

Avskrekking og beroligelse. Hvilken effekt har denne politikken, herunder basepolitikken, hatt for Russlands politikk overfor Norge?

Julie Wilhelmsen
Seniorforsker, NUPI
jw@nupi.no

Introduksjon

Etter at Russlands angrepskrig mot Ukraina begynte 24. februar 2022, kan Norges mangeårige kalibrering av politikken mellom avskrekking og beroligelse synes å være irrelevant. Noen har til og med ment at hovedproblemet med NATOs politikk overfor Russland er at den ikke har vært ensidig avskrekkende nok.¹ Men hvilken effekt har Norges balansepolitikk hatt på russisk politikk? Hvorfor og når sluttet den å fungere slik den var ment å fungere? Og vil en slik politikk ha noen funksjon i fremtiden? Denne rapporten tar utgangspunkt i tesen om at det ikke er en selv som bestemmer hva som ser truende ut for motparten og legger vekt på at Russland har vært en politisk enhet i endring. Den beskriver hvordan Kremles fortolkning av Norge og norske sikkerhetspolitiske tiltak har endret seg over tid. Spesielt siden den russiske annekteringen av Krim i 2014, som utløste et tettere militært samarbeid i nord mellom Norge og nære allierte, har balansepolitikken mistet sin signalkraft.

Avskrekking og beroligelse som kommunikasjon – mottakerens lesning avgjør

Den norske balansepolitikken mellom avskrekking og beroligelse overfor Sovjetunionen og Den russiske føderasjon har fungert som en kommunikasjonsstrategi. Gjennom denne politikken har man ønsket å markere klart at Norge kan forsvare sitt territorium og sin suverenitet, for eksempel gjennom NATO-medlemskap, samtidig som beroligende signaler blir sendt om at man ikke ønsker å true Russlands territorium og suverenitet.² Troverdigheten i kommunikasjonen har ligget i at muntlige forsikringer om egne defensive intensjoner er manifestert i konkrete politiske tiltak, for eksempel i form av de såkalte selvpålagte

Takk til Kristin Haugevik, Øyvind Svendsen og Ole Martin Stormoen for kommentarer og innspill. Alle synspunkter, feil og mangler står for forfatterens regning.

¹ For en tidlig versjon av dette argumentet se Edward Lucas, *Den nye kalde krigen*. Oslo: Gyldendal, 2008.

² Olav Riste, *Norway's Foreign Relations*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001, 214–217.

restriksjonene.³ Som alltid når det gjelder kommunikasjon, er det mottaker som tolker signalene. Heri ligger utfordringen i det komplekse samspillet mellom Norge og Russland i sikkerhetspolitikken: At Norge etter eget skjønn signaliserer og praktiserer både avskrekking og beroligelse, betyr ikke at Russland oppfatter det slik. Dette er vesentlig, fordi det er Russlands egne trusselvurderinger som former denne statens sikkerhetspolitikk.⁴

Debatten har gått høyt rundt spørsmålet om hvorvidt Norge i de senere år har endret balansen mellom avskrekking og beroligelse, eller ikke. Sannsynligvis er påstanden om at norsk politikk ligger fast ikke helt korrekt. Også Norge er en politisk aktør i endring. På tross av at Norge praktiserer konsensus i utenriks- og sikkerhetspolitikken, skjedde en dreining i retning av større vekt på avskrekking under Solberg-regjeringen.⁵ Dessuten endres norsk sikkerhetspolitikk i samspill med andre vestlige enheter og aktører. Den umiddelbare adopteringen av EUs sanksjonsregime mot Russland i 2014, uten noen justering for å tilpasse pakken til Norges spesielle interesser, kan tjene som ett eksempel. Hvorvidt det har skjedd en glidning i balansen mellom avskrekking og beroligelse i norsk politikk siden 2014, er imidlertid ikke så vesentlig. Grovt sett kan en godt si at akkurat denne delen av norsk politikk har ligget rimelig fast. Viktigere er det at denne politikken må sees i kontekst av endringer i norsk politikk på andre felt overfor Russland og endringer i alliertes forhold til Russland. Andre staters fremferd (noen ganger i samarbeid med Norge) påvirker russisk sikkerhetspolitikk.⁶ Enda viktigere er det at Russland, som er 'leser' av norske og alliertes uttalelser og tiltak, er en aktør som har vært i kraftig endring.

Fra pragmatisk partner til USAs fiendtlige forlengede arm

Da Gorbatsjov lanserte det såkalte Murmansk-initiativet i 1987 omformulerte han nordområdene fra å være en arena for potensiell sikkerhetspolitisk konfrontasjon mellom øst

³ Fra Langtidsplanen *Prop. 14S* (2020-2021) punkt 2.2.1: 'Sentrale elementer (i beroligelse av ikke-allierte) har vært base-, atom- og anløpspolitikken, samt retningslinjene for utenlandsk militær aktivitet i Norge.'

⁴ For teorien som underbygger dette perspektivet se Jennifer Mitzen "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma." *European Journal of International Relations* 12 (3) 2006, Jennifer Mitzen og Randall L. Schweller "Knowing the Unknown Unknowns: Misplaced Certainty and the Onset of War." *Security Studies* 20 (1) 2011, Eric Van Rythoven "The Securitization Dilemma." *Journal of Global Security Studies* 5 (3), 2020.

⁵ Julie Wilhelmsen og Kristian L. Gjerde "Norway and Russia in the Arctic: New Cold War Contamination?" *Arctic Review on Law and Politics*, 2018 <https://doi.org/10.23865/arctic.v9.1334>

⁶ Julie Wilhelmsen "Spiraling toward a New Cold War in the North? The Effect of Mutual and Multifaceted Securitization." *Journal of Global Security Studies*, 2020 <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa044>

og vest, til en der internasjonalt og regionalt samarbeid kunne florere.⁷ Dette bildet av nordområdene som en samarbeidsarena kom til å prege russisk-norske relasjoner gjennom nesten 30 år. På nittitallet styrket regionale eliter sin makt på bekostning av Moskva, og oppmerksomheten om rikets sikkerhet i nord forvitret. Men selv etter at Putin kom til makten (1999/2000) og begynte prosessen med å opprette ‘maktvertikalen’, som innebar at regionene igjen måtte avstå denne makten, vedvarte det offisielle Russlands syn på Norge som ‘vennligsinnet’.⁸ Sett fra Kreml var avskrekkingskomponenten i form av norsk NATO medlemskap ikke lenger så truende. Bakteppet i begynnelsen av 2000-tallet var satsningen på krigen mot internasjonal terrorisme, der Russland og USA/NATO arbeidet sammen mot en felles fiende. Dessuten var dette en periode der de økonomiske reformatorene sto relativt sterkt i det russiske regimet. På tross av at Kremles retoriske mobilisering rundt USA som en svikefull partner skjøt fart alt etter Irak-krigen i 2003, ble ikke norsk politikk lest gjennom denne linsen.⁹ Det var en gjensidighet og tillit i forholdet mellom Russland og Norge. Norske samarbeidsinitiativer og beroligende tiltak ble i stor grad lest som nettopp det de var, og kunne møtes positivt fra russisk side. En manifestasjon av dette var det tillitsskapende militære samarbeidet Norge hadde med Russland frem til 2014.¹⁰ Norske forsøk på å dra NATOs oppmerksomhet nordover (for eksempel ved ‘nærområdeinitiativet’ 2008), ble ikke møtt med sterke reaksjoner. Likeledes leste Norge russisk politikk med et relativt tillitsfullt blikk. Opptrappingen av russisk militær aktivitet i nordområdene ble fremstilt som nettopp det Kreml selv oppfattet det som, nemlig en ‘legitim’ ‘normalisering’ så sent som i 2012.¹¹

Likevel, Kremles generelle klagemål over USAs angivelige maktmisbruk og alenegang i verden vokste fra 2003. Aksentueringen av USA/Vesten som fiende henger sammen med den indre-politiske utviklingen og statens økende kontroll over informasjonssfæren. På tross av at opposisjonen mot Putin-regimet aldri har vært av stort omfang, valgte man å mobilisere rundt en mer nasjonalistisk og anti-vestlig agenda som tilsvar til de første regime-kritiske demonstrasjonene i store russiske byer i 2011 og 2012. Den gryende opposisjonen gjorde også

⁷ Prosessen som oppsto i kjølvannet av dette initiativet bidro direkte og indirekte til oppstarten av en rekke formative samarbeidstiltak i Arktis (Kristian Åtland “Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic.” *Conflict and Cooperation*, 43 (3) 2008.)

⁸ Det fantes imidlertid stadig russiske røster som fremhevet rest- trusselen fra NATO i denne regionen (Marlene Laruelle “Resource, State Reassertion and International Recognition: Locating the Drivers of Russia’s Arctic Policy.” *The Polar Journal*, 4 (2) 2014).

⁹ Frem til 2014 var det ikke i nord at NATO satset og opererte.

¹⁰ I 2013 kunne Utenriksdepartementet melde at de to landene gjennomførte rundt 20 ulike fellestiltak med aktiviteter innenfor alle forsvarsgrener årlig (<https://www.highnorthnews.com/nb/lite-kontakt-mellom-norske-og-russiske-forsvarsmyndigheter>)

¹¹ Wilhelmsen og Gjerde, 2018 op.cit., note 38.

at maktetatenes, spesielt FSBs, innflytelse i regimet øket. Dette er etater som har stor tro på at tvangsmakt kan løse politiske problemer og som alltid har hatt et kritisk blikk på fremmede makter. I kjølvannet av demonstrasjonene ble de første ‘fremmed-agent’-lovene, som brennemerker og hemmer opposisjonelle aktører og medier, innført, mens statlige medier i økende grad ble et instrument for systematisk formidling av anti-vestlig retorikk. I over 10 år har altså kampen mot innenrikspolitisk opposisjon vært uløselig knyttet til regimets mobilisering rundt ‘kampen mot Vesten’.

Det er spesielt tre anklager som har blitt kultivert i den offisielle russiske retorikken, og som til slutt føres sammen til det som nærmest er en konspirasjonsteori. Den første anføres under betegnelsen *Fargerevolusjoner* og er en påstand om at Vesten med USA i spissen nører opp under folkelig demonstrasjoner, ideologisk og økonomisk, for å velte statsledelsen i uavhengige stater. Kremles eksempler er Georgia 2003, Ukraina 2004, Den arabiske våren/Libya 2011 og Ukraina 2014.¹² Den andre gjelder angivelig folkerettsstridig militær intervensjon (ofte i kjølvannet av en Fargerevolusjon) med henvisning til Responsibility to Protect-doktrinen. Kremles eksempler er Kosovo 1999, Irak 2003 og Libya 2011.¹³ Den tredje påstanden som har blitt fremhevet med økende kraft etter krigen mot Ukraina fra 2014, er at NATO-utvidelser og fremrykking av NATO/USAs militære baser og infrastruktur (nærmere Russlands grenser), er av offensiv og truende art.¹⁴ Disse anklagenes økende dominans i russisk offisiell diskurs utgjorde et uforløst reservoar for å omdefinere Norge fra vennligsinnet til truende, dersom Kreml skulle komme til å sette likhetstegn mellom Norge og USA/NATO.

Det er da også det som skjedde i kjølvannet av Russlands annektering av Krim og intervensjon i øst-Ukraina i 2014. Selv om både Russland og Norge i utgangpunktet insisterte på å skjerme nordområdene fra Ukraina-krigens konfrontasjonslogikk, ble Kremles lesning av norsk politikk etter hvert preget av konspirasjonen om USA og det som nå ofte omtales som ‘Det kollektive Vesten’ sine aggressive hensikter. Norsk politikk ble derfor etter hvert tegnet inn som del av en bred vestlig offensiv, anført av USA mot Russland. I en slik forståelsesramme ble norsk menneskerettighetskritikk og støtte til NGOer fremstilt som fremstøt for å skape

¹² Tracey German “Harnessing Protest Potential: Russian Strategic Culture and the Colored Revolutions.” *Contemporary Security Policy*, 41 (4) 2020.

¹³ Roy Allison, *Russia, the West & military Intervention*. Oxford: Oxford University Press, 2013; Oscar Jonsson, *The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2019.

¹⁴ Julie Wilhelmsen og Anni Roth Hjermann “Russian Certainty of NATO Hostility: Repercussions in the Arctic.” *Arctic Review of Law and Politics*, 2022 <https://doi.org/10.23865/arctic.v13.3378>

Fargerevolusjon i Russland. Norges tilslutning til sanksjonsregimet i 2014 ble omdefinert fra rettmessig straff for folkerettsbrudd til et økonomisk våpen i krigføringen mot Russland. På det sikkerhetspolitiske felt ble balansepolitikken kalibrering i form av beroligende tiltak avvist som spill for galleriet, et tynt retorisk ferniss for å skjule en ren avskrekkingsagenda drevet av offensive hensikter.

I verste mening, med konsekvenser for konkret politikk

På tross av at Russland er vant til å operere med en dobbelt virkelighet og at løgnen har en plass i russisk propaganda, kan en ikke regne med at ideen om Vestens offensive hensikter ikke er den faktiske forståelsehorisonten i Kreml. Denne ideen har lange historiske røtter og er re-artikulert så ofte og nitid gjennom Kremles egenproduserte ekkokammer, at det er sannsynlig at den er en virkelighetsoppfatning. Uavhengig av hvilken konklusjon en måtte trekke i spørsmålet om hvorvidt Kreml tror på sine egne fremstillinger, er det en kjensgjerning at russisk politikk de siste årene føres i tråd med denne ideen - og med farlige konsekvenser. Utfordringen for Norge er altså at Russland fra ca. 2016 har fremstilt norsk innsats for å styrke avskrekkingskomponenten, gjennom blant annet å medvirke til at allierte øker sitt nærvær i nord og at NATO vender hjem, som et forspill til aggresjon. Norske beroligelsestiltak farges av dette skeptiske blikket og fungerer ikke slik de er tenkt. Dette er et rimelig tydelig mønster hvis vi ser på noen illustrerende eksempler de siste årene:

I 2016 ble det besluttet at en gruppe US marines skulle være stasjonert i Norge på 'rotasjonsbasert trening'. Fra Norge ble det anført at den selvpålagte basepolitikken sto ved lag, beroligende signal overfor Moskva ble fortsatt sendt.¹⁵ Moskvas lesning var imidlertid at basepolitikken ble brutt og at dette var 'nok et steg i en betraktelig intensivt amerikansk-ledet militær opptrapping som kommer i kjølvannet av et anti-russisk hysteri.'¹⁶

I 2018 fremstilte NATO storøvelsen Trident Juncture i Norge som defensiv. Formålet var å demonstrere alliansemedlemmenes enhet og egen avskrekkingsevnes kredibilitet.¹⁷ Russiske talsmenn hevdet imidlertid at 'selv om NATO fremstiller det som noe annet, er Trident Juncture egentlig en forberedelse til en storskala militær konflikt i regionene som grenser til Russland'.¹⁸

¹⁵ Wilhelmsen, 2020 op.cit. 11-15.

¹⁶ Det russiske utenriksdepartementet 28/10/16 URL: http://www.mid.ru/press_service/spokesman/answers/-/asset_publisher/OyrhusXGz9Lz/content/id/2508717

¹⁷ <https://www.russiamatters.org/analysis/natos-trident-juncture-exercise-deterrence-signal-russia>

¹⁸ <https://www.rt.com/oped/441627-arctic-nato-trident-russia/>

Under NATO-øvelsen varslet Russland plutselig at de ville gjennomføre skyteøvelser utenfor Molde-kysten.¹⁹

Norske krigsskip seilte i september 2020 inn i russisk økonomisk sone nær Kolahalvøya sammen med britiske og amerikanske skip. Norske skip har øvet utenfor Kolahalvøya tidligere, men da sammen med russiske skip. Mens allierte uttalte at hensikten var å opprettholde freden og utøve retten til fri navigering i Nordområdene, satte russisk UD de uttalte målene for øvelsen opp mot det de anså som 'realiteten', nemlig en generell opptrapping av NATOs nærvær i Nordområdene.²⁰ At det russiske forsvaret i denne perioden har øvet innenfor norsk økonomisk sone flere ganger, også på veldig kort varsel, illustrerer hvordan russisk politikk følger antakelsen om at alliert avskrekking er offensiv og beroligessignalene falske.

I februar/mars 2021, ble fire amerikanske B-1B Lancer bombefly sent for midlertidig stasjonering på Ørlandet. Russisk UD fremholder igjen at denne avgjørelsen sees som en 'handling i en kjede av intensivert militær aktivitet i Nordområdene og i umiddelbar nærhet til Russlands grenser'.²¹ Ordlyden er enda sterkere da tilleggsavtalen med USA annonseres i april 2021. Avtalen ble fremstilt som nok et bevis på at Norge hadde forlatt sine selvpålagte restriksjoner, og var angivelig helt i tråd 'med NATOs militære oppbygning og aktive involvering i Arktis.'²²

Beroligelsespolitikken fremtidige betydning

Selv om mer tillitsfulle fremstillinger av Norge fremdeles forekommer i russisk offisiell tale, er de nesten utelukkende knyttet til bilaterale forhold og forekommer når Norge *ikke* rammes inn som alliertes fiendtlige, forlengede arm.²³ Påstander om falske beroligessignal og offensive hensikter bak alliert avskrekking har blitt hevdet med økende intensitet de senere år, og peker i retning av at norsk kalibrering mellom avskrekking og beroligelse ikke lenger har en merkbar påvirkning på russisk politikk. Derimot kan det argumenteres for at beroligelsestiltak fra

¹⁹ For en lignende argumentasjon om årsaken til russisk militær posisjonering se Kristian Åtland, Thomas Nilsen, og Torbjørn Pedersen. 'Military Muscle-Flexing as Interstate Communication: Russian NOTAM Warnings off the Coast of Norway, 2015–2021.' *Scandinavian Journal of Military Studies*, 5 (1) 2022. <https://sjms.nu/articles/10.31374/sjms.133/>

²⁰ [In a controversial move, Norway sails frigate into Russian economic zone together with U.K. and U.S. navy ships.](https://www.ria.ru/20210211/naraschivanie-1597072485.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)

²¹ https://ria.ru/20210211/naraschivanie-1597072485.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

²² <https://thebarentsobserver.com/en/security/2021/04/moscow-oslo-destroys-russian-norwegian-relations-Zakharova-erupts-in-fury> (Barents Observer)

²³ <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/russian-reframing-norway-as-an-outpost-for-nato-offensives>

mektige alliertes side kunne hatt en innvirkning. Dette ble (kortvarig) illustrert med det amerikansk-russiske toppmøtet som Biden-administrasjonen initierte i 2021, og samarbeidet om strategisk stabilitet i kjølvannet av dette.²⁴

Russlands angrepskrig mot Ukraina fra 24. februar 2022 ser ut til å umuliggjøre ethvert initiativ til kontakt og beroligende tiltak overfor Moskva. Hvilken hensikt vil en balanse mellom avskrekking og beroligelse overfor Russland ha i fremtiden? Dagens russiske regime er blindet av sin egen konspirasjon om Vesten/NATO og derfor Norges offensive intensjoner. Dessuten ser det også ut til å råde uvisshet på norsk side om hvorvidt Putin-ledelsen kan ha offensive intensjoner mot Norge. Selv folk som har avvist dette scenariet som urealistisk (inkludert undertegnede), har siden februar kommet i tvil om Putin-regimets evne til å kalkulere risiko og handle med Russlands begrensninger for øyet.

Likevel er det urealistisk og lite konstruktivt å argumentere for en ensidig avskrekkingsspolitikk overfor fremtidens Russland, med eller uten Putin. Spesielt når NATO blir utvidet med Sverige og Finland, og NATO-grensen mot Russland blir dobbelt så lang, vil det være et behov for å signalisere at alliansen ikke har offensive hensikter. Dette vil gjøres best gjennom konkrete, beroligende tiltak, og ikke utelukkende gjennom ord. I Norges tilnærming til Russland må det dessuten vurderes kritisk hvordan andre staters framferd endrer den russiske oppfatningen av Norge. Det vil være klok politikk å formidle klart til allierte at avskrekkingssignalisering ikke bør overdrives nær Russlands grense, og søke støtte for slik intern ansvarliggjøring hos for eksempel Finland, som også har en tradisjon for pragmatisk russlandspolitikk.

En fortsatt vektlegging av beroligelsespolitikken vil være svært viktig for å overbevise og styrke krefter på russisk side som ønsker et pragmatisk og samarbeidende forhold til Vesten. På tross av krigsmobiliseringens umiddelbare effekt i form av samhold i den russiske ledelsen rundt en militaristisk, anti-vestlig og kostbar linje, vil resultatet på sikt kunne bli opposisjon mot denne linjen, til og med i deler av ledelsen og ikke minst i regionene. Da vil Norge, med sin geografiske plassering i nordområdene, være i en særstilling når det gjelder mulighetene for å fremme en politikk som signaliserer defensiv intensjon og vilje til samarbeid. Ikke bare har Norge en konkret og positiv erfaring med å gjennomføre en slik politikk, nordområdene/Arktis

²⁴ <https://www.armscontrol.org/act/2021-07/news/us-russia-agree-strategic-stability-dialogue>, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11694>, <https://www.russiamatters.org/analysis/us-russia-strategic-stability-dialogue-purpose-progress-challenges-and-opportunities>

er også det området Russland mest konsekvent omtaler som en lavspenningssone for samarbeid og utvikling.