



Russlands Nato-politikk

av Kristin Ven Bruusgaard

Hovedpunkter

- **Russland og Nato har i dag ingen felles forståelse av hva et stabilt og sikkert Europa innebærer: dette forhindrer konstruktivt samarbeid.**
- **Russland vil bruke militære og ikke-militære virkemidler for å avskrekke Nato i årene fremover, for å påvirke Natos oppfatning av kostnadene knyttet til å utfordre Russland.**
- **Sannsynligheten for konfrontasjon mellom Russland og Nato avhenger av partenes evne til å unngå misforståelser, men også av Russlands ambisjoner ovenfor Nato.**

Denne publikasjonen utgis som del av forskningsprogrammet SNE (mer om programmet på siste side).

Hva er målene i Russlands politikk ovenfor Nato, og hvilke virkemidler kan Russland ta i bruk for å påvirke alliansen i årene fremover?

Russlands oppfatning av Nato har utviklet seg i negativ retning de senere årene. Allerede i 1999 ble Natos operasjoner i Kosovo tolket med negativt fortegn i Moskva. Russlands bekymringer dreide seg den gang primært om presedensen Natos handlinger satt for mulige intervensjoner i andre land – herunder Russland.

Etter hvert som Natos grenser og militære kapasiteter kom tettere på geografisk ble russiske bekymringer mer akutte. Der Natos fremferd på 90-tallet ble oppfattet som en folkerettslig utfordring, har Natos politikk de senere årene blitt omtalt som en fare og etter hvert som en umiddelbar trussel mot russisk sikkerhet. Denne utviklingen har medført et økt russisk behov for å forsøke å motvirke en slik trussel. På et overordnet plan er Russlands målsetning ovenfor Nato å påvirke alliansen, og i visse situasjoner også å endre alliansens politikk.

Denne beskrivelsen reiser en rekke spørsmål, som hva Russlands konkrete mål er og hvilke muligheter Russland har for å påvirke alliansen. Russlands mulighetsrom



vis-à-vis Nato kan illustreres ved tre mulige (og kombinerbare) opsjoner: samarbeid; avskrekking; og, *in extremis*, konfrontasjon, der valg av virkemidler og tilnærming avgjøres av de konkrete mål Russland har i en gitt situasjon. Hvordan vurderer Russland de ulike tilnærmingene og hvilke konsekvenser får dette for Vesten?

SAMARBEID

Samarbeid vektlegges mindre enn før fra russisk side, en endring som var tydelig også før Nato–Russlandsamarbeidet formelt ble suspendert. Ettersom den sikkerhetspolitiske utfordringen Nato representerer har blitt større sett fra Russland, har russernes manglende evne til å påvirke alliansen gjennom samarbeid fremstått stadig tydeligere. Russland har i en årrekke uttrykt misnøye med at Nato–Russlandsrådet ikke har innfridd som forum for reell debatt og diskusjon. De strandede forsøkene på missilforsvarssamarbeid demonstrerte tydelig den begrensede russiske evnen til å påvirke Natos politikk, også på et politikkområde som var og er sentralt for russisk sikkerhet.

Russiske analyser av potensialet som ligger i samarbeid varierer mellom aktører; entusiasmen for samarbeid har tradisjonelt vært større i russiske diplomatkretser enn i forsvarskretser. I disse dager kan det virke som om retorikken i Moskva er endret: der militære tjenestemenn lenge har uttrykt en skepsis til samarbeid med Nato, ser dette synet nå ut til å bre om seg også i politiske og diplomatiske kretser. Et eksempel på dette er en klar endring i utenriksminister Lavrovs retorikk de siste årene.

Likevel ønsker Moskva fremdeles samarbeid med Nato velkommen i sine offisielle uttalelser. Sannsynligvis vil dette i større grad enn tidligere avhenge av en analyse av hvilken nytte Moskva har av slikt samarbeid. Det er vanskelig å se for seg at Russland i dagens sikkerhetspolitiske situasjon vil akseptere begrensinger på sin forsvars- og sikkerhetspolitiske handlefrihet. Videre anses samarbeid for samarbeidets del ikke nødvendigvis som konstruktivt

– dersom dette ikke på noen måte øker Moskvas innflytelse over sentrale spørsmål for europeisk sikkerhet. For å revitalisere et substansielt samarbeid med Russland vil det derfor være viktig å identifisere målsetninger og virkemidler som har reell verdi sett fra både Moskva og Brussel. I dette vil en utfordring være å etablere en felles forståelse av hva som utgjør strategisk stabilitet – både globalt og regionalt.

EN NY FORM FOR AVSKREKKING

Avskrekking har fortsatt å være en sentral del av russisk Nato-politikk siden den kalde krigen. De siste årene har Russland aktivt arbeidet med å styrke sin evne til å påvirke en potensiell motstanders vurdering av kostnadene knyttet til å utfordre Russland. Det russiske konseptet for «strategisk avskrekking» beskriver i dag hvordan et bredt spekter virkemidler (inkludert kjernevåpen, militære og ikke-militære virkemidler) kan benyttes for dette formålet. For eksempel kan man søke å påvirke politiske prosesser, beslutningstakere og folkeopinionen i ulike land. Kombinert med substansielle militære kapasiteter og kjernevåpen skal utradisjonelle virkemidler øke Russlands påvirkningskraft ovenfor motstandere – utover effekten av tradisjonell kjernefysisk avskrekking.

Dette innebærer en rekke utfordringer for Vesten og Nato. Et iboende problem er at den virkemiddelbruken som skal virke avskrekkende også kan virke eskalerende. Den russiske tilnærmingen som skissert over gjør dette problemet spesielt akutt, da kompleks virkemiddelbruk kan øke sannsynligheten for misforståelser. Den russiske tilnærmingen innebærer en uheldig forbindelse mellom alle konfliktnivåer og alle tilgjengelige virkemidler – inkludert kjernevåpen. Det som er ment som signaler om hvor alvorlig Russland mener en situasjon er, kan oppfattes som en ren provokasjon av Nato – og føre til uintendert eskalering. Sannsynligheten for at farlige situasjoner kan oppstå, og komme ut av kontroll, øker proporsjonalt med virkemiddelbruken for signalførmål.



Russland vil sannsynligvis være aktive og benytte de virkemidlene de har tilgjengelig for å forsøke å håndtere de situasjoner som måtte oppstå. Hvordan respondere på slike russiske forsøk på avskrekking vil bli et sentralt spørsmål for Nato fremover.

SISTE UTVEI: KONFRONTASJON

Konfrontasjon er et siste virkemiddel tilgjengelig i russisk Nato-politikk. Tross utstrakt vestlig debatt om russiske planer om å invadere Baltikum, er det fremdeles lite som tyder på at Russland ønsker en militær konfrontasjon med Nato. Russisk retorikk om trusselen fra Nato indikerer snarere en russisk oppfatning av at militær konfrontasjon er den farligste utgangen på dagens situasjon. I denne sammenhengen kan det være nyttig å skille mellom kapasitet og intensjon. Vestlig alarmisme om russiske invasjonsplaner indikerer et fokus på kapasitet heller enn på intensjon. Et slikt fokus har Russland lenge hatt i forbindelse med Natos militære kapasiteter i Øst-Europa. Både Nato og Russland oppfatter altså egne styrker som primært defensive, og den andres kapasiteter som primært offensive. For Nato representerer det en nyere linje, delvis fordi det er nytt at Nato potensielt møter en konvensjonell overlegen motpart på deler av sitt territorium.

I disse dager spør mange om russerne er gode eller dårlige strateger. Den russiske evnen til å formulere strategiske målsetninger innebærer også en evne til å gjøre kost-nytte vurderinger: og Russland vil trolig ikke vurdere en invasjon av Baltikum uten å ta høyde for potensialet for at dette kan utvikle seg til en fullskalakrig med Nato. Hvis Russland tross en slik kalkyle likevel velger å utfordre Nato i Baltikum vil vestlige løsninger måtte være noen andre enn de som er ment for å håndtere uintendert eskalering – som beskrevet over. I formuleringen av vestlig politikk ovenfor Russland kan det således være hensiktsmessig å tenke gjennom ulike virkemidler for å håndtere ulike typer eskalering – både intendert og uintendert. Hvorvidt vi vil stå ovenfor den ene eller andre typen eskalering vil avhenge av hva som er Russlands ambisjon ovenfor Nato – men også av partenes evne til å kommunisere på en måte den annen part forstår.



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Sven G. Holtsmark

Institutt for forsvarsstudier
Kongens gate 4
Postboks 890 Sentrum
0104 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

OM FORFATTEREN

Kristin Ven Bruusgaard er doktorgradsstipendiat ved IFS og ved King's College London. Hun forsker på russisk sikkerhetspolitikk, strategisk tenking, kjernevåpenpolitikk og sivil-militære relasjoner.

SECURITY AND DEFENCE IN NORTHERN EUROPE (SNE)

SNE er et fireårig forskningsprogram (april 2013–april 2017) som utforsker muligheter og utfordringer for sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i Nord-Europa.

Hvordan preges regionens sikkerhetspolitikk av USAs prioriteringer? Hvilken rolle vil større europeiske land som Tyskland, Storbritannia og Polen spille i Nord-Europa i fremtiden? Og hvordan utvikler det utvidete nordiske forsvarssamarbeidet seg, gitt de nye utfordringene både i nordområdene og i Østersjøen?

SNE-programmet organiserer seminarer og workshops som inkluderer ekspertmiljø og politikere, og publiserer forskningsbaserte studier, analyser og kommentarer.

SNE-PROGRAMMET PÅ INTERNETT

<https://forsvaret.no/ifs/Forskning/Security-and-Defence-in-Northern-Europe>

