

Når russerne spiller sjakk, hva spiller Vesten?

Siden 1990 har vi i Vesten hatt den hegemoniske makt, mens tradisjonelle stormakter som Russland og Kina har vært svake. Nå er dette i ferd med å bli historie. Stormaktene er igjen blitt stormakter, og vi kan nå for første gang etter 1945 teste hvilke regler som kommer til å gjelde fremover for bruk av militærmakt. Georgia er det første caset.

Professor Janne Haaland Matlary, Institutt for Statsvitenskap, UiO, og Forsvarets Stabsskole

I løpet av den søvnige feriemånedene august har Vesten fått en leksjon i realpolitikk. Reaksjonene har vært store, fra proklamasjoner om en ny kald krig til forskrekkelse over at en stat kan tenke seg å bruke militærmakt på tradisjonelt vis. I denne artikkelen vil jeg argumentere for at det stort sett er lite nytt under solen og at invasjonen i Georgia ikke burde overrasket noen. Jeg vil også analysere hvilken respons Vesten bør ha på tradisjonell bruk av militærmakt. *Kan Vesten fortsette å insistere på myk makt alene når en stormakt velger militærmakt?* Bør NATO fortsette MAP-prosessen med Georgia og Ukraina? Svaret på disse kjernespoørsmålene krever strategisk tenkning, noe vestlige politikere dessverre har avlært seg etter 1990.

Hva bestemmer reglene i det internasjonale systemet?

Først er det nødvendig å rekapitulere at statssystemet – altså internasjonal politikk – i sin natur er anarkisk. Dette betyr at det ikke er noen som styrer over statene, *an – anarchos* på gresk, ikke-styre. Mangelen på over-statlig styre gjør paradoksalt nok at reglene mellom stater blir viktigere, for de er alt man har. Folkerett, diplomati, sedvaner og konvensjoner er alle slike regler. De følges

stort sett, for det har de fleste stater interesse av det meste av tiden. Men stater er blitt til og blir til gjennom militærmakt, og *hvilke regler som skal gjelde mellom stater er typisk sett et direkte resultat av fredsslutninger etter store kriger:*

Etter *30-års krigen* kom Westfaler-traktatene i 1648 som gav den territorielle hersker all makt og derved fratok keiseren imperial makt og paven åndelig makt. Disse to var jo taperne i denne lange krigen. Etter *Napoleonskrigene* kom maktbalansesystemet fremforhandlet i Wienerkongressen, ledet an av østerrikerne, men med Frankrike som partner. At taperen var med som likeverdige bidro til at dette systemet var effektivt i hundre år. Etter *I. verdenskrig* fratok Versailles-betingelsene taperne så mye at de naturlig tenkte på revansj, noe som forklarer mye av grunnen til at *2. Verdenskrig* brøt ut. Mangelen på realisme i Folkeforbundet i mellomkrigstiden – dvs. at regelutviklingen i folkeretten ikke avspeilet realpolitiske interesser – førte uvegerlig til at makten og retten skilte lag, og da er det aldri retten som vinner. Det skal dog tilføyes at selv ikke Folkeforbundets traktat forbød å bruke militærmakt som utenrikspolitisk virkemiddel, slik mange har inntrykk av. Traktaten påbyr en forhandling og en ”cooling-off”- periode i 3mnd. før man angriper og voldgiftsløsning som alternativ.

Militærmakten har alltid vært basisen for statens eksistens og dens ytterste garant. Slik er det også i dag, i 2008. Men etter *2 verdenskrig* er erfaringen med holocaust og total krig så overveldene at man gjør det forbudt å bruke militærmakt med unntak av selvforsvar og intervensjon hvor Sikkerhetsrådet gir mandat. *FN-paktens forbud er altså ganske nytt historisk og helt unikt i forhold til tradisjonell internasjonal politikk.* Men FN forblir uten militærmakt selv og kan ikke håndheve dette forbudet.

Den kalde krigen: et unntak i internasjonal politikk

Så følger 40års kald krig, 1950-1990. Dette er den erfaringsbakgrunn mange nordmenn har om internasjonal politikk. Men militærmakten "fryses inn" i avskrekking på supermaktsnivå i alle disse årene, og statssystemet holdes i sjakk av disse to maktene. FN spiller ingen rolle overhodet i sikkerhetspolitikken, for Sikkerhetsrådet er satt ut av spill av veto-makten Sovjet-Unionen. Først etter den kalde krigen, i 1990, kommer vi til en periode i internasjonal politikk hvor vi kan få "testet" hvordan militærmakten ter seg i statssystemet. Nå er det igjen – som etter andre store kriger - nye regler som skal gå seg til. Vi er da plutselig i den situasjon at *regionalt* nivå igjen bestemmer sikkerhetspolitikken, slik som i stormaktenes tid (ikke globalt nivå som i supermaktsrivaliseringen i den kalde krigen), men bruk av militærmakt for å ekspandere sin stat, beholde sitt interesseområde eller balansere andre stormakter er forbudt etter FN-pakten. *Mitt poeng er at vi først i 1990 begynner å finne ut hvordan et slikt regelsett kan fungere i verden – hvis det da kan det. Dette vet vi ikke mye om. Vi er nå i en **test-periode** med hensyn til hvilke regler som kommer til å gjelde mellom stater.* Er det tradisjonell stormaktspolitikk med interessefærer og maktbalanse hvor militærmakten brukes til både avskrekking og tvangsdiplomati, eller er det den type mykmaktsregime som det post-nasjonale EU og globaliseringen har utviklet, hvor sikkerhetspolitikk er lik demokratisering?

Historien gav ingen svar i 1990. Mykmaktsregimet var annonsert som "the end of history", som alle siterer Francis Fukuyama på. Reglene mellom statene hadde sanert bort maktbalanse, realpolitikk og bruk av militærmakt, trodde man. I stedet kom liberal intervensjonisme i form av humanitær intervensjon, fulgt av statsbygging, demokratisering eller regime-endring, alt etter hva man ville kalle barnet. Dette var første gang i historien at prinsippet om menneskerettigheter konkurrerte med og av og til fortrengte gammeldags suverenitet, og det er konflikt mellom disse

individbaserte verdiene og statens tradisjonelle suverenitet. Militærmakt ble nå brukt igjen, men ikke for å fremme staters realpolitiske interesser, heller for å stoppe etnisk rensing og folkemord. Medialiserte konflikter fikk velgerne aktivisert på en helt ny måte, og presset på regjeringer om å bruke militærmakt kom fra egne velgere i en *innenrikspolitisk syklus der popularitet, gjenvalg og legitimitet spiller hovedrollen*.

Men dette førte også til at man trodde på en *lineær* utvikling mot demokratisering som sikkerhetspolitikk overalt, ikke bare i Europa. Regionale forskjeller i sikkerhetspolitiske interesser og dynamikker ble oversett. Kaukasus har vært og er diametralt motsatt av Europa. De mange kriger og konflikter i regionen siden 1990 har vært ignorert av Europa, mens både NATO og EU har antatt at utvidelse er lik demokratisering, som i sin tur er lik sikkerhetspolitikk. Men en slik antagelse forutsetter liberal-demokratiske regler. Fordi vi har antatt at verden vil utvikle seg mot en praksis basert på myk makt, har vi også helt glemt det regelsett som har dominert statssystemet i de tre århundrene fra 1648 til 1945. Og fordi den kalde krigen var et førti års unntak, har vi heller ikke forstått at mymaktsregimet aldri har vært testet i den reelle verden.

Siden 1990 har vi i Vesten hatt den hegemoniske makt, mens tradisjonelle stormakter som Russland og Kina har vært svake. Nå er dette i ferd med å bli historie. Stormaktene er igjen blitt stormakter, og *vi kan nå for første gang etter 1945 teste hvilke regler som kommer til å gjelde fremover for bruk av militærmakt. Georgia er det første caset*.

Russisk utenrikspolitisk doktrine

I sin tale om utenrikspolitikk den 31.8¹ poengterte president Medvedev at Russland har noen hovedprinsipper for denne: Ingen makt alene skal dominere statssystemet, verden må være multi-polær for å være stabil. Dette er tradisjonelle teser i maktbalanspolitikken:

¹ Strategic Forecasting, Inc., 2.9.08

stormaktene skal balansere hverandre. Det er også en politisk ”krigserklæring” mot USAs sikkerhetspolitiske doktrine fra 2002, oppdatert i 2006, som eksplisitt sier at man ikke vil tillate at noen annen stat rivaliserer USA militært.

Medvedev sier videre at Russland som stormakt har interesse-sfærer. Dette er et begrep med lang gyldighet i internasjonal politikk, ikke minst under den kalde krigen. Kort sagt betyr det at andre stater stilletiende aksepterer at en stormakt også bruker militærmakt for å fremme sine interesser i eget ’nabolag’. Land som er så uheldige å befinne seg der vil altså ikke kunne regne med normal suverenitet eller assistanse om de blir invadert. Medvedev definerer interessesfæren som ”regioner hvor Russland har privilegerte interesser. Disse regionene er steder hvor landene deler historie og kultur med Russland...vi vil følge disse landene spesielt og bygge ut relasjonen med dem.”(op.cit.)

Videre poengteres det at Russland vil beskytte sine borgere uansett hvor de befinner seg. Dette er en ”udiskutabel prioritet for oss. ..Det må være klart for alle at vi vil respondere på enhver aggressiv gjerning mot oss” (ibid.). På spørsmål om hvilke områder som omfattes av den russiske interessesfære, svarer Medvedev at det er ”landene som grenser mot oss, selvsagt. Men våre prioriteter ender ikke der” (ibid.).

Denne utlegningen av russiske doktriner er viktig fordi den krever at stormaktspolitikkenes regler igjen skal gjelde i internasjonal politikk. Videre bruker den folkerettens moderne begreper om menneskerettigheter, selvbestemmelse, osv. i tillegg. Spesielt er interessesfære-begrepet meget farlig å bruke på formelt vis igjen. Selv om makt i realiteten alltid har hatt en geografisk betydning, er det en direkte konflikt mellom interesse-sfærer og staters suverenitet og selvbestemmelse. Kort sagt kan man si at alle forstår forskjellen på Norge og Georgia fordi de er geo-politisk forskjellige – både med

hensyn til historie, kultur og politisk integrasjon med Vesten – men dersom en stormakt igjen skal kreve spesielle sikkerhetssfærer rundt sine grenser, kan dette brukes som anledning til politisk press og til og med direkte inngripen i et annet land. Dersom makten i verden hadde vært lik folkeretten, ville Georgia kunne proklamere NATO og EU søknad like fritt som et land i Europa. Slik er det selvsagt ikke, og det må erkjennes i praktisk politikk, men ikke i formell politikk. Men dersom interessesfære som regel i internasjonal politikk igjen skal brukes, vil Georgia forbli avhengig av nabolaget – les Russland – for sin suverenitet. Vi husker alle at Ungarn 1956 og Tsjekkoslovakia 1968 var realpolitisk utelukket fra vestlig militær hjelp nettopp pga. interessefærens gyldighet, men det var i en geostrategisk situasjon hvor kjernefysisk krig kunne vært konsekvensen av intervensjon.

Selv om interessesfærer vil finnes *de facto* så lenge det finnes internasjonal politikk, er det meget farlig å bruke begrepet i en politisk doktrine igjen. Dette er mildt sagt dårlig nytt for Vesten.

Mht maktbalanse befinner imidlertid Medvedev i selskap av USA og Frankrike, som begge har offisielle syn på dette tradisjonelle temaet. Frankrike søker offisielt en multipolær verden – altså en med flere stormakter hvor EU er en av dem, mens USA søker å beholde "the unipolar moment". Man kan neppe laste russerne for å ha en politikk her.

Georgia: Hvilke regler gjelder?

Georgia var en god case for Russland: her er to utbryterområder som vil være selvstendige hvor georgiske styrker intervenerte militært i et av dem. Her er også plenty med (nyslåtte) russiske borgere man da skal beskytte. Her oppnås mye: å sette seg militært i de to republikkene, å teste den russiske militære evne til raske operasjoner a la tvangsdiplomati, å skremme vestlige investorer i energisektoren i

Georgia, samt hovedsaken: å stille det store spørsmålet i form av et *ultimatum*: Grensen for NATOs utvidelse er overskredet.

I Sikkerhetsrådet var den folkerettslige forklaring beskyttelse av egne borgere. Det holdt formaljuridisk. Den militære tilstedeværelsen er fredsbevarende. Også det holder formelt sett fordi det var fredsbevarende styrker før georgierne invaderte. Dessuten er Kosovo en presedens for Russland – en ny stat skapt gjennom krig – slik stater oftest har blitt skapt, men ikke av det post-nasjonale Europa på 90-tallet.

Fra vestlig hold sier vi at dette er gal regelanvendelse: Kosovo var en humanitær intervensjon, NATO utvides fordi det egentlig handler om sikkerhet gjennom demokratisering, ergo er det russerne som misbruker folkeretten her. Men paradokset er jo nesten ufattelig: mens vi genuint mener – i alle fall vi europeere – at NATO handler om sikkerhet gjennom demokrati og liberal verdier -, vil jo aldri en realpolitiker kjøpe en slik versjon av internasjonal politikk. Hvem tror på noe så naivt, spør russeren, dere utvider NATO mens vi er svake for å stå rett ved grensene våre. Da er vi overrasket over en slik analyse og mener faktisk at tradisjonell militærmakt ikke lenger er aktuell eller interessant. Vi bruker den jo kun for å fremme verdier som menneskerettigheter, demokrati og rettstat. Vi i NATO er ikke ute etter å sikre oss en interessesfære og buffer mot Russland.

Kontrasten mellom en tradisjonell realpolitisk analyse av NATO og en liberal-demokratisk analyse er total. Tragedien for NATO og Europa i dag ligger i at vi har suspendert realpolitikken fra regelsettet i internasjonal politikk fordi vi har antatt at vår utvikling ikke reverseres. Vi har derfor tenkt at NATO kan utvides uten at art 5 garantien skal utvides samtidig. Ingen i Europa har tenkt seg å forsvare Georgia eller eventuelt Ukraina militært mot en russisk eller annen motstander. Likevel har Georgia fått MAP-løfte under toppmøtet i Bucharest. Dette stiller NATO i et tydelig og meget vanskelig

dilemma: man kan ikke gå tilbake på løftet fordi det gir russerne veto over NATO-utvidelser, men man kan heller ikke gå videre mot medlemskap fordi det krever at vi er villige til å forsvare Georgia militært.

Kan Vesten avskrekke?

I Internasjonal som i nasjonal politikk finnes det heldigvis diplomatiske metoder som hjelper en til å trå vannet. I denne saken må NATO både vise fasthet med hensyn til det videre løp for Georgia, men uten å gå videre på noen klar måte. Prosessen blir innholdet av politikken foreløpig. Men dette er ikke verd mye hvis ikke NATO, og også EU, vil ta tak i det store spørsmålet som russerne nå har stilt dem: Er dere i stand til å avskrekke og bruke militærmakt dersom vi prøver oss på et nytt land, eventuelt et baltisk et? Eller en provokasjon over energi i nord? Vil dere stoppe oss med de virkemidler vi bruker? *Eller kan vi bruke militærmakt uten at det fører til annet enn protester og eventuelt noen sanksjoner her og der?*

Avskrekking – *deterrence* – har alltid vært staters fremste bruk av militærmakt. Poenget var selvsagt at den ikke skulle brukes aktivt. I den kalde krigen handlet sikkerhetspolitikken nettopp om effektiv avskrekking, som filmen 'Dr. Strangelove' så mesterlig viser. Etter den kalde krigen har vi glemt alt om dette. Men nå er avskrekking igjen midt i det nervespillet som internasjonal politikk er: hvis en motstander ikke tror på vår avskrekkende evne, er det fritt frem for den farlige *bruken* av militærmakt. Og hvis vi ikke engang vil tenke strategisk om avskrekking, har vi avskåret oss selv fra det viktigste virkemiddel i sikkerhetspolitikken.

Som Dr. Strangelove påpekte, avskrekking uten at motstanderen vet om det skremmer ingen og er derfor ikke avskrekking. Likeledes er det med trusler: er de ikke troverdige, er de ikke trusler. Når russerne nå spiller sjakk med oss og har tatt et trekk i Georgia, venter de på vårt trekk: skal vi avskrekke dem fra et neste trekk? I så

fall, finnes det effektiv avskrekking med økonomiske eller politiske virkemidler?

I Europa spesielt har vi avskaffet militærmakten i sin tradisjonelle form. Vi tenker ikke militær avskrekking lenger og vi truer heller ikke med militære konsekvenser for å oppnå politiske mål. Det eneste unntaket er Kosovo der NATO fremsatte fem betingelser før angrepet. Men dette angrepet var atypisk, fremtvunget av opinion og *deja vu*. Rob de Wijk, en nederlandsk kollega, har skrevet en interessant bok med tittel The Art of Military Coercion: Why the West's Military Superiority Scarcely Matters (Amsterdam, 2005) hvor han viser hvordan vestlige politikere ikke lenger tør eller kan bruke tvangsmakt, eller evner å tenke strategisk. Det er blitt illegitimt å bruke militærmakt utover fredsbevaring i de fleste vestlige land, sier han. Og hvis det er tilfellet, er det jo en dårlig ide å ville avskrekke noen med den.

De reaksjoner som er kommet fra Europa på caset Georgia tyder på at han har rett. Det er heller ingen makt-substitutter, dvs. selv om vi ville straffe Russland økonomisk og politisk, er det ingenting som er straff som svir i disse virkemidlene slik avhengighetskalkylen er nå. Med vestlig avhengighet av russisk gass er man låst.

Men hva med "shaming?" "Russland må tenke på sitt omdømme", sier utenriksminister Støre. Men det er muligens nettopp det Russland gjør. I en verden der man spiller sjakk, er uforutsigbarhet en ressurs, og som Machiavelli påpekte er det ofte bedre for statsmannen å være fryktet enn elsket. Min yngste datter pleide å si at "dersom jeg får en is nå, skal jeg ikke skrike". Dette er essensen av måten russerne spiller på, så gammel som maktens spill selv: "hvis jeg blir snill og hyggelig nå, blir dere fornøyd fordi dere tror dere har oppnådd noe". Vi ser dette tydelig i russiske beroligende overturer, som igjen godt kan kastes rundt til aggressivt språk. Denne

utforutsigbarheten er nettopp en ingrediens i spillet, og derfor et aktivum.

Hvis motstanderen spiller sjakk, kan ikke vi andre spille bridge med mindre vi har makt til å bestemme spillets regler. Det betyr å ha makt til å eliminere sjakk og insistere på å spille noe annet. I tilfellet Russland i 2008 betyr det dessverre at vi igjen må beherske strategisk tenkning med militærmakt som grunnpillar i avskrekkingen. NATO må igjen ha en helt klar art. 5 basis for sine medlemmer, og man må igjen gjøre NATO til en reell *militær allianse*, selv om man selvsagt også må fortsette alle globale engasjementer, som ISAF. Utradisjonelle sikkerhetstrusler består. Dette betyr økte forsvarsbudsjetter og en rask læringskurve for utenrikspolitikerne.

For å kunne beholde de liberal-demokratiske spillereglene og verdiene må vi om nødvendig kunne bestemme at tradisjonell tormaktspolitikk gjennom militærmakt ikke skal få en renessanse. Det er ikke nok å mislike dette og vende blikket bort. Man må først og fremst ha makt til å forhindre det.

(Se Norsk Militært Tidsskrift for en mer bearbeidet og detljert utgave av denne artikkelen)