. Med henvisning til den gjensidige militære oppbygningen i Europa i kjølvannet av krigen i Ukraina, hevdet Russland at NATO i stedet for å gå sammen i kampen mot internasjonal terrorisme, hadde erklært Russland som hovedfienden. I takt med de store konjunkturedringene i verdenspolitikken og Russlands dreining mot øst, var Kina blitt Russlands «strategiske partner». SCO blir stadig fremhevet som det sentrale fora for samarbeid om terrorbekjempelse og felles militære anti-terrorøvelser blir gjennomført på jevnlig basis (Fomin, 2017; Shoigu, 2017).

### **Fremtiden for fellesskap i krigen mot terror**

I takt med at kløften mellom Russland, USA og Vesten som sådan blir dypere og manifesteres i stadig større militær avskrekkingsvirksomhet på begge sider av den nye øst-vest-grensen, blir også uroen i visse miljøer for at dette kan bli en farlig situasjon for oss alle større (Monaghan, 2019). Da reises det spørsmål om hvilke saksfelt man kan forsøke å samarbeide om for å senke spenningen. Kampen mot internasjonal terrorisme har vært og er et av forslagene som går igjen. I tillegg til umiddelbart å gå inn for en forlengelse av Start-avtalen med Russland om begrensning av strategiske våpen, har den nye Biden-administrasjonen også sett på terrorismebekjempelse som mulig samarbeidsfelt (Wadhams & Mohsin, 2021).

Det er imidlertid liten grunn til å tro at kampen mot terrorisme skal fungere som et bindemiddel mellom Russland og USA i dag. For Russland har dette saksfeltet alltid vært sterkest aktualisert som en trussel mot statens stabilitet og landets territoriale suverenitet. Det er dessuten lett å se linjene fra Russlands krig mot terror i Tsjetsjenia på tidlig 2000-tallet til dagens krig mot den ikke-systemiske opposisjonen ledet av Aleksei Navalny. Riktignok er merkelappen myndighetene nå bruker «ekstremisme» (Navalnys anti-korrupsjonsstiftelse ble stengt i april 2021 etter at myndighetene hadde erklært den å være en «ekstremistisk organisasjon»), men kampen føres like kompromissløst og i økende grad med tvangsmidler som sterke ingrediens. Mens krigen i Tsjetsjenia kunne berammes som del av en felles, legitim kamp, er denne krigen i ferd med å slite båndene mellom Russland og Vesten fullstendig. At båndene er slitt gjenspeiler seg også i samhandlingen ute i verden, der krigen mot terror skulle være et felles anliggende. Å dømme på posisjonene i den stadig pågående konflikten i Syria ser det snarere ut som om det ligger an til en stedfortrederkrig enn et partnerskap for å bekjempe internasjonal terrorisme (Borshchevskaya, 2021). På tross av at Russland og USA har felles interesse i å sørge for at Afghanistan ikke blir arnested for terrorisme og narkotikahandel, kan USAs uttrekning medføre en ny

russisk satsning som «fredsskaper» i regionen – i samarbeid med land som Pakistan og India og uten vestlige land (Imran, 2021).

Til sist kan en igjen reise spørsmålet, 20 år etter angrepene 11. september, om den felles kampen mot internasjonal terrorisme har gjort mer skade enn gagn, ikke bare i russisk-amerikanske relasjoner, men i verdenspolitikken generelt. En fellesnevner henger i hvert fall igjen; kampen tillot både Russland og USA å presse menneskerettighetenes grenser til det ytterste, gjennom den voldsomme internasjonale oppmerksomheten som de rettet mot terrortrusselen og de kraftige tiltakene de tillot seg å ta bruk i bekjempelsen av den. Guantanamo og dagens Tsjetsjenia står igjen som skrikende illustrasjoner på den tunge arven etter en felles krig mot terror.

## Om forfatteren

**Julie Wilhelmsen** er seniorforsker på Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Hun forsker på russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk og radikaliserings av islam i Eurasia innenfor tradisjonen kritiske sikkerhetsstudier. Wilhelmsen er tidligere redaktør av Internasjonal Politikk og aktiv deltager i den offentlige debatten om internasjonale forhold.

## Referanser

- Allison, R. (2013). *Russia, the West & military intervention* (Kapittel 5). Oxford University Press.
- Antonenko, O. (2004). Implications of Putin's westward turn. I J. Wilhelmsen (Red.), *Putin's Russia: Strategic westernisation?* Norwegian Institute of International Affairs.
- Borshchevskaya, A. (2021, 01. mars). *How Russia is responding to Joe Biden's Syria airstrike*. The Washington Institute for Near East Policy. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-russia-responding-joe-bidens-syria-airstrike>
- Charap, S. & Colton, T. (2017). *Everyone loses: The Ukraine crises and the ruinous contest for post-soviet Eurasia*. The International Institute for Strategic Studies, Routledge.
- Enstad J. D. (2017). «Glory to Breivik!»: The Russian far right and the 2011 Norway attacks. *Terrorism and Political Violence*, 29(5), 773–792. <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1008629>
- Enstad, J. D. (2018). Right-wing terrorism and violence in Putin's Russia. *Perspectives on Terrorism*, 12(6), 123–135. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-6/a6-due-enstad.pdf>
- Fomin, A. (2017, 3. mars). Заместитель Министра обороны РФ Александр Фомин провел брифинг для иностранных военных атташе. [https://function.mil.ru/news\\_page/country/more.htm?id=12113554@egNews](https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12113554@egNews)
- Gilligan, E. (2013). *Terror in Chechnya: Russia and the tragedy of civilians in war*. Princeton University Press.
- Imran, W. (2021, 20. mars). Afghanistan: Does US exit offer Russia a chance to fill power vacuum? *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/afghanistan-does-us-exit-offer-russia-a-chance-to-fill-power-vacuum/a-57265837>
- Ivanov, S. (2004). Sitert i *Nezavisimaya Gazeta* 'V NATO zhdyt dvukh rossiyskikh generalov', 4. april.
- Kozhanov, N. (2016). *Russia and the Syrian conflict*. Gerlach Press.
- Lavrov, S. (2018, 15. januar) *Foreign Minister Sergey Lavrov's statement and answers to media questions at a news conference on Russian diplomacy in 2017*. [http://www.mid.ru/en/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3018203](http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3018203)
- Light, M. (2015). Russian foreign policy themes in official documents and speeches. I D. Cadier & M. Light (Red.), *Russia's foreign policy* (s. 13–30). Palgrave Macmillan.
- Hughes, J. (2007). *Chechnya: From nationalism to jihad*. University of Pennsylvania Press.
- Lynch, A. (2004). General patterns of Russian foreign policy. I J. Wilhelmsen (Red.), *Putin's Russia: Strategic westernisation?* Norwegian Institute of International Affairs.

## *Krigen mot terror – et vanskelig bindemiddel mellom Russland og USA*

- Mankoff, J. (2009). *Russian foreign policy: The return of great power politics*. Rowman and Littlefield Publishers.
- Monaghan, A. (2019). *Dealing with the Russians*. Polity Press.
- Putin, V. V. (1999). *New year address by Acting President Vladimir Putin*. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22280>
- Putin, V. V. (2004a). *Address by President Vladimir Putin, September 4, 2004*. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22589>
- Putin, V. V. (2004b). Putin's tale til regjeringen og regionale overhoder 13. september trykket i *Rossiiskaya Gazeta*, 'Po Vertikali', 14. september.
- Putin, V. V. (2007). *Speech and the following discussion at the Munich conference on security policy*. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>
- Putin, V. V. (2011). Sitert i *Reuters* 'Putin likens U.N. Libya resolution to crusades' 21. mars. <https://www.reuters.com/article/us-libya-russia-idUSTRE72K3JR20110321>
- Putin, V. V. (2012, 27. februar). Russia and the changing world. *Moscow News*. <https://ruskiymir.ru/en/publications/139698/>
- Putin, V. V. (2015). *Speech at the UN General Assembly, 28. September*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385>
- Sagramoso, D. & Yarlykapov, A. (2020). What drove young Dagestani Muslims to join ISIS? A study based on social movement theory and collective framing. *Perspectives on Terrorism*, 14(2), 42–56.
- Sakwa, R. (2017). *Russia against the rest. The post-cold war crises of world order*. Cambridge University Press.
- Roberts, K. (2018). The United States. I A. P. Tsygankov (Red.), *Routledge handbook of Russian foreign policy* (s. 245–247). Routledge.
- Russell, J. (2014). Ramzan Kadyrov's 'illiberal' peace in Chechnya. I A. Le Huérou, A. Merlin, A. Regamey & E. Sieca-Kozłowski (Red.), *Chechnya at war and beyond* (s. 133–151). Routledge.
- Shoigu, S. (2017). Глава военного ведомства России генерал армии Сергей Шойгу провел в Калининграде выездное заседание Коллегии Министерства. [https://function.mil.ru/news\\_page/country/more.htm?id=12129809@egNews](https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12129809@egNews)
- Schmid, A. P. & Tinnes, J. (2015). *Foreign (terrorist) fighters with IS: A European perspective, research paper 6:8*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism.
- Snetkov, A. (2014). *Russia's security policy under Putin: A critical perspective*. Routledge.
- Socor, V. (2008). *Moscow makes furious but empty threats to Georgia and Ukraine*. <https://jamestown.org/program/moscow-makes-furious-but-empty-threats-to-georgia-and-ukraine/>
- Surkov, V. (2004, 29. september). Intervju med Vladimir Surkov, nestleder den russiske Presidentadministrasjonen. *Komsomolskaya Pravda*.
- Tuathail, G. O. & Kolosov, V. (2004). A risky westward turn? Putin's 9/11 script and ordinary Russians. *Europe-Asia Studies*, 56(1), 3–15.
- Trenin, D. (2006). Russia leaves the West. *Foreign Affairs*, 85(4), 87–96.
- Tsygankov, A. P. (2012). *Russia and the West from Alexander to Putin*. Cambridge University Press.
- Tsygankov, A. P. (2016). *Russian foreign policy: Change and continuity in national identity*. Rowman and Littlefield.
- Wadhams, N. & Mohsin, S. (2021, 16. april). Biden's Russia sanctions leave some wiggle room for diplomacy. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-15/biden-s-russia-sanctions-leave-some-wiggle-room-for-diplomacy>
- Wilhelmsen, J. & Flikke, G. (2005). Evidence of Russia's Bush doctrine in the CIS. *European Security*, 14(3), 387–417.
- Wilhelmsen, J. (2011). Russia and international terrorism: Global challenge – national response. I J. Wilhelmsen & E. Wilson Rowe (Red.), *Russia's encounter with globalization. Actors, processes and critical moments* (s. 97–134). Palgrave Macmillan.
- Wilhelmsen, J. (2014). Russland og folkeretten: Selektiv prinsippfasthet. *Internasjonal Politikk*, 72(1), 113–124.
- Wilhelmsen, J. (2017). *Russia's securitization of Chechnya*. Routledge.
- Wilhelmsen, J. (2018). Inside Russia's imperial relations: The social constitution of Putin–Kadyrov patronage. *Slavic Review*, 77(4), 919–937.
- Wilhelmsen, J. (2019). Russian governance of the North Caucasus: Dilemmas of force and inclusion. I D. Averre & K. Oskanian (Red.), *Security, society and the state in the Caucasus* (s. 37–56). Routledge.
- Wilhelmsen, J. (2019). Putin's power revisited: How identity positions and big-power interaction condition strategic cooperation on Syria. *Europe-Asia Studies*, 71(3), 1091–1121.

**Abstract in English**

**The Unsustainable Russia-US Partnership in the War on Terror**

Russia and the USA forged a strategic partnership following the 9/11 terrorist attacks. Today it seems obvious that such a partnership would not last. But why did it break? The article argues that the Kremlin leaves the partnership because its expectations of mutuality were not met. Russia also fundamentally disagreed with the USA on the sources of international terrorism and how best to conduct GWOT. Russia's revival under Putin's leadership is an underlying cause and implies that the terrorist threat is overshadowed by the traditional fear of NATO and US dominance. Albeit still figuring among the issue-areas suggested for US-Russian collaboration, the common fight against international terrorism will not function as a vehicle for rapprochement in the current cold war climate.

**Keywords:** Russia • USA • international terrorism • conflict • cooperation