

Dette manuskriptet er publisert som:

Lars Rowe og Geir Hønneland:  
'Norge og Russland: Tilbake til normaltilstanden'  
*Plan*, Vol 24 Nr 2, 2010, s. 133-147

Den endelige, autoritative versjonen er tilgjengelig på [www.idunn.no/ts/nof/2010/02](http://www.idunn.no/ts/nof/2010/02)

# Norge og Russland: Tilbake til normaltilstanden

*Av Lars Rowe og Geir Hønneland, Fridtjof Nansens Institutt*

## **Abstract: Norway and Russia: Back to Normality**

The Norwegian-Russian relationship from the time of the Soviet collapse in 1991 to the present is discussed in this article. It is argued, in a historical perspective, that the 1990s must be understood as an anomaly or, alternatively, a state of emergency. With the post-Soviet economy in ruins, previously unthinkable opportunities began to open up. It is asserted that this state of emergency has now come to an end. Assisted by soaring petroleum prices, President Vladimir Putin was able to lead his country out of the transitional misery and towards what he, and the average Russian, would perceive as Russia's rightful place in international politics. Although this is a well-known fact, it is evident that some sectors of the Norwegian public and foreign aid establishment are still stuck in the 1990s in their perception of Russia. We therefore recommend that all projects involving Norwegian aid to Russian recipients be terminated.

*Keywords:* Barents Euro-Arctic Region, environment, foreign aid, health, Norway, post-soviet transition, Russia

Forholdet til Russland er den viktigste bilaterale forbindelsen i norsk utenrikspolitikk. Gitt de to landenes størrelse vil eventuelle variasjoner i det norsk-russiske forholdet i all hovedsak komme som resultat av endringer i Russland, ikke i Norge. Derfor må norsk politikk overfor Russland i stor grad være en tilpasningspolitikk. Det norske handlingsrommet bestemmes av hva som til enhver tid rører seg i øst, og utviklingen i russisk politikk er av stor viktighet for utformingen av norske strategier overfor den mektige naboen.

I tiåret etter Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 ble det utviklet en norsk russlandspolitikk som skiller seg fra alle andre tiders, i en periode som i et historisk perspektiv må kunne betegnes som en unntakstilstand. Russland, arvtakeren til unionen av sovjetiske sosialistiske republikker, lå høsten 1991 i stor grad åpent for vestlige interesser. Riktignok hadde norske myndigheter hatt et begrenset innsyn, for eksempel i sovjetiske miljøproblemer, også før det.<sup>1</sup> Likevel var det unionens sammenbrudd som innvarslet en ny æra i Russlands forhold til omverdenen. Det var en periode der de vanlige spillereglene for vestlige aktørers interaksjon med russiske motparter i stor grad var opphevet, der nye og tidligere utenkelige prosesser kunne finne sted, og der den oppløste sovjetstaten i mange

---

<sup>1</sup> Den norsk-sovjetiske miljøvernkommissjonen ble etablert i 1988 etter at norske myndigheter i flere år hadde arbeidet for å få til samarbeid med Sovjetunionen på dette området. Det første initiativet til et miljøvernssamarbeid ble faktisk tatt i Konstantin Tsjernjenkos korte regjeringstid tidlig på 1980-tallet, selv om et offisielt møte mellom norske og sovjetiske miljøvernmyndigheter ikke kom i stand før i 1986 (Fylkesmannen i Finnmark 1987).

tilfeller var avhengig av vestlig assistanse. Det er vår oppfatning at denne unntakstilstanden i forholdet mellom Russland og Vesten nå er forbi, noe som naturligvis vil måtte få konsekvenser også for Norges politikk overfor Russland.

Norsk russlandspolitikk hviler på tre hovedpilarer: 1) den overordnede sikkerhetspolitiske konteksten; 2) havrett og fiskeriforvaltning i Barentshavet; og 3) de bilaterale og multilaterale samarbeidsordningene som utviklet seg med Russland i nord etter at den kalde krigen tok slutt. Den overordnede sikkerhetspolitiske konteksten legger selvsagt rammen for Norges forhold til Russland til enhver tid. Under den kalde krigen var den dominerende; etter Sovjetunionens sammenbrudd modifiseres den av et større antall kontaktflater mellom de to landene. Havrett og fiskeriforvaltning kom til på 1970-tallet, etter at man på FNs tredje havrettskonferanse i 1975 ble enige om prinsippet om 200 nautiske mils økonomiske soner. Samme år ble Norge og Sovjetunionen enige om å etablere en blandet fiskerikommisjon som i fellesskap forvalter de viktigste fiskebestandene i Barentshavet. Mens forholdet mellom Norge og Sovjetunionen fram mot slutten av 1980-tallet var preget av nettopp sikkerhetspolitikk, havrett og fiskeriforvaltning, har kontaktflatene utviklet seg betydelig siden den tid. Det er disse som står i sentrum for denne artikkelen.<sup>2</sup>

I det videre vil vi først argumentere for hvorfor vi mener at Russland er ute av 1990-tallets unntakstilstand og tilbake i normaltilstanden som stormakt, før vi gir en oversikt over de nye samarbeidsordningene som har utviklet seg mellom Norge og Russland etter den kalde krigen. Barentssamarbeidet, miljø og helse står i sentrum. Deretter går vi nærmere inn på det bistandspreget den norske russlandspolitikken fikk på denne tiden, og den mistenksomheten denne til dels avfødte i Russland. Avslutningsvis kommer vi på bakgrunn av den foregående diskusjonen med en policyanbefaling hvor vi argumenterer for at tiden for bistandspregede tiltak i Russland nå bør være forbi.

## **Russland fra unntakstilstand til normaltilstand**

Situasjonen som oppsto i Russland høsten 1991, var verken forutsett eller et resultat av et planlagt hendelsesforløp. Mikhail Gorbatsjov hadde åpenbart mistet kontrollen over reformprosessene han selv hadde satt i gang, og befant seg stadig vekk på etterskudd av utviklingen (Service 2005: 485ff). Boris Jeltsin, framtidens mann, viste seg snart mer handlekraftig enn sin tidligere partikollega, og på mange måter var løpet kjørt etter Jeltsins seier i presidentvalget i den russiske sovjetrepublikken i juni 1991 og det mislykkede gammelkommunistkuppet i august samme år.<sup>3</sup> Sovjetunionen befant seg etter dette i full oppløsning, noe som naturligvis ble observert med stor interesse av en hel verden. Det norske utenriksapparatet var intet unntak, og følgende beskrivelse fra en rapport etter en reise til Murmansk foretatt av norske tjenestemenn i desember 1991 gir et godt innblikk i den rådende situasjonen:

Både fra myndighetshold og næringsiden understreket man sterkt ønsket om norske investeringer, deltakelse i samforetak og norsk engasjement i utviklingen av næringslivet. Turisme, fiskeriforedling, olje- og gass-sektoren, gruvevirksomhet og skogbearbeiding ble nevnt som satsningsområder. Humanitær hjelp var viktig, men bare et aktivt norsk næringsengasjement kunne gi et bidrag til modernisering av industrien og utvikling av nye næringsveier. [...] Samtalene med fylkes- og bymyndighetene var preget av at hele fylkes- og byadministrasjonen er i støpeskjeen.

---

<sup>2</sup> For en oversikt over den sikkerhetspolitiske konteksten fra midten av 1960-tallet til midten av 1990-tallet, se Tamnes 1997. Norsk-russisk/sovjetisk fiskeriforvaltningen behandles i Hønneland 2006, mens Jensen 2008 diskuterer de havrettslige aspektene ved forholdet mellom Norge og Russland.

<sup>3</sup> Utallige framstillinger av denne perioden i russisk historie foreligger, og mange, inkludert vi, vil hevde at årsakene til sammenbruddet lå mange år forut for både Gorbatsjovs tid og Jeltsins ankomst i Kreml. Kotkins (2001) analyse fanger kompleksiteten i årsakssammenhengene bak sammenbruddet.

De tidligere valgte organer med fylkesmann, ordførere, fylkessovjet, by- og kommunesovjeter er delvis avsatt eller skjøvet tilside. President Jeltsin har med samtykke av Russlands øverste sovjet utsatt alle lokalvalg i ett år. I praksis er det for lokalforvaltningen i hele Russland innført en ettårig unntakstilstand.<sup>4</sup> (Miljøverndepartementet 1991)

De norske tjenestemennene hadde funnet det rette uttrykket for å beskrive situasjonen: unntakstilstand. Den mektige naboen var ikke lenger en lukket gigant. Politiske aktører i Murmansk ga klar beskjed om at bare et aktivt norsk (og nordisk) engasjement i næringslivet ville kunne gi det nordvestlige fylket den utviklingen det trengte. Ikke nok med det, Murmansk var i en situasjon der norsk humanitær hjelp ble betegnet som viktig.

Dette var bare begynnelsen. I tiåret som fulgte, skulle Russland – og Murmansk – bli kastet fra krise til krise av de mange anstrengelsene for å omkalfatre den sovjetiske planøkonomien. Forsøkene på en radikal omveltning av den økonomiske orden, den såkalte sjokkterapien, fikk stadig vekk absurde utslag i et land der mentalitet og strukturelle faktorer på ingen måte var i stand til å holde følge med de mange omleggingene av økonomiske forhold. Bare et godt plassert og framtidrettet sjikt av befolkningen var i stand til å berike seg i en tid preget av hyperinflasjon og halsbrekkende privatisering. De ypperste av disse skulle siden gå under navnet oligarker og var i siste halvdel av 1990-tallet i stand til å kontrollere både Russlands økonomiske liv og landets politiske utvikling.<sup>5</sup>

Da Boris Jeltsin overlot presidentstolen til statsministeren Vladimir Putin på årets siste dag i 1999,<sup>6</sup> ble det starten på en ny omveltning i Russland. Gjennom en uventet handlekraft gjenerobret Putin raskt den politiske makten Jeltsin hadde overlatt til sine mektige støttespillere. Hans viktigste virkemiddel i denne sammenhengen var reetableringen av ”maktens vertikal”, som sikret uavbrutte kommandolinjer fra toppnivået i Kreml helt ned til den laveste byråkrat. Putin erklærte at politikk og økonomi var to atskilte sfærer, og at man tilhørte enten den ene eller den andre sfæren. De få oligarkene som fremdeles forsøkte å øve politisk innflytelse, fikk raskt kjenne konsekvensene: ytre eller indre eksil.<sup>7</sup> Godt hjulpet av et økonomisk system som hadde kommet styrket ut av rubelkrisen i august 1998, samt en historisk høy petroleumspris, var Putin i stand til å gjenreise statens tradisjonelle rolle som dominerende aktør i russisk samfunnsliv.

I vår tolkning representerer Putins regjeringstid en tilbakevending til det normale. Det Russland vi har sett utvikle seg på 2000-tallet, er med andre ord ikke en historisk nyskapning. Riktignok har 1990-tallet medført en rekke ikke-reversible endringer som Russland, på samme måte som resten av verden, er dyptgripende påvirket av. Vi tenker her først og fremst på allmenne trekk i globaliseringsprosessen. For eksempel vil det være vanskelig for russiske ledere å kontrollere den russiske befolkningens eksponering for den globale informasjonsflyten via internett, noe som også legger begrensninger på de samme ledernes evne til å styre opinionsdannelsen. Russiske borgere er også flittige brukere av sin rett til å reise utenlands og vil slik måtte bli eksponert for ytre impulser. Likevel ser vi at ensrettingen

---

<sup>4</sup> Overføringen av notatet har skjedd på teknologi som ikke håndterte norsk alfabet. I originalen framkommer derfor æ, ø og å som ae, oe og aa.

<sup>5</sup> Før Russlands andre presidentvalg i 1996 forente oligarkene sine krefter og tilbød en svekket Jeltsin sin støtte. Dette var en forutsetning for at Jeltsin ble gjenvalgt, idet oligarkene kontrollerte alle de opinionsdannende mediene. Støtten var imidlertid ikke gratis, og Jeltsin måtte gi oligarkene betydelig innflytelse på det politiske området. Resultatet var at skillet mellom politikk og økonomi i praksis ble opphevet, og dessuten at enkelte oligarker besatte viktige offentlige verv. Se Hønneland & Jørgensen (2006: 33–36).

<sup>6</sup> Vladimir Putin ble innsatt som fungerende president ved årsskiftet og vant presidentvalget i mars 2000.

<sup>7</sup> Framtredende eksempler på dette er mediemogulene Vladimir Gusinskij og Boris Berezovskij, nå begge bosatt utenfor Russland. Tidligere Yukos-leder Mikhail Khodorkovskij har havnet i et indre eksil, nærmere bestemt i en sibirsk fangeleir. Se Hønneland & Jørgensen (2006: 36–39).

av den russiske politiske debatten siden årtusenskiftet har vært overveldende. Opposisjonelle medier er i fåtall, og regimekritisk journalistikk er forbundet med stor risiko, både for journalistens velferd og, i noen tilfeller, hans eller hennes liv.<sup>8</sup>

## Norsk russlandspolitikk etter den kalde krigen

Da Berlinmuren falt høsten 1989, var den norsk-sovjetiske grensen allerede i ferd med å endres fra en massiv fysisk sperre til en kanal for utstrakt mellomfolkelig kontakt i nord. Mikhail Gorbatsjov var blitt leder av Sovjetunionens kommunistparti i 1985, og to år senere holdt han sin berømte Murmansk-tale, hvor han innvarslet en ny retning for internasjonal politikk i nordområdene (Åtland 2008). Blant tiltakene han foreslo, var internasjonalt miljøsamarbeid og en generell sivilisering av de militærstrategisk viktige nordområdene.

Flere nordiske land forsøkte å inkludere Russland i forpliktende samarbeidsordninger i nord. Finnene arbeidet med planer om en såkalt Storkalott, som ville utvide det etablerte Nordkalott-samarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland til å omfatte også Russland, men Norge kom dem i forkjøpet. Østersjørådet var blitt etablert i mars 1992, og i april samme år kunne den norske utenriksministeren Thorvald Stoltenberg presentere planene om etablering av en Barentsregion; da hadde han allerede sin russiske kollega Andrej Kozyrev med på laget. Kirkenes-erklæringen om etableringen av Den euro-arktiske Barentsregionen ble underskrevet i januar 1993. Barentssamarbeidet skulle foregå på både nasjonalt og regionalt nivå<sup>9</sup> og omfatte en rekke saksfelt. Særlig næringsutvikling, infrastruktur og miljøvern sto sentralt de første årene.

Delvis parallelt med Barentssamarbeidet og delvis som en integrert del av det vokste det i løpet av 1990-tallet fram en rekke nye samarbeidsflater mellom Norge og Nordvest-Russland. Det bilaterale miljøvernssamarbeidet mellom de to landene var blitt etablert i 1988 og organisert i en blandet norsk-sovjetisk miljøvernkommisjon. Forurensningen fra nikkilverket i Petsjenga like ved norskegrensen var det konkrete problemet som gjorde det naturlig å ta opp Gorbatsjovs utfordring om internasjonalt miljøvernssamarbeid i nord (Hønneland & Rowe 2008: 23–27). På norsk side av grensen hadde man registrert sviskader på vegetasjon allerede midt på 1970-tallet. Forskning viste at skadene var resultat av kortvarig, intens påvirkning av svoveldioksid. Smelteverket i Petsjenga hadde på slutten av 1960-tallet begynt å innføre malm fra Norilsk i Sibir, og denne malmen hadde betydelig høyere svovelinhold enn den lokale malmen. Hovedmål i startfasen av det norsk-sovjetiske samarbeidet var å kartlegge miljø- og helsemessige konsekvenser av utslippene for deretter å

---

<sup>8</sup> De eneste virkelig regimekritiske mediekanalene av betydning i Russland er radiostasjonen *Ekho Moskvy* og avisen *Novaja Gazeta*. Særlig sistnevnte har i den senere tid fått kjenne konsekvensene av sin kritiske journalistikk gjennom de mye omtalte drapene på Anna Politkovskaja i oktober 2006 og frilansjournalisten Anastasia Baburova i januar 2009. Journalistdrap er ikke noe nytt fenomen i det postsovjetiske Russland. Et tidlig eksempel er Vladislav Listjev, som ble drept på åpen gate i 1995. Se *Russkaja Mysl* (1995).

<sup>9</sup> På nasjonalt nivå er Det euro-arktiske Barentsrådet øverste organ. Det møtes minst en gang i året og kan konstitueres av de deltakende lands utenriksministere eller ministre fra de aktuelle satsingsområdene. Rådet har sju medlemmer: Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og EU-kommisjonen. I tillegg har ni land observatørstatus, blant dem USA. Formannskapet skifter annenhver høst og rullerer mellom Finland, Norge, Russland og Sverige. På regionalt nivå kommer Regionrådet for Den euro-arktiske Barentsregionen sammen et par ganger i året. Det består av politiske eller administrative ledere for de regionale enhetene som inngår i samarbeidet, for eksempel fylkesordførere i Norge og guvernører i Russland. De opprinnelige medlemsregionene var Lappland län i Finland, Norrbotten län i Sverige, de tre nordligste fylkene i Norge og Murmansk og Arkhangelsk fylker i Russland. Den karelske republikken i Russland ble tatt opp som medlem kort tid etter etableringen av samarbeidet. Siden har følgende områder kommet til: Nenets autonome krets og republikken Komi i Russland, Oulu og Kainuu i Finland og Västerbotten i Sverige. De enkelte land har opprettet sine egne sekretariat for å håndtere prosjekter i regionen. I 2008 ble et internasjonalt sekretariat for hele Barentssamarbeidet opprettet i tilknytning til det norske sekretariatet i Kirkenes.

arbeide for en reduksjon. I 1990 satte Syse-regjeringen i Norge til side 300 millioner kroner til et ombyggingsprosjekt ved nikkelverket.

Snart skulle imidlertid et annet og enda mer skremmende trusselbilde overta. Mot slutten av 1990 begynte rykter å svirre om dumping av radioaktivt avfall i Barents- og Karahavet. Ryktene ble senere bekreftet av en undersøkelseskommissjon oppnevnt av det russiske parlamentet. Lagrene for radioaktivt avfall i Nordvest-Russland var fulle, og man hadde begrenset kapasitet til å gjenvinne avfallet eller sende det ut av regionen. I tillegg til avfall og brukt kjernebrensel fra Nordflåtens aktive ubåter og den atomdrevne isbryterflåten kom atomreaktorene og annet avfall fra ubåter som ble tatt ut av drift i tråd med nedrustningsavtaler Russland hadde inngått. På toppen av dette hadde Tsjernobyl-ulykken i 1986 skapt frykt for usikre atomkraftverk i østblokklandene – i Nordvest-Russland fantes det et atomkraftverk i byen Poljarnyje Zori sør på Kolahalvøya. På norsk side førte usikkerhet rundt situasjonen til en stortingsmelding om atomvirksomhet i våre nordlige nærrområder i 1994 og en egen handlingsplan for atomsaker i Nordvest-Russland i 1995. I 1998 ble det norsk-russiske samarbeidet på dette feltet formalisert gjennom en egen blandet kommisjon for atomsikkerhet. Handlingsplanen for atomsaker ble snart en hovedsatsing i norsk russlandspolitikk; mer enn en milliard kroner ble bevilget til handlingsplanen over en tiårsperiode.

Rundt midten av 1990-tallet ble nok en trussel fra øst identifisert i det norske mediebildet: smittsomme sykdommer. Aller mest skremmende var oppblomstringen av multiresistent tuberkulose som følge av mangelfull behandling av russiske tuberkulosepasienter. Den politiske responsen kom i form av Barents helseprogram i 1999 og aksjonsgruppen for smittsomme sykdommer i Østersjøregionen i 2001. Begge disse programmene var multilaterale, fundert i det internasjonale samarbeidet i henholdsvis Barents- og Østersjøregionen. Innsatsen var særlig rettet mot å innføre Verdens helseorganisasjons (WHO) regime for tuberkulosebehandling i Russland og få ulike russiske styringsinstanser til å samarbeide om oppgaven. De overbefolkede russiske fengslene var viktigste arena for tuberkulosesmitte. Mangel på medisiner, avbrutt medisiner, dårlig koordinering mellom sivile helsemyndigheter og fengselssektoren og ikke minst motvilje mot å innføre det “vestlige” regimet foreskrevet av WHO førte til utvikling av tuberkelbasiller som er motstandsdyktige mot de vanligste antibiotika som brukes mot sykdommen.

Disse tre samarbeidsfeltene representerer flaggskipene i norsk nordområdepolitikk henholdsvis ved avslutningen av den kalde krigen, på midten av 1990-tallet og ved inngangen til det nye årtusenet. Det generelle Barentssamarbeidet, med hovedvekt på næringsutvikling mellom øst og vest i området, var hovedmuskelen i nordområdepolitikken fra 1993 og noen år framover. Utover 1990-tallet ble samarbeidet med russerne innenfor miljø, og særlig atomsikkerhet, det viktigste saksområdet både symbolsk og finansielt. Rundt årtusenskiftet var det gjerne innsatsen for å stoppe spredningen av smittsomme sykdommer fra øst som ble trukket fram når norske myndigheter skulle vise til samarbeidet med russerne i nord. I løpet av en tiårsperiode ble rundt tre milliarder kroner bevilget av Stortinget til ulike tiltak i Nordvest-Russland. Rundt en milliard gikk som nevnt til atomsikkerhet, noe over halvannen milliard til prosjektsamarbeid innenfor miljø, helse, utdanning og forskning (inkludert nær 300 millioner kroner til Barentsprogrammet, som ble fordelt av Barentssekretariatet i Kirkenes). Samtidig var tradisjonelle saksfelt som sikkerhetspolitikk, havrett og fiskeriforvaltning del av norsk russlandspolitikk, uten at de fikk så mye oppmerksomhet i offentligheten som tidligere.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Som nevnt opprettet Norge og Sovjetunionen et felles forvaltningsregime for de viktigste fiskebestandene i Barentshavet i 1975–1976 og har også uløste jurisdiksjonsforhold i området. Se Hønneland (2006) for en oversikt.

Utover 2000-tallet har russlandspolitikken som ble etablert på 1990-tallet, stort sett ligget fast – med atomsikkerhet som den største budsjettposten og videreføring av folk-til-folk-samarbeid i Barentsregionen og prosjektsamarbeid innenfor særlig miljø og helse. Fra midten av 2000-tallet har ”nordområdepolitikk” blitt et nytt fyndord i norsk utenrikspolitikk. 1990-tallets samarbeidsordninger med Russland inngår i dette begrepet, i likhet med blant annet det sirkumpolare samarbeidet i Arktisk råd og innenrikspolitisk satsning i Nord-Norge, men som særlig er rettet mot å berede grunnen for petroleums-samarbeid med Russland i Barentshavet (Hønneland & Jensen 2008).

### **Bistandsdiskurs og ”kald fred”**

Gjennom 1990-tallet fikk vestlige land en historisk sett oppsiktsvekkende tilgang til russiske motparter. For Norges del har tyngdepunktet vært Russlands nordvestlige fylker Murmansk og Arkhangelsk, og i noen grad republikken Karelen.<sup>11</sup> De norsk-russiske samarbeidsfeltene som ble etablert på 1990-tallet, viser at utviklingen i denne perioden var rivende. Nyskapningen som fant sted i forholdet mellom Russland og Norge på 1990-tallet, utgjorde en markert utvidelse av den norske kontaktflaten med Russland og har utdypet innsikten i og interessen for interne russiske forhold blant norske byråkrater, aktivister, journalister og forskere.

Et framtrekkende trekk ved den vestlige, herunder også den norske tilnærmingen til Russland under unntakstilstanden på 1990-tallet var bistandsdiskursen. I ordet *bistandsdiskurs* ligger et sett av innforståtte oppfatninger som preget og, vil vi hevde, fortsatt til en viss grad preger norske holdninger til Russland, og som har dannet rammene for hva som oppleves som akseptabel politisk praksis. Hovedinnholdet i denne diskursen er at Russland etter Sovjetunionens sammenbrudd hadde et sterkt behov for norske og andre vestlige lands hjelp til å kaste av seg det sovjetiske åket.

Denne diskursen ble til tider kombinert med et oppblåst ambisjonsnivå. Et eksempel stammer fra den norske regjeringens handlingsplan for Øst-Europa fra 1994, der det står å lese at målet med Norges samarbeid med reformlandene (det postsovjetiske området) er ”[å] bidra til en grunnleggende omstrukturering av disse samfunn med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling” (Utenriksdepartementet 1995, kap. 5.1). Denne formuleringen kom i en tid da katastrofebeskrivelsene av situasjonen i Øst-Europa florerte i vestlige medier, og må naturligvis forstås på bakgrunn av dette. Det er likevel verdt å påpeke at man vanskelig kan tenke seg at norske initiativer skal kunne bidra til noen ”grunnleggende omstrukturering” av andre lands samfunnsbygning. I tilfellet Russland blir dette selvsagt en absurd tanke. Ikke desto mindre har denne typen formuleringer, om enn i noe modifisert utgave, figurert i norske policydokumenter helt fram til årtusenskiftet (Hønneland 2005: 113).<sup>12</sup> På 2000-tallet har retorikken endret seg – man snakker mer om norske interesser i nordområdene enn om å hjelpe Russland – mens selve politikken altså har ligget fast.

At norske myndigheter gjennomgående har insistert på å betegne tiltak rettet mot Russland som ”samarbeid”, endrer ikke det faktum at det i realiteten har dreid seg om en form

---

<sup>11</sup> Norske myndigheter og frivillige organisasjoner har vært, og er, involvert i store deler av det postsovjetiske området. Det er likevel i Nordvest-Russland, og da først og fremst i Murmansk fylke, at hovedtyngden av prosjektsamarbeid har foregått. I løpet av 1990-tallet utviklet det seg en slags arbeidsdeling mellom de nordiske landene, noe som av russere har blitt påpekt som en merkelig og tildels problematisk praksis. I et intervju vi foretok i forbindelse med en evaluering av aksjonsgruppen for smittsomme sykdommer i Østersjøregionen i 2002–03, refererte en russisk helsebyråkrat til hvordan representanter for de nordiske landene på et møte hadde delt Nordvest-Russland mellom seg med kommentaren «Det er tross alt vårt land» (jf. Hønneland & Rowe 2004: 57).

<sup>12</sup> For en gjennomgang av dette forholdet på miljøvernområdet se Rowe et al. (2007: 4–7).

for bistand. Det er liten tvil om at hensynet til russerne har vært viktig når man har sukret retorikken med samarbeidseufemismen: Utover på 1990-tallet vokste russernes skepsis til vestlige motiver bak støtten til Russland, og mange russere var heller ikke komfortable med den nye russiske åpenheten etter Sovjetunionens sammenbrudd. Samtidig gikk den russiske økonomien fra krise til krise, noe som virket desillusjonerende på folk som hadde satt sin lit til at demokratisering og økonomisk liberalisering skulle gi merkbare positive resultater i deres egen hverdag.

Resultatet var at stadig flere russere mente at man måtte finne sin egen vei ut av uføret Sovjetunionen hadde etterlatt dem i, snarere enn å forsøke å importere vestlige løsninger. Dette ga innhold til begrepet «den kalde freden», som rommer den russiske oppfatningen om at vestlige stater etter den kalde krigen fortsatte sin kampanje for å svekke Russland, nå med andre midler. Begrepet ble introdusert tidlig på 1990-tallet,<sup>13</sup> og unntakstilstanden bar således i seg de første spirene til en ny normaltstand allerede i utgangspunktet. Stemningsskiftet ble eksplisitt under Kosovo-krisen i 1999, da NATO intervenerte mot Russlands serbiske broderfolk i sør. Høyesterettsdommer Putin kom med andre ord til dekket bord.

Etter hvert har den russiske uviljen mot velmenende, men tidvis arrogante, norske og vestlige bistandstiltak manifestert seg på mange ulike områder. Et eksempel fra tidlig på 2000-tallet er motviljen mot innføring av medisineringsregimet DOTS i russisk tuberkulosebehandling. Til tross for de åpenbare fordelene ved dette WHO-støttede regimet har deler av den russiske legestanden gått sterkt imot innføringen av noe de mener er ment for utviklingsland (Hønneland & Rowe 2005). Et annet og kanskje mer dramatisk utslag av at Russland ikke lenger betrakter seg selv som hjelpetrengende, kom i 2007. En sentral norsk medarbeider i det multilaterale atomoppryddingsprogrammet for Nordflåten (*Arctic Military Environmental Cooperation*) ble overraskende stoppet på Sjeremetjevo internasjonale flyplass i Moskva. Etter noe tid kom det fram at russiske myndigheter beskyldte henne for å ha benyttet sitt innsyn i Nordflåtens indre anliggender til å skaffe sensitive opplysninger til veie for norske myndigheter (Rowe 2007).

Det er også flere eksempler i norsk-russisk samarbeid etter den kalde krigen på at russerne blir mistenksomme når de ikke ser noen åpenbar norsk interesse i politikken som føres fra norsk side. Særlig er dette tydelig i deler av det norske arbeidet med atomsikkerhet i Nordvest-Russland. Stikk i strid med hva mange nordmenn later til å tro, utgjør det radioaktive avfallet ifølge både norske og russiske eksperter en svært begrenset fare utover det umiddelbare lokalmiljøet. Når Norge likevel setter inn så store ressurser i arbeidet med å fjerne avfallet, bidrar dette til spekulasjoner om Norge har skjulte motiver, for eksempel militær etterretning. Norsk forsiktighetslinje i fiskeriforvaltningen – som blant annet innebar reduserte fiskekvoter – har også blitt tolket som forsøk på å ødelegge for russisk fiskerinæring (Hønneland 2003: 74–77, 108–109).

## **Behov for en ny norsk russlandspolitikk**

Den russiske normaliseringen medfører selvsagt endrede forutsetninger for det norsk-russiske forholdet. Gitt Norges asymmetriske posisjon vis-à-vis stormakten Russland vil sterkere satsing på multilateralisme være en mulig vei å gå. Dette kan på mange måter ses som en videreføring av Norges politikk overfor Sovjetunionen, som man foretrakk å forholde seg til gjennom multilaterale organisasjoner som FN og NATO. Samtidig finnes det i dag kontaktflater med utspring i 1990-tallet som vil ha verdi også i framtiden. Barentssamarbeidet

---

<sup>13</sup> Stephen F. Cohen var den første som brukte uttrykket *cold peace* i en vitenskapelig artikkel publisert i 1992. Om russiske og vestlige mediers bruk av det se Cohen (2000: 104).

fyller, tross enkelte tilbakeslag,<sup>14</sup> en funksjon som ramme for regionalt samkvem. Det bilaterale samarbeidet innenfor fiskeri- og miljøvernkommissjonene (som riktignok ble etablert på henholdsvis 1970- og 1980-tallet, men som utvidet sine arbeidsområder betydelig på 1990-tallet) er nyttige møteplasser for norske og russiske byråkrater, og vitenskapsfolk fyller en viktig politisk funksjon i forholdet mellom Norge og Russland.

Samtidig er det nå viktig å fjerne det norske gaveaspektet. Finansiering av fellesprosjekter bør etter vår mening i så stor grad som mulig skje på likeverdig basis. Innenfor miljøvernkommissjonen er det allerede en klar tendens til en slik reorientering. For eksempel faset man mot slutten av 2000-tallet ut den direkte finansieringen av kulturminnevern i Russland, ettersom den russiske parten selv nå så seg i stand til å finansiere dette. Innenfor fiskerisamarbeidet har gaveaspektet aldri vært framtrедende, selv om man også der kunne se konturene av en slik tenkning en periode på 1990-tallet. Men det finnes andre kontaktflater som er bygd opp omkring gaveaspektet, og som dermed ligger nært opp til norsk bistandspolitikk. Det er vår klare oppfatning at slike prosjekter bare bør fortsette i den grad de kan omstilles til likeverdige partnerskap.

Dette vil nok skape vanskeligheter for noen aktører. Vi har for eksempel vondt for å se hvordan deler av det omfattende helsesamarbeidet vil kunne omformes til et likeverdig partnerskap, slik enkelte har etterlyst (Holm-Hansen et al. 2007). Det russiske helsevesenet sliter fremdeles med en tung sovjetisk arv med de strukturelle defektene det medfører. Hvis man ønsker å fortsette noen av disse prosjektene på rent humanitær basis, må de plasseres der de hører hjemme, nemlig som en del av norsk bistandsarbeid. Spørsmålet blir da om dette er noe den russiske motparten vil akseptere. Mye tyder på at det sentrale nivået i et slikt tilfelle vil reagere negativt, mens de faktiske mottakerne – som oftest det regionale eller lokale myndighetsnivået – vil ta imot den norske hjelpen uansett hva den blir kalt. De trenger midlene. Det kan argumenteres for at en viss form for dobbeltkommunikasjon er nødvendig for den norske siden: Man bedriver en form for bistand og legger ikke all verdens skjul på det på bakkenivå, men overfor russiske sentralmyndigheter og norsk offentlighet omtales aktiviteten som et likeverdig samarbeid.

Vår oppfatning er likevel at dette over tid er uheldig. På den russiske siden vil det gi ammunition til dem som mener at norsk bistand er et fordekt forsøk på å ramme Russland på en eller annen måte. Ofte har man ikke noen helt klar oppfatning om hvordan dette skal skje, men etter vår erfaring har mange russere vanskelig for å forstå den rene altruisme mellom stater. Da søker man etter skjulte motiver. På den norske siden fører det til en forventning i bistandsmiljøene om Russland som en fortsatt aktuell arena for deres humanitære virksomhet. I sin ytterste konsekvens får man en kunstig opprettholdelse av Russland som bistandsmarked. Så lenge det finnes midler på dette området, er det ikke så mange aktører som har økonomisk interesse av å avblåse nøden. Dette bidrar til å sementere det norske bildet av Russland som et nødstedt land, som ikke er noe godt utgangspunkt for norsk-russisk dialog i den nye normaltilstanden. Faren for å trække russiske beslutningstakere på tærne er overhengende. Spørsmålet er også om ikke den etter hvert ganske ressurssterke russiske staten må kunne forventes å håndtere sine egne oppgaver, og at soveputer i form av norsk økonomisk støtte vil kunne virke mot sin hensikt i det lange løp. Når konkrete utfordringer tas hånd om av norskfinansierte prosjekter, forsvinner noe av insentivet hos russiske myndigheter til å finne kreative løsninger på problemet selv.

Det er på tide å spørre om det er riktig å fortsette med store norske innsatser til atomoppyrning når det russiske militærvesenet i de senere år har vist både vilje og evne til å

---

<sup>14</sup> Etter noen år med stor entusiasme for ”bygging av Barentsregionen” ble det regionale samarbeidet med Russland i nord fra slutten av 1990-tallet i stor grad beskrevet som mislykket i norske medier (Hønneland 2005: 125–129).

øke sine budsjetter betraktelig. En muligens noe tabloid, men ikke desto mindre relevant tolkning av dette arbeidet vil kunne være at vestlige land faktisk subsidierer den russiske forsvarsoppbyggingen ved å frigjøre russiske budsjettmidler som ellers burde vært brukt til å begrense egne kilder til radioaktiv forurensning. Er det videre riktig av Norge å fortsette overføringer til en sivil atomkraftindustri på Kola som i rak motsetning til de norske målsettingene med denne støtten har forlenget sin levetid? Den etter hvert beryktede nikkelsaken er et annet eksempel på den manglende effekten av norske gavepakker. Det mektige Norilsk Nikel-konsernet har simpelthen ingen åpenbar motivasjon for å ta imot den norske gaven på 300 millioner kroner som Syse-regjeringen bevilget i 1990.<sup>15</sup> Vi ser at det i disse sakene kan finnes mindre drastiske løsninger enn å avslutte tvert. Likevel mener vi at det helhetsbildet av det nye Russland vi her har presentert, framtvinger en debatt om postene i det norske statsbudsjettet som finansierer tiltak i Russland.

### **Avsluttende bemerkninger**

Bruken av begrepet ”unntakstilstand” har ikke bare konsekvenser for hvordan denne avsluttede epoken oppfattes, men også for hvordan vi forstår dagens Russland. Hvis man ser på situasjonen som normalisert, dog med de endringer som 1990-tallet innebar, vil russisk styrkeoppbygging og uttalte stormaktsaspirasjoner miste noe av sin alarmerende effekt. Dette er tross alt en tilbakevending til den historiske normalen, som alt tyder på at den vestlige verden vil måtte forholde seg til i tiden som kommer.

Om Russland som samfunn ikke har gjennomgått en ”grunnleggende omstrukturering” slik det norske regjeringsapparatet ønsket på midten av 1990-tallet, er situasjonen nå mer forutsigbar enn den var under Jeltsin. En normalttilstand er en kjent tilstand, og et sterkt og selvhevdende Russland må sies å være et velkjent Russland. Ved å erkjenne dette, kan en del av de mest outrerte katastrofebeskrivelsene som har figurert i vestlig offentlighet i den senere tid, unngås. Beskrivelser av Russland som en ekspansiv stormakt under en tyranns kontroll er best egnet til å skape unyanserte og i overkant nervøse bilder av nabolandet. Ordet ”normaltilstand” signaliserer derimot at noe kjent og forventet igjen inntreffer, som for eksempel russiske øvelsestokt langs norskekysten, et fenomen som har lange sovjetiske tradisjoner og i et historisk perspektiv neppe kan oppfattes som særlig oppsiktsvekkende.

### **Litteratur**

- Cohen, Stephen F. (2000) *Failed Crusade : America and the Tragedy of Post-Communist Russia*. New York: Norton.
- Fylkesmannen i Finnmark (1987) *Norsk/sovjetisk møte om miljøvern i felles grenseområder, Kirkenes, 17. –19. juni 1986*, rapport nr. 19. Vadsø: Fylkesmannen i Finnmark.
- Holm-Hansen, Jørn, Aadne Aasland & Larisa Malik (2007) *Health and Social Affairs in Norway and Russia: The Cooperation Evaluated*, NIBR-rapport 2007: 20. Oslo: NIBR.
- Hønneland, Geir (2003) *Russia and the West: Environmental Co-operation and Conflict*. London & New York: Routledge.
- Hønneland, Geir (2005) *Barentsbrytninger: Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hønneland, Geir (2006) *Kvotekamp og kyststatssolidariet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 20 år*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, Geir & Leif Christian Jensen (2008) *Den nye nordområdepolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.

---

<sup>15</sup> I november 2009 erklærte da også konsernet at det ikke ville kunne oppfylle moderniseringsavtalen som ble inngått mellom Norge og Russland i 2001 (Miljøverndepartementet 2009).

- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2006) *Moderne russisk politikk: En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, Geir & Lars Rowe (2004) *Health as International Politics: Combating Communicable Diseases in the Baltic Sea Region*. Aldershot & Burlington, VT: Ashgate Publishing.
- Hønneland, Geir & Lars Rowe (2005) "Western versus Post-Soviet Medicine: Fighting Tuberculosis and HIV in North-West Russia and the Baltic States". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 21: 395–414.
- Hønneland, Geir & Lars Rowe (2008) *Fra svarte skyer til helleristninger: Norsk-russisk miljøvernssamarbeid gjennom 20 år*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Jensen, Øystein (2008) "Kontinentalsokkelens avgrensning utenfor 200 nautiske mil: Norske og russiske perspektiver i de nordlige havområder". *Internasjonal Politikk* 66: 563–590.
- Kotkin, Stephen (2001) *Armageddon Averted: The Soviet Collapse 1970–2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Miljøverndepartementet (1991) "Inntrykk fra en tjenestereise til Murmansk 4.–6. desember 1991: Samtaler med fylkes- og bymyndigheter", UD-notat datert 12. desember 1991, MD 06 (arkiv). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2009) *Norilsk Nikel oppfyller ikke moderniseringsavtale*, pressemelding 23. november 2009. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Rowe, Lars (2007) "Den russiske pendelen svinger", kronikk i *Dagbladet* 14. mai 2007.
- Rowe, Lars, Geir Hønneland & Arild Moe (2007) *Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland*, FNI-rapport 7/2007. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Russkaja Mysl* (1995) 9.–15. mars 1995.
- Service, Robert (2005) *A History of Modern Russia: From Nicholas II to Vladimir Putin*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tammes, Rolf (1997) "Oljealder 1965–1995", bind 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Utenriksdepartementet (1995) *St.meld. 47 (1994–1995) Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Åtland, Kristian (2008) "Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic". *Cooperation and Conflict* 43: 289–311.