

FFI RAPPORT

EN STUDIE AV "KAOSMAKT" Russland og Vesten etter Berlin-murens fall

OMANG Frode

FFI/RAPPORT-2001/02210

FFISYS/781/161.1

Godkjent
Kjeller 20 mars 2002

Bent Erik Bakken
Forskningsjef

EN STUDIE AV "KAOSMAKT"
Russland og Vesten etter Berlin-murens fall

OMANG Frode

FFI/RAPPORT-2001/02210

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2001/02210	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 35
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/781/161.1	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE EN STUDIE AV "KAOSMAKT" Russland og Vesten etter Berlin-murens fall A study of "Chaos Power". Russia and the West after the Fall of the Berlin Wall		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) OMANG Frode		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>Soviet Union</u>	a) <u>Sovjetunionen</u>	
b) <u>Russia</u>	b) <u>Russland</u>	
c) <u>USA</u>	c) <u>USA</u>	
d) <u>Security policy</u>	d) <u>Sikkerhetspolitikk</u>	
e) _____	e) _____	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT A country characterized by internal disorder and lack of state authority may under certain circumstances exert some influence internationally precisely because of its weaknesses. This kind of "negative power" or "chaos power" is due to the fact that other states fear the international consequences of a possible collapse of the state in question. If one of these foreign countries has the resources and the will to take steps that can stabilise the situation in the state that seems to be in the process of falling apart, we can say that the government of the country in turmoil may have a degree of "chaos power". That is, it may use the precarious situation to convince other governments to give political concessions or provide various forms of support. This report investigates the relationship between the various governments in Moscow and the Bush and Clinton administrations during the eventful years when the Soviet Union decayed and collapsed, and the independent Russia met serious problems in her efforts to establish a viable state. After a brief presentation of five other case studies that may shed some additional light on the concept in focus here, we ask whether elements of "chaos power" are visible in Moscow's relations with Washington. The answer is a qualified "yes". The US genuinely tried to prevent the dissolution of the Soviet Union and later to promote stability and democracy in Russia. However, the effects of American efforts were marginal, and were mostly due to the extraordinary circumstances of that time.		
9) DATE 20 March 2002	AUTHORIZED BY This page only Bent Erik Bakken	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0522-6

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	HISTORISK STREIF	11
2.1	Østerrike-Ungarn - Tyskland 1914	12
2.2	Russiske katastrofer fra 1905 til 1930-tallet	12
2.3	Afghanistan - Sovjetunionen 1979	13
2.4	Irak mot Koalisjonen 1991	14
2.5	Indonesia/Aceh - USA 2001	15
2.6	Lærdommer	16
3	FRA SOVJETUNIONEN TIL RUSSLAND	17
3.1	Perestroika med problemer	17
3.2	Augustkupp og sammenbrudd	22
3.3	Russland under Jeltsin	25
4	KONKLUSJONER	29
	Litteratur	32
	Fordelingsliste	34

EN STUDIE AV "KAOSMAKT" Russland og Vesten etter Berlin-murens fall

1 INNLEDNING

Ved begynnelsen av det 21. århundre fremstår Russland som en sterkt svekket utgave av det vi for bare vel ti år siden oppfattet som den ene av de to "supermaktene". Allerede i de siste årene av Mikhail Gorbatsjovs lederskap var oppløsningstendensene mange, og da sluttstrekene var satt for Sovjetunionen ved årsskiftet 1991/92, fulgte en periode hvor det nye demokratiske Russland åpenbart hadde store vansker med å bygge opp et levedyktig styre. Den russiske føderasjon syntes å befinne seg i en slags permanent krisetilstand, økonomisk så vel som politisk og ideologisk. Meldinger om at nå var lys å skimte i enden av tunnelen viste seg stadig å være forhastet.

Men hvordan det enn kom til å gå, ville stormakten i øst fremdeles være en faktor i internasjonal politikk som man ikke kunne overse. Landet var enormt stort, befolkningen tallrik og sammensatt, og til disposisjon for statsmakten sto en fryktinngytende militær-maskin. I hvilken retning ville den nye staten gå dersom demokratiet slo feil – tilbake til et autoritært regime, eller mot fortsatt oppløsning og anarki? I 1990-årene var ikke bare russerne selv, men også deres naboer og verden for øvrig opptatt av dette spørsmålet. Det var lett å se klare indikasjoner i begge disse retninger, men kanskje mest grunn til å frykte det siste. Et "Russland i kaos" – bare tanken kunne få noen hver til å grøsse.

Vi må følgelig kunne anta - iallfall som en hypotese - at det å motvirke eller forhindre en slik utvikling i Sovjetunionen/Russland har vært en viktig målsetning for vestlige lands politikk i årene etter Berlin-murens fall. Ser vi saken fra russisk side blir det da et spørsmål om regjeringen i Moskva har kunnet *bruke* dette "kortet" – faren for kaos – til sin fordel, eller om det iallfall, uansett russiske utspill, har fått betydning for andre staters holdninger under deres forhandlinger med Russland. Det er en slik form for "makt", som vi kan kalle "*kaosmakt*", som denne rapporten skal handle om.

FFI-prosjektet "*Determinanter i russisk utenrikspolitikk*" har som mål å skape større innsikt når det gjelder de faktorer som påvirker utformingen av russisk utenrikspolitikk, og spesielt sikkerhetspolitikken. For Russland - som for andre stater - fins det åpenbart en sammenheng mellom på den ene side drivkrefter og begrensninger som springer ut av *interne* politiske og økonomiske forhold, og på den annen side de *eksterne* faktorer som skyldes andre staters adferd. Prosjektet søker en helhetlig tilnærming i sine analyser. Det betyr at både Russlands ambisjoner og ressursmessige begrensninger så vel som "trykket" fra de internasjonale omgivelser skal betraktes som determinanter for russisk utenrikspolitikk. I tillegg kommer måten utenrikspolitikken utformes og iverksettes på - altså "*beslutningsprosessen*".

Russlands internasjonale posisjon er altså blitt dramatisk svekket i løpet av ganske få år. Landets problemer og svakheter er lett synlige for omverdenen. Derfor må det være av interesse å ta opp spørsmålet om russisk ”kaosmakt” til undersøkelse i en særskilt studie. Paradoksalt nok kan det altså være *teoretisk mulig* for en stat av en viss størrelse å utnytte sin svakhet ved direkte eller indirekte å gjøre det klart for sine naboer og andre land at et omfattende sammenbrudd vil få farlige følger også for dem. Om russiske ledere virkelig har forsøkt å spille på disse fryktmotivene, er verdt å undersøke. Men selv dersom Moskva *ikke* skulle ha gått aktivt ut med slike advarsler eller trusler, kan det være grunn til å anta at vestlige politikere likevel har tatt hensyn til slike perspektiver i sin praktiske politikk, først overfor det vaklende Sovjetunionen, i neste omgang overfor det nye Russland.

Begrepet ”makt” er et sentralt begrep i studiet av politikk. Det gjelder like meget i studiet av de interne politiske forhold i en stat som i behandlingen av forholdet *mellom* stater. Men hva *er* det å ha ”makt”? Det er åpenbart at det innebærer atskillig mer enn å være i besittelse av rå kraft. Økonomiske, sosiale og psykologiske faktorer spiller en viktig rolle, likeledes nedarvede eller tillærte forestillinger og holdninger. Mange har forsøkt seg på definisjoner. Øyvind Østerud beskriver ”maktens tre ansikter” (Østerud 1996, p. 40-41):

- A har makt over B når han kan få B til å gjøre noe B ellers ikke ville ha gjort
- A har makt når han kan bestemme hvilke spørsmål som skal behandles og avgjøres
- A utøver makt over B ved å påvirke eller forme hans tanker, smak og oppfatninger.

Makt uttrykker seg altså som et *forhold mellom aktører*. Dette forholdet behøver ikke være ensidig – individer og grupper kan gjerne ha makt over hverandre, ofte i et komplisert mønster av gjensidig kontroll og avhengighet.

Kaos er et ord som er hentet fra gresk mytologi. Det betyr egentlig det enorme tomme rom som var til før verden ble skapt, eller den grå uformede masse som den ordnede verden er oppstått av. Den moderne betydning av kaos – ”uorden” – er avledet av dette, og står i motsetning til *kosmos*, orden (verdensorden). (Granholm o.fl. 1995, p. 14).

”Kaosmakt” er en nyskaping, innført i politisk teori for å beskrive en spesiell variant av maktbegrepet. Ordet virker umiddelbart ulogisk og i strid med all tradisjonell forståelse av hva det vil si å være mektig. Betydningen er imidlertid enkel og rimelig nok: Et land preget av uorden og lovløshet kan også ha et slags maktpotensiale, dersom det kaos som råder (eller truer) kan få andre stater til å endre politikk – gjøre noe som de ellers ikke ville gjort, for å trekke frem det første av Østeruds tre ”maktens ansikter”. Ole Wæver uttrykker det slik: ”Kaosmakt er en rent ”negativ” magt, ikke til at styre eller kontrollere, men i stand til å gjøre skade – først og fremst på sig selv, men også på andre”. Wæver fortsetter: ”Evnen til at trekke Europa med sig i kaos, krise og uro udgør en slags politisk-økonomisk ”afskrækkelse”, som man ikke rationelt kan udløse, men som giver andre god grund til at tage hensyn til én”. (Wæver i

Internasjonal politikk nr 1-2, 1992, p. 38).

I denne studien bruker vi følgende definisjon:

Kaosmakt kan en stat ha dersom tre forutsetninger er oppfylt:

- *Staten er preget av så sterke indre problemer og motsetninger at det oppstår frykt i andre stater for at regjeringen i den truede stat snart ikke lenger vil være i stand til å utøve et nødvendig minimum av myndighet på eget territorium.*
- *Et slikt sammenbrudd av autoritet vil kunne få alvorlige konsekvenser for andre stater, eller for det internasjonale samfunn generelt.*
- *Andre stater er i stand til og villige til å ta skritt som kan bidra til å stabilisere situasjonen i det kaos-truede landet.*

I allfall i teorien kan denne ”makten” som nevnt bli brukt *aktivt* av regjeringen i en stat som er truet av kaos. Hvordan dette skal gjøres i praksis, er kanskje ikke lett å innse. Men formålet er iallfall klart: Å overtale ett eller flere andre land til å gjøre politiske innrømmelser eller gi støtte, spesielt økonomisk hjelp. Om så det hjelpesøkende regime virkelig selv tror at et indre kaos er i anmarsj, er i og for seg irrelevant i denne sammenheng. Poenget er å få *andre* til å tro – og til å følge opp denne tro med handlinger som tjener den første stats interesser. Men noen *sikkerhet* for at denne frykten skal utløse slike tiltak som den ønsker, har som nevnt kaosstaten ikke. Her ligger altså en alvorlig begrensning i denne form for ”maktutøvelse” – kanskje griper motparten(e) til midler som den truede regjering slett *ikke* ønsker.

I andre situasjoner kan man tenke seg at kaosmakten bare virker *passivt*, det vil si at naboland eller andre stater i egen velforståtte interesse søker å begrense skade-virkningene av det de frykter kan bli et sammenbrudd, uten at den staten det gjelder har gjort noe for å utbre en slik oppfatning selv.

”Kaos” gir assosiasjoner om en tilstand av nærmest fullstendig forvirring og oppløsning. Det er et populært ord - for eksempel ”trafikk-kaos”, eller kaos etter et jordskjelv. Men det er ikke slike former for kaos det er tenkt på i denne studien.

I tiden etter den kalde krig har vi fått en kategori av stater som kalles ”failed states” – statsdannelser som har vist seg ikke levedyktige, og hvor nærmest all offentlig myndighet har opphørt å eksistere. Her kan det bli aktuelt med internasjonale hjelpeaksjoner på humanitær basis eller inngrep fra nabostater og ”det internasjonale samfunn” i et forsøk på å skape ny orden. Men da er det ikke tale om ”kaosmakt” – begrepet forutsetter at det fins en sentral regjeringsmakt som fungerer på ett eller annet vis, og som det har noen hensikt å forhandle med.

I forholdet til Sovjetunionen/Russland var det visse konsekvenser av en sterkt svekket sentralmakt man fryktet i de vestlige land, ikke et totalt sammenbrudd som i Rwanda.

Videre må fenomenet kaosmakt avgrenses mot borgerkrigssituasjoner, hvor en sittende

regjering, internasjonalt anerkjent som landets lovlige regjering, er i ferd med å tape makten i striden mot en opprørsbevegelse. Regjeringen vil gjøre hva den kan for å holde stillingen, og om nødvendig søke hjelp utenfra, samtidig som den vil ta tiltak for å isolere rebellene. Andre stater kan gripe inn for å støtte den parten de "liker best" – en kjent konstellasjon under den kalde krig – men det er ikke dermed sagt at det lovlige styret har kaosmakt: Mange går sikkert ut fra at det nye regimet som vil ta over etter en seier for opprørerne vil gi et minst like handlekraftig og effektivt styre, og at overgangsfasen blir ganske kortvarig. Det blir i så fall politiske sympatier og antipatier som bestemmer andre lands posisjoner, ikke frykten for kaos! Men grensene her kan bli flytende. Det hender jo at en borgerkrig truer selve statens eksistens.

Enda en presisering er nødvendig. "Kaosmakt" har også vært definert som den makt som kommer til uttrykk når et land nekter å samarbeide eller truer med utspill som vil ramme både det selv og omgivelsene. (Kjølberg p. 48). Vi har funnet at dette er en alt for vid definisjon, som gir et mindre interessant grunnlag for en kartlegging av sovjetisk og russisk politikk. Visstnok er det ikke vanskelig å finne eksempler på slik "maktbruk" fra Moskvas side. Krustsjovs trusler om å sende atombomber mot Paris og London under Suezkrisen i 1956 var et særlig dramatisk tilfelle, russernes tallrike vetoer i Sikkerhetsrådet viste deres evne til å blokkere FNs krisehåndtering. Men slike former for "makt" har alle atomstater og alle permanente medlemmer av Sikkerhetsrådet. Også en rekke andre land vil i gitte situasjoner være i stand til å føre en politikk som skaper eller forverrer en internasjonal krise, samtidig som virkningene kan skade dem selv. Trusler – mer eller mindre troverdige – er et fast innslag i internasjonal politikk, og er selvsagt et legitimt studiefelt. I *denne* studien skal vi imidlertid holde oss til "kaosmakt" slik begrepet ble definert ovenfor. - Tilsvarende er den evne som en terroristgruppe har til å skape uro i samfunnet ved sabotasje, mord (ETA) og liknende virkemidler noe som faller utenfor vårt emne.

Denne studien blir ikke en rent teoretisk studie. *Hensikten* er å undersøke om kaosmakt har spilt noen synlig rolle under de store endringene som har funnet sted i Russland. Råmaterialet blir altså historisk. Vi konsentrerer oss om noen avgjørende vendepunkter i utviklingen: Siste del av Gorbatsjovs "regjeringstid", da det viste seg stadig flere tegn til at Sovjetstaten var i alvorlig krise, og til at ledelsen var i ferd med å miste tøylene. Dernest situasjonen *etter* den plutselige og helt uventede oppløsningen av Unionen, da spørsmålet om "arven" ble akutt. Denne arven hadde flere helt forskjellige komponenter, som hver for seg kunne gi en vel begrunnet frykt for alvorlige konsekvenser også internasjonalt: Miljødeleggelsene var én ting, faren for økonomisk og sosialt uføre var en annen, og spørsmålet om hva som ville skje med det enorme arsenalet av kjernefysiske våpen en tredje. Vi vil her begrense oss til de to sistnevnte. Selv om miljøproblemene i det nye Russland har fått svært stor oppmerksomhet, ikke minst i Norge, er det rimelig å tro at det er økonomi og kjernevåpen som i særlig grad har vakt bekymringer i det politiske lederskap i andre land.

Av hensyn til omfang og tidsbruk for studien må vi gjøre én viktig begrensning til: Foruten russiske er det bare *amerikanske* holdninger og eventuelle praktiske utspill vi vil studere. Dette er et forbehold som er vel begrunnet. I de begivenhetsrike årene i europeisk historie omkring 1990 var det som kjent USA som mer enn noen gang siden 1940-årene hadde den ledende rollen

på vestlig side. Til tross for stadige påstander helt fra 1960-70-tallet om at nå var amerikanernes interesse for Europa på retur – nå ville de vende oppmerksomheten mot Stillehavet i stedet - var det Washington som førte an når det gjaldt tysk gjenforening, mens franskmenn og briter spilte statistroller. Det var amerikanerne som var mest energiske når det gjaldt å opprette forbindelser med de nye statene som oppsto i det tidligere Sovjet, og det var de som gjorde mest for å stabilisere økonomien i disse landene. Overføringen av alle sovjetiske kjernevåpen til russisk varetekt var et amerikansk prosjekt. Kort sagt, skal vi vente å finne spor etter russisk kaosmakt noe sted, må det være i de russisk-amerikanske forbindelsene i disse skjebneårene.

Rapporten er bygget opp slik:

Etter innledningen følger et historisk overblikk i kapitel 2. Ettersom det tidligere er skrevet lite om kaosmakt i internasjonal politikk, har vi funnet det naturlig å prøve å kaste lys over dette fenomenet ved gi noen raske skisser av krisesituasjoner, hvor det kan synes som om kaosmakt kanskje har spilt en viss rolle. Vi skal se på forskjellige land, men holder oss til det 20. århundre.

Kapitel 3 er hovedkapitlet i studien. Her rettes oppmerksomheten mot de avgjørende årene, da Sovjetsamveldet vaklet og falt og amerikanske politikere ble stilt overfor en rekke helt nye og alvorlige problemer. Istedenfor den monolittiske fiendestaten med den veldige militærmakten som man var vant til å forholde seg til, kom en slags ”samarbeidspartner” som trengte forståelse og støtte. Men hva var det egentlig som drev den amerikanske administrasjonen, og fikk den til å handle som den gjorde? Var det god vilje overfor en nyomvendt motstander, eller var det frykt? Og hva var det i så fall man fryktet mest – en ny seier for de totalitære krefter, eller et russisk sammenbrudd med uoverskuelige følger? Vi kan bare håpe på å gi relativt almene svar på disse spørsmålene. Meget av det tradisjonelle historiske materialet for denne epoken er ennå ikke tilgjengelig for forskerne, og det har selvsagt ligget utenfor rammen av dette beskjedne prosjektet å prøve å intervju de sentrale aktørene. Men en del av den jobben er for så vidt gjort allerede av andre: Noen av hovedpersonene har publisert erindringer, og historikere og statsvitere - først og fremst amerikanske, men også russiske - har beskrevet og tolket det som skjedde mellom de to lands ledere. Alt er ennå ikke kommet frem, selvfølgelig, men likevel så meget at det er grunn til å påstå at hovedsakene er kjent. Med andre ord: Dersom kaosmakt-vurderinger og -forventninger har spilt noen rolle av betydning, må vi vente å finne klare spor i det materialet som er tilgjengelig i dag.

Kapitel 4 vil så inneholde en sammenfatning av det som er funnet og en forklaring på hvorfor det gikk som det gikk.

Dette er en delstudie under FFI-prosjekt 781 ”Determinanter i Russisk utenrikspolitikk”.

2 HISTORISK STREIF

Fenomenet kaosmakt forutsettes å ha en viss generell gyldighet. Det må være mulig å registrere det i forholdet til flere kriserammede land enn russernes stat på 1990-tallet. Vi skal her se kort og undersøkende på fem eksempler fra de siste hundre års historie. Andre kunne også vært

nevnt. Poenget her er bare å skape en viss forståelse for hvordan elementer av kaosmakt kan opptre i høyst forskjellige situasjoner – som dog alle har det til felles at en stat er havnet i alvorlig uføre.

2.1 Østerrike-Ungarn - Tyskland 1914

I krisedagene sommeren 1914 følte Tyskland seg tvunget til å støtte Østerrike-Ungarn i den kompromissløse politikken som Wien førte overfor Serbia, og atskillig lenger enn tyskerne egentlig ønsket. Årsaken var enkel: Østerrike-Ungarn var en viktig alliert – faktisk den eneste pålitelige, som det viste seg. Og i Berlin måtte man være klar over at den multi-etniske stormakten i sør knaket alvorlig i sammenføyningene. Kaos i Sentral-Europa truet – det var ikke i tysk interesse. Tysk politikk ble følgelig å støtte Østerrike i oppgaven med å skape ”ro og orden” på Balkan.

I dette tilfelle må man vel kunne si at Østerrike-Ungarn hadde en form for kaosmakt overfor Tyskland, selv om det også var andre faktorer som tellet. Edvard Bull d.e. har i sin bok om verdenskrigens utbrudd beskrevet tankegangen hos de ledende menn i den tyske regjering. Flere av dem hadde da utgitt sine memoarer. Bull bemerker at selv om dette er å regne som forsvarsskrifter, gir de et pålitelig bilde av de oppfatninger som rådet blant de tyske lederne. Deres politiske resonnementer bygget doktrinært på at det var helt nødvendig for Tyskland å opprettholde Østerrikes stormaktsstilling. Dette var grunnlaget for alt de foretok seg. På den bakgrunn er det ikke vanskelig å forstå deres politikk. Men kansleren, von Bethmann-Hollweg, gikk et skritt videre: Tyskland kunne ikke leve uten Østerrike, mente han – derimot kunne Østerrike meget vel klare seg uten Tyskland. Vestmaktene ville nemlig mer enn gjerne ha med Østerrike som det siste ledd i Tysklands ”Einkreisung”! (Bull 1923, p. 48-49).

Tyskland følte seg altså med dette helt bundet til å følge sin allierte. Derfor fikk Wien den såkalte ”blanko-fullmakten” av 25 juli, hvor Berlin lover sin støtte for ethvert skritt som østerrikerne ville ta overfor Serbia. De tyske lederne håpet på en ”lokal krig” mellom Østerrike og Serbia. Men isteden førte deres firkantede politikk Tyskland rett inn i verdenskrigen. Kaosmakt kan bli ødeleggende for den stat som utsettes for den!

2.2 Russiske katastrofer fra 1905 til 1930-tallet

Russland har også tidligere vært igjennom perioder med ”kaos”. To ganger i forrige århundre (1905 og 1917) befant landet seg i en alvorlig krise som følge av en tapt krig og de problemer, lidelser og oppløsningstendenser som dette førte med seg. I 1905 ”roet det seg” nokså raskt, etter at visse politiske innrømmelser var gitt av tsaren. Fred ble sluttet med Japan i 1906, med amerikansk medvirkning og uten de helt store problemer. Russland var slått militært, det var ydmyket (særlig etter katastrofen i Tsjusjima-stredet), men dette var neppe noe som kunne utnyttes av de russiske forhandlerne ved fredskonferansen.

Etter oktoberkuppet 1917 befant Russland seg i en situasjon som var helt enestående: En fullstendig ny ledergruppe tok makten – og dette var folk som ved utbruddet av krigen tre år

tidligere hadde agitert for at alle skulle arbeide for *nederlag for egen stat!* Deres oppgave nr 1 var imidlertid nå å slutte fred med Tyskland. Og tyskerne var ikke redde for russisk kaosmakt. Tvert om hadde de nylig latt Lenin og en rekke av hans medarbeidere få reise gjennom tysk-kontrollert område på vei hjem fra Sveits, i den uttalte hensikt å bidra til å *skape kaos i Russland*. Ved forhandlingene i Brest-Litovsk vinteren 1918 tok tyskerne heller ikke noe hensyn til Russlands miserable situasjon – de forlangte, og fikk det de krevet. De forhandlet ut fra en styrkeposisjon, bolsjevikene erkjente dette og besluttet å gi etter. De trengte fred, fort! Og siden verdensrevolusjonen sto for døren, spilte innrømmelsene mindre rolle – fredsavtalen ville jo bare få en kort levetid!

Det kan også hevdes at Sovjetunionen befant seg i en så alvorlig krise at det nærmet seg ”kaos” midt i 1930-årene. Kollektiviseringen, den forserte industrialiseringen og de dramatiske utrenskningene brakte samfunnet i alvorlig ulage. Sovjetstaten berget seg igjennom denne fasen. Selv om omverdenen ikke hadde fullt kjennskap til det som foregikk, er det ikke tvil om at spesielt Moskva-prosessene måtte gjøre et eiendommelig inntrykk på andre regjeringer. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at Stalins regime tenkte på å utnytte disse elementene av ”kaos” til å fremme sovjetiske interesser. Tvert imot: Hele Stalins politikk gikk ut på å gjøre staten sterk, og inntil dette mål var nådd, å *skjule svakhetene* så godt som mulig ved et meget omfattende – nesten hysterisk – hemmelighold. Vestlige sovjetbeundrere – som lot seg bedra når de dro på delegasjonsbesøk i øst, og som skjønmalte tilstandene i Stalins rike for en lite informert opinion i vesten – bidro til at elementene av ”kaos” ble tilslørt. I vest fryktet man derfor ikke et mulig kaos i Russland, men trakk likevel den konklusjon at landet var betydelig svekket, ikke minst militært.

2.3 Afghanistan - Sovjetunionen 1979

De kommunistiske lederne i Moskva ville normalt ha ønsket velkommen en kaosutvikling i et kapitalistisk land. Det var jo slik det skulle gå i følge læreboken! Men hva om det landet som var truet av kaos skulle være ledet av en selvproklamert ”antiimperialist” eller til og med av kommunister?

Det er rimelig å anta at et slikt regime ville hatt en viss kaosmakt vis-à-vis Moskva – større eller mindre ettersom hvor viktig landet var og hvor store ressurser som måtte til for å sikre det vaklende regimet. Sovjets praktiske muligheter for inngripen ville selvsagt også telle (geografisk nærhet mv), og ikke minst hvor meget ideologisk prestisje som var knyttet til at det nye styret skulle overleve. Den ”tsjekkosllovakiske våren” 1968 hadde skapt presedens. Invasjonen fra Warszawapakt-landene ble forsvart med at det var alle sosialistiske staters plikt å gripe inn når en sosialistisk broderasjon var truet av kontra-revolusjonære krefter (”Bresjnev-doktrinen”). Men i 1968 gjaldt det et land som allerede var sikkert etablert innenfor den sosialistiske leir. Situasjonen i det nøytrale Afghanistan ti år senere var ganske forskjellig. En revolusjonær gruppe erobret makten i 1978, men fikk snart store vansker med å beholde den. Et kaos var under utvikling. Ville Moskva gripe inn? (Om det som skjedde videre, se Collins, 1986).

Sovjet-ledelsen forsøkte til å begynne med å stabilisere forholdene i nabolandet ved hjelp av

økonomisk støtte og politisk press for å holde sammen de stridende fraksjonene i det nye regimet i Kabul. Militære rådgivere ble sendt til landet i et økende antall. Men i Afghanistan gikk det fra vondt til verre. Til sist samlet de sovjetiske lederne seg om en mer drastisk linje, som førte til den massive innmarsjen i romjulen 1979.

Ingen av dem var begeistret for en intervensjon, men de fant altså at konsekvensene av å unnlate å gjøre noe antagelig ville bli mer ubehagelige: Et alvorlig prestisjenederlag for Sovjetunionen og for kommunismens sak internasjonalt, og stor risiko for at kaotiske forhold ville fortsette i Afghanistan. Uten at vi her kan gå dypere inn i den ”beslutnings-prosessen” som førte til avgjørelsen om militær sovjetisk invasjon – et springende punkt er den appellen om hjelp som president Hafizullah Amin påstås å skulle ha sendt til Moskva - kan dette være et skoleeksempel på hvordan en regjering kan få en annen regjering til å ”gjøre noe den ellers ikke ville gjort, og aldeles ikke hadde lyst til å gjøre”, fordi *kaos* blir det mest sannsynlige alternativ. Vi kan i så fall tale om *aktiv* kaosmakt. Hvis nå sannheten var at det *ikke* kom noen slik anmodning om assistanse fra regjeringen i Kabul, har vi et eksempel på *passiv* kaosmakt. Russernes oppriktige frykt for at landets sikkerhet var truet av det som skjedde i Afghanistan, er det nemlig ingen tvil om. Med Leonid Bresjnevs ord: ”A hotbed of serious danger to the security of the Soviet state was created on our southern border”. (Collins, p. 124). En tradisjonell følsomhet når det gjaldt trusler mot grensene kombinert med en overdreven tro på at utenlandske krefter styrket og styrte den afghanske mujaheddin var avgjørende premisser for sovjeternes oppfatning av situasjonen.

2.4 Irak mot Koalisjonen 1991

Golfkrigen i januar-februar 1991 etter at Irak hadde okkupert Kuwait i 1990 førte raskt til et klart militært nederlag for Irak. Men nederlaget var ikke totalt, til tross for at Saddam Husseins styrker var fullstendig underlegne i striden mot den store koalisjonen som USA sto i spissen for. De allierte makter hadde satt seg et begrenset mål: Frigjøring av Kuwait. Og koalisjonen var skjør – en utvidelse av krigsmålene ville med all sannsynlighet ført til full splittelse blant seierherrene. Derfor kunne Saddam bli sittende i Bagdad. Han fikk lov til å slå ned opprøret i Sør-Irak, som brøt ut med det samme våpenhvilen med de allierte var inngått. Heller ikke kurderne i Nord-Irak fikk støtte av de allierte i sin kamp for uavhengighet.

Hensynet til samholdet i koalisjonen var imidlertid bare en av flere grunner til at Irak som stat kom seg helskinnet gjennom krisen. James Baker, den amerikanske utenriksministeren, forteller (Baker 1995, p. 435) at Bush-administrasjonens politikk i ukene etter våpenhvilen bygget på ”et overordnet strategisk hensyn”, og det var for all del å unngå det de ofte kalte en ”*Libanonisering*” av Irak, noe de trodde ville bli et ”geopolitisk mareritt”. Også nabostatene ville gjerne ha Saddam Hussein bort, men de fryktet - som USA - at Irak kunne bli ”fragmentert”, og det ville bare tjene *Irans* interesser. Helt til Golfkrigen var det nemlig Khomeini-regimet i Teheran og dets eksport av islamsk fundamentalisme som var betraktet som den store trussel mot stabiliteten i Midt-Østen. Samtidig som shia’ene i Sør-Irak ble oppfattet som mullahenes allierte, var kurderne i nord en trussel mot Tyrkia. Dette var også noe amerikanerne måtte ta hensyn til.

Kort sagt: De store landene i alliansen var like lite som statene i Midt-Østen interessert i at Irak skulle bli splittet opp i flere mindre enheter. Riktignok var landet en konstruksjon fra oppgjøret etter første verdenskrig. Men nå hadde det eksistert i 70 år og var blitt en selvfølgelig del av den regionale maktbalansen. Et Irak delt i tre nye stater ville innført ny politisk usikkerhet i området, med stor sannsynlighet for rivalisering og kriser, kanskje militære oppgjør. Vi må kunne konkludere med at regimet i Bagdad selv i nederlagets time faktisk hadde et element av ”kaosmakt”, og dette bidro uten tvil til å føre landet samlet gjennom de kritiske månedene etter våpenhvilen. Dette var i så fall et eksempel på *passiv* kaosmakt, ikke et kort Irak kunne bruke direkte overfor koalisjonen. Strategene på vestlig side forsto like godt som de arabiske lederne at en politikk som førte til likvidasjon av Irak som selvstendig stat ikke var i deres interesse.

2.5 Indonesia/Aceh - USA 2001

Vårt siste eksempel gjelder en helt aktuell konflikt: Opprøret i Aceh lengst nordvest på Sumatra, en provins som søker frigjøring fra indonesisk overherredømme.

Den indonesiske regjering er i en vanskelig situasjon. Det ble til sist helt nødvendig å gi Øst-Timor selvstendighet. Nå vil andre provinser ha frihet. For Djakarta kan det synes som om ”kaos” truer, det vil si oppsplitting av den multi-etniske staten Indonesia. En slik oppdeling vil ikke nødvendigvis bety kaos bokstavelig talt – men prosessen vil mest sannsynlig bli kaotisk, ikke minst på grunn av sentralmyndighetenes motstand.

Hvem har *kaosmakt* i en slik situasjon? Kan vi si at en ”rastløs” provins (Aceh) har en form for kaosmakt dersom den kan presse sentralregjeringen til å gi innrømmelser for å unngå det større onde: statens oppløsning? (For eksempel indre selvstyre, eller iallfall rett til å disponere mer av inntektene fra lokale ressurser?).

Men denne saken har flere interesserte. *USA* ser på Indonesia som en viktig alliert, viktig for å bevare stabilitet i Sørøst-Asia. Man kan stille spørsmålet om Indonesia dermed har fått *en viss ”kaosmakt” overfor Washington?* Indoneserne kan jo vise til at ”hvis vi ikke får økonomisk støtte, eller politisk støtte med hensyn til Aceh-opprøret (eller i det minste ikke noe kritikk hvis vi – for å sikre Indonesias integritet - ser oss nødt til å gjenopprette ro og orden der med harde midler), så vil øyriket gå i oppløsning. Et kaos her er ikke i USAs interesse!”

En amerikansk analyse formulerer det slik (*Strategic Forum* no 171, April 2000): ”Indonesia’s future is critical to the stability of Southeast Asia and a matter of vital national interest to two US allies, Australia and the Philippines, and to friendly Thailand and Singapore. Positive U.S. relations with a stable Indonesia help Washington manage its position in the region.”

Og så følger en *konkretisering* av hva følgene av destabilisering kan bli:

”Should Indonesia become unstable or fragment, the consequences would ripple across the region. The effects probably would include a destabilizing refugee exodus and could strengthen islamist opposition in Malaysia and the Philippines and, in some cases, separatist movements. An increase in piracy also would be likely. Economic interests are similarly important”. Den

økonomiske krisen som rammet Asia 1997 har ”fanned the flames of discontent, and increased secessionist sentiment in various parts of the country. The U.S. is thus fully justified in focusing particular attention and resources on helping Indonesia to overcome its challenges”.

Det blir videre understreket at Hæren (TNI) må trekkes til ansvar for sine overgrep, for eksempel i Aceh, dersom Djakarta ”is to have any chance of fending off secessionist movements”. Den stat som vil hjelpe, kan altså også stille krav til kaos-staten. Men man kan ikke gå for langt i å trekke de militære til ansvar – for regjeringen *trenger* hæren, som er den eneste institusjon som kan holde landet sammen!

2.6 Lærdommer

Disse historiske eksemplene kan forhåpentlig skape mer klarhet omkring begrepet ”kaosmakt”, og gi noen nyttige lærdommer for studiet av *russisk* kaosmakt.

Av diskusjonen hittil kan vi trekke følgende konklusjoner:

For det første: Kaosmakt er et uhåndterlig begrep. *Elementer* av kaosmakt kan vise seg i forskjellige former under en strid eller konflikt mellom to ”maktsentra”. Men som regel vil også andre hensyn og elementer være en del av konflikten, og det er ikke enkelt (og heller ikke alltid mulig) å ”isolere” kaos-aspektet for å måle hvor viktig det har vært i en spesiell situasjon. Østerrike-Ungarn i 1914, Afghanistan 1979 og Irak ved slutten av Golfkrigen er klare eksempler på dette. Andre ganger kunne vi konstatere at selv om *kaos* hersket eller truet, var det ikke tale om å ha kaosmakt i det hele tatt – dels ønsket motstanderen nettopp å fremme, ikke hindre, kaos (Russland 1918), dels ønsket det kastroede land slett ikke å utnytte, men tvert om å *skjule* sin svakhet for omverdenen, og klarte det, iallfall langt på vei (Sovjetunionen på 1930-tallet). Dagens regjering i Indonesia står i en særegen mellomstilling: Den har en viss kaosmakt vis-à-vis sin mektige beskytter USA, og på samme tid står den selv under sterkt press fra grupper i forskjellige deler av det sammensatte riket som ønsker mer selvstyre, eller full uavhengighet.

For det annet kan vi peke på at *passiv* kaosmakt synes å være en minst like virksom mekanisme som aktiv. Den fremmede makt som måtte være så interessert i utviklingen i en annen stat at den kan tenkes å gripe inn for å stabilisere forholdene der, har normalt også fulgt så godt med at den på selvstendig grunnlag kan og vil vurdere om den bør gå til aksjon. Et utspill fra den vaklende regjeringen burde i og for seg være overflødig. I Afghanistan besluttet russerne å sende sine styrker inn etter en vurdering av situasjonen. Påstanden om at de hadde fått anmodning om hjelp fra regjeringen i Kabul var ment for den internasjonale opinion, men virket lite troverdig. Golfkrigen sluttet med at Irak bøyet seg for alle koalisjonens krav. Saddams regime hadde ingen mulighet til å kreve noe som helst – men ”rikets enhet” ble likevel berget, fordi koalisjonen fant at det var i deres interesse at Irak ikke gikk i oppløsning.

Det er som nevnt ikke bare i forholdet mellom *to stater* at kaosmakt-begrepet kan være nyttig. Vi så i tilfellet Indonesia at det også kan være et moment i forholdet sentral-regjering - provins. Et annet aktuelt eksempel er Russland/Tsjetsjenia. Da er det altså frykten (hos sentralmakten)

for *videre* oppsplitting som er ”våpenet” som opprørerne kan benytte seg av, aktivt – i kommunikasjonen med regjeringen - eller indirekte. For regjeringen er dette en vanskelig valgssituasjon. Frykten for oppsplitting (kaos) vil jo også være en mektig motivasjon for den til å *slå ned* en lokal opprørsbevegelse så fullstendig som mulig, for å hindre ”spredning”. Den typiske utvikling av en slik konflikt vil være at i første omgang kan lokale politiske krav bli avvist av hovedstaden, nettopp fordi man frykter følgene av innrømmelser. Så følger en voldelig fase, opprørerne blir flere ettersom voldsbruken mot dem intensiveres. Dette kan ende med at regjeringen faktisk klarer å knekke rebellene – iallfall for en tid. Det er omtrent der vi nå er i Tsjetsjenia. Med andre ord: Det mulige potensiale for kaosmakt som opprørerne hadde, er blitt tatt fra dem. *Eller*: Regjeringen innser farene ved å bruke makt, og inngår en avtale om begrensede rettigheter i håp om at oppstanden ikke skal spre seg til andre regioner. Men dette er selvsagt en farlig vei – for regjeringen. Andre provinser kan snart forlange samme rettigheter. Man risikerer altså å stimulere til nye lokale krav og opprør – det vil si å fremme nettopp det ”kaos” man ønsker å unngå.

Tilslutt stiller vi spørsmålet om hva som faktisk ble resultatet av de eksemplene på ”kaosmakt i praksis” som vi her har sett på. Antallet var svært lite, og det er ikke mulig å etablere noen almene ”lover”. Men kort kan vi konstatere at kaos ikke lot seg hindre i Østerrike-Ungarn, og heller ikke i Afghanistan. Den staten som ønsket å stabilisere forholdene endte opp med en situasjon som var meget ugunstigere enn før: Tyskland tapte sin eneste allierte, Sovjetunionen fikk nettopp en slik uregjerlig stat ved sin sydgrense som det hadde ønsket å unngå. Derimot ble en oppløsning av Irak stanset. Det russiske kaos i 1917-18 var ønsket nettopp av fiendestaten Tyskland, og Lenin og hans menn hadde følgelig ingen kaosmakt. Indonesias skjebne er det for tidlig å si noe om.

3 FRA SOVJETUNIONEN TIL RUSSLAND

3.1 Perestroika med problemer

I mars 1985 overtok Mikhail Gorbatsjov stillingen som generalsekretær i Sovjetunionens kommunistparti. Han representerte en ny generasjon i Unionens øverste ledelse. Han erkjente at mye var skakt og skjevt i den staten han skulle lede, og ville sette sine krefter inn på å reformere og reorganisere. Hans slagord ”perestroika”, ”ombygging”, ble raskt et populært begrep både hjemme og i verden ellers. Men Gorbatsjov trodde at *systemet* i og for seg var godt – det var svakhetene og utvekstene fra det han kalte ”stagnasjonens år” under hans forgjengere som det var hans oppgave å fjerne.

Sovjets økonomi var urimelig sterkt preget av den umettelige militære sektor. Et av Gorbatsjovs mål ble å få til en avspenning i forholdet til gamle motstandere i Vest og Øst. De første årene hans ved makten kom det en rekke dristige internasjonale utspill fra Kreml, som gjorde at den sovjetiske partilederen på kort tid ble en av de mest populære skikkelsene på verdensscenen. I Washington var nå den gamle hauken Ronald Reagan begynt på sin annen periode i Det hvite

hus. I hans første fireårsperiode var den kalde krig inne i en tilspisset fase. Kontrasten til de neste fire år ble desto mer iøynefallende. Etter en forsiktig start utviklet forholdet mellom de to supermaktene – og mellom deres to ledere – seg i meget positiv retning. Viktige avtaler om nedrustning ble inngått, med russiske innrømmelser langt utover det noen hadde turt å håpe på tidligere.

Slik var situasjonen da George Bush ble innsatt som USAs president i januar 1989. *Hans* presidentperiode skulle bli den mest begivenhetsrike siden den annen verdenskrig, men den ble innledet med en ti måneders tenkepause når det gjaldt forbindelsene med Sovjetunionen – til Gorbatsjovs store irritasjon. Russeren ønsket nemlig å gå videre – med nye nedrustningsforhandlinger (START), og med en økonomisk avtale med USA. Han hadde samtidig økende problemer på hjemmebane: Det var stagnasjon eller tilbakegang i økonomien og økende rastløshet i flere av republikkene, spesielt de baltiske. Bush og hans menn var til å begynne med skeptiske, og kom på defensiven på grunn av Gorbatsjovs voldsomme popularitet i opinionen. De ble nærmest presset av Kongressen til å få til et møte på topplan. Men etter dette møtet (på Malta i desember 1989) snudde stemningen seg fullstendig på amerikansk side. Den personlige ”kjemi” mellom Bush og Gorbatsjov (og mellom de to utenriksministere James Baker og Eduard Sjevardnadze) ble svært god, og det nære personlige forholdet mellom disse fire menn vedvarte så lenge Sovjetunionen besto. Fra å være en farlig eller iallfall ubekvem motstander ble generalsekretæren i SUKP (og fra mars 1990 Sovjetunionens president) en fortrolig alliert som amerikanerne strakte seg langt for å støtte, direkte og indirekte. Det er i denne sammenheng vi må se etter tegn på at Gorbatsjov muligens hadde en viss ”kaosmakt” overfor USA i månedene frem til kuppet i Moskva i august 1991.

Malta-møtet – ”sjøsykmøtet” – ble altså det store gjennombruddet. Høsten 1989 hadde mildt sagt vært en begivenhetsrik høst. Det ene etter det andre av regimene i Øst-Europa var gått over ende etter kraftig indre uro og folkelig press. Muren i Berlin var åpnet, og staten DDRs fremtid var høyst usikker. Men sovjetiske stridsvogner hadde forholdt seg rolig. Ingen kunne lenger hevde at Gorbatsjovs nye tenkning var ”mere rhetoric”. USA hadde opptrådt klokt og tilbakeholdende i denne avgjørende fasen. Det kom ingen bombastiske erklæringer fra Washington. ”I have tried to conduct myself in a way so as not to complicate your difficulties”, sa Bush til Gorbatsjov på Malta. Sovjetlederen svarte at han satte pris på det. På sin side sa han at russerne nå godtok amerikanernes rolle i Europa. ”It is very important that you be there”. (Baker, p. 170).

Sakslisten for året 1990 ble overveldende for begge de to supermaktene. Spørsmålet om tysk samling – i eller utenfor NATO – var ett av de viktigste. Forhandlingene om en avtale om konvensjonelle rustninger i Europa (CFE) og om strategiske kjernevåpen skulle føres videre. Iraks invasjon av Kuwait høsten 1990 tok mye av amerikanernes tid og krefter. Gorbatsjov sto imidlertid under et meget sterkere press. Hjemme var det forbitrelse i vide kretser, spesielt blant de militære og i KGB, over at det ”ytre imperium” var gitt opp uten motstand. Levestandarden var fallende, og folk la naturlig nok skylden på presidentens perestroika. Rett etter Malta fikk så Gorbatsjov to nye akutte problemer å hankses med: Blodige etniske sammenstøt i Transkaukasus, og Litauens krav om uavhengighet. Skulle også Sovjetunionen selv gå i

oppløsning?

Bush-administrasjonen ønsket ikke en oppsplitting av USSR. Både presidenten og hans rådgivere var konservative folk, som egentlig hadde satt pris på de enkle og forutsigbare forhold under den kalde krig, og slett ikke ville ha ny usikkerhet å forholde seg til. Allerede mens det raknet i Øst-Europa fremholdt Bakers nestkommanderende i en tale at omveltningene der ville bringe lenge undertrykte etniske motsetninger til overflaten og gi utløp for nasjonale rivaliseringer. Den multipolære verden som ville etterfølge ”duopoliet” USA-USSR ville ikke nødvendigvis bli et tryggere sted ”given the existence and proliferation of weapons of mass destruction”. (Melanson, p. 205).

Det siste var formodentlig det som uroet amerikanerne mest. Men etter Malta satte Bush og hans menn opp fem strategiske mål for sin Europa-politikk: Oppmuntre Gorbatsjov i hans politiske og økonomiske reformpolitikk, fullføre avtaler om strategisk våpen-kontroll (underforstått: mens det ennå var tid – man var ikke sikker på hvor lenge Gorbatsjov kunne holde det gående), opprettholde Sovjetunionens territorielle og administrative integritet, insistere på at et gjenforent Tyskland skulle bli medlem av NATO, og skape et stabilt og demokratisk Øst-Europa. (Melanson, p. 206).

Helt frem til august 1991 holdt Washington fast ved at det var i USAs nasjonale interesse å hindre en oppløsning av Sovjetunionen. Utenriksminister Baker gir i sin bok interessante glimt fra diskusjonene innad i Bush-administrasjonen. Således i februar 1991, etter Golfkrigen, da amerikanerne ikke lenger var så avhengige av sovjetisk støtte for å holde sammen koalisjonen mot Saddam Hussein: En gruppe rådgivere ledet av den innflytelsesrike Condoleeza Rice hadde lenge presset på for at USA skulle ”diversify its interests”, det vil si ta nærmere kontakt med Boris Jeltsin og andre utbryter-ledere i det stadig mer uregjerlige Sovjet. En slik linje ville være i pakt med realitetene, og dessuten fremme amerikanske verdier som selvbestemmelse og demokrati. Bush likte ikke dette. Han ville ikke snu ryggen til Gorbatsjov. Sikkerhetsrådgiveren, Brent Scowcroft, var ekspert på Balkan, og visste at ”romantisk nasjonalisme” kunne føre til uroligheter og til og med til borgerkrig. ”More than ever, he and Bush agreed that under no circumstances should the United States do anything that might inadvertently provoke the violent break-up of the Soviet Union”. Og Rice måtte innrømme at selv om Gorbatsjov sannsynligvis nå var den mest upopulære mann i Sovjetunionen, var han fremdeles bindeleddet mellom de stridende ekstreme fløyer i landets politiske system. (Baker, pp. 345-46).

Men hva kunne og ville USA gjøre, konfrontert med den stadig mer dramatiske utviklingen innen den andre supermakten? Både når det gjaldt sovjetrepublikkenes uavhengighetskrav og den sovjetiske økonomi sto den amerikanske ledelsen under et sterkt press fra Kongressen og opinionen, som ville støtte republikkene og *nekte* økonomisk hjelp til den svekkede kjempen. Bush og hans team måtte spille sine kort svært behendig for å nå to uforenlige mål: Være positive overfor Gorbatsjov, og samtidig holde hjemmeopinionen i ro.

Hva nå først *Sovjetunionens enhet* angikk, gjorde det ikke saken enklere at det var ett av de

baltiske land, Litauen, som gikk i fronten for uavhengighet. Balternes sak hadde en særlig appell i vestlig opinion. Gang på gang måtte USA advare Moskva mot følgene av voldsbruk overfor Litauen (og det var nettopp det høyresiden i sovjetledelsen forlangte). Da så Gorbatsjov i mars 1990 grep til økonomisk embargo for å tvinge litauerne ”til fornuft”, det vil si å tilbakekalle sin uavhengighetserklæring, krevde Bush at embargoen måtte opphøre. Samtidig holdt han klar avstand til rebellene i Vilnius. Offentlig måtte han vise sympati for deres sak, men noen anerkjennelse av Litauens selvstendighet kom foreløpig ikke på tale. Et forslag i Senatet som krevde øyeblikkelig amerikansk anerkjennelse av Litauen, falt med 59 mot 36 stemmer – til lettelse både for Det hvite hus og for Kreml! Vytautas Landsbergis, Litauens talsmann, beklaget bittert at Bush hadde ”solgt ut” landet hans for å opprettholde forholdet til Gorbatsjov. ”To a significant degree, Landsbergis was right: Bush believed that the survival of a unified USSR was more important to international peace and stability than an independent Lithuania”. (Beschloss, pp. 196-97).

Fortløpende opprettholdt Bush den personlige kontakten med Gorbatsjov, som var helt klar over det dilemma hans kollega befant seg i. Her må vi kunne si at ”sovjetisk kaosmakt” var en faktor i det store bildet. Gorbatsjov hadde lenge en ikke helt urealistisk ambisjon om å holde Unionen sammen, og Bush var overbevist om at dette også var en amerikansk interesse. *Uten* en slik amerikansk håndsrekning – om enn forsiktig og passiv – ville oppløsningen av USSR gått meget raskere.

En liknende anledning til å vise amerikansk støtte for Gorbatsjov oppsto året etter. De som arbeidet for selvstendighet for republikkene hadde nå vind i seilene over hele Sovjetunionen. Ukraina erklærte seg suverent i juli 1991. Kort etter kom President Bush på sitt første offisielle besøk til Moskva, hvor START-avtalen ble undertegnet. Bush lot seg overtale til å besøke en av de andre republikkene på veien hjem. Valget falt på Ukraina. I en tale til Det øverste sovjet i Kiev 1. august erklærte han at ”Frihet er ikke det samme som uavhengighet. Amerikanerne vil ikke støtte dem som søker uavhengighet i den hensikt å erstatte ett tyranni langt unna med et lokalt despoti. De vil ikke hjelpe dem som fremmer en selvmorderisk nasjonalisme basert på etnisk hat”. (Bush, p. 515). Ordene kunne vært bedre valgt, og talen vakte straks kritikk. En av de ukrainske lederne, Ivan Drach, beklaget at Bush kom som en budbringer for Gorbatsjov: ”Når det gjelder Ukrainas selvstendighet var han mindre radikal enn våre egne kommunistiske politikere”. (Beschloss, p. 418). Men Presidentens budskap var klart. Til tross for alt som var skjedd i Sovjetunionen, håpet Bush fremdeles at en aller annen form for ”union” ville overleve. Den beste ordningen ville være den løse føderale strukturen som Gorbatsjov lanserte i den nye unionsavtalen, som nå straks skulle undertegnes. På forhånd hadde Bush diskutert Kiev-besøket med sine nærmeste medarbeidere. Presidenten sa til dem: ”Whatever we do, I don’t want to make trouble for Gorbachev, so let’s handle it with that in mind”. (Beschloss, p. 408).

Gorbatsjovs perestroika hadde ikke bare utløst kraftige sentrifugale krefter på etnisk grunnlag. Som nevnt var også landets *økonomi* i alvorlig ulage. Folkets misnøye kunne utnyttes av de mange motstanderne av Presidentens politikk innenfor maktapparatet. Allerede i februar 1990 betrodde Sjevvardnadze Baker at forfallet i sovjetisk økonomi utgjorde en alvorlig trussel mot

Gorbatsjovs overlevelse – selv om han mente at veksten i nasjonalisme var enda farligere. (Beschloss, p. 181).

Man kunne kanskje ha ventet at det ville vært enklere for Bush-administrasjonen å bidra til å hindre økonomisk kaos i USSR enn det var å holde republikkenes nasjonale ambisjoner i sjakk. Men slik var det ikke. For det første var den amerikanske opinion meget negativ til nye massive internasjonale hjelpeprogrammer. Den samme stemning gjorde seg gjeldende i Kongressen, som dessuten (i 1975) hadde vedtatt en klausul som gjorde en eventuell ”mest begunstiget nasjon”-status (MFN) for Sovjetunionen avhengig av jødenes rett til å emigrere. (Den såkalte ”Jackson-Vanik Amendment”). Like viktig var det at verken Bush eller hans nærmeste rådgivere var særlig stemt for at USA skulle gi direkte økonomisk støtte til Moskva. De hadde bakgrunn som forretningsmenn, og var redde for at slik hjelp ville være bortkastet. James Baker, Gorbatsjovs ivrigste forsvarer, var også engstelig for at støtten ville havne i det sovjetiske ”militært-industrielle kompleks”. (Melanson, p. 207).

Gorbatsjov hadde i et budskap til G-7-møtet i Paris i 1989 erklært at ”En politikk som sikter mot vår fulle deltakelse i verdensøkonomien er en uatskillelig del av perestroika”. (Beschloss, p. 92). Vestlig hjelp var det ennå ikke tale om – han verken ønsket eller trengte noe slikt. Men snart ble tonen en annen. Da Gorbatsjov var på offisielt besøk i Washington året etter (mai/juni 1990), beskrev han krisen i sovjetisk økonomi i dystre farver. Hjelp fra Vest var virkelig nødvendig! Det kunne han si til Bush på tomanns- hånd. Utad holdt han imidlertid en annen tone. Ingen måtte prøve å legge press på Sovjetunionen i den misforståtte tro at landet var svekket, erklærte han i en tale. Men en måned senere sendte han en anmodning til flere vestlige ledere om langsiktige kreditter og annen støtte. ”Uten dette radikale skritt vil en videre fornyelse av vårt samfunn bli umulig”. (Beschloss pp. 216, 219, 236).

Amerikanernes reaksjon var fortsatt kjølig. Gang på gang, forteller Baker (pp. 477-78), hadde Gorbatsjov vist manglende vilje til å ”bite the bullet” og gjennomføre en ekte markedsreform. Forslag og planer ble det mange av – fra Sjatalins ”500 dager”-plan (august 1990) via statsminister Pavlovs konservative anti-kriseprogram til Javlinskijs og Allison’s forslag (våren 1991) om den store handel (”The Grand Bargain”). Det gikk ut på at Sovjetunionen skulle ta avgjørende skritt mot et fritt markedssystem mot at Vesten skulle bidra med milliarder av dollar for å dempe problemene ved overgangen. Men alle planer strandet – iallfall i første omgang - på Gorbatsjovs mangel på evne til å ta et standpunkt. Det ble bare uklare kompromisser og rundt snakk. I Bush-administrasjonen ble han sett på som en økonomisk novise. Ingen kunne peke på hvor milliardene i hjelp skulle komme fra. På G-7-møtet i London (juli 1991), hvor Gorbatsjov fikk delta som gjest, fikk han igjen høre gode ønsker fra de andre deltakerne – men penger fikk han ikke. Den økonomiske krisen i USSR var verre enn noen gang. (Beschloss pp. 374, 382, 406-07).

Det er ikke tvil om at amerikanerne i og for seg innså Sovjetunionens *behov* for økonomisk hjelp, og at det var god grunn til å frykte konsekvensene også for den vestlige verden av et videre forfall. Heller ikke Vestens egen oppskrift, overgang til markedsøkonomi, ville være

problemfri. Javlinskij og Primakov (som nå var Gorbatsjovs fremste økonomiske rådgiver) forsøkte å "selge" sin plan til G-7 ved å utmale de ekstreme sosiale spenninger en slik reform ville føre med seg i en stat som til og med var en militær supermakt: Dersom Vesten ikke ville hjelpe økonomisk, ville det bety en urimelig stor risiko både for USSR og for hele verden. De beskrev her et scenario som syntes å ha stor grad av troverdighet. (Beschloss, p. 384. Hans kommentar fortjener å bli sitert: "For decades, the United States and the West had worried about the threat posed by the military strength of the Soviet Union. Now, overnight, they were being told by the Soviets themselves ... that it was the political and economic *weakness* of the USSR that endangered Western security."

Kaos truet i Sovjetunionen, men sovjeterne hadde likevel ikke *kaosmakt* av den grunn. Som vi har sett, sto det for mange praktiske, kulturelle og politiske hindringer i veien for omfattende vestlig hjelp. Det måtte eventuelt blitt en innsats på nivå med Marshallplanen om det virkelig skulle ha monnet, og det var det ingen vilje til. Da George Bush var på Moskva-besøk i slutten av juli 1991, var han tydelig mer engstelig for at gammel-kommunistene skulle kaste Gorbatsjov ut enn for en økonomisk undergang. "I wanted Mikhail to realize that we would support him as far as we could", skriver han. Men det han tenkte på var kjente ting som handel og mulighetene for private amerikanske investeringer. (Bush, p. 510).

Bare i en mer begrenset sak kan vi peke på at Gorbatsjov nådde frem med sine appeller om amerikansk økonomisk støtte for å underbygge hans vaklende posisjon. Det var i spørsmålet om MFN-status for Sovjetunionen. USAs president hadde formelt muligheter til å fravike Jackson-Vanik-klausulen (jfr ovenfor), men han sto under et sterkt hjemlig press for ikke å gjøre dette så lenge russerne opprettholdt sine økonomiske sanksjoner mot Litauen. Spørsmålet om inngåelse av en sovjetisk-amerikansk handelsavtale var blitt akutt da Gorbatsjov kom til Washington i mai 1990. Han visste at avtalen (som lå klar til undertegning) ikke straks ville bety noe særlig for sovjetiske borgere, men han følte sterkt at han *måtte* ha med noe hjem som kunne vise at hans samarbeidslinje overfor Vesten ga positive resultater. "Jeg *trenger* denne avtalen" sa Gorbatsjov til sin amerikanske vert. "Den er *ekstremt viktig* for oss", sa Sjevardnadze til Baker. Appellene gjorde tilstrekkelig inntrykk. Bush undertegnet, og fant en formel som gjorde at sovjetlederen slapp å bli ydmyket ved at en opphevelse av embargoen mot Litauen ble satt som betingelse fra amerikansk side. Embargoen ble hevet fire uker senere. (Beschloss, pp. 217-18, 223-24, 233).

I vår sammenheng må vi kunne kalle dette et mindre, men ikke uviktig eksempel på at Gorbatsjov ved visse anledninger i all sin svakhet faktisk hadde en styrke, som han kunne utnytte. Vi kan kalle det *kaosmakt*. Men med gammelkommunistenes kuppforsøk i Moskva i august 1991 var det snart slutt på alle former for makt for Gorbatsjov. De enkelte sovjetrepublikkene brøt ut av Unionen, og den folkevalgte Boris Jeltsin ble Russlands fremste mann.

3.2 Augustkupp og sammenbrudd

En gruppe sovjetledere grep makten i Moskva 19. august 1991. De erklærte midlertidig unntakstilstand for å overvinne, som de sa, "den dype og omfattende krise, den politiske og

etniske strid og det *kaos og anarki* som truer borgernes liv og sikkerhet”. Dette er vel første gang makthaverne i Moskva har gått ut offentlig med en proklamasjon om at kaos hersket i riket. De lovet at alle inngåtte internasjonale avtaler ville bli respektert. Men *kaosmakt* hadde Janajev og hans medsammensvorne ikke.

Reaksjonen på kuppet i Vesten ble klar og samstemt: Ingen anerkjennelse eller kontakt med det nye regime, stans i økonomisk hjelp (EU) og utbetaling av lån (USA). Men andre økonomiske sanksjoner kom ikke på tale, og man ville ikke forsøke å gripe direkte inn i maktspeilet i den sovjetiske hovedstaden – *det* kunne slå tilbake og fremkalle borgerkrig eller kaos(!) (Baker, pp. 518-21). Målet ble å gjenopprette status quo. I valget mellom å akseptere en restaurasjon av de gamle sovjetkrefter – noe som i og for seg kunne bety en stabilisering av riket og gjenopprettelse av ”normale tilstander” – og å satse på en fortsettelse av Gorbatsjovlinjen (som hadde skapt sterke krampetreknninger i hele sovjetsamfunnet) – valgte man altså uten betenking det siste. Kuppemakerne ga opp etter tre dager, og Vestmaktene slapp spørsmålet om hvordan man skulle forholdt seg til et nytt autoritært regime, dersom det viste seg å bli varig.

De fire siste månedene av året 1991 ble preget av tvekampen mellom to menn, Jeltsin og Gorbatsjov. Jeltsin var det en kan kalle en ”instrumentell nasjonalist” – han *brakte* den russiske nasjonale ide til å undergrave sin motstander, representanten for den gamle sentralmakten som var svekket og kommet i miskreditt etter de siste års hendelser. (Steele p. 235). Gorbatsjovs unionsreform – som utløste augustkuppet – ”omkom i kuppet”, for å bruke Jeltsins formulering. (Baker, p. 570). Gorbatsjov ville ikke gi opp ideen om en enhetlig stat. Men det var en tapt sak. Ukrainas folkeavstemning 1. desember beseglet nederlaget. Beslutningen på tremannsmøtet ved Brest 8. desember om å erstatte USSR med en ny, løsere union, ”Samveldet av uavhengige stater” (SUS), kom imidlertid i første omgang til å tilsløre det som var realiteten: De femten nye statene fikk ingen reelle fellesorganer. Og planen om å etablere en militær overkommando for SUS med disposisjon over de kjernefysiske styrkene, fikk ingen lang levetid.

USA og verden ellers kunne bare stå som tilskuere i disse historiske månedene. Bush og hans rådgivere innså at flere forsøk på å hindre en oppløsning av USSR ikke hadde noen hensikt. Gorbatsjov gjorde ikke noe fremstøt overfor Washington for å utnytte en mulig siste rest av sin kaosmakt. Men han erklærte at SUS var ulovlig, og prøvde å få den militære ledelsen over på sin side. Jeltsin holdt også møte med Overkommandoen. Baker skriver at dette var stoff til ”et geopolitisk mareritt”: ”Two Kremlin heavyweights jockeying for political power, calling on the army to follow them, and raising the specter of civil war – with nuclear weapons thrown into the mix”. (Baker, p. 563).

Amerikanernes svar på disse utfordringene ble å gjøre det beste ut av en uventet situasjon. De handlet resolutt for at overgangen skulle gå mest mulig smertefritt – de anerkjente de nye statene og knyttet forbindelser med lederne for republikkene, også Jeltsin, som de en tid hadde holdt avstand til av hensyn til Gorbatsjov. I en tale på Princeton 12/12 1991 redegjorde Baker for hvordan USA ville håndtere de raske endringene som Sovjetunionens kollaps førte med seg. Demokrati og uavhengighet for republikkene skulle støttes, det samme skulle markedsøkono-

mien; humanitær hjelp skulle gis, og risikoen for at kjernevåpen falt i urette hender minskes. (Baker, p.563-64). Det synes som om amerikanerne som en selvfølge tok på seg en slags fadderrolle for hele det tidligere sovjetområdet. Vi kan gjerne si at det var en *passiv kaosmakt* fra den døende sovjetstaten som gjorde seg gjeldende! Og USA sto sterkt. Det var bemerkelsesverdige at samtlige ledere for de nye statene på denne tiden ville være amerikanernes venner og var mer enn villige til å gjøre hva de ba dem om! ”In all my meetings that week, one theme had been uniform: The intense desire to satisfy the United States... They look to us to help them”. (Baker etter en rundreise i SUS i desember, p. 583).

For USA var nok *kjernevåpnene* en hovedsak. En opinionsundersøkelse (1993) viste at ”å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen” var det viktigste utenrikspolitiske mål for 69%, nest etter ”å beskytte amerikanske jobber”. (85%). (Melanson, p. 25). Her var det ingen uenighet mellom folk og politisk ledelse! En serie nye atommakter i øst var det siste Bush-administrasjonen ønsket. Da Baker besøkte Moskva i de kritiske ukene før Gorbatsjovs avgang, fikk han beroligende forsikringer fra Jeltsin og fra de militære om at SUS skulle ha en enhetlig forsvarskommando, som omfattet atomvåpnene. (Dette sto også i Brest-erklæringen). Bare den russiske president og øverste militære sjef skulle ha kontroll over atomknappen. Men dette var en foreløpig ordning. Russland skulle jo bli USSRs etterfølger, og etter hvert (ideen stammet fra kretsen omkring Jeltsin (Steele, p. 231)) ville alle kjernevåpen bli ført dit. Russland skulle bli den eneste atommakt i SUS.

Den amerikanske utenriksministeren ble overveldet over hva han fikk høre. (Baker, p. 570ff). Han ønsket å få spikret fast denne politikken snarest mulig, hvilket også lyktes. De andre tre republikkene som hadde kjernevåpen måtte være enige. *Belarus* var mer enn glad for å bli kvitt disse våpnene – bare fem år etter Chernobyl-katastrofen. *Kasakhstan* fulgte også med, mens det tok tid og atskillig amerikansk press for å få *Ukraina* til å gi slipp på sine. Men alle sovjetiske kjernevåpen ble etter få år samlet på russisk jord og under russisk kontroll. Dette gjaldt også alle taktiske kjernevåpen – USA var spesielt engstelig for mulige ”loose nukes” som kunne falle i urette hender.

Ved samme anledning tok Baker opp spørsmålet om amerikansk støtte til demonteringen av sovjetiske kjernevåpen – nedrustning kostet penger, og USA ønsket ”facts on the ground”. START var undertegnet fem måneder tidligere. Bare en uke etter kuppet hadde president Bush lansert viktige nye forslag til atomvåpenkontroll. Kongressen hadde allerede bevilget betydelige beløp til dette arbeidet. ”Det er nå opp til dere å bestemme om dere ønsker at vi skal hjelpe dere”, kunne Baker meddele (p. 576). Jeltsin forsikret at SUS ville overholde alle USSRs internasjonale avtaler. Russerne tok imot både ekspertise og penger fra Amerika.

Skrekkvisjonene fra tidligere i 1991 viste seg grunnløse. Oppløsningen av den multietniske og tidligere så sentralstyrte staten gikk i virkeligheten utrolig ublodig for seg. Etnisk var det strid, men det er viktig å understreke at den nyvakte russiske nasjonalismen *ikke* hadde brodd mot de andre nasjonalitetene i det tidligere riket. 25 mill russere var nå blitt minoriteter i nye, selvstendige stater, men det skjedde ikke mange overgrep mot dem. Og kjernevåpnene lot seg

kontrollere.

3.3 Russland under Jeltsin

Den amerikanske innsatsen for å nedbygge atomarsenalene med støtteapparater har fortsatt til denne dag. I desember 1991 vedtok Kongressen Nunn-Lugar-loven (*The Soviet Nuclear Threat Reduction Act*), og bevilget \$400 mill. til transport, oppbevaring, sikring og ødeleggelse av kjernefysiske, kjemiske og andre våpen i det tidligere Sovjetunionen ("FSU"). Senator Lugar kalte senere loven "det prisme som mye av USA's samarbeid med de nye uavhengige statene er blitt filtrert igjennom". Generalen som ledet programmet, sa ved samme anledning at russerne hadde vært "ekstremt imøtekommende" når det gjaldt å øke sikkerheten for kjernevåpnene i FSU – særlig de som var øremerket for ødeleggelse. (US Information Service, Oslo, nyhetsbrev 29 juli 1992). Inntil år 2000 hadde Nunn-Lugar-programmet deaktivert mer enn 5000 kjernefysiske stridshoder. En milepæl ble nådd i juli 2000, da prøvesprengningstunnelen i Kasakhstan, verdens største, ble sprengt. (Melding fra Senatet 31/7/00).

Det er kanskje vanskelig å se at *kaosmakt* er et relevant begrep når det gjelder sikringen av atomvåpnene i FSU. Kongressens bevilgninger til Nunn-Lugar-programmet kan like gjerne oppfattes som en støtte i forlengelse av tradisjonell amerikansk rustningskontroll-politikk: Jo flere russiske kjernevåpen som uskadeliggjøres, desto bedre – for USA! Det er heller ikke tegn til at Jeltsin-styret forsøkte å utnytte risikoen for at atomvåpen kom ut av kontroll til å presse frem andre typer fordeler fra USA. Tvert om – ettersom deres konvensjonelle styrker ble svekket, ser man gang på gang hvordan russerne fremhevet og var stolte av sine kjernevåpen. Til tross for alle nederlag både innenriks og utenriks – landet var da fortsatt en militærmakt å regne med! Alle vestlige påstander om svikt i kontrollen med a-våpnene ble avvist med hån. Et godt eksempel er kanskje Andøya-saken i 1995, da Moskva reagerte skarpt og misforstått på oppskytingen av en norsk forskningsrakett. I vest ble dette utlagt som et tegn på mangel på styring i den russiske forsvarsledelsen – for russerne selv var det et bevis for at deres beredskap og årvåkenhet var på topp!

Likevel må det være lov å se spørsmålet også fra en annen side. Hele den amerikanske innsatsen på 1990-tallet sprang ut av den naturlige frykt som utsiktene til et "kaos" i den konkurrerende supermakten – med 30 000 kjernevåpen – skapte i USAs politiske miljø. I denne sammenheng må det være riktig å rubrisere Nunn-Lugar og andre programmer som mottiltak for å stabilisere en farlig utvikling i et "relevant" naboland – altså nettopp den definisjon av "kaosmakt" som vi ga i innledningskapitlet til denne studien.

Det var imidlertid ikke spørsmålet om kjernevåpnene som kom til å skaffe mest internasjonal oppmerksomhet for Jeltsins nye Russland. Det var *Tsjetsjenia-krigen* fra 1994-96. I kapittel 2.5 behandlet vi indonesernes problemer med Aceh-provinsen, som lenge har kjempet for selvstendighet. Kan Tsjetsjenia oppfattes som et russisk Aceh?

Helt fra den russiske innmarsjen i Grosnyj i desember 1994 var det bred enighet både i de vestlige land og i den islamske verden om at dette var en intern sak for Russland. USAs første

reaksjon var nesten påfallende forsiktig – utenriksminister Christopher trakk en parallell til den amerikanske borgerkrigen! Man kan tolke dette som et uttrykk for at Clinton og hans rådgivere nå begynte å frykte for at en oppløsning av selve den russiske føderasjon kunne bli neste akt i det store drama som utspilte seg i øst, dersom ikke de tsjetsjenske utbryterne ble satt effektivt på plass. Etter hvert som rapporter fra krigen ble vist på amerikanske TV-skjermer, ble regjeringen nødt til å kritisere Russland. Men tonen var fortsatt moderat. ”The US administration never even threatened to impose any conditions on economic aid to Russia, although Congress repeatedly advocated this”. (Cornell, p. 234).

Ser vi her et eksempel på russisk kaosmakt? Kunne Jeltsin fortsette sin krig i trygg forvisning om at omverdenen ville foretrekke den fremfor en mulig oppsplitting av Russland i etniske småstater – kanskje med kaotiske følger for store deler av det tidligere Sovjetunionen?

Svaret er ikke opplagt. Det viktigste for ledelsen både i Washington og andre vestlige hovedsteder var nok at man ikke ønsket å skade det gode forholdet til det nye Russland - ”emerging, democratic Russia”, som det så optimistisk ble kalt. Russlands territorielle integritet skulle respekteres, selv om menneskerettighetsbrudd måtte påtales. Men det må være riktig å se også et element av russisk kaosmakt som grunn for den tilbakeholdne kritikken. Suksess for Tsjetsjenia kunne oppmuntre andre etniske minoriteter i Russland til å prøve seg. Med slike utfordringer ville drømmen om et stabilt og fredelig Russland bli umulig å virkeliggjøre. – Det er også fristende å se den avtalen som russerne inngikk med tsjetsjenerne i 1996 som et uttrykk for *tsjetsjensk* kaosmakt overfor Moskva. Jeltsin ga store innrømmelser for å få til en ordning med utbryterne. Å avslutte en upopulær krig var nok det viktigste motivet. Men også faren for økende uro i hele den russiske del av Kaukasus-området dersom krigen fortsatte, må ha vært en del av Moskvas kalkulasjoner.

Hva så med det som skjedde på den *sosiale og økonomiske* front? Nyheter om sult og elendighet i Russland sirkulerte i vestlig presse. Skrekkscenariet (som også Norge forberedte seg på å takle) var sultne russiske flyktninger som strømmet over grensene i store mengder. Slike ”kaosforventninger” kunne vel utnyttes som et godt kort overfor vestlige hjelpeorganisasjoner, og enda mer overfor internasjonale finansinstitusjoner?

Den nye russiske ledelsen som skulle ta fatt fra januar 1992, så lyst på fremtiden for landets økonomi. Optimismen var bygget på to antagelser, som mange vanlige russere delte, men som begge snart viste seg å være gale: For det første at en rask nedbygging av gamle sovjet-institusjoner og innføring av ”markedsøkonomi” skulle gi snarlig økonomisk velstand og tilfredshet. For det annet at når det nå ble slutt på at Russland skulle subsidiere de andre 14 FSU-statene (for ikke å snakke om Øst-Europa, Cuba og andre fjerntliggende sovjet-prosjekter), ville landets rikdom mer enn før komme dets egne innbyggere til gode. Men det som russerne fikk merke med én gang var noe helt annet, nemlig de dramatiske følgene av at regjeringen slapp nesten alle priser fri.

Hele resten av 1990-tallet ble en nesten sammenhengende serie av dårlige nyheter om russisk

økonomi: Produksjonsnedgang, kapitalflukt, korrupsjon, økende fattigdom, fare for sosial eksplosjon. I en artikkel i New York Times (10/3-92) og et senere memorandum gikk tidligere president Nixon kraftig ut mot Bush-administrasjonens hjelpeprogram, som han fant ”patetisk utilstrekkelig”, gitt de muligheter og farer som krisen i FSU skapte. Han minnet om den amerikanske debatten på 1950-tallet om ”*Who lost China?*”. Boris Jeltsin var den mest pro-vestlige leder i russisk historie. Hvis han skulle falle, ville debatten om ”*Hvem tapte Russland?*” bli et enda mer ødeleggende tema for 1990-årene! Nixon foreslo en rekke omfattende hjelpetiltak, med en organisasjon av Marshallplan-type til å koordinere offentlig og privat assistanse. Alternativet til Jeltsin beskrev han i dystre farver. Krig kunne bryte ut i FSU når nye despoter ville gjenopprette Russlands historiske grenser med makt. Ikke nok med det: Disse russiske lederne ville true amerikanske interesser i ”hot spots around the world” – i samarbeid med Irak, Syria, Libya og Nord-Korea! (Melanson, p. 208).

Her opptrer faktisk USAs forhenværende president som budbringer av russisk kaosmakt! Men det gjorde ikke stort inntrykk på George Bush. Det var tid for valgkamp. Bush var meget klar over at han hadde fått kritikk for at han hadde brukt for mye tid på utenrikspolitikken, og at den amerikanske skattebetaler fortsatt var lite stemt for kostbare internasjonale hjelpeprogrammer. Dessuten hadde dog USA gjort en god del, blant annet gjennom International Monetary Fund (IMF). Nixons forslag ble ikke fulgt opp.

Men også Bill Clinton, den andre presidentkandidaten, gikk ut med skarp kritikk av Bush for hans manglende støtte til Jeltsins regime. Både Clinton og hans venn og rådgiver Strobe Talbot var genuint interessert i Russland, og bekymret over mye av det som skjedde der. Til tross for denne positive grunnholdning kom det heller ikke i Clintons åtte presidentår i stand noen offentlig hjelpeaksjon av Marshallplan-format for Russland, enda behovet syntes å være stort. Årsakene var flere, og til dels de samme som hadde holdt Bush tilbake: Velgerne var motvillige, Kongressen lite interessert. Alle meldingene fra Russland om røverbaroner og penger som bare forsvant, skulle ikke gjøre opinionen mer positiv. Men først og fremst var det kanskje en mangel på amerikansk ”krise-erkjennelse” som var årsaken til at russerne nå tydelig manglet kaosmakt, til tross for at svært meget i landet virket absolutt kaotisk.

To til dels motstridende retninger i amerikansk opinion kan bidra til å forklare dette. For det første var en sterk optimisme fremherskende blant dem som særlig interesserte seg for det nye Russland. (Dette er et hovedtema i Stephen Cohens bok). Amerikanske politikere og økonomiske rådgivere trodde lenge at *alt gikk så bra* der borte. De lot seg blende av sin egen tillit til kapitalismens grunnleggende fortreffelighet. Antallet privatiserte bedrifter ble et viktig suksesskriterium. Den russiske finanskrisen i august 1998 er illustrerende. Det var ikke bare russiske oligarker, men også i høy grad vestlige banker og institusjoner som hadde spekulert i de russiske statsobligasjonene. Disse papirene var *meget* lukrative så lenge leken var god. Da det uunngåelige sammenbruddet kom, var det utenlandske finansinstitusjoner som ble sittende med svarteper – russiske pengemenn klarte langt på vei å begrense sine tap. Man kunne si mye som var mindre pent om ”det nye Russland” – autoritære trekk, korrupsjon, krig i Tsjetsjenia, tvilsomt gjenvalg av Jeltsin 1996. Men *tilliten* til den russiske stat og til russisk økonomi var så

sterk at man satset villig og stort på obligasjonsmarkedet i Moskva. Frykten for russisk *kaos* – finansielt eller generelt – kan ikke ha vært stor.

For det annet var det (som Nixons advarsler viste) mange som fryktet, ikke bare at Jeltsin-regimet skulle bli avløst av anarki, men kanskje like meget at de ”gamle krefter” fra sovjet-epoken skulle slå til igjen - og med større suksess enn i 1991. En slutt på demokrati og tilbakegang til en eller annen form for autoritært styre kunne så i neste omgang føre til krig og ufred i FSU, og deretter i andre deler av verden.

Stemningen i amerikanske politiske kretser får vi et godt innblikk i gjennom en høring i Kongressen i juli 1998, en måned før det store finansielle sammenbruddet i Moskva. (The US and Russia: Assessing the Relationship. Committee on International Relations, House of Representatives. July 16, 1998). Det ble en lang og grundig debatt. Utgangspunktet var en økende bekymring i Kongressen for at USAs Russlandspolitikk var forfeilet. Istedenfor økonomisk stabilitet og demokratisk fremgang ser vi en økonomi nær sammenbruddet, stor korrupsjon og et truende sosialt kaos, ble det hevdet. Og vanlige russere legger skylden for dette på oss, amerikanerne! ”Astonishing claims to hear – since the US and other nations have committed so much assistance to Russia in so many ways over the last few years, and stand poised to provide a new 23 billion \$ bailout of the Russian government,” sier komiteformannen, Benjamin Gilman. Faren var etter manges syn at Jeltsins vanstyre ville bringe et USA-fiendtlig regime til makten. Demokratiske representanter forsøkte å trekke frem positive tendenser, og understreket at USA hadde en meget sterk interesse av at Russlands reformer skulle lykkes. Mangel på virkelig reform har brakt landet ”to the brink of disaster”. Det aktuelle spørsmål var nå en lånepakke fra IMF. Det måtte settes meget strenge betingelser for det nye lånet, ble det krevet. Men stemningen var vel mest preget av oppgitthet – dette var noe man hadde hørt så mange ganger før. Representanten Smith fra New Jersey sa: ”Hver gang Russland har økonomiske vanskeligheter får vi høre at hvis ikke Vesten sender mer penger, så vil fascistene og nasjonalistene overta!”

Økonomisk støtte til Russland i form av lån ble opprettholdt, også etter krisen i 1998. Motargumentene var ikke sterke nok, viste det seg. Et finansielt kaos ble nå sett på som en reell fare, og konsekvensene kunne bli meget ubehagelige for verden – selv om, som det ble påpekt, den russiske økonomi bare utgjorde 10% av den amerikanske. Igjen kan vi konkludere med at russerne faktisk *hadde* en viss grad av ”kaosmakt” også på økonomiske premisser. Iallfall ble det argumentert slik. Således uttrykte ambassadør Sestanovich på vegne av Administrasjonen i den samme debatten i Representantenes Hus sin sterke støtte for den nye lånepakken fra IMF. Konsekvensene av ikke å gjøre noe, ville bli meget alvorlige: En rubel-devaluering ville heve matprisene for titalls millioner av russere. ”Devaluation would engulf the banking system, freeze economic reforms, and risk a spillover of market instability to Ukraine, the Baltic states, and even East Central Europe. There would be political consequences on the same scale”. Klarere kan kaos-forventninger ikke uttrykkes. Dette står selvsagt ikke i strid med at man senere kunne konstatere at devalueringen i 1998 faktisk var gunstig for russisk økonomi.

Men for den internasjonale finansverden var det kanskje et annet moment som var minst like avgjørende. Russland var blitt en tung debitorasjon som man faktisk ikke *hadde råd til* å la gå konkurs. Det var en god grunn til å fortsette med å holde det betente Jeltsin-regimet under armene.

4 KONKLUSJONER

Det er historiske dimensjoner over Sovjetrikets forfall og oppløsning. I denne studien har vi sett på det som skjedde ut fra en helt spesiell synsvinkel. Hva kan vi nå si om USSR som potensiell kaosmakt? Og var kaosmakt noe som den vakkende nye russiske staten kunne utnytte i sin kamp for å overleve? Under hvilke betingelser kan en stat som trues av kaos oppnå visse, om enn begrensede, fordeler av sin svakhet?

Etter tradisjonell realpolitisk tenkning vil det *normale* i forholdet mellom stater være at ett land vil prøve å utnytte andre lands indre problemer til egen fordel – gjerne på det andre landets bekostning. Eksemplene her er legio. Noe av dette preger også USAs første reaksjoner etter at man ble klar over at reformpolitikeren Gorbatsjov ikke satt trygt. Med forretningsadvokaten James Bakers ord: *"The stock market is heading south. We need to sell"*. Det han mente å si var at Washington måtte sørge for å få så mye som mulig ut av sovjeterne mens det ennå var tid – før det enten ble en enda sterkere høyre-dreining i Moskva, eller det gikk mot "disintegrasjon". (Januar 1991. Baker, p. 475).

Først og fremst var det avtaler om rustningskontroll som det gjaldt å presse frem og å låse fast. President Bush representerte en utbredt amerikansk holdning i sin tro på at bare en fast holdning overfor Sovjetunionen kunne gi resultater som var positive for USA. "Forhandlinger ut fra styrke" var parole nummer éen i Det hvite hus.

Heldigvis kom Bush og hans medarbeidere over på en annen kurs i tide. De forsto at dersom de presset sin motpart i Kreml for sterkt i den prekære situasjon han befant seg i, ville de risikere å få nettopp det de minst ønsket – et nytt konservativt sovjetstyre, eller en kaotisk utvikling i hele Unionen. De ikke bare erkjente dette, men fulgte opp i aktiv handling. Baltikum er et eksempel, kanskje det beste. Bush kunne vunnet gode poenger hos amerikanske velgere ved å gi åpen og kraftig støtte til Litauens strid for frigjøring. Men han valgte å ligge lavt. Han nøyde seg med å advare russerne mot å slå ned uroen i de baltiske republikkene med vold. Mer enn det – med stilltiende russisk samtykke tok han på seg en meglerrolle mellom Moskva og Vilnius. "US was a less than neutral go-between". (Beschloss, p. 203). Gorbatsjov fikk dermed bedre tid til å arbeide for en kompromissløsning. Bush-administrasjonen prioriterte sitt mål om å holde Sovjetunionen sammen og Gorbatsjov ved makten fremfor å bli populær på hjemmebane ved å støtte litauerne. Her ser vi russisk kaosmakt i klart lys. – At det så skulle vise seg snart at Sovjetunionen likevel ikke lot seg "redde", er en helt annen sak.

Også USAs politikk i spørsmålet om sikring og nedbygging av de sovjetiske kjerne-våpnene kan oppfattes som et uttrykk for russisk kaosmakt: En stat griper inn overfor en annen stat - til begge

lands fordel - for å sikre mot en fare som er dukket opp fordi den siste staten er havnet i en kaostruende situasjon. Men USAs opptreden i denne uhyre viktige saken kan også ses fra en annen side – som en ren fortsettelse av amerikansk politikk for rustningskontroll helt siden Nixon og Kissingers dager. Dette viser bare hvor sammensatte motivene for en stormakts utenrikspolitikk kan være, og hvor vanskelig det vil være å finne eksempler på at hensynet til kaosmakt har vært enerådende.

Tilsvarende så vi at det var elementer av kaosmakt-tenkning i amerikanernes vurderinger og debatter omkring økonomisk støtte til Russland på 1990-tallet. Støtten kom nølende og i begrenset omfang. Men når man fant at Jeltsin-regimet tross alle sine dårlige sider var noe å satse på, skyldtes det at alternativene var mindre tiltrekkende: et nytt høyrekupp, eller sosial oppløsning og anarki. Disse to siste mulighetene var forresten to sider av samme sak i manges tankegang: Sosialt kaos var så farlig nettopp fordi det ville bane veien for et nytt autoritært regime.

I kapitel 1 ble to former for kaosmakt beskrevet: ”Aktiv” og ”passiv”. Vi kan si det var spor av ”aktiv” kaosmakt i Gorbatsjovs uttalelser til Bush og hans nære rådgivere, både i spørsmålet om baltisk uavhengighet og hva den sovjetiske økonomi angikk. Men det skyldtes en helt uvanlig situasjon, nemlig det tillitsforhold og det personlige vennskap som oppsto mellom de øverste lederne for de inntil nylig så uforsonlige supermaktene. *Utad* kunne ikke Gorbatsjov bruke argumenter som bygget på at hans stat var truet av indre oppløsning. For det første trodde han det lenge ikke selv. For det annet ville det selvsagt fullstendig ha undergravet hans posisjon i hjemlandet, hvor han hadde utfordret mektige grupper (særlig de militære), som nå ventet på en anledning til å få ham bort.

Enda mindre kunne aktiv kaosmakt være aktuell mens Jeltsin var president. Den indre politiske scene var nå sterkt endret. Før hadde lederne i Kreml kunnet styre utenriks- og forsvarspolitikken som de ville. Nå fantes et aktivt parlament og iallfall elementer av en offentlig opinion, slik man finner i Vesten. Russisk utenrikspolitikk var dessuten blitt en kamp om *innenrikspolitikk* (Arbatov, p. 5). Stridende grupperinger kjempet om å fremstå som de sterkeste forsvarere av Russlands internasjonale interesser. Deres formål var imidlertid å vinne styrke til å få gjennomslag for sine ønsker for hvordan landets politiske og økonomiske system skulle være. Under slike forhold kunne ingen leder finne på å appellere til andre stater om hjelp for å hindre at staten gikk i oppløsning.

Konklusjonen på dette punkt må bli at kaosmakt – når den overhodet gjør seg gjeldende – som regel må virke passivt: Det er *situasjonen og omstendighetene* som avgjør om andre land skal ta forholdsregler for å stabilisere en vaklende stat, ikke appeller fra den regjeringen som er truet.

Dermed er vi inne på det siste spørsmålet vi skal ta opp her: Betingelsene for at usikkerheten omkring landets fremtid også kunne ha noen positive sider, sett fra Moskva. Hva var det som i disse årene ga russerne en viss ”kaosmakt” overfor amerikanerne, iallfall i enkelte sammenhenger?

Her vil selvsagt vurderinger og holdninger i USAs ledelse være avgjørende. Vi har sett at president Bush og hans rådgivere var konservative folk, som ønsket seg en verden preget av orden, stabilitet og forutsigbarhet. Bush hadde nølt med å fordømme Peking for massakren på Den himmelske freds plass (juni 1989), rett og slett fordi han var redd for å ”miste” Kinakortet – Kinas rolle som motvekt mot Sovjetunionen – dersom landet skulle gli ut i kaos! (Melanson, p. 206). Her ser vi *kinesisk* kaosmakt i virksomhet på et tidlig stadium i George Bush’ vakt. Men han var ikke bare av instinkt en motstander av alt som smakte av ”uorden”. Hans administrasjon utmerket seg også ved pragmatisme, lærevillighet og godt lagspill. Den forsto å balansere mellom å gi støtte til Gorbatsjov og ta hensyn til en kritisk hjemlig opinion. Det unike personlige forholdet som utviklet seg mellom lederne er som nevnt også en vesentlig faktor til forståelsen av det som skjedde.

Clinton kom i hovedsak til å følge den samme linje overfor Russland som Bush, selv om utfordringene nå til dels var andre. Den grunnleggende forutsetning for russisk kaosmakt oppfylte de begge: En sterk tro på at det var en *vital interesse for USA* å opprettholde et samlet, stabilt og økonomisk fungerende Sovjet/Russland. Ikke alltid var forståelsen av det som skjedde der i øst like god. Washington undervurderte styrken i de krefter som var sluppet løs i USSR, feilbedømte den økonomiske utviklingen i det nye Russland. Amerikanske politiske utspill og økonomiske tiltak var relativt beskjedne, men som vi har sett, langt fra uten betydning. Begrunnelsen for politikken var som regel sammensatt, men vi har vist at tanken på å forhindre ”kaos” i Russland var en ikke uvesentlig faktor i hele bildet. Sovjetunionen, og deretter Russland, *hadde* kaosmakt i sitt forhold til USA.

“If a country has no economic and other advantages which it could draw on for support in international affairs, it ought to make skilful use of its own difficulties and drawbacks. This can also become the basis of policy.” Det er redaktøren av *Moscow News*, A. Pushkov, som skriver dette (oktober 1992).

Pushkov gir ingen oppskrift på hvordan en slik ”policy” skulle utformes i praksis. Denne studien har vist at en internasjonal opptreden basert på utnyttelse av egne vanskeligheter og mangler bare kan lykkes under meget spesielle omstendigheter. Slike betingelser eksisterte faktisk i noen år på 1990-tallet i forholdet mellom Moskva og Washington. Kaosmakt spilte en rolle i denne helt uvanlige epoken. Men det er liten grunn til å vente at et slikt element skulle kunne bli noe fast innslag i utenrikspolitikken, verken for Russland eller for andre stater. Putins Russland må stole på andre og mer tradisjonelle virkemidler.

Litteratur

- Arbatov A G (1993): Russian Foreign Policy Alternatives, *International Security* **18**, 2, 5-43.
- Baker J A (1995): *The Politics of Diplomacy, Revolution, War & Peace, 1989-1992*, Putnam's Sons, New York.
- Beschloss M R, Talbot S (1993): *At the highest level, The Inside Story of the End of The Cold War*. Little, Brown.
- Bonnell V E, Breslauer G W (eds) (2001): *Russia in the New Century. Stability or Disorder?* Westview Press.
- Bull E (1923): *Verdenskrigens utbrudd*, Kristiania.
- Bush G, Scowcroft B (1998): *A World Transformed*. New York.
- Cohen S F (2000): *Failed Crusade, America and the Tragedy of Post-Communist Russia*, New York.
- Collins J J (1986): *The Soviet Invasion of Afghanistan - A Study of the Use of Force in Soviet Foreign Policy*, Lexington Books.
- Cornell, S E (2001): *Small Nations and Great powers*, Curzon, Richmond.
- Gaidar Yegor (1996): *Days of Defeat and Victory*.
- Granholm N, Omang F, Tjøstheim I (1995): *Kosmos eller kaos - Om internasjonale kriser og aksjoner i 1990-årene*, FFI/RAPPORT-95/00123, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kjølbjerg A (1998): *Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk - Forutsigbarhet og betydning for europeisk stabilitet*, FFI/RAPPORT-98/05744, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Lukes S (1974): *Power, A Radical View*, MacMillan.
- Melanson R A (2000): *American Foreign Policy Since the Vietnam War, The Search for Consensus from Nixon to Clinton*, M E Sharpe, 3rd ed.
- Omang F (1997): *Hvor går Russland? Scenarier 1997-2012*, FFI/RAPPORT-97/05673, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Shevtsova L (1999): *Yeltsin's Russia, Myths and Reality*. Carnegie Endowment, Washington.

Steele J (1994): *Eternal Russia*, Yeltsin, Gorbachev and the Mirage of Democracy, Faber and Faber. London.

Wæver O (1992): Sovjetunionens opløsning og Europas sikkerhedspolitiske stabilitet, *Internasjonal politikk*, nr 1-2, 25-50.

Østerud Ø (1996): *Statsvitenskap*. Oslo.

FORDELINGSLISTE

FFISYS **Dato:** 20 mars 2002

RAPPORTTYPE (KRYSS AV) <input checked="" type="checkbox"/> RAPP <input type="checkbox"/> NOTAT <input type="checkbox"/> RR	RAPPORT NR. 2001/02210	REFERANSE FFISYS/781/161.1	RAPPORTENS DATO 20 mars 2002
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD UGRADERT		ANTALL EKS UTSTEDT 70	ANTALL SIDER 35
RAPPORTENS TITTEL EN STUDIE AV "KAOSMAKT" Russland og Vesten etter Berlin-murens fall		FORFATTER(E) OMANG Frode	
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF Bent Erik Bakken		FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF: Ragnvald H Solstrand	

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Utenriksdepartementet	14		FFI-Bibl
1		v/underdirektør Rune Aasheim	1		Adm direktør/stabssjef
			1		FFIE
1		Forsvarsdepartementet	1		FFISYS
1		v/rådgiver Stig Lysklett	1		FFIBM
			1		Ragnvald Solstrand, FFISYS
1		Norsk Utenrikspolitisk Institutt	1		Bent Erik Bakken, FFISYS
1		v/forsker Helge Blakkisrud	1		Jan Erik Torp, FFISYS
1		v/ forsker Jon Kristen Skogan	1		Laila Bokhari, FFISYS
			1		Tor Bukkvoll, FFISYS
1		Forsvarets overkommando	1		Janne Hagen, FFISYS
1		v/kontorsjef Ole Hæskén	1		Annika Hansen, FFISYS
1		v/rådgiver Torfinn Stenseth	1		Thomas Hegghammer, FFISYS
			1		Iver Johansen, FFISYS
1		Forsvarets Stabsskole	1		Anders Kjølberg, FFISYS
1		v/oblt Lasse Hobber	1		Bjørn Olav Knutsen, FFISYS
			1		Tore Nyhamar, FFISYS
1		Institutt for forsvarsstudier	8		Frode Omang, FFISYS
1		v/forsker Torunn Laugen	1		Katja Skjølberg, FFISYS
			1		Julie Wilhelmsen, FFISYS
1		Forsvarets Høgskole	1		Ola Aabakken, FFISYS
		Biblioteket	1		Emil Brodersen, FFIE
1		Nobelinstituttets			
		Bibliotek			
		Drammensveien 19,			
		0255 Oslo			
		FOI			
1		v/forsker Jan Leijonhielm			
1		v/forsker Ingmar Oldberg			
		172 90 Stockholm			
		Sverige			

FFI-K1

Retningslinjer for fordeling og forsendelse er gitt i Oraklet, Bind I, Bestemmelser om publikasjoner for Forsvarets forskningsinstitutt, pkt 2 og 5. Benytt ny side om nødvendig.

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Lektor Rolv Inge Vogt Andresen Forsvarets skole og etterretningssenter			
1		Lars Finstad 2080 Eidsvold			
1		Kjell Huslid Grefsenkollv 12 D 0490 Oslo			
1		Alf Granviken Nedre Gleinåsen 13 3440 Røyken			
1		Carsten Lütken Tollef Gravs v 145 1358 Jar			
1		Tor Olai Skullerud Ilderv 5 2400 Elverum			
1		Grethe Værnø Sondrev 4B 0378 Oslo			
1		Nils Rekkedal Försvarshögskolan, Boks 27805 SE-115 93 Stockholm			
1		Ole Wæver Center for freds- og konfliktforskning Fredericiagade 18 DK-1310 København K			
1		Sherwood Cordier 1115 Cherry Street Kalamazoo MI 49008-1878 USA			