

# Mot en ny normalitet

Lars Rowe

Den sterke turbulensen som har preget russisk historie siden Sovjetunionens sammenbrudd, er trolig i ferd med å erstattes av en ny normaltilstand. I denne artikkelen drøftes russisk utvikling siden 1992, og betydningen av dette for relasjonen til Norge.

**D**e forutgående drøye 70 årene med sovjetisk styre manglet heller ikke dramatik, men en viktig forskjell peker seg ut: Mens sovjetiske ledere alltid hadde et kommunistisk-programmatisk fundament å falle tilbake på, lette det post-sovjetiske Russland lenge etter en ny ideologisk identitet. I mange henseende pågår denne letingen fremdeles, selv om vi nå trolig er i ferd med å se konturene av hvordan det moderne Russland vil se ut.

Den russiske søken etter en ny post-sovjetisk orden foregikk både på det innenrikspolitiske og det utenrikspolitiske plan. Hva slags samfunn skulle det nye Russland, frigjort fra kommunistisk dogmatikk, bli? Hvordan, og med hvilken tyngde, kunne Russland opptre internasjonalt? Det andre henger sammen med det første, og både den innenrikspolitiske og den utenrikspolitiske utviklingen i Russland var med på å definere rammeverket for de bilaterale forbindelsene til Norge. Som alltid i et asymmetrisk forhold som det

norsk-russiske, var det den største statens utvikling som bestemte handlingsrommet.

Men også norsk politikk, og da særlig utenrikspolitikken, var i de tidlige 1990-årene inne i en ny utvikling. Fra å ha vært preget av en dyp erkjennelse av at den norske småstaten hadde et stort sikkerhetspolitisk behov for allierte stormakter som USA og Storbritannia, så utenrikspolitiske aktører nå etter områder der Norge kunne hevde seg på tross av sin størrelse. Det mest kjente eksempelet er meklerrollen bak Oslo-avtalen mellom Israel og palestinske myndigheter. Disse endringene var resultat av nytenking i norske utenrikspolitiske miljøer, men også av at jernteppet falt og en ny dynamikk erstattet den kalde krigens fastlåste fronter. Store mulighetsrom åpnet seg, mente man, og også norsk russlandspolitikk ble, som andre deler av norsk utenrikspolitikk, mer offensiv enn den hadde vært tidligere.

Likevel, til tross for at denne nytenkingen stipulerte en statusheving for lille Norge, fortsatte realiteten å være at det var Russlands utvikling som bestemte størrelsen på mulighetsrommet. I løpet av de siste 25 årene har Russland vært en uforutsigbar motpart. Mye av det som skjedde under Boris Jeltsins ledelse ble siden reversert av hans etterfølger Vladimir Putin. I tillegg til å bli påvirket av interne politiske skifter ble det russiske samfunnet og den post-sovjetiske politikken sterkt berørt av ytre omstendigheter, i første rekke konjunktursvingninger i den globale økonomien. Tiden etter Sovjetunionens sammenbrudd kan med fordel deles inn i tre ulike perioder. I det følgende vil jeg følge utviklingen i det norsk-russiske forholdet gjennom det jeg vil kalle Unntakenes tiår, Reaksjonens tiår og Den nye normaliteten.

## Unntakenes tiår: 1992–1999

Tiden mellom Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 og årtusen-

skiftet var preget av en rivende utvikling. Perioden skilte seg fra det som gikk forut og det som kom etter på så mange måter at det er hensiktsmessig å beskrive den som en historisk unntakstilstand. Uttrykket antyder at vanlige regler for en tid var opphevet. Både innenriks-politisk og i Russlands forhold til omverdenen kunne prosesser som tidligere var utenkelige nå finne sted. Tomrommet som Sovjet-regimet etterlot seg skulle fylles med noe nytt, men akkurat hva dette nye skulle være, var høyst usikkert.

Boris Jeltsin surfet i 1991 til makten på en bølge skapt av demokratiske slagord og forakt for det kommunistiske ettpartistyre. Det var logisk å se vestover i jakten på politiske løsninger for det nye Russland: Unionens sammenbrudd markerte jo Sovjet-kommunismens nederlag i den bipolare konflikten med vestlig kapitalisme. Russland syntes skjebnebestemt til å bli et pluralistisk samfunn med en markedsorientert økonomisk orden. Vestorienteringen var lite omstridt i begynnelsen av 1990-årene i Russland. Fra vestlig hold ble den russiske endringsviljen naturlig nok omfavnet og, som noen etter hvert hevdet, utnyttet.

Til tross for sin fortid som kommunistpartiets fremste mann i Moskva, brukte Jeltsin sin første presidentperiode til en kompromissløs desentralisering av makt. Regionale ledere som tidligere var

underlagt et strengt regime ble, som respons på tidligere sovjetrepublikkers erklæringer om suverenitet (den såkalte «Suverenitetsparaden»), eksplisitt oppfordret til å agere langt mer uavhengig av Kreml. Republikker, som den Karelske, og autonome okruget, som Nenets, ble innrømmet utstrakte fullmakter. Fra midten av 1990-årene kom dette også fylkesnivået til gode, og guvernørene ble de helt sentrale politiske skikkelsene i oblater som Murmansk og Arkhangelsk. Det er imidlertid tvilsomt om Jeltsins desentraliseringspolitikk faktisk var ledd i en demokratiseringsprosess. Hans primære siktemål var antakelig å svekke politiske motstandere på det sentrale nivået, snarere enn å styrke føderasjonssubjektenes selvbestemmelsesrett.

Uansett – en større grad av regional autonomi ble resultatet, og de russiske regionenes utstrakte handlefrihet virket direkte inn på en viktig del av de norsk-russiske kontaktflatene gjennom 1990-årene og fram til i dag. I 1993 ble, etter norsk initiativ, den euro-arktiske Barents-regionen etablert. Dette samarbeidsregimet hadde riktignok et sentralt nivå der utenriksministrene fra de deltakende land møttes, men det var aldri tvil om at Barents-samarbeidet først og fremst var konstruert for å fremme kontakter mellom finske og svenske len, norske fylker og russiske oblater. «Regionenes Europa» var tidens slagord i europeisk utenrikspolitikk, og Barents-samarbeidet var

det nordligste eksemplet på denne desentraliseringstrenden.

Til tross for sin multilaterale profil, var og ble Barents-samarbeidet viktigst for Norge. Det etter hvert permanente Barentssekretariatet hadde hovedsakelig norske ansatte og fast tilholdssted i Kirkenes. Selv om det lenge var et lite sekretariat som spilte en ubetydelig rolle, ble det etter årtusenskiftet først og fremst et instrument for norsk Russlands-politikk. Men den norsk-russiske forbindelsen hadde også andre viktige kontaktflater. Ved siden av de mange prosjektene som fant sted under Barents-paraplyen, etablerte og videreutviklet Norge og Russland sine rene bilaterale kontakter i løpet av 1990-årene. Den norsk-russiske miljøvernkommisjonen er et eksempel på det første (selv om den ble etablert allerede i 1988), mens den norsk-russiske fiskerikommisjonen er et eksempel på det andre.

Det kanskje mest iøynefallende ved samarbeidsordningene var at det lille landet Norge hadde en toneangivende posisjon overfor sin større samarbeidspartner Russland. Gavens makt, eller definisjonsmakten som følger med det å bevilge penger til ulike formål, var sterk. Man kunne dermed bli forledet til å tro at forventningene om at Norge var i stand til å trosse sin småstatsposisjon og oppnå høy status, også overfor stormakter som Russland, ble innfridd. Virkeligheten var imidlertid annerledes. Den norske innflytelsen begrenset seg til

prosjektene, som i liten eller ingen grad bidro til å endre det russiske samfunnet. Dette samfunnet, som norske myndigheter hadde hatt ambisjoner om å reformere, utviklet seg helt uavhengig av hva norske byråkrater, politikere og organisasjonsmennesker måtte ønske.

Fra omkring midten av 1990-årene ble den russiske skepsisen mot vestlige verdier og vestlige løsninger stadig mer uttalt. Det bredte seg en forestilling om at ulike bistandsprosjekter var konstruert for å svekke snarere enn å styrke Russland. Man kan diskutere om årsaken til skepsisen var at forsøkene på å demokratisere, modernisere og liberalisere det russiske samfunnet hadde mislykkes. Kanskje var det fordi prosjektene var ledsaget av en vestlig arroganse som

passet russerne dårlig. Kanskje var det begge deler, som virket gjensidig forsterkende. Unntakenes tid, der vestlige land som Norge kunne opptre som velbeslåtte redningsmenn, var uansett over.

### Reaksjonens tiår: 2000–2012

Nyttårsaftnen 1999 ble en politisk begivenhetsrik kveld i Russland. Boris Jeltsin, den etter hvert sterkt svekkete presidenten, erklærte at han ville overlate tømmene til sin statsminister Vladimir Putin. Putin hadde ganske nylig forlatt stillingen som leder for den russiske sikkerhetstjenesten FSB for å tiltre som den seneste i rekken av statsministre. Jeltsin utpekte i rask rekkefølge. Han hadde allerede markert seg som en handlekraftig mann, først og fremst

gjennom kompromissløs krigføring mot tsjetsjenske separatiststyrker. Likevel var han et ganske ubeskrevet blad for resten av verden. Putin befestet det russiske president-styret ikke bare på bekostning av mulige sentrale konkurranter som nasjonalforsamlingen og statsministeren. Også de regionale lederne som hadde vent seg til en stor grad av frihet, ble nå kraftig vingeklippet.

Putins viktigste politiske prosjekt var konsentrasjon av makt. «Maktens vertikal», kjennetegnet av klare kommandolinjer mellom alle forvaltningsnivåer helt opp til den sentrale lederen, ble gjenopprettet. Men det var ikke bare forvaltningen som ble strammet opp. Også sjiktet av mektige forretningsmenn som hadde profittert kraftig på oppdelingen av tidligere statsbedrifter ble irettesatt. De fikk beholde sine økonomiske privilegier på en betingelse: At de ikke blandet seg inn i politikken. Her brøt Putin tydelig med sin forgjenger Jeltsin, som særlig siden valget i 1996 knyttet sin makt til de såkalte «oligarkene»; en gruppe rike menn som kontrollerte tv-mediene og dermed også opinionsdannelsen. Putin slo på sin side til mot russisk journalistikk. I løpet av noen år skaffet hans president-administrasjon seg utstrakt kontroll over nesten alle



«Barentssamarbeidets far» Thorvald Stoltenberg poserer ved en byste av seg selv i Kirkenes, august 2006.

Foto: Thomas Nilsen.

medier, og aller viktigst over de ulike tv-stasjonene. Opposisjon ble svært vanskelig, og etter hvert nærmest umulig.

Maktkonsentrasjonen hadde en dyp innvirkning på det russiske byråkratiet. Viljen til å ta beslutninger på lavere nivå ble sterkt svekket. Risikoen for å trå feil var stor, og faren for å miste posisjoner ble mer overhengende også for regionale ledere, nå som de var underlagt sentral kontroll. Dette hadde konsekvenser for de norsk-russiske samarbeidsflatene. Effektiviteten i de ulike prosjektene ble redusert som følge av beslutningsvegring på russisk side. På samme tid ble skepsisen til vestlig innflytelse, nå som den var opphøyet fra å være et marginalt fenomen til å bli offisiell politikk, stadig sterkere. Interessen for norske prosjektideer ble redusert, og den norske definisjonsmakten ble følgelig begrenset. Dette bunnet ikke bare i russisk anti-vestlighet. Noe av forklaringen lå også i at den russiske økonomien var i sterk vekst gjennom hele tiåret. På samme tid som de høye inntektene fra petroleumsvirksomhet og salg av andre råvarer var av avgjørende betydning for Putins popularitet, virket høykonjunkturen hemmende for det norsk-russiske samarbeidet. Norske aktører kunne ikke lenger, som i 1990-årene,

forvente å vekke russiske motparters interesse bare ved hjelp av pengeoverføringer.

Russiske myndigheters hardhendte behandling av sitt eget sivilsamfunn slo også inn i det norsk-russiske samarbeidet. Mange prosjekter var basert på samarbeid mellom norske og russiske frivillige organisasjoner. Bygging av det russiske sivilsamfunnet ble sett på som et viktig premiss for at landet skulle utvikle seg i demokratisk retning. Derfor ble mye av de norske prosjektmidlene kanalisert til ulike organisasjoner. Et stort problem var at det ofte ikke fantes et sterkt frivillig miljø på den russiske siden. Løsningen var gjerne at norske organisasjoner etablerte

søsteravdelinger i Russland, noe som neppe kan forstås som en organisk framvekst av et levedyktig sivilt samfunn. Snarere snakker vi her om en slags implantert aktivisme, som i mange tilfeller ikke ville ha overlevd uten økonomisk støtte fra Norge. På russisk side ble denne typen virksomhet av mange oppfattet som vestlige forsøk på å blande seg inn i Russlands indre anliggender.

### Den nye normaliteten: 2012–2014

Det norsk-russiske forholdet ble, som Russlands forhold til andre vestlige land, vanskeliggjort av den autoritære utviklingen i russisk politikk. Norske utenriksmyndigheter og andre miljøer



Jens Stoltenberg og Dimitrij Medvedjev på Storskog i 2013.

Foto: Kilian Munch.

som hadde engasjert seg i ulike Russlands-prosjekter måtte fastslå at landet ikke ble omformet til et liberalt demokrati etter vestlig modell, slik man hadde håpet. Den misjonerende holdningen til Russland fra 1990-årene ble gradvis forlatt. Putins makt-sentralisering hadde pågått siden tidlig i 2000-årene, men fikk ytterligere en omdreining i forbindelse med valget til ny nasjonalforsamling høsten 2011, og ikke minst president-valget i mars 2012. Avsløringene av valgfusk i Duma-valget var i seg selv problematiske, men alene ikke nok til å skape noen voldsom oppstand. Putins forventete, men ikke desto mindre skandaløse erklæring om at han igjen ville stille seg tilgjengelig for president-embetet etter å ha

tilbrakt fire år i statsminister-stolen, syntes imidlertid å være dråpen som fikk begeret til å renne over. I enkelte storbyer, med Moskva i spissen, tok folk til gatene. Den marginaliserte opposisjonen virket i en kort periode sterkere enn antatt, og maktapparatet i Kreml viste tegn til nervøsit. Med kraftige repressive midler ble imidlertid demonstrantenes budskap kvalt i fødselen.

Med Vladimir Putin igjen trygt plassert i Kreml og det som måtte finnes av opposisjonelle krefter effektivt kneblet, gikk Russland inn i en periode med innenrikspolitisk stabilitet. Likevel var det skyer på horisonten. De høye petroleumsprisene, som lenge hadde under-

støttet Putins maktsentraliserende prosjekt, var nedadgående. Et annet uromoment lå i utenrikspolitikken: Putins harde retorikk mot vestlig innflytelse i land som tradisjonelt hørte til russisk interessesfære slo ut i full blomst, og ble et helt sentralt utenrikspolitisk tema. Våren 2014 ble retorikken for alvor omsatt i praktisk politikk da den tidligere sovjet-republikken Ukraina sto overfor et veivalg, både i sikkerhetspolitisk og økonomisk forstand: Skulle landet bevege seg i retning av den europeiske union, eller skulle det satse på sine sterke historiske bånd til Moskva? Ukrainas befolkning var splittet, og Putin fisket i rørt vann. Den folkerettsstridige russiske annekteringen av Krimhalvøya og støtten til øst-ukrainske separatister markerte et nytt skille i Moskvas forhold til omverdenen. Putin valgte å sette seg utenfor det gode selskap i verdenspolitikken for å gjenvinne deler av fordums storhet.

De vestlige reaksjonene lot ikke vente på seg. Sanksjonsregimet som ledsaget den samstemmige fordømmelsen av Russlands framferd på Krim og i Øst-Ukraina var først siktet inn på en rekke enkeltpersoner i det russiske systemet. Senere fikk sanksjonene et større nedslagsfelt, og omfattet store deler av russisk

---

Fra signeringen av avtalen som formaliserte Krimhalvøyas status som republikk i Den russiske føderasjon, mars 2014.

Foto: Kremlin.ru





eksportindustri. Russland svarte med mot-sanksjoner. Norske myndigheter hadde i praksis lite valg i denne situasjonen. Verken en strengere eller en mildere reaksjon var utenrikspolitisk hensiktsmessig. Det viktigste, foruten å markere motstand mot Russland, var å plassere seg trygt innenfor den sikkerhetspolitiske folden landet hadde tilhørt siden den norske signeringen av Atlanterhavs-pakten i 1949. Norge fulgte linjen til NATO, EU og USA. Det er rimelig å anta at dette norske reaksjons-mønsteret var omtrent som forventet i Moskva.

Det var med andre ord vanskelig, og uhensiktsmessig, for Norge å følge en selvstendig linje i sanksjonspolitikken, til tross for at enkelte i det norske ordskiftet tok til orde for det. Noen av disse stemmene kom fra nord, i kjerneområdet for Barents-samarbeidet. Et typisk eksempel var Arbeiderparti-politikeren Remi Strand fra Finnmark fylkeskommune, som la vekt på at det regionale forholdet var sterkt nok til å videreutvikle seg uavhengig av motsetningene mellom Oslo og Moskva. Strands poeng var nok bare delvis gyldig. På den ene siden ble Barents-samarbeidet viktigere som åpen kanal i fravær av diplomatisk aktivitet på det sentrale nivået. Likevel er det liten tvil om at også Barents-samarbeidet ble negativt påvirket av de stigende spenningene mellom øst og vest. Sanksjonene var en ting, men også den stadig mer aggressive lovgivingen og lovhånd-hevelsen overfor russiske frivillige

organisasjoner bidro til å svekke både tilliten mellom partene og effektiviteten i ulike samarbeidsprosjekter.

Hvordan kan jeg så argumentere for at denne turbulente utviklingen i det norsk-russiske forholdet tyder på en normalisering? Skal det være normalt at Norge sanksjonerer mot sin store nabo? Er det som forventet at Russland bryter folkeretten? På et vis er svaret på begge spørsmål nei. Men om vi ser utviklingen i et videre perspektiv, som også omfatter de lange linjene i det norsk-russiske forholdet, vil vi se at tiden etter Sovjetunionens sammenbrudd representerer et dramatisk brudd med fortiden. Jo nærmere tilbake mot 1992 man beveger seg, jo sterkere blir inntrykket av historisk anomali. For i et historisk perspektiv er Putins sentraliserte Russland langt mer normalt enn Boris Jeltsins desentraliserte kaos. På samme måte er russisk internasjonal selvhevdelse langt mer normalt enn russisk passivitet. Det er dessuten, igjen i et historisk perspektiv, langt mer normalt at stormakten Russland legger premissene for sine forbindelser med Norge, enn at norske aktører forsøker å reformere det russiske samfunnet. Mye tyder på at det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland vil måtte finne sin form innenfor denne nye normaltilstandens rammer.

## Litteratur:

Sven G. Holtsmark (red.). *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917–2014*. Pax forlag, Oslo, 2015.  
Geir Hønneland. *Kvotekamp og kystsolidaritet. Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*. Fagbokforlaget, Bergen, 2006.  
Geir Hønneland og Lars Rowe. *Fra svarte skyer til helleristninger. Norsk-russisk miljøvernssamarbeid gjennom 20 år*. Tapir Akademisk forlag, Trondheim, 2008.  
Geir Hønneland og Lars Rowe. *Nordområdene – hva nå?* Tapir Akademisk forlag, Trondheim, 2010.  
Jørgen Holten Jørgensen og Geir Hønneland. *Russisk politikk*. Fagbokforlaget, Bergen, 2013.



**Lars Rowe** er historiker og seniorforsker ved Fridtjof Nansens institutt på Lysaker, hvor han leder Russlands-programmet.

E-post: [lars.rowe@fni.no](mailto:lars.rowe@fni.no)