

En kalkulerende aktør?

KRONIKK



GEIR HØNNELAND, direktør ved Fridtjof Nansens Institutt

Den store saken i norsk politikk de siste månedene har vært strømmen av flyktninger fra Russland over grensen i nord. Den pågående flyktningekrisen i sørligere deler av Europa til tross: det kom overraskende på de fleste da hundretalls og etter hvert tusentalls strømmet inn i Norge via denne nordlige «bakkanal». Både journalister og militære analytikere var raskt ute med å slå fast at det hele var et «tak for sist» fra Russland, en gylden anledning for russerne til å gjengjelde de vestlige sanksjonene, som også Norge er med på. Det ble til og med hevdet at det var et ledd i en langsiktig russisk plan om å destabilisere det norske samfunnet, noe i nærheten av en hybridkrig.

Allerede første semester lærer statsvitenskapsstudentene at utenrikspolitikk kan forstås på (minst) tre måter. Den første ser på stater som enhetlige, rasjonelle aktører. Utenrikspolitikken er resultat av at staten på rasjonelt vis kalkulerer seg fram til hvilket handlingsvalg som best tjener ens interesser, og naturlig nok velger dette. Denne måten å tenke på er svært utbredt i dagligtalet, i politikken og i journalistikken. Vi snakker om at «Moskva» og «Washington» handler sånn eller slik fordi det åpenbart er i deres interesse.

De to andre forklaringsmodellene setter spørsmålstegen ved statenes evne til på denne måten å handle «rasjonelt». Har de til enhver tid oversikt over alle tilgjengelige handlingsvalg, og ikke minst over konsekvensene av dem? Den ene alternative modellen forklarer utenrikspolitikken som resultat av tautrekking internt i staten – en interessegruppe kan vinne fram med en løsning som ikke nødvendigvis tjener statens interesser som sådan.

Den andre alternative modellen legger mindre vekt på interesser overhodet og forklarer utenrikspolitikk som resultat av etablerte handlingsprosedyrer internt i byråkratiet, såkalte standard operating procedures. En stat har ikke kapasitet til å vurdere handlingsvalg og konsekvenser i enhver situasjon og må derfor ha et sett av standardprosedyrer for å håndtere den løpende politikken.

Naturligvis vil alle tre modellene ofte kunne bidra samtidig til å forklare en utenrikspolitisk handling. Det er å anta at statene handler mest «rasjonelt» i storpolitiske spørsmål og tyr mer til standardprosedyrer i det daglige. Men det kan for



STORSKOG, KIRKENES: Flyktninger som nettopp har ankommet Norge fra Russland blir intervjuet utenfor drakkene, én og én. Grensestasjonen har ikke kapasitet til å intervju dem inne. Samtalene varer omtrent mellom tre og fem minutter. Her kan du se en kvinne med to små barn. Bildet ble tatt i november. ARKIVFOTO: ADRIAN NIELSEN

Allerede første semester lærer statsvitenskapsstudentene at utenrikspolitikk kan forstås på (minst) tre måter

eksempel tenkes at standardprosedyrene blir brukt langt på vei inn i en situasjon som først etter en stund blir oppfattet som storpolitisk.

Jeg kan ikke utelukke at flyktningene aktivt ble sluset over grensen til Norge i et bevisst russisk forsøk på å gjengjelde sanksjonene og destabilisere nabolandet. Poenget mitt er at det slett ikke er sikkert at det var dette som skjedde, noe ikke minst min egen erfaring fra Russland tilsier.

Min første tanke da jeg hørte om flyktningestrømmen, var at her er det økonomiske interesser ute og går, slik det ofte er i russisk politikk. Jeg så for meg geskjeftige forretningsfolk og lydhøre uniformerte tjenestemenn som sammen lagde en plan for å skumme fløten av den menneskelige tragedie i Syria. Jeg tror ikke lenger dette er en hovedforklaring, men jeg tror det er elementer av personlige og institusjonelle interesser til stede. Noen spør

seg: Hvorfor valgte Russland å sende flyktningene over grensen til Norge, og ikke til Finland? Vel, i teorien kan det være så enkelt som at det ved norskogrensen finnes en by. Og at det i Nikel finnes en foretaksom hotelleier som ikke legger skjul på at både overnatnings- og transportbusinssene går så det suser.

En enda mer besnærende forklaring er at russerne ikke gjorde noe som helst nytt, men rett og slett fulgte standard operating procedures. Hvem står at flyktningene «ble sendt» over grensen eller aktivt rekruttert av pengeinteresser? Flyktningene selv hadde åpenbart et ønske om å komme til Norge, og hvem skulle hindre dem? Joda, det er dokumentkontroll både ved grenseovergangen og langs ruta fra Murmansk til Nikel, men det er særlig russiske borgere uten schengenvisum man har ønsket å lukke ut. Som utenriksminister Brønne sa: Det er ikke det at dette ikke har skjedd tidligere, det er omfanget som er problemet nå. I dette ligger det at flyktningestrømmen ikke nødvendigvis er iscenesatt fra Kremli, men meget vel kan være et resultat av at grensekontrollørene i nord fulgte standardprosedyrene.

Vi har hatt lignende saker på fiskerisektoren. Høsten 2005 forsøkte den norske Kystvakta å arrestere den russiske tråleren Elektron i Svalbardsonen. (Det endte med at Elektron dro til Murmansk med de norske inspektørene om bord.) På måneder senere kom den

første i rekken av russiske importrestriksjoner på norske fiskeprodukter. Enkelte kommentatorer var raskt ute med å slå fast at dette var «tak for sist» fra Moskva.

Mer informerte analytikere vil påpeke at restriksjonene ikke kom fra Kremli, men fra matvarekomplekset, særlig den føderale veterinærtjenesten, som ledd i en dedikert plan for å skumme fløten av vestlig matvareeksport. Tidlig på 2000-tallet ble det spekulert i om det russiske overflasket var en bevisst gjengjeldelsestaktikk mot det man fra russisk side opplevde som en aggressiv norsk politikk i Svalbardsonen, ikke minst i form at den aller første arrestasjonen av et russisk fartøy der i 2001. Jeg vil hevde at det var standardprosedyrer som ble fulgt i en relativt svak kontrollordning. Kremli kom på banen i 2007, og først da ble det fart i saken – et eksempel på en mer «rasjonell» handling, enten for å sikre statens overordnede interesser eller interessene til enkeltgrupper.

Teorien om de tre forklaringsmodellene på utenrikspolitikk ble utarbeidet i en analyse av Cubakrisen i 1962. Selv i denne største av storpolitiske hendelser fant forfatterne at amerikansk utenrikspolitikk ikke bare var resultat av en rasjonell beslutning, men også påvirket av intern interessekamp og byråkratiske standardprosedyrer. Da kan vi ikke utelukke at så også er tilfellet i det som for Russland tross alt er en fillesak.

Skal vi forstå Russland som en rasjonelt kalkulerende aktør ute etter å skade Norge etter for godtbeфинnende? Kanskje, kanskje ikke.

Kronikkskribenter:



Per Sandberg



Alf Håkon Hoel



Salve Dahle



Geir Hønneland



Karoline Andaur



Sven-Roald Mysterø



Ingrid Heggø



Pål Farstad