

RUSSISK UTENRIKSPOLITIKK – FRA AVMAKT TIL STORMAKT?¹

To hovedmål for russisk utenrikspolitikk

Russlands bruk av militær makt i Ukrainakrisa fra 2014 og intervensjonen i Syria fra 2015 viser oss et militært sterkere land som opererer til dels langt utafor egne grenser. Noe av hensikten er nettopp å demonstrere, både overfor utlandet og for russisk publikum, militært potensial og global rekkevidde. Vi ser et mer sjølbevisst land enn det vi har vært vant med. Særlig etter annekteringa av Krim har Russland blitt framstilt som en ekspansiv makt som kan komme til å angripe sine europeiske naboer. Ikke bare media flommer over av advarsler mot «russisk ekspansjonisme» og aggresjon uten noen nyansering av ordbruken. Også NATOs øverstkommanderende i Europa sier at det nyopprustede Russland «anstrenger seg for å framstå som en verdensmakt» og at vi (NATO) må være forberedt på «å kjempe i denne natt dersom avskrekkinga mislykkes» (to fight tonight if deterrence fails).² Det bildet som trer fram når vi lytter til media og politikere i Vesten, må imidlertid nyanseres i betydelig grad.

Dagens nesten kalde krig er ikke et resultat av en uunngåelig utvikling, men av politiske valg, både i øst og vest. Situasjonen henger sammen med hendinger lenge før annekteringa av Krim. Russland og USA var på begynnelsen av 1990-tallet relativt gode venner, men Russland var den klart svake part som var tvunget til å tilpasse seg, og helst godta, USAs lederskap. Vi så dette mønstret i en rekke hendinger, blant annet under Golfkrigen i 1991. I USAs sikkerhetsstrategi fra 1992 ble det slått fast at man i framtida ikke ville tillate at det oppsto en konkurrerende makt ved USAs side og heller ikke at det oppsto det som ble kalt regionale stormakter. Dette har hele tida vært en ledetråd i USAs politikk. Mens USA har et omfattende alliansenettverk, er Russlands situasjon at landet er uten sikre alliansepartnere. Sjøl om relasjonen til Kina er viktig og stabiliserende for Russland er det her snakk om to svært forskjellige land. Det er ikke innlysende at de er villig til å ofre seg for hverandre i en mulig storkonflikt.

Russisk utenrikspolitikk har to sentrale mål: å skape et godt forhold til Vesten og å skape en sikkerhetssone i nærområdene, særlig sammen med de statene som før 1991 var del av Sovjetunionen. NATOs utvidelse og det forhold at de post-sovjetiske statene har vært på vakt mot et for tett forhold til Russland, har kommet i veien for disse målene. Ingen av dem er realisert på en helt vellykket måte. Et annet problem er prioriteringa av målene dersom

det oppsto konflikter mellom dem. På 90-tallet var Russland svakt samtidig som provestlig liberalisme sto sterkt i eliten. Samarbeidet med Vesten og særlig USA hadde førsteprioritet. I denne fasen startet NATO sin utviding mot øst. USA prøvde generelt å gå inn i de maktvakuumsom oppsto i det postsovjjetiske rom. På 2000-tallet ble Russland økonomisk sterkere og var blant annet ikke avhengig av lån fra IMF og øvrige finansinstitusjoner som Vesten styrte. Russland bygde igjen opp sine vanskjøttede væpnede styrker. Det oppsto da situasjoner der Russland prioriterte å sikre innflytelse i nærområdet, også ved bruk av våpenmakt, slik som i Georgia og Ukraina. Dette gikk på bekostning av forholdet til Vesten. Likevel er fortsatt begge målsettingene viktige. Putin vil balansere mellom dem. Ambisjonene når det gjelder nærområdene er dempet ned, men ikke oppgitt.

Sjøl om mange tillegger Russland en innebygd ekspansjonstrang som, straks det blir sterkt nok, vil settes ut i livet, så tyder ingenting på at dette er et overordnet mål for russisk politikk. Det er derfor ikke riktig å se Russlands handlinger i Ukraina og tidligere i Georgia, som starten på nye kriger, enn si som del av en global ekspansjon.

Det nære utland – i gråsonen mellom innen- og utenriks

Russland kom ut av det Putin har kalt «den største geopolitiske katastrofe» i det 20 århundre, som den største av de 15 republikkene som utgjorde Sovjetunionen. Men i en sørgelig forfatning som ble enda verre utover på 1990-tallet. (Se min artikkel «Russlands politiske landskap» i dette Vardøgerheftet.) Folketallet gikk tilbake fra 149 millioner i 1992 til 143 millioner i 2016. En netto innvandring, særlig av etniske russere, hindret enda større tilbakegang. Putin har sagt at Russland burde hatt 500 millioner innbyggere. Det demografiske problem og de urovekkende demografiske prognosene for de neste tiårene, er viktig for den løpende russiske debatt.

Russlands utenriksdebatt handlet umiddelbart etter dannelsen av Russland i 1991 særlig om forholdet til de andre post-sovjjetiske statene. Denne sonen ble kalt det «nære utland». Her bodde det rundt 25 millioner russere. Russland håpet på begynnelsen av 1990-tallet at deler av dette nære utland igjen skulle forenes med Russland eller i det minste at man skulle ha et tett samarbeid, særlig på det militære området. Håpet var at SUS (Samveldet av uavhengige stater) skulle bli en mer harmonisk etterfølger av Sovjetunionen. Dette viste seg å være urealistiske forhåpninger.

Langs sin lange grense mot 14 ulike land (ingen andre land har så mange naboer) pluss relasjoner i nære havområder til viktige land som USA (Beringsstredet), Japan (Japanhavet), Tyrkia (Svartehavet) og Sverige (Østersjøen), har Russland et kompleks av utenrikspolitiske utfordringer. Det mest stabile avsnittet i dag er trolig grensa mot Kina, som var et av verdens mest spente grenseområder i perioden 1960-1985. Ellers er sikkerhetsproblemene

noe ulike mot vest og mot sør. Mot vest, altså mot Europa, er problemet at NATO har ekspandert inn over hele Øst-Europa og i Baltikum inn til Russlands grense. Sett fra Moskva er dette ubehagelig, det er et prestisjenederlag og det harmonerer dårlig med landets ambisjon om å være en regional stormakt. Men Russland har vennet seg til å leve med dette så lenge det er mulig å ha dialog med NATO, så lenge ikke store NATO-styrker utplasseres nær Russland og så lenge det ikke oppstår lokale kriser, for eksempel styrt av ekstreme nasjonalistgrupper eller russofobiske politikere, som drar NATO inn i konflikt med Russland. Eller omvendt: så lenge ikke ekstreme nasjonalister i Russland får så stor innflytelse at de kan bedrive provokasjoner mot andre land.

Mot sør er situasjonen en noe annen. Ved Russlands sørgrense finnes det land som ikke er stabile og som ikke er integrert i faste allianserelasjoner. Her finnes det et mangfold av folkeslag, noen av dem i konflikt med hverandre. Russerne er en minoritet i alle land: i Ukraina, Hvite-Russland, Moldova, Kaukasus-regionen (Georgia, Armenia og Aserbajdsjan) og i de fem sentralasiatiske republikkene. I disse områdene finnes det nok av interne kilder til ustabilitet, for eksempel er det en langvarig konflikt mellom Armenia og Aserbajdsjan om enklaven Nagorno-Karabakh i Armenia. Men i tillegg er det eksterne kilder til ustabilitet, fordi det her foregår en rivalisering om innflytelse mellom USA og Russland.

Den mest akutte krisa i de seinere år har vært i Ukraina, som i dag har en vestorientert, men svak regjering, men som samtidig har en meget stor andel av russere og også en stor andel borgere som ikke ønsker at Ukraina skal bli NATO-medlem. Her finnes også rene fascister som under Majdan-revolusjonen i 2014 opptrådte som SA-lignende kampavdelinger. Når Krim ble annektert av Russland var det en måte å sette ned foten på, i en situasjon der Ukraina fikk en regjering der høyreekstremistene satt med sentrale poster. Folkerettslig sett var annekteringa tvilsom, men politisk er det ikke mulig å endre dette, like lite som det i dag er politisk klokt å tvinge Kosovo tilbake til Serbia, sjøl om Kosovo opprinnelig ble løsrevet som følge av en NATO-krig som åpenbart var et folkerettsbrudd. I begge tilfeller må den overveldende folkeviljen i Kosovo og Krim tillegges stor vekt. Alt på 1990-tallet var det et solid flertall på Krim for løsrivelse fra Ukraina. Krims lokale parlament vedtok å erklære seg uavhengig i mai 1992, men ble straks tvunget til å omgjøre beslutninga. I 1995 ble Krims lokale konstitusjon annullert av det ukrainske parlamentet.³

Et annet stort sikkerhetsproblem mot sør har vært infiltrasjon av terrorister fra Afghanistan og andre islamske områder, et problem som med russiske øyne er det samme som Vesten har og som derfor burde føre til en felles kamp mot terrorisme. De russiske lederne har alltid betraktet separatismen i Tsjetsjenia, som er en region i Russland og dermed et indre anliggende, som et terrorismeproblem. Det kjempet også al Qaida-folk der. De kom

fra Afghanistan og brukte nabolandet Georgia som transittland. Tsjetsjenia-opprøret var utgangspunkt for en rekke terroraksjoner i det øvrige Russland, i Beslan, Moskva og andre steder. I de to Tsjetsjenia-krigene 1994-96 og 1999-2000, viste det seg at Russlands krigsmakt hadde store problemer med å skape sikkerhet, sjøl innafør russisk territorium. Hæren ble satt på sin største prøve siden Sovjetunionens kollaps. I *Janes's Intelligence Review* ga Mark Galeotti følgende vurdering: «Ved slutten av 1996 var de russiske væpnede styrkene på kanten av en funksjonell kollaps. Tsjetsjeniakrigen hadde brukt opp alt hva de hadde av operasjonelle resurser. En slik hær ...kan knapt sies å være i stand til å opprettholde et tillitsvekkende forsvar av Russlands grenser.»⁴

Problemer av denne typen kan ikke en stat som ønsker å være en stormakt ha. I så henseende er landet mer sårbart enn de vestlige land. I tillegg kommer at Russland langt ifra er et land kun for etniske russere eller ortodokse kristne. Det er et fleretnisk og flerreligiøst samfunn, med 20% muslimer (ifølge et usikkert anslag). Situasjonen i Tsjetsjenia ble til slutt pasifisert gjennom Putins hardhendte krigføring, men han måtte inngå et tvilsomt kompromiss med klanlederen Ramsan Kadyrov. Kadyrov er i dag de facto den som styrer Tsjetsjenia – med sharialover og med minimal russisk innblanding. Mens russiske sivile velger å flytte ut av Tsjetsjenia, besverger Kadyrov sin personlige lojalitet til Vladimir Putin.

Dette viser at sikkerhet ut fra det russiske perspektiv har med en rekke ulike konflikter å gjøre. Forholdet til NATO er kun en del av dette komplekset.

Vestens betydning for Russland

For Russland er det å ha et godt forhold til Vesten avgjørende. Vesten er en konstant, mektig, men ikke alltid omgjengelig, faktor i russisk utenrikspolitikk. Her handler det ikke bare om sikkerhet på det elementære plan, men om sikkerhet som forutsetning for stabile og aktive relasjoner som er nyttige for begge parter. Det gjelder økonomisk fordi landets varebytte med Europa er dominerende i dets utenrikshandel, med olje og gass som viktigste eksportvarer. Russlands økonomiske og demografiske tyngdepunkt er og blir i det europeiske Russland. Her ligger olje- og gass-forekomstene som faktisk utvinnes, mens de store kartlagte reservene befinner seg øst for Ural. Rørledningene som siden sovjet-perioden har transportert gass og olje, som utgjør 60-70% av russisk eksport, går i retning Europa (og Tyrkia). Denne eksporten går i dag som normalt, sanksjonene rammer ikke den, siden store deler av Europa er avhengig av russisk energi.

Verken for makthaverne eller for folket er det noe alternativ å bedrive en politikk mot økonomisk autarki eller omstilling mot Asia. Russland trenger europeisk teknologi og kreditt. Mest omfattende er de tysk-russiske

relasjonene. Om lag 6000 tyskeide bedrifter er etablert i Russland. Sanksjonene har rammet Russland, men sanksjoner av denne typen rammer begge sider. Det er beregnet at rundt 40.000 tyske arbeidsplasser er gått tapt på grunn av dem i perioden 2014-16. Handelsvolumet med EU har sunket, men fortsatt er EU avtaker av rundt 45% av samlet russisk eksport og leverandør av 40% av russisk import. Kinas andel av russisk eksport ligger på 10%, mens Kina-andelen av russisk import har steget til rundt 20%.⁵ Sanksjonsregimet, som omfatter USA, Kanada, EU, Sveits, Norge, Australia og Japan, kan sjølsagt bli mye strammere, men det sannsynlige scenariet er fortsatt omfattende økonomiske forbindelser mellom Russland og Europa.

Relasjonen til Europa har også prioritet ganske enkelt fordi Russlands eget politiske, økonomiske og demografiske tyngdepunkt er i det europeiske Russland. Moskva (Europas største by, ca. 12 millioner innbyggere) og St Petersburg er blitt metropoler som ligger nærmere Russlands vestgrense enn det som var tilfellet i Sovjetperioden og med mer intensiv utveksling av varer, men også kultur og vitenskap, enn tidligere. Samtidig er Russlands maktsentrum og tyngdepunkt blitt mer utsatt. Sikkerhetsrisikoen blir høyere dersom et dårlig forhold til naboene i vest skulle utvikle seg mot det utenkelige – væpnet konflikt og krig. (Hadde Hitlers hær i 1941 hatt så kort avstand til Moskva som i dag fra NATO-land til Moskva så ville sluttresultatet lett blitt et annet.) I dag finnes det ikke noen Warszawapakt som ligger som en buffer mellom Russland og NATO. Russland har NATO på dørstokken. Det bekymrer ikke NATO, men det bekymrer russerne. De tenker historisk, og minnes sine store kriger. Disse krigene, der selve eksistensen til landet sto på spill, kom som innfall fra vest.

Gorbatsjov og visjonen om en ny utenrikspolitikk

Da muren var revet og Sovjetunionen ble oppløst i 1991 var den kalde krigen avsluttet. Europa var i en unik tilstand av samhörighet. Verken Vesten eller Russland opplevde seg som truet av den andre. I dag har Europa beveget seg inn i en ny tvedeling. Russland står mot NATO, som har fått 29 medlemmer. I tillegg er EU stort sett NATOs utenrikspolitiske medspillere. Hvordan har denne situasjonen oppstått?

Da Mikhail Gorbatsjov ble Sovjetunionens leder i 1985, startet han en radikal avspenningspolitikk som gjorde slutt på den kalde krigen. Innenrikspolitisk innledet han den reformprosess som, mot Gorbatsjovs hensikt, gjorde slutt på Sovjetunionens. Jeltsin ble president i det nye Russland i 1991 og satt til ut året 1999. Putin og Medvedev har vært presidenter i Russland fra 2000 til i dag. Medvedev, som var president fra 2008 til 2012, er Putins allierte, så hele denne perioden kaller vi Putinperioden. Utenrikspolitikken under disse tre regimene har hatt ivaretagelse av landets nasjonale interesser til felles. Men likevel har det vært ulike grunnideer om hvordan landets nasjonale

interesser skal defineres og hva Russland (eller Sovjetunionen under Gorbatsjov) kan og bør oppnå på den internasjonale arena.

Gorbatsjov åpnet opp for en utenrikspolitisk debatt der de etablerte sovjet-marxistiske standpunktene ble problematisert. Hva slags interesser bør et land, i dette tilfellet en stormakt, ivareta eller etterstrebe? Gorbatsjov mente at hvert land har rett til å ivareta den nasjonale interesse i en elementær betydning, dvs. bevare staten som sådan. Men det finnes også interesser som går utover dette minimumsnivået. I den marxistiske tradisjonen snakkes det om arbeiderklassens interesser og interessene til undertrykte folk og stater i kamp mot imperialismen osv. Solidaritet med verdens undertrykte var innarbeidet i den offisielle framstillinga av sovjetisk utenrikspolitikk, uansett om den konkrete politikken ikke alltid var vellykket. Sovjetunionens politikk skulle også forsvare den internasjonale arbeiderklassen. (Den ekvivalente motsetningen var USAs globale forsvar for kapitalisme og såkalt *democracy promotion*.)

For Gorbatsjov var det imidlertid en tredje interesse som ble den viktigste. Verden, med de to supermaktene i spissen, befant seg i et rustningskappløp, med omfattende planer om utstasjonering av nye atomrakter og i tillegg Reagans stjernekrigsplaner. Den kalde krigen var intens. En omfattende fredsbevegelse krevde nedrustning. Dette handlet ikke om nasjonale interesser eller klasseinteresser, men heller om menneskehetens interesser. Gorbatsjov la i sin «nye tenkning» vekt på menneskehetens interesse av å unngå kjernefysisk krig. Han mente at «interessene av sosial utvikling og pan-humane (=fellesmenneskelige) verdier får prioritet framfor interessene til en særskilt klasse.»⁶ Det var i menneskehetens fellesinteresse å hindre verdenskrig. Militæralliansene burde avvikles til fordel for felles sikkerhetsordninger.

Gorbatsjov gjennomførte en rekke tiltak som ensidig reduserte Sovjetunionens militære slagkraft. I en tale til FNs hovedforsamling i 1988 varslet han at Sovjetunionen reduserte sine styrker med en halv million soldater, 10.000 tanks og 800 kampfly. I 1986 foreslo han å ødelegge alle kjernefysiske våpen i verden innen år 2000. Han foreslo også at Sikkerhetsrådets permanente medlemmer (veto-maktene) skulle erklære at de ikke ville bruke militærmakt bortsett fra i FN-godkjente fredsoperasjoner. Han erklærte at Sovjetunionen ikke ville intervensere i de østeuropeiske lands indre forhold og begynte nedbygginga av de sovjetiske styrkene der i 1989. Han trakk Sovjet ut av Afghanistan, og avviklet sovjetiske baser blant annet i Vietnam. Etter den intense kalde krigen, der president Reagan omtalte Sovjetunionen som «det onde imperium», var Gorbatsjovs nye linje noe som nesten alle ønsket velkommen. Fredsbevegelsen oppfattet hans politikk som reelle skritt mot bevegelsens målsettinger.

Venstresida i ulike land sluttet varmt opp om Gorbatsjovs ide om en «ny verdensorden» og «et europeisk hus». Det europeiske hus var tenkt som en

sikkerhetsordning som omfattet alle land i Europa. I en slik ordning ville de to blokkene være avviklet. Ideen var at Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (i 1994 omdøpt til Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, OSSE) kunne erstatte NATO og Warszawapakten (som omfattet Sovjetunionen og 6 andre østeuropeiske land). I 1990 undertegnet NATO og Warszawapakten en avtale om reduksjon av de konvensjonelle styrkene i Europa (CFE) som i realiteten fratok Sovjetunionen muligheten for et massivt angrep mot Vest-Europa. I juli 1991 ble Warszawapakten oppløst. Det hadde foregått en sikkerhetspolitisk revolusjon, noe Gorbatsjov har hovedæren for. Problemet var at denne sikkerhetspolitiske revolusjonen ikke gikk like dypt i NATO-landene. USA så seg sjøl som seierherre i den kalde krigen. Seierherrer behøver ikke å endre seg sjøl eller sin tenkemåte. Derimot så USA muligheten for å utvide sitt maktområde. Seinere på 90-tallet, etter NATO-utvidelsene, begynte vestlige media og politikere å moralisere over at Russland på ny falt tilbake i makttenkning. Men denne utviklinga var et resultat av at NATO og USA aldri oppga sin maktpolitikk, og er derfor et eksempel på vestlig hykleri.

Gorbatsjov satte fokus på forhold som det fortsatt er verdt å huske. Han understreket at sikkerhet er udelelig. Den ene part kan aldri skape seg sikkerhet uten at den andre part også får sikkerhet. Man kan ikke ruste seg opp til absolutt sikkerhet. Da vikler man seg inn i det som kalles sikkerhetsdilemmaet. Når den ene part ruster opp for å bli mer sikker, vil også den andre part gjøre det samme, noe som kan føre til økt usikkerhet for begge parter og nye spiraler av opprustning. Den andre parts opplevelse av usikkerhet som følge av den første parts opprustning skaper i seg sjøl frykt, ustabilitet og i ytterste konsekvens: krig. Perfekte løsninger finnes ikke i sikkerhetspolitikk fordi det er vanskelig å bli enig om hva som er partenes legitime sikkerhetsbehov og hva som er mer tvilsomme behov for å dominere eller undertrykke andre stater. Sjøl om ingen ønsker krig, kan krig i en spent situasjon være noe man «snubler inn i», som følge av at partene misforstår hverandres hensikter eller lar seg lede av fordommer om den andre.

Den store usikkerhet – gikk Europa glipp av en stabil sikkerhetsordning?

Da de vestlige ledere begynte å innse at Sovjetunionens nedrustningsutspill ikke var en listig felle lagt for dem, men virkelig var en ny kurs, oppsto det også usikkerhet i USA og NATO. Mye tyder på at USA i 1989 så for seg en situasjon der USAs trakk seg mer ut av Europa. President Bush senior signaliserte sommeren 1989 at Europa burde ha hovedansvaret for sin sikkerhet.⁷ Sentrale EU-politikere (Jaques Delor) argumenterte for europeisk sikkerhets-autonomi. Noen mente også at et framtidig fransk-tysk ekspedisjonskorps burde overta noen av NATOs oppgaver. Lenge før Sovjetunionen

var avviklet var det en rådende oppfatning at det ikke lenger var noe konfrontasjonspotensial i Europa og at den økonomiske konkurransekampen, med Tyskland som det ledende land, i framtida ville bli den avgjørende arena, ikke minst for utviklinga i det østlig Europa. Symptomatisk for denne perioden var det at da situasjonen i Romania ved juletider 1989 eskalerte mot borgerkrig, sa utenriksminister Baker at USA ikke hadde noe imot en sovjetisk intervensjon i dette landet. (Dette skjedde likevel ikke.) I åra 1989 til 1991 hadde politikere både i øst og vest problemer med å forstå hva som skjedde på det politiske plan. Men – og dette viste seg å være viktig – Vestens økonomiske strategi, blant annet gjennom tunge institusjoner som IMF, var konsolidert på å kreve rask overgang til kapitalisme som betingelse for økonomisk hjelp.⁸

Ting skjedde raskt. Ulike konflikter krevde oppmerksomhet, blant andre Saddam Husseins Irak fra sommeren 1990. I Europa var Tysklands samling et hovedproblem i året etter murens fall (november 1989). Her måtte synspunktene avstemmes mot hverandre. Vest-Tyskland, med USAs støtte, ønsket rask samling. Disse to land samarbeidet tett i åra som fulgte. Frankrike, Storbritannia, Polen, Sovjetunionen og andre land var imidlertid skeptiske til et samlet Tyskland.

I tillegg kom ideen om en alleuropeisk sikkerhetsordning og om «det felles europeiske hus» som Gorbatsjov forsøkte å få gehør for. Dette var Europas gyldne anledning til å skape en ny sikkerhetsarkitektur uavhengig av den tidligere blokk-delinga. Det lyktes imidlertid ikke å gjøre OSSE om til en felles sikkerhetsordning. OSSE er i dag kun en overvåknings- og meklingsorganisasjon i krise- og krigssituasjoner i Europa.

Det ble skapt en økende ubalanse mellom øst og vest. Først forsvant Østblokken. To år etter murens fall forsvant også Sovjetunionen. Tilbake sto et svekket Russland opptatt av indre problemer. Vestens fokus var nå ikke på trusselen fra Sovjetunionen, men mer på ulike sikkerhetsrisikoer som oppsto i kjølvannet av at Sovjetunionen oppløste seg, blant annet bekymring for spredning av kjernefysiske våpen, for etniske og nasjonale konflikter og for masseinnvandring fra øst til vest. Det var ikke USA og NATOs linje å påskynde oppløsninga av unionen, fordi man fryktet det kaos som da kunne oppstå. Man ventet følgelig en stund med å anerkjenne de baltiske republikkene da disse erklærte seg som sjølstendige stater. (Om Vesten hadde oppført seg på samme måte i forhold til Jugoslavia, kunne man ha fått en langt mer fredelig oppløsning av dette landet enn det som ble tilfellet utover 90-tallet.)

I løpet av 1991 ble det klart at NATO ikke bare skulle bestå, men fortsatt være den sentrale vestlige sikkerhetsorganisasjon. I forhold til de signaler Bush senior hadde sendt ut sommeren 1989, hadde det foregått en samling om NATO blant de ledende vestlige land, og særlig mellom USA og Tyskland. Den tyske utenriksminister Genscher uttrykte dette ved å klargjøre

at «NATO vil ikke tape i betydning». Dermed ville også USA fortsatt spille en ledende rolle i Europa.⁹

Sovjetunionen satt fortsatt med vetomakt imot tysk samling, fordi landet var en av de fire okkupasjonsmaktene etter den tyske kapitulasjon i 1945. Forhandlinger om tysk samling foregikk i første halvdel av 1990. Hva var betingelsen for at Sovjetunionen godtok tysk samling? Skulle Tyskland fortsette i NATO, eller være en nøytral stat? Sovjetunionen (og også andre land) måtte vurdere hvilke sikkerhetsmessige konsekvenser et nøytralt Tyskland kontra et NATO-Tyskland ville få. Det var under samtaler med utenriksminister Baker i Moskva i februar 1990 at Gorbatsjov fikk løfter fra USA om at NATO ikke ville utvides mot øst, dersom Russland godtok tysk samling. Gorbatsjov godtok tysk samling og fortsatt tysk medlemskap i NATO, sjøl om DDR nå skulle bli NATO-territorium. Som motytelse fikk han økonomisk støtte, hovedsakelig i form av tyske lån. Men det ble aldri formalisert, og langt mindre offentliggjort, noen avtale om dette.

I utenriksminister Bakers papirer finner man kun en håndskrevet lapp hvor Baker har notert konklusjonen på drøftinga. Der står det at samtalen endte i enighet om at NATOs jurisdiksjon, altså sikkerhetsgaranti, ikke skulle «move eastward», dvs ikke utvides øst for Tyskland.¹⁰ En avtale av denne typen, som involverte tredje land, hadde sjølsagt sine problematiske sider. USA ville bli bundet til å si nei til nye NATO-medlemmer i Øst-Europa og ville derved blitt upopulær i land som Polen, Tsjekia og de baltiske republikkene. Gorbatsjov har flere ganger trukket fram dette løftet, blant annet i 2008 da han sa: «Amerikanerne lovte at NATO ikke ville bevege seg utover Tysklands grenser etter den kalde krigen, men nå er halvparten av det sentrale og østlige Europa medlemmer, så hva skjedde med løftene deres? Dette viser at de ikke er til å stole på.»¹¹

Det hørte med i Gorbatsjovs «nye tenkning» en tro på dialog og fornuft i omgang med de vestlige lederne. Han mente at det kapitalistiske verdenssystemet hadde dempet sin tilbøyelighet til å føre krig (og dermed at Lenins imperialisme-teori måtte korrigeres på dette punktet), fordi de demokratiske mekanismene innad i USA og andre kapitalistiske land, åpnet for at folkelig motstand ville hindre krig.¹² Med tanke på de krigene USA og NATO har ført i ettertid, var dette ganske optimistisk. Men i og for seg var det ikke uriktig – venstreside-partiene i Vesten strevet jo nettopp for å reise en opinion mot krig og opprustning, og forutsatte dermed at det var mulig. Opinionsen mot Vietnamkrigen i USA på 70-tallet hadde vist det samme – antikrigsbevegelsen hadde betydning for denne krigens avslutning.

I ettertid er det lett å se at Gorbatsjov var godtroende. Først og fremst ivaretok Vestens ledere sine statlige interesser og sin fellesinteresse: forsvaret av den kapitalistiske orden. De overøste Gorbatsjov med vakre ord, men som Tsygankov sier, «de vestlige lederne var ikke så samarbeidsvillige som Gorbatsjov hadde håpet.»¹³ De nektet Gorbatsjov effektiv økonomisk hjelp,

samtidig som CIA brukte store ressurser på å bygge opp nye eliter i Øst-Europa som ønsket full overgang til kapitalismen.¹⁴ Gorbatsjovs manglende evne til å løse de akutte økonomiske problemene på hjemmebane kolliderte med hans idealistiske visjoner. I det lange løp gikk ikke dette i hop. Sovjetunionen ble oppløst i desember 1991 og Gorbatsjov-epoken var dermed avsluttet.

Utenrikspolitikken under Jeltsin

Under president Jeltsins første år forsøkte Russland å bli fullt integrert, både økonomisk og i sikkerhetspolitikken, i den vestlige blokken. Jeltsin trodde ikke på noen human sosialisme. Han omfavnet nyliberalismens økonomiske reformer. Vesten ble opphøyd som forbilde for Russland. Samarbeid med Vesten var førsteprioritet, også kalt «strategisk partnerskap med Vesten». Jeltsin var lite interessert i et samarbeid med Kina, både fordi Kina fortsatt holdt fast på et «kommunistisk» og «totalitært» system og fordi man på dette tidspunkt antok at Kina snart ville gå samme vei som Sovjetunionen. Seinere på 90-tallet tvang det seg fram et partnerskap som har vært viktig for begge land. Men det er basert i sikkerhetspolitikk og ikke i et ideologisk fellesskap. Jeltsin, i den grad det var en teori bak hans utspill, må plasseres i tradisjonen av «vest-orienterte». Ifølge denne tradisjonen er Russland tilbakeliggende og må etterligne de vestlige samfunn for å komme ut av sin tilbakeliggendhet. Dette er en debatt som har pågått i Russland siden 1800-tallet, og som også Marx, Lenin og andre marxister var konfrontert med.¹⁵ Det motsatte standpunktet i denne debatten går ut på å framheve at Russlands samfunnsformasjon og geopolitiske realitet er vesentlig forskjellig fra det vestlige Europa, og at dette får betydning for Russlands utenrikspolitiske kurs.

Jeltsin ble understøttet av en rekke liberale medarbeidere, blant andre utenriksministeren Andrei Kosyrev. På det økonomiske området fikk vi sjokkterapien og omfattende privatisering, med aktiv amerikansk medvirkning. På den internasjonale scene opptrådte Jeltsin som militant anti-marxist og anti-sosialist, som da han i 1992 til stormende jubel talte i den amerikanske kongressen og erklærte at kommunismen, «som sprer sosial strid, fiendskap og brutalitet uten like», aldri skulle tillates å reise seg igjen i Russland.¹⁶

Men Jeltsins sjarmoffensiv til tross – dette var ikke tilstrekkelig for å bli tatt inn i varmen. For at det skulle skje, måtte Russland bli fullverdig medlem av de internasjonale organisasjoner som utgjør kjernen i det vestlige alliansenettverket. Forholdet til Vesten var uatskillelig fra forholdet til NATO og EU.

Interessen for å integrere Russland i disse organisasjonene var begrenset. De var skapt på de vestlige lands premisser. Særlig gjaldt dette NATO hvis begrunnelse og hele eksistens bygget på trusselen fra øst. Men også EU, hvis

mål var å styrke den europeiske kapitalismen både innad og utad. Russland ytret ønske om å bli medlem av begge, og i tillegg av IMF og G7¹⁷, og en diskusjon omkring dette utspant seg over en årrekke, uten resultater. Man kan spekulere i hva som til syvende og sist var avgjørende for at Russland ble utelukket. Trolig var det en frykt for at Russland, som Europas største og mest folkerike stat, på sikt – på tross av misæren landet da befant seg i – ville bli så dominerende som medlem at både NATO og EU ville endre karakter. Med et Russland i NATO ville USA i noen grad måtte dele lederskapet av NATO. Det kunne tenkes at Russland ville få innflytelse over de øvrige europeiske land. NATOs funksjon som USAs viktigste redskap for å styre den europeiske utviklinga ville blitt svekket.

Russland gikk langt for å blidgjøre Vesten, med det formål å sikre finansiell hjelp og å bli med i det vestlige alliansesystemet. Russland støttet sanksjoner mot Irak, Libya og Jugoslavia. De godtok langt på vei NATOs og EUs Balkanpolitikk. De aksepterte til og med at Jugoslavia i en periode ble kastet ut av FN. Vendepunktet kom da NATO satte i gang sin angrepskrig mot Jugoslavia (som da besto av Serbia og Montenegro) våren 1999 uten noe vedtak i sikkerhetsrådet som autoriserte dette. NATOs (og Norges) arroganse i denne sammenheng handlet både om et klart brudd på folkerettens forbud mot enhver angrepskrig (uansett begrunnelse), men også om en krenkelse av FN-systemet, og derved av den vetomakt Russland har som permanent medlem av sikkerhetsrådet. Russere og øvrige kritikere av NATO mente at dette var opptakten til en epoke med større usikkerhet. Man kunne aldri vite når NATO neste gang definerte at situasjonen i et land var slik at NATO måtte gå til krig «out of area».¹⁸ Og hva med Kina og Russland? Er ikke Tibet, Tsjetsjenia etc. også gode grunner for «humanitære intervensjoner»? Krigen mot Jugoslavia førte til en internasjonal reaksjon mot Vestens egenrådighet. Den utløste behov for å ruste opp de militære styrkene, både i Kina, India og i Russland.¹⁹

I dag kjenner vi resultatet av Russlands forsøk på å bli integrert i Vesten. Russland ble aldri medlem verken av NATO eller EU. Landet ble medlem av IMF og opptatt i G7 som derfor ble G8. Men under Ukrainakrisa ble Russland igjen kastet ut av G8, som er tilbake til G7.

NATO-utvidelsen og dens følger

Jeltsins presidentperiode endte i et anspent forhold til Vesten. Men alt i 1995 skjedde det et stemningsskifte i den russiske eliten, fordi Clinton-administrasjonen da ga grønt lys for opptak av nye NATO-medlemmer. Det gjaldt først Polen, Tsjekkia og Ungarn. Vedtak om medlemskap ble gjort i 1996, og de ble medlemmer i 1999. Seinere kom nesten alle østeuropeiske land med i NATO, inklusive de tre baltiske republikkene. NATO har i dag 29 medlemsland. Dermed hadde NATO fylt det maktmessige tomrommet som hadde

oppstått med avviklinga av Warszavapakten. NATO var rykket fram til den russiske grensa. Russland var isolert i Europa. Interessant nok valgte de gamle nøytrale land, Sverige og Finland, å forbli utafor NATO.²⁰

Sjølsgagt var det NATOs offisielle syn at utvidelsen ikke truet Russland. For NATO bedriver ikke aggresjon, men er en freds- og forsvarsorganisasjon. Vestlige media har problemer med overhodet å tenke muligheten at Russland kan se NATO som en sikkerhetsrisiko. John Mearsheimers påpekning er i denne sammenheng verd å sitere: «Det er russerne, ikke Vesten, som til syvende og sist må avgjøre hva som regnes som en trussel mot dem.»²¹ Det er merkelig hvor lett man i vestlige land overser dette enkle poenget. For omvendt vil man jo insistere på at det er opp til NATO og hvert enkelt vestlig land, for eksempel Norge, på egen hånd å avgjøre hva som er deres sikkerhetsbehov. Man vil ikke la seg fortelle av en fremmed makt hva man skal og ikke skal frykte, aller minst når denne fremmede makta heter Russland.

I NATO-landene var det en viss usikkerhet om utvidelsen. Senator Sam Nunn var blant mindretallet som mente at NATO med en utvidelse østover «hjalp til med å skape nettopp den trussel som vi prøver å beskytte oss mot».²² Også den gamle diplomaten Georg Kennan argumenterte mot. Mange år seinere var det fortsatt tvil blant toppene i amerikansk politikk om utvidelsen og USAs politikk den gangen. Robert Gates, forsvarsminister fra 2006 til 2011 og CIA-sjef under Bush senior inntil 1993, sier i sin memoarbok *Duty*: «Vårt øyeblikk alene i sola og den arrogansen vi opptrådte med på 1990-tallet og enda lenger fram som den eneste gjenværende supermakta, framkalte omfattende harme.» Videre mener han at «forholdet til Russland var blitt dårlig ivaretatt etter at Bush 41 (=Bush senior) fratrådte i 1993» og at det var en feil å inkludere Øst-Europa i NATO så raskt etter Sovjetunionens kollaps.²³ Dette er sterke ord fra en person som i årevis hadde sittet i toppen av USAs politiske maktpyramide.

Anført av russofobikere i øst og vest, blant andre den polskfødte Zbignew Brzezinski, vant imidlertid det andre synet fram: NATO ble utvidet. USA var den drivende kraft, men de østeuropeiske politiske elitene presset i samme retning. De fryktet Russland eller framtidens Russland. De østeuropeiske immigrantmiljøene i USA arbeidet hardt overfor den amerikanske kongressen. Seinere uttrykte NATO-landene også interesse av å ha Ukraina og Georgia som medlemmer.

USA har gjennom utvidelsene festet grepet om NATO og Europa ved at de østeuropeiske land stort sett har opptrådt som USAs støttespillere når det har vært problemer i forhold til de store vesteuropeiske land. Dette kom tydelig fram under Irakkrigen der Tyskland og Frankrike hindret at NATO gikk med på USAs side, mens flere øst-land både deltok i «koalisjonen av villige» i Irak og i USAs mer enn tvilsomme behandling av mennesker som var tatt i forvaring, og som uten lov og dom var puttet inn i CIAs hemmelige fengsler.

Reaksjonen i Russland på alt dette, inklusive også utplassering av et antirakettsystem i noen øst-land, var sterk. Den endret den utenrikspolitiske opinionen i Russland. Fra det øyeblikk det ble klart at NATO ville bli utvidet, samtidig som Russland skulle holdes utafør, oppsto det en langt større enighet i debatten om landets plass i verden. «For første gang på mange år har vi en konsensus i landet», fastslo Sergei Rogov, direktør for Instituttet for USA-studier, i 1995.²⁴ Også vest-vennlige liberalere gikk nå over til vestlig-kritiske standpunkter. Visjonene til Mikhail Gorbatsjov om en ny verdens-ordning der sikkerhet var noe udelelig, hadde ikke lenger noen plass i den politiske dagsorden som avtegnet seg. Fra nå av dreide den seg om rivalisering mellom stater og tradisjonell kamp om makt og innflytelse.

Etter hvert ble det en felles erkjennelse at landet i realiteten ikke var en likeverdig stormakt, slik både Gorbatsjov og Jeltsin hadde snakket om. Russlands elementære sikkerhetsbehov kom helt i forgrunnen. Særlig innen tunge institusjoner som forsvarsdepartementet, offiserskorpset, forsvars-industrien og sikkerhetstjenestene var man opptatt av den kritiske sikkerhets-situasjonen. I takt med at de vestlig-inspirerte økonomiske reformene førte til økt fattigdom, mistet det Tsygankov omtaler som Russlands «kommersielle klasse» initiativet, og «sikkerhetsklassen» overtok initiativet.²⁵ Russlands nye kapitalistklasse, oligarkene, som hadde oppnådd rikdom gjennom statens medvirkning, ble foraktet i folkedypet. Dermed var de politisk sett «umulige» alliansepartnere. «Sikkerhets-klassen» var ikke som «den kommersielle klasse» avhengig av liberale reformer og tette bånd til Vesten. Behovet for en sterk stat ble fra nå av en overordnet målsetting. «Etatistenes retorikk og deres dagsorden fikk overtaket. Geopolitikk ble raskt navnet på den nasjonale diskurs.»²⁶

Perioden med de store globale visjoner var slutt. Fra en opprinnelig idealistisk fase under Gorbatsjov, via Jeltsins liberalistiske invitt til USA, gikk Russland inn i en realpolitisk fase. «Vi har vært svake, og den svake blir slått.» Dette Putin-utsagnet illustrerer den nye realismen.

Ideologiske tendenser: liberalisme, sivilisasjonisme og etatisme

Etter Sovjetunionens oppløsning og etter Gorbatsjovs «nye tenkning» har det dannet seg tre ideologiske tendenser med ulike oppfatninger om Russlands identitet og rolle i verden. Grensa mellom dem er uskarp, men de er likevel en bakgrunn for utenrikspolitiske beslutninger i dagens Russland. De to ytterposisjonene er liberal internasjonalisme/vestorientering og eurasisme/sivilisasjonisme. En mer pragmatisk mellomposisjon er etatisme (også kalt statisme). Putin befinner seg nærmest denne tredje posisjonen. Vi bør huske at Putin på 90-tallet tilhørte et miljø av liberalt orienterte folk som ble ledet av daværende St. Petersburgordfører Sobtsjak. Her var også Medvedev, Kudrin og andre som fortsatt er i toppen av russisk politikk. Dette miljøet har

beveget seg over til politisk etatisme, men beholder fortsatt markeds-økonomiske standpunkter.

Ifølge liberal internasjonalisme har ikke Russland vesentlig andre interesser enn de øvrige kapitalistiske land. De enkelte land lever politisk og rettslig i harmoni med hverandre, mens internasjonal økonomi er globalisert og underlagt fri konkurranse innafor denne politisk-rettslige rammen. Budskapet er framskrittsoptimistisk: globalisering og konkurranse gagnar alle.

Men det finnes fortsatt fiender: totalitarisme, religiøs fundamentalisme og nasjonalisme. Medlemmene i den liberale orden aksepterer at USA, med en overlegen militær styrke, beskytter denne orden mot disse fiendene. I praksis er dette et avgjørende punkt i liberal internasjonalisme. Krigene mot Irak 1991, Jugoslavia, Afghanistan, Irak 2003 og Libya framstår som brede mønstringer av land som solidarisk sluttet opp om de liberale «verdiene». USAs krav på absolutt lederskap er krumtappen i systemet.

Russland, både under Jeltsin og Putin, kunne slutte seg til selve teorien om liberal internasjonalisme. Russland var jo også økonomisk avhengig av olje- og gasseksport. Russland anfektet heller ikke USA som den ledende verdensmakt, men kunne ikke blindt følge USAs lederskap i alle spørsmål. De deltok ikke i noen av de nevnte krigene, men kritiserte høylytt Jugoslavia-krigen, Irak 2003 og Libyakrigen. USA tålte ikke for mye av slik kritikk, og særlig ikke direkte, offentlig kritikk (som russiske, i motsetning til kinesiske politikere, ofte har framført). De vestlige elitene forfalt da lett til moralisme, rettet mot avvikerne. I motsetning til realistisk teori, kunne ikke liberal internasjonalisme redegjøre for at det fantes ulike stater og interessekonflikter mellom dem, sjøl mellom allierte kapitalistiske stater.

Ifølge den sivilisasjonistiske tilnærming har Russland og enhver stat sin identitet knytta til den sivilisasjon staten er medlem av. Sivilisasjonistene legger vekt på at Russland er både europeisk og asiatisk (herav betegnelsen eurasiske), har en enorm utstrekning og at det på dette grunnlag har oppstått en særegen russisk sivilisasjon, på grensa mellom ulike kulturer og religioner, men vel og merke med det russiske folk som kjerne. Tradisjonelt har denne sivilisasjonen dominert sine omgivelser, dvs. mange ikke-russiske folk. Etter Sovjetunionens sammenbrudd er ikke dette lenger tilfelle. Samveldet av uavhengige stater (SUS), som skulle sikre samhold mellom de postsovjetske statene, er ikke blitt realisert i noen større grad. Hver stat har utviklet seg på egne premisser.

Sivilisasjonistene legger stor vekt på slike ting som befolkningstilbakegang i Russland og dårlig behandling av russiske minoriteter i enkelte post-sovjetske land, for eksempel i Lettland, der 260.000 russere ikke får statsborgerlige rettigheter, fordi de ikke behersker lettisk.²⁷ En representant for sivilisasjonismen var forfatteren Alexander Solsjenitsyn, som på 90-tallet beskrev det «russiske spørsmål» som et «være eller ikke være for det russiske

folk». Han beklager at «vårt Russland» er revet i stykker, og at 25 millioner russere befinner seg «i utlandet», verdens største diaspora.²⁸

Geopolitisk er Russland, i motsetning til USA som er beskyttet av store havområder, i liten grad isolert fra andre land. Særlig i de vestlige deler av Russland er det få naturlige skranke som holder folk og grenser på plass. Da Russland ble svakt på 90-tallet kunne ikke landet hindre at andre land, først og fremst USA, blandet seg inn i forhold som lå nær inn på Russland (NATO-utvidelsen, Ukraina, Georgia). Noen ganger var Russland så svakt at det sjøl ba om innblanding i nærområdene. Det var tilfellet i 1992 da Jeltsin trakk de russiske troppene ut av Nagorny-Karaback-enklaven og ba NATO om å sende tropper til dette området. (Det skjedde ikke.) Også i dag lar Russland USA bruke russisk territorium for militære transporter til Afghanistan. Begrunnelsen er at dette handler om felles kamp mot terrorismen.

Noen vil hevde at den russiske sivilisasjon har en misjon i verden. Den russisk-ortodokse kirka blir i enkelte kretser sett på som et alternativ til det kulturelle og moralske forfall man mener å se i de vestlige industriland. Lite tyder på at russerne flest har noen sans for slike teorier,²⁹ sjøl om Putin pleier et nært forhold til den russisk-ortodokse kirka.

En annen variant av sivilisasjonisme står Russlands kommunistiske parti for. Partiet er etterkommeren etter Sovjetunionens kommunistiske parti. Det har ved en rekke valg oppnådd gode resultater og ble i 1999 Russlands største parti med 24% av stemmene. Partiet har profilert seg som tilhenger av patriotisme, bygging av en sterk stat og drømmer (etter hvert mer og mer virkelighetsfjerne) om gjenreisning av Sovjetunionen. Dagens parti, ledet av Gennadij Ziuganov, gir Gorbatsjov og partiets «kosmopolitiske fløy» skylda for unionens sammenbrudd. Partiet er blitt nasjonal-kommunistisk, med en blanding av geopolitikk, slavofil tenkning fra det 19. århundre og rester av marxisme-leninisme som sitt ideologiske grunnlag. Ifølge Ziuganov er «Russland en særegen verden, et totalt 'sosialt kosmos' med spesifikke historiske, geopolitiske, livssynsmessige, nasjonale og økonomiske egen-skaper.» Han sier også at den verden vi lever i er mer kompleks enn den verden Marx og Lenin opplevde. Derfor: «Av stor betydning for verdens utvikling er ikke bare forholdet mellom klasser men også forholdet mellom sivilisasjoner, som først begynte å avtegne seg klart i Marx og Lenins tidsalder.» Bolsjevikenes historiske fortjeneste ligger i at de skapte en sterk stat. Av denne grunn hylles Stalin og hans teori om «sosialisme i ett land» sterkere enn Lenin.³⁰ Det er klar avstand mellom dette partiet og «normale» venstreorienterte partier ellers i Europa.

Etatismen legger ikke avgjørende vekt på spørsmålet om å nærme seg Vesten eller isolere seg fra Vesten. Ifølge etatistene er begge muligheter åpne. Det avgjørende er at Russland som stat styrkes og stabiliseres. Sikkerhetsspørsmål og statens eksistens som sådan har prioritet over økonomi og

handel, som ikke må håndteres på en slik måte at staten svekkes. Etatismen er forenelig med sivilisasjonistiske standpunkter, men også med en liberalistisk økonomisk politikk. Følgende sitat av Putin fra 2003 viser at han må kunne kalles etatist: «Vår stat og våre institusjoner har alltid spilt en avgjørende viktig rolle i landets og folkets liv. For russerne er ikke en sterk stat en anomali som man burde kvitte seg med. Tvert imot. De ser den som en kilde og garanti for orden og som initiativtaker og hoveddrivkraft for enhver forandring.»³¹

Utenrikspolitisk har Putin fulgt en pragmatisk linje og ønsker normalisering til Vesten. Han, sammen med store deler av den politiske eliten, har imidlertid for lengst svingt mot etatisme og dermed en mer vestlig-kritisk ideologisk posisjon. I det russiske politiske spektrum står ikke Putin på noe ekstremt standpunkt. Liberalismen er i dag svekket. Sjølv Gorbatsjov slutter opp om Putins utenrikspolitikk. Det nærmeste utenrikspolitiske alternativet til Putin er en mer aggressiv og sjølhevdende politikk.

Putins utenrikspolitikk

Noen ganger har Putin sluttet opp om det syn at det er en fordel at det finnes flere maktsentra i verden som er i stand til å balansere hverandre. Dette er teorien om den såkalte multipolare verden, som også Kina har snakket om. Men i andre sammenhenger har Putin i ord og handling vist USA sin støtte. Dette var særlig tilfellet rett etter terroraksjonene mot USA den 11. september 2001. Putin var blant de første som da tilbød omtrent all den hjelp USA måtte ønske. Det oppsto for en stund en felles front mot terrorisme. Man ble enige om å anerkjenne hverandres terrorister som terrorister, og ikke som «frihetskjemper». Dette var viktig for Russlands Tsjetsjenia-problem og for Kina i forhold Xinjiang-provinsen. Putin støttet USAs krig i Afghanistan fra oktober 2001.

Mindre kjent er det at Putin i 2002 aksepterte at flere hundre amerikanske tropper skulle delta i opplæring av georgiske styrker i patroljeringa av grensa mellom Georgia og russisk Tsjetsjenia, et grenseavsnitt som fungerte som sluse inn i Tsjetsjenia for islamske fundamentalister. Dette gikk greit inntil Georgia fikk den anti-russiske og USA-utdannede Saakashvili som president i 2004. Saakashvili sendte 2000 georgiske soldater til Irak og USA startet en omfattende opprustning og trening av den georgiske hæren.³² Georgia ble forespeilt NATO-medlemskap. Det samme ble Ukraina, som høsten 2004 gjennomførte to presidentvalg med omfattende vestlig og russisk innblanding. Polen sto sammen med USA, mens Storbritannia, Frankrike og Tyskland argumenterte mot at disse post-sovjetiske statene skulle bli NATO-medlemmer. Likevel inneholdt slutterklæringa fra NATO-toppmøtet i Bukarest i april 2008 i sitt punkt 23 en setning om at det var enighet om at disse land (Ukraina og Georgia) vil bli NATO-medlemmer på sikt. I august

2008 fulgte krigen mellom Georgia og Russland som startet med at Saakashvili rykket inn i de to provinsene (Sør-Ossetia og Abkhasia) som hadde løsrevet seg fra Georgia. Seinest fra dette tidspunktet hadde Putin gitt opp sin samarbeidslinje med USA. I mellomtida hadde også Irakkriegen (2003) og planene om rakettskjold kommet til som konfliktskapende punkter. Vi fikk en mediestorm i vestlige land mot russisk «aggresjon», men den stilnet noe da en EU-oppnevnt juristkommisjon i 2009 konkluderte med at krigen hadde startet med den georgiske innmarsjen.³³

Krigen mellom Russland og Georgia var et vannskille. Her brukte Russland, for første gang etter oppløsninga av Sovjetunionen, militærmakt på tross av vestlig fordømmelse. Forholdet mellom Russland og Vesten ble mye kjøligere. Både russisk opinion og Putin/Medvedev-duoen innstilte seg på at bare et sterkere Russland kunne oppnå noe i rivaliseringa med USA og NATO. Det var i 2008 at Russland for alvor gikk i gang med å modernisere sine væpnede styrker, sjøl om planene var lagt mye tidligere.

Russlands bruk av makt gjentok seg i Ukraina i 2014 og i Syria i 2015, med en mer dempet fordømmelse fra Vesten i det siste tilfellet. Krisa i Ukraina var i all hovedsak skapt av indre forhold, i form av korrupsjon og et oligark-velde som er noen hakk verre enn det vi har sett i Russland. Utgangspunktet var at Ukraina, som både var storforbruker av russisk gass og viktig transitland for russisk gasseksport til Europa, ikke var i stand til å betale sin gassregning til det russiske Gazprom høsten 2013. EU og IMF nektet å gi Ukraina kreditt for å ordne dette, mens Moskva tilbød en avtale om kreditt og gassleveranser til rabatterte priser. Det var denne avtalen fra desember 2013 høyregruppene i Ukraina ikke kunne godta, fordi det betydde fortsatt nære relasjoner til Russland. Demonstrasjonene som oppsto mot dette, men også mot korrupsjonen i Ukraina, munnet ut i Majdan-revolusjonen.

Samfunnsforholdene, korrupsjonen og det politiske systemet i Ukraina er det samme som før «revolusjonen». Forskjellen er bare at den politiske eliten nå satser på USA, mens den tidligere var splittet mellom USA og Russland. Nå skal mest mulig av de økonomiske forbindelsene med Russland kuttes, noe som er økonomisk irrasjonelt og særlig skadelig for Øst-Ukraina. Det var USAs direkte innblanding, finansstøtte til og samarbeid med høyreekstremer, væpnede grupper, som hindret at det ble oppnådd et kompromiss i februar 2014 som gikk ut på at president Janukovitsj fortsatt skulle sitte inntil nyvalg var avholdt. Under kaotiske omstendigheter flyktet Janukovitsj og parlamentarikerne tilpasset seg den nye situasjonen og innsatte en ny president. Folket i Ukraina var dypt splittet i forhold til «revolusjonen», men høyregruppene utøvde en form for gateterror mot dem som ikke godtok det som skjedde, med den barbariske mordbrannen mot såkalte prorussiske grupper i Odessa den 2. mai 2014 som et høydepunkt. Regjeringa, med medlemmer fra de nyfascistiske småpartiene, bidro i samme retning. I de deler av landet der

motstanden var overveldende, slik som i Øst-Ukraina, på Krim, Odessa og andre steder kunne man ikke hindre direkte opprør mot Majdan. Russland intervenerte på Krim og ga støtte av ulike slag til opprørerne i Østukraina. Dette skapte den fastlåste situasjonen som vi fortsatt har i landet.

Denne utviklinga er tragisk for Ukraina, og den utgjør en sikkerhetsrisiko for Russland. Den pågående rivaliseringa mellom USA og Russland har skjerpet konflikten i Ukraina.

Militærmakt – hvor sterkt er Russland?

Russlands konvensjonelle opprustning skjer ikke fordi man planlegger et angrep mot NATOs medlemsland eller andre land, men både som sikring av eget territorium (Tsjetsjenia), som avskrekking mot NATO og andre land, som en respektskapende markering av makt og for deltakelse i mindre, begrensede kriger.³⁴ Syriaintervensjonen viser at Russland er i stand til krigføring langt utafør sine grenser og har transportkapasiteter og tekniske forutsetninger for krig av denne typen, noe landet ikke hadde for 10 år siden.

USAs høyteknologiske konvensjonelle krigføring på 90-tallet demonstrerte for russerne at det var behov for modernisering. Ifølge den russiske sikkerhetsdoktrinen fra 1993 måtte man være forberedt på å kjempe i lokale konflikter av ulik type. Dette, og ikke en storkrig i Europa, var det sannsynlige scenariet. Målet var å utvikle profesjonelle avdelinger i en hær med færre mannskaper, som kunne utgjøre en «rapid reaction force» i krisesituasjoner.³⁵

Russland har nå det tredje største forsvarsbudsjettet i verden, etter USA og Kina. Utgiftene til forsvar økte inntil 2014 raskere i Russland enn i NATO-landene. Har nå Russland en så formidabel militærmakt at dette i seg sjøl gir grunn til frykt og usikkerhet? Sjøl etter det siste tiårets opprustning, er Russlands væpnede styrker langt fra å kunne måle seg med NATOs eller USAs. Landets forsvarsbudsjett er kun litt mer enn tiendedelen av USAs. Budsjettet er mindre enn Tysklands og Italias samlede forsvarsbudsjett. Eller som det beskrives i SIPRIs årbok 2015: «Til tross for økninga i russiske militære bevilgninger og fall i Vest-Europas, bruker de europeiske NATO-medlemmene fortsatt kollektivt tre ganger så mye som Russland på det militære, sjøl før USA, som fortsatt holder sterkt militært nærvær i Europa, tas i betraktning.»³⁶ NATO har til sammen 3,4 millioner soldater mot Russlands rundt 800.000, mange av dem utskrevne mannskaper. I tillegg kommer avstanden i teknologisk nivå som fortsatt er stor, særlig når vi tar i betraktning at Russland forsvarsindustri på enkelte områder er avhengig av vestlig import.³⁷

I tillegg til at Russlands militære evne er begrenset, er det heller ikke klare grunner å finne for hvorfor Russland skulle ha interesse av å angripe andre land. Putins Ukraina-intervensjon motbeviser ikke en slik påstand.

Intervensjonen må betraktes som en form for høyt spill som oppsto som følge av en krisesituasjon i et naboland. Den bekrefter det nære utlands betydning for russisk utenrikspolitikk. USA/NATO og Russland har i Ukraina prøvd ut hverandres evne til maktbruk i et ustabil område.

Avslutning – mønstret i russisk utenrikspolitikk

Russisk utenrikspolitikk kan ikke forstås uten å ha et blick på amerikansk utenrikspolitikk. Fra 90-tallet og fram til i dag har relasjonen mellom de to land utviklet seg fra et slags vennskap til rivalisering og konflikt. Dette er ikke en rivalisering som gjelder hele verden. Russland har ikke mulighet for å frata USA posisjonen som verdens ledende makt. Rivaliseringa gjelder de russiske nærområdene. Den har blitt skjerpet av to motstridende utviklinger som kan føre til nye konflikter. For det første at NATO har ekspandert og USA i tillegg søker innflytelse i stater som ikke er NATO-medlemmer, men ligger i Russlands naboskap. For det andre at Russland har blitt økonomisk sterkere og dermed er i stand til å ruste opp og modernisere sine væpnede styrker. Dette har skapt en ubehagelig konstellasjon, også for NATO-Norge som grenseland til Russland.

USA er ikke villig til å oppgi sin posisjon som en makt som har rett til å blande seg inn i alle internasjonale og nasjonale konflikter som i USAs øyne er en sikkerhetsrisiko. Det Robert Gates kalte USAs arroganse er ikke et tilbaketrukk stadium. USAs opptreden blir ikke godtatt av Russland, fordi dette står i veien for Russlands ambisjon om å bli en «normal stormakt». Det samme kan sies om Kina i sine nærområder.

Militærmakt har for Russland også funksjon som et signal til verden om hvor tålegrensa går. Landet tyr imidlertid ikke til militærmakt i alle situasjoner, sjøl ikke i nærområdene. De grep ikke inn i konflikten i Kirgisistan i 2010 eller i konfliktene i Usbekistan og Kirgisistan i 2005, sjøl om de gjennom organisasjonen Shanghai Cooperation Organization, hadde et grunnlag for å gjøre det. De kunne også ha valgt å rykke videre inn i Georgia i 2008 og blitt stående der, men nøyde seg med å ødelegge militært utstyr før de trakk seg ut. En lærdom i bakgrunnen har vært Afghanistankrigen på 80-tallet. Russland ønsker ikke å bli «sittende fast» i en konflikt, der i tillegg det politiske målet kan være uklart. I særdeleshet har det å okkupere fremmed land ingen hensikt når storparten av befolkninga motsetter seg okkupasjonen, noe både USAs okkupasjon av Irak og Israels okkupasjon av Palestina demonstrerer. Dette var imidlertid ikke tilfellet verken på Krim eller i Georgias utbryterrepublikker.

Bruken av militærmakt på Krim og i Georgia synes å ha virket etter sin hensikt. Bebler sier at USA og NATOs strategi for å få Ukraina og Georgia inn i NATO var «misguided» og at «Ukraina i 2014 og Georgia i 2008 ble i virkeligheten straffet grundig av Russland mens NATO ble stående å se

på.»³⁸ De vestlige land har dempet sin iver etter å få Ukraina og Georgia som NATO-medlemmer. Når det gjelder opprøret i Øst-Ukraina tyder ingenting på at Putin vil annektere dette området. Russland gir støtte til opprørene, men har gjort det klart at en løsning må finnes innen rammen av Ukraina. En mulighet vil være autonomi for de østukrainske områdene og normale økonomiske relasjoner med Russland, som området alltid har hatt. Uansett vil det være avgjørende at det oppnås en forhandlingsløsning, dvs. et kompromiss, ellers vil ikke forholdet mellom Ukraina og Russland stabilisere seg.

Krim-annekteringa er også problematisk for Russlands omdømme blant vennligsinnede land, fordi landet derved støtter det prinsipp at en folkegruppe som lever i en del av et land kan bestemme (ved avstemning i folkegruppa) å løsrive seg fra landet, uten tillatelse fra landet sjøl. Dette er for øvrig et prinsipp Putin tidligere har kritisert Vesten for å benytte i forbindelse med Kosovokonflikten. Prinsippet om sesesjon (løsrivelse) står i motsetning til prinsippet om enhver stats territoriale integritet. (Jf her også konflikten om Katalonia i Spania.) I forhold til Krim aksepterer Putin løsrivelsesretten. Kina og andre land som er vennskapelige overfor Russland, kan ikke følge Putin her. Kina truer med krig dersom Taiwan, som definerer seg som del av Kina i dag, beslutter å erklære seg som egen stat. Da Krim var oppe i FN's generalforsamling i mars 2014, ble annekteringa av Krim fordømt med 100 mot 11, mens 58 land, deriblant de fem BRICS-landene, stemte avholdende. Russland ble temmelig isolert på det diplomatiske plan.

Syria-intervensjonen faller utafør det mønstret vi her har omtalt. Den er fra russisk side begrenset til luftkrig. Den viser at Russland kan intervenere i fjernere områder når det foreligger et folkerettslig grunnlag, herunder en invitasjon fra en stat, som en del av kampen mot terrorisme. Flere sikkerhetsrådsvedtak oppfordrer til å bekjempe IS. I dette tilfellet har Russland, om ikke samarbeidet, så i det minste koordinert sin militære innsats, med USA, Tyrkia og andre land. Dette er i samsvar med Putins gamle tanke om en felles internasjonal innsats mot terroristiske grupper.

Innad i Russland er det stor støtte for Putins utenrikspolitikk, men det er også bekymring for at man vikler seg inn i nye kriger med store russiske tap, slik som i Afghanistan og Tsjetsjenia. På spørsmål om hvordan man stiller seg til å sende russiske bakketropper til Syria, svarer 53% av russerne at man er imot dette.³⁹ Putinregimet ville raskt tape omdømme om Russland havner i kriger med store menneskets-tap. I så måte er ikke forskjellen til USA så enorm.

Putin er pragmatiker og, som Allen Lynch formulerer det, en mann uten sans for abstrakt tenkning. Han ser ikke på Vesten som en fiende og har ingen ideologiske hemninger mot Vesten som sivilisasjon, slik andre i Russland har. Han ser det slik at det er vanskelig å erstatte de fordelene Russland har av et fungerende forhold til Vesten, særlig til Europa. Det har også vist seg at teorien om den multipolare verden kun er en forholdsvis løs

talemåte, fordi de ulike kandidatene som skal utgjøre polene som skal balansere Vestens og USAs dominans, slik som Kina, India, Russland osv. alle hver for seg har en viss interesse i et nært forhold til Vesten. Vi er antakelig nærmere sannheten om vi sier at verden gradvis blir mer fragmentert enn tidligere. Det er kun 100 år siden at de vestlige land styrte over et globalt kolonivelde. USA skaltet og valt med land som var en slags halvkolonier. Dette er fortid. Oppløsninga av Vestens dominans begynte med den første verdenskrig og den russiske revolusjon. I dag ser vi en sterk tendens til at stater utafør Vesten agerer på egen hånd og vokser i økonomisk styrke. De pågående forskyvningene i verdensøkonomien, der BRICs landene i 2016 for første gang har et større samlet BNP enn G7-landene (31.2% mot 31% av verdens BNP), illustrerer disse endringene. Det blir mindre og mindre snakk om et dominerende sentrum. Vi ser en økning av konflikter som Vesten ikke makter å styre og som vil finne sine løsninger ut fra lokale maktforhold. Dette innebærer ikke nødvendigvis en bedre eller mer fredelig verden. I en slik verden kan det bli krevende for USA å opprettholde sitt hegemoni og sitt alliansenettverk, men trolig mye vanskeligere for et land som Russland å bygge varige og fordelaktige allianser.

NOTER

- 1) Jeg takker Rune Skarstein for kommentarer og endringsforslag
- 2) General Curtis Scaparotti, NATOs øverstkommanderende for Europa, her sitert etter Bettina Renz, «Why Russia is Reviving Its Conventional Military Power», *Parameters*, 46, Summer 2016, s. 23.
- 3) Anton Bebler, «Crimea and the Russian-Ukrainian Conflict», *Romanian Journal of International Affairs*, Vol 15, March 2015, s. 39.
- 4) Mark Galeotti, *Jane's Intelligence Review*, januar 1997, s. 4. Det var på bakgrunn av denne situasjonen at man etter hvert begynte å omforme sine væpnede styrker mot en tallmessig mindre og mer profesjonell krigsmakt. Jf Margarete Kleins bidrag i dette Vardøger-nummeret.
- 5) Tallene er hentet fra J. Günther, M. Kristalova og U. Ludwig, «Unmittelbare und mittelbare Folgen der Wirtschaftssanktionen», *Russland-Analysen*, Nr. 325, 18.11.2016 s. 22 og G. Deubner og A. Schwabe, «Zwei Jahre Wirtschaftskrise», i samme nr av *Russland-Analysen*, s. 5. Som kjent er det en god del motstand mot sanksjonene i Europa. USA, som i forhold til EU har et lite varebytte med Russland, er drivkrafta bak sanksjonene.
- 6) Gorbatsjov sitert etter Iver Neumann, *Russia and the Idea of Europe*, Routledge, London 1996, s. 163
- 7) «Bush Defines a More Modest Role for U.S. in Europe», *International Herald Tribune*, 21.07.1989.
- 8) På den politiske venstresida ble Vestens kamp for en ultraliberal kapitalisme i øst klart skildret av Peter Gowan, «Western Economic Diplomacy and the New Eastern Europe», *New Left Review* Nr 182, July/August 1990, s. 63-84. Gowan hevdet her at med denne vestlige politikken, ville det ikke bli noe rom for sterke sosialdemokratiske bevegelser i Øst-Europa, men kun en konflikt mellom

- liberal-kapitalistiske og autoritære populistiske og nasjonalistiske partier (s. 80). Dette var en ganske presis spådom om hva som skulle komme.
- 9) Genscher i intervju med *Die Zeit* 30.08.1991, s. 5.
 - 10) Se Mary E. Sarotte, «A Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion», *Foreign Affairs*, 93, September/October 2014, s. 90-97.
 - 11) Intervju med Gorbatsjov i *Daily Telegraph*, 7.5.2008.
 - 12) Andrei Tsygankov, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*. Rowman & Littlefield, Lanham, 2. utgave, 2010, s. 37. Ideen om at det blir mindre krig dersom alle stater får en form for demokratisk og parlamentarisk kontroll med regjeringene som fører krig, går tilbake til Immanuel Kant og hans bok *Den evige fred*, forfattet i 1795.
 - 13) *Ibid*, s. 41.
 - 14) Om de vestlige lands forhold til Sovjetunionen og Øst-blokken i Gorbatsjov-perioden se David Lane, *The Capitalist Transformation of State Socialism*, Routledge, London 2014, særlig kapittel 10 The international context.
 - 15) Se Erik Krag, *Kampen mot Vesten i russisk åndsliv*, Universitetsforlaget, Oslo 1932, ny utgave Oslo 1990. Se også Rudi Dutschke, *Versuch, Lenin auf die Füße zu stellen. Über den halbasiatischen und den westeuropäischen Weg zum Sozialismus*, Wagenbach, Berlin 1974. Han mente at Russland og Sovjetunionen var preget av det Marx kalte den asiatiske produksjonsmåten, og at dette var forklaringen på at den russiske revolusjon degenererte til stalinisme.
 - 16) *International Herald Tribune*, 18.06.1992, s. 1-2
 - 17) Tsygankov op. cit., s. 59
 - 18) I alliansens strategi-konsept vedtatt i 1991 het det: «Alliansens målsetting er rent defensiv (purely defensive): ingen av dens våpen vil noensinne bli benyttet unntatt i sjøforsvar.» Det var dette som ble endret da NATO vedtok et nytt charter i 1999 og åpnet for offensiv krigføring.
 - 19) Den indiske statsminister i 1999, Atal Vajpayee, mente til og med at Indias prøvesprengning av atomvåpen ble rettferdiggjort i lys av den usikkerhet som Kosovo-krigen skapte. Se *Vardøger*, Nr 26-2000, s. 227
 - 20) Svensk debatt er opptatt av den økende NATO-oppbygging i Østersjøområdet og Sveriges situasjon etter at den såkalte værdland-avtalen er inngått mellom NATO og Sverige. Den tillater NATO å flytte tropper raskt inn i Østersjøområdet via svensk territorium, for eksempel amerikanske tropper som i dag er stasjonert på Værnes i Norge, kun 400 km fra Østersjøen. Om man tenker muligheten for at lokale konflikter i tilknytning til den russisk-talende befolkninga i Baltikum munner ut i en storkonflikt, vil Sverige med en slik avtale lettere bli trukket inn og risikere anfall fra Russland. Ifølge oberst Lennart Uller er ikke dette «en välbetänkt säkerhetspolitik». Se Uller, «Värdlandavtalet och en kris i Baltikum», *Kungliga Krigsvetenskapliga Akademiens Handlingar*, Nr 3, juli/september, 2015, s. 164. Uller argumenterer også imot svensk NATO-medlemskap. Sverige vil ikke øke sin sikkerhet med et NATO-medlemskap, men muligheten for å bli trukket inn i konflikter vil øke. Se Uller, «Om värdet av Natomedlemskap», *Kungliga Krigsvetenskapliga Akademiens Handlingar*, Nr 1, januar/mars, 2016, s. 29-31.
 - 21) John Mearsheimer, «Why the Ukrainian Crisis Is the West's Fault», *Foreign Affairs* September/October 2014, s. 83.

- 22) Se magasinet *Time*, 9. oktober 1995, med overskrifta «The Western Alliance goes East».
- 23) Robert Gates, *Duty. Memoirs of a Secretary at War*, Knopf, New York 2015, s. 150 og 157.
- 24) *Time*, 9. okt. 1995.
- 25) Tsygankov, op. cit., s. 96. Den liberale Kosyrev ble i januar 1996 byttet ut med Evgenij Primakov som utenriksminister. Han vekta i større grad samarbeid med land som Kina og India, som en motvekt mot Vestens hegemoni.
- 26) Tsygankov, op. cit., s. 67.
- 27) Jf Pähl Ruin, «Baltikums svagaste länk», *Internationella Studier*, Nr 2, 2015, s. 12.
- 28) A. Solschenizyn, *Die russische Frage am Ende des 20. Jahrhundert*, Piper, München 1994, s. 140 og s. 128.
- 29) Russerne er neppe særlig mer religiøse enn andre europeiske folk. På spørsmålet «Hvor viktig er religion i Deres liv?» svarer i februar 2016 kun 6% meget viktig. 62% svarer enten ikke særlig viktig eller overhodet ikke viktig. Se *Russland-Analysen*, Nr 335, 26.05.2017, s. 8.
- 30) Sitatene fra Ziuganov er hentet fra N. Rabotiazhev og E. Solov'ev, «From Lenin to Danilevskiy. The Changing Geopolitical View of the Russian Federation», *Russian Politics and Law*, 46, May-June 2008 s. 27-42.
- 31) Sitert etter Tsygankov, *Russia's Foreign Policy*, op. cit., s. 131.
- 32) Allen C. Lynch, *Vladimir Putin and Russian statecraft*. Potomac, Washington 2011, s. 104-105.
- 33) Se *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.10.2009
- 34) Jf argumentene for dette synet hos Renz, op. cit.
- 35) Renz, op. cit., s. 26-27.
- 36) *SIPRI Yearbook 2015*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 98.
- 37) Renz, op. cit., s. 32.
- 38) Bebler, op. cit., s. 50.
- 39) *Russland-Analysen*, Nr 309, 5.2.2016 s. 12.