

Barentssamarbeidet og geopolitisk spenning: En analyse av norske erfaringer og legitimeringspraksiser

Jonas Ekkeren Onsager*
Norwegian Refugee Council (NRC), Norge

Kirsti Stuvøy
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Norge

Sammendrag

Tre tiår etter det ble etablert, står Barentssamarbeidet overfor en politisk kontekst preget av økende spenning og et Russland i krig. Ved starten i 1993 signaliserte det en ny politisk linje i Arktis, Nordområdene og norsk Russland-politikk. I et område som utgjorde Vestens nordligste grense mot Sovjetunionen under den kalde krigen og der militariseringen var sterk, skisserte Norge sammen med Finland, Sverige og Russland et felles utenrikspolitisk engasjement der fred og stabilitet stod øverst på agendaen. Utviklingen bidro til nye internasjonale roller og aktiviteter for regionale og lokale aktører. I denne artikkelen har vi deres erfaringer i fokus når vi undersøker legitimeringspraksiser. Vi spør: Hvordan har legitimeringen av Barentssamarbeidet blitt påvirket av endringer i det sikkerhetspolitiske klimaet? Ved å fremheve lokale aktører i Barentssamarbeidet tar vi et steg inn i et utenrikspolitisk felt preget av politiske spenninger, ulike argumenter og et mangfold av meninger. Vi har en diskursanalytisk og praksisorientert tilnærming når vi identifiserer tre legitimeringsdiskurser: en geopolitisk oppdatert legitimering, en motvekt til dominerende representasjon av Russland, og en

*Kontaktinformasjon: Jonas Ekkeren Onsager, e-post: jonas.eo@outlook.com

©2022 Jonas Ekkeren Onsager & Kirsti Stuvøy. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Onsager, J. E. & Stuvøy, K. (2022). Barentssamarbeidet og geopolitisk spenning: En analyse av norske erfaringer og legitimeringspraksiser. *Internasjonal Politikk*, 80(3), 350–374. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3577>

representasjon av aktøregenskapene til Barentssamarbeidet i lys av framtidig norsk-russiske relasjoner.

Nøkkelord: utenrikspolitikk • Barentssamarbeidet • Nordområdene • diskursanalyse • legitimering

Innledning¹

Med Russlands angrepskrig mot Ukraina, som startet 24. februar 2022, har den geopolitiske konteksten for Barentssamarbeidet blitt mer spent, mindre forutsigbar og mer usikker enn de fleste kunne forutse. Norges søkelys på samarbeidet så ut til å minke før dette, dog fortsatte ledende norske politikere, i forsøk på å balansere avskrekking med beroligelse, å understreke viktigheten av Barentssamarbeidet. Utenriksminister Ine Eriksen Søreide (2017–2021) uttalte seg ofte positivt om samarbeidet, slik hun for eksempel gjorde under Kirkeneskonferansen i 2019:

Folk-til-folk samarbeidet betyr unektelig mye for folk i nord. Men det betyr også mye for Norge som helhet. Den høye aktiviteten er en positiv kraft i vårt forhold til Russland. [...] Her i Kirkenes blir utenrikspolitikken raskt til lokalpolitikk med konkrete resultater og konkrete konsekvenser, både på godt og vondt. Få andre steder har det lokalpolitiske engasjementet så stor betydning for det utenrikspolitiske som den har her. (Søreide, 2019)

Barentssamarbeidet framheves av utenriksminister Søreide som en spesiell type utenrikspolitisk praksis som er viktig for Norges forhold til Russland. Det som gjør Barentssamarbeidet spesielt er hvordan lokale aktører er sentrale i denne praksisen.

I over tre tiår har Barentssamarbeidet utviklet sin spesielle type utenrikspolitiske praksis, som betegnes som substatlig diplomati (Espíritu, 2021). Da samarbeidet ble etablert tidlig på 1990-tallet, hadde Norge og Russland et felles mål om å utvikle en ny tilnærming til hverandre som naboer – et alternativ til spenning og konflikt. Det multilaterale Barentssamarbeidet var et signal om en ny politisk linje i Arktis og Nordområdene, et område der militariseringen var sterk og som utgjorde Vestens nordligste grense mot Sovjetunionen under den kalde krigen. Sammen med Finland, Sverige og Russland skisserte Norge opp et nytt, felles utenrikspolitisk engasjement med fred og stabilitet øverst på agendaen. Dette langsiktige målet skulle Barentssamarbeidet yte bidrag til gjennom sitt særegne «folk-til-folk-samarbeid». I tillegg til lovord om åpenhet og fred ble denne utenrikspolitiske nyvinningen legitimert med historiske referanser om samarbeid og samhandling på tvers av den norsk-russiske grensa (Neumann, 2002).

Applaudert som en suksesshistorie, både av de som driver samarbeidet på daglig basis og av politikere og ministre på begge sider av grensen, har samarbeidet i de seinere åra stått overfor en politisk kontekst preget av økende spenning. Denne

¹ Arbeidet med denne artikkelen ble støttet av Norges Forskningsråd, prosjektnummer 287967: «Urban margins, Global Transitions: Everyday Security and Mobility in Four Russian Cities» (2019–2023), der Stuvøy er prosjektleder.

utviklingen kan spores i økt militær aktivitet og i offentlig diskurs (Rowe, 2018; Wilhelmsen & Gjerde, 2018; Østhagen, 2020, s. 448). Årsakene er flere og komplekse, men Russlands annektering av Krimhalvøya i 2014 og en forsterket stormaktrivalisering som involverer USA, Russland og Kina spiller en avgjørende rolle. Den internasjonale politiske situasjonen, som på starten av 1990-tallet gjorde det mulig å fornye den utenrikspolitiske praksisen i dette grenseområdet, har dermed blitt vesentlig endret. I denne artikkelen har vi de lokale aktørene, som fikk nytt handlingsrom og nye roller i denne perioden, i vårt sikte. Vi undersøker endringer i Barentssamarbeidet ved å spørre: Hvordan har legitimeringen av Barentssamarbeidet blitt påvirket av endringer i det sikkerhetspolitiske klimaet?

Ved å analysere legitimering retter vi oppmerksomheten mot forklaringer og begrunnelser for Barentssamarbeidet. De geopolitiske endringene siger ned i og får betydning i den lokale konteksten, der de kommer til uttrykk i endringer i legitimeringspraksiser for samarbeidet. Dette analyserer vi med bakgrunn i intervjuer med praktikere som til daglig driver Barentssamarbeidet, og folk som på lokalt nivå jobber med dette politisk og journalistisk. Tolv intervjuer ble gjennomført i 2020² og vi analyserer de ulike refleksjoner aktørene har om den politiske konteksten for Barentssamarbeidet, hvordan den har utviklet seg, hvilke effekter endringene har hatt og hvilke perspektiv de har på fremtiden.

Analysen viser at legitimeringen av Barentssamarbeidet blir utvidet og får nye former som respons på den økte spenningen etter Russlands anneksjon av Krim i 2014. Samarbeidet framstilles som enda viktigere enn før, og det unike i samarbeidet – som var der siden oppstarten – gjøres slik (enda mer) uunnværlig i norsk Russland-politikk. Samtidig synliggjør samarbeidet en sentrum-periferiakse i norsk utenrikspolitikk ved at Barentssamarbeidet fungerer som motstemme til den dominerende trusselvurderingen av Russland og militærdiskursen i norsk utenrikspolitikk. Denne forsterkes av at Barentssamarbeidet i en internasjonal, europeisk kontekst fungerer som korrektiv mot oppfatninger av Arktis som preget av kamp om ressurser og lite styring. Regionalt har Barentssamarbeidets rolle i å skape normalisering utviklet seg til en pådriverfunksjon for regional utvikling, med visjoner om utvidet samarbeid med Russland i et grenseoverskridende, regionalt utviklingsperspektiv.

Vår empiriske analyse av Barentssamarbeidet og legitimeringspraksiser er forankret konseptuelt i en diskursanalytisk og praksisorientert tilnærming til internasjonal politikk. Første skritt i analysen er å forklare denne tilnærmingen som begrunner vårt fokus på legitimeringspraksiser. I neste skritt drøfter vi kort den historiske bakgrunnen for Barentssamarbeidet, før vi i de påfølgende tre delene presenterer tre diskurser vi finner representert i datamateriale: (i) en geopolitisk oppdatert legitimering, (ii) en motvekt til dominerende representasjon av Russland, og (iii) en representasjon av aktøregenskapene til Barentssamarbeidet i lys av framtidig norsk-russiske relasjoner. Avslutningsvis oppsummerer vi og reiser spørsmål for videre diskusjon.

² Det ble gjennomført 12 intervjuer i perioden mellom februar og juni 2020, både fysisk og digitalt. Se liste over intervjuer i appendiks.

Sub-statlige aktører og sikkerhet: En diskursanalytisk og praksisorientert tilnærming

Da Iver Neumann i 2002 argumenterte for å knytte praksisvendingen i internasjonale relasjoner til den språklige vendingen, brukte han Barentssamarbeidet som illustrativt eksempel (Neumann, 2002). Artikkelen markerte starten på en periode med økt interesse for teoretiske og metodologiske sider av praksis-perspektiv i internasjonale relasjoner (Adler & Pouliot, 2011; se f.eks. Leander, 2005, 2008; Pouliot, 2010). Utgangspunktet for Neumann var diskursanalytiske tilnærminger til tekst som et verktøy for å forklare og forstå betingelser for sosial handling, altså praksis. Handlingsbetingelser er gitt av språklige diskurser i kulturen. Disse samspiller med vaner som blir tatt for gitt og gir intuitive måter å handle på. Begrepet *metis* fra De Certeau beskriver sosiale handlinger som framstår naturlig, perfekt timet og uanfektet, mens det som gjør det mulig å få en handling til å framstå slik, er tillært og dermed et uttrykk for en kvalitet ved handlingen i seg selv (Neumann, 2002, s. 633). I internasjonalt samarbeid, i diplomati, krig og politikk er denne kvaliteten ved praksis viktig. Analytisk retter det oppmerksomhet mot hva som får en handling til å framstå naturlig, altså at dette ikke er «naturlig» men et resultat av hvordan historier blir oppfattet legitime.

Med en diskursanalytisk tilnærming til utenrikspolitikk undersøkes språklige praksiser og deres funksjon (Hansen, 2006, 2016). Slike praksiser er representasjoner av den fysiske og sosiale verden og har som funksjon at de gir mening til og konstituerer den (sosiale verden). Dette søkelyset på diskurs legger vekt på at «utenrikspolitikk trenger å konstruere objekter og gi mening til den gitte situasjonen» (Hansen, 2006, s. 6). Meningsskapende språklige praksiser handler for eksempel om identitets-konfigurasjoner som beskriver den «radikale Andre» og fremhever forskjellene mellom Selvet og den Andre som dominerende og uforenelige (Hansen, 2006, s. 38). Identitets-konfigurasjoner kan også innebære representasjoner der likheter understrekes til fordel for forskjeller. I utenrikspolitikken sier identitet noe om hvem vi er og hvem vi vil være i relasjon til andre, samtidig som det gis uttrykk for politiske synspunkter og spenninger.

Gjennom slik meningsskapende praksis og identitetskonstruksjon samvirker utenrikspolitikken med samfunnet rundt. Hansen retter denne diskursive tilnærmingen inn mot å studere det hun kaller «bredere utenrikspolitiske felt» (Hansen, 2006, s. 62). Mens offisiell utenrikspolitikk artikuleres og erklæres av statsledere og deres utenriksministre, forklarer Hansen at analysen av utenrikspolitiske diskurser bør inkludere flere aktører enn bare den politiske eliten. Et liknende perspektiv på utenrikspolitikk og samfunnet den er del av og uttrykk for, formulerer Neumann: «Samfunnsdebatter bestemmer ikke utenrikspolitiske trekk, men den generelle tonen i politiske debatter har den effekten at visse trekk blir enklere å legitimere enn andre» (2016, s. 1394). Slike legitimeringspraksiser observerte Neumann i Barentssamarbeidets spede begynnelse.

Barentssamarbeidet utviklet seg på et tidspunkt da internasjonal politikk var i endring grunnet den kalde krigens slutt og det skapte en (diskursiv) åpning og økt handlingsrom i diplomatiet. Flere aktører kom på banen og en regionalisering av diplomatiet tok form. Det norske utenriksministeriet jobbet etter hvert mer systematisk med dette og brukte fortellinger om godt naboskap mellom Norge og Russland i nord for å gi nye grep i diplomatisk praksis og legitimitet. Slik ble en historisk diskurs (en fortelling) lagt til grunn for et mer institusjonalisert samarbeid på regionalt nivå med lokale aktører involvert. Denne endringen møtte motstand, noe som kan forstås som et uttrykk for at gjeldende diskurs ble satt under press (Neumann, 2002, s. 637). Utenriksministeren inkluderte lokalpolitikere i en ny form for diplomatisk praksis og satte til side det etablerte diplomatiet som protesterte ved å vise at de fungerte som «diskurspoliti» (2002, s. 648). Endringer i form av inkludering av lokale aktører i utenrikspolitikken og innad i utenrikstjenestens interne praksiser fikk gjennomslag og Neumann oppsummerer: «Som et resultat endret norsk diplomatisk diskurs seg og den lokale politiske diskursen i Nord-Norge endret seg også» (2002, s. 648).³

Som illustrativt eksempel bidro analysen av oppstarten av Barentssamarbeidet til å tydeliggjøre samspillet mellom diskurs og (sosial) handling (Neumann, 2002, s. 627). Eksemplet viste også at i et hvert sosialt felt er spenning og tvister normalen. Dette argumenterte også Vincent Pouliot etter å ha analysert politiske spenninger mellom det transatlantiske sikkerhetsfellesskap (TSF) og Russland gjennom 1990- og 2000-tallet (Pouliot, 2007, 2010). Han bygget på en praksistilnærming forankret i felt-sosiologien til Pierre Bourdieu og knyttet dette til konseptet sikkerhetsfellesskap forstått som en form for praksisfellesskap («community of practice»). For å forstå og forklare dynamikken i dette feltet, undersøkte Pouliot hva aktørene *gjør* og analyserte hvordan sikkerhet ble til gjennom praksis (Pouliot, 2010, s. 5). På tross av stadige tvister og spenninger mellom TSF og Russland argumenterte Pouliot for at diplomati er blitt den naturlige interaksjonsmåten, i så stor grad at når nye spenninger forekommer er det en underliggende forventning om at mulig eskalering vil bli avverget gjennom diplomatisk interaksjon. Sikkerhet forstått som praksis knyttes slik til aktørenes erfaringer, hvordan de ser på sin motpart (den «andre») og vurderer sine handlingsalternativ i en spesifikk kontekst (Pouliot, 2007b, s. 375). Et praksisperspektiv tilfører et metodologisk poeng til språklig analyse ved å legge vekt på at for å kunne observere og forklare endring, er det nødvendig å kombinere analyse av tekst med kontekstuelle data, altså erfaringer fra levd liv, gjennom feltarbeid, observasjoner og/eller intervjuer (Neumann, 2002, s. 639).

I vår diskursanalytiske og praksisorienterte tilnærming til geopolitiske spenninger og Barentssamarbeidet ser vi på diskursive praksiser som viktig for å skape og holde troen på legitimiteten i samarbeidet over tid. Ved ytre endringer, slik som geopolitiske spenninger, krever det at aktørene tilpasser sine legitimitetspraksiser.

³ Vår oversettelse fra engelsk. Originalt: «As a result, Norwegian diplomatic discourse changed and local political discourse in Northern Norway changed as well.»

Å skape en oppfatning og tro på noe som legitimt handler om å få det til å framstå som naturlig og være tilpasset konteksten, slik begrepet *metis* gir uttrykk for. Legitimitet er i et slikt perspektiv å forstå som en maktstruktur som kan holde på forestillingen om noe som naturlig. Praksis konstituerer det som oppfattes som legitimt, og det er en upersonlig, strukturell makt (Leander, 2005). Metodologisk kan diskursanalyse av lokale aktørers erfaringer gi tilgang til innholdet i slike legitimeringspraksiser. I neste skritt forklarer vi kildegrunnlaget for vår analyse.

Et intervjuprosjekt og legitimitetspraksiser: Metodiske betraktninger

Ved å fremheve stemmene til aktørene i Barentssamarbeidet, slik denne artikkelen gjør, tar vi et steg inn i et bredt utenrikspolitisk felt preget av et mangfold av aktører med ulike politiske argumenter, interesser og identiteter. Barentssamarbeidet består av en rekke ulike institusjoner og nivåer, og derfor er det gjennomført intervjuer med ulike aktører med forskjellig kompetanse, tilhørighet og erfaring fra samarbeidet. Flere av informantene er lokale eksperter med erfaring fra det lokale grenseoverskridende samarbeidet. Andre jobber i relevante institusjoner som ved Barentssekretariatet i Kirkenes, Utenriksdepartementet (UD) i Oslo og ved Nord-Norges Europakontor i Brussel. Noen informanter har journalistisk og politisk tilknytning til samarbeidet. Informantene ble utvalgt gjennom en kombinasjon av målrettet utvalg og snøballmetode. Det startet med et målrettet utvalg av aktører fra et bredt spekter av samarbeidets virkeområde, med mye erfaring og kunnskap om samarbeidet. Fra slike intervjuer ble snøballmetoden brukt for å identifisere andre det ville være interessant og relevant å snakke med fra informantenes kontaktnettverk. Sammen representerer intervju-deltakerne et bredt spekter av erfaringer og innsikter.

I møte med informantene ble det lagt til rette for en fleksibel intervjuprosess. Det vil si at det var et bevisst valg i intervjuprosessen å stille åpne spørsmål og innledningsvis ikke spørre direkte om konkrete (geopolitiske) hendelser (Bryman, 2016, s. 468). Intervjuene var strukturert etter noen overordnede temaer og utviklingstrekk. Utover i intervjuene var det relevant å stille spørsmål om konkrete geopolitiske hendelser og utviklinger informanten hadde nevnt. Dermed er legitimeringsdiskursene i artikkelens analysedel et resultat av de hendelsene og tolkningene intervjuobjektene tok opp i semistrukturerte intervjusettinger.

Praktikerne i Barentssamarbeidet inkluderer lokale folk som deltar i grenseoverskridende prosjekter innen idrett, kultur og utdanning, personer som er ansatt i de forskjellige institusjonene i samarbeidet, og lokale og regionale politikere. En viktig avveining i intervjuprosjektet har vært spørsmålet om anonymisering. For selv om intervjuprosessen i seg selv ikke behøver å forårsake noen skade, kan utfordringer oppstå for informantene når funnene offentliggjøres. Som Vera, en informant med erfaring fra å jobbe med Barentssamarbeidet gjennom UD, sa: «Barentssamarbeidet er en del av en større norsk strategi for fred og stabilitet i Arktis. Dette oppnår vi

gjennom gode og konstruktive relasjoner med Russland på et praktisk nivå – noe vi investerer i hver dag.»⁴

Å snakke om mulige utfordringer ved samarbeidet som følge av politiske spenninger kan dermed oppfattes som sensitivt. Som en følge av disse vurderingene er de fleste informantene anonymisert og gitt pseudonym. De presenteres med noen få generelle nøkkelkarakteristikker for å forklare tilknytning til Barentssamarbeidet. Rune Rafaelsen, tidligere ordfører i Sør-Varanger, er allikevel ikke anonymisert.⁵ Som en relativt kjent person, er det vanskeligere å skjule identiteten hans og det ville vært kontraproduktivt da hans sentrale rolle innebærer at ved å bruke hans virkelige navn får uttalelsene hans troverdighet. I neste del går vi inn på det historiske grunnlaget for etableringen av Barentssamarbeidet.

En fornyelse i internasjonale relasjoner: Barentssamarbeidets begynnelse

Som første skritt i vår analyse går vi i denne delen nærmere inn på hvordan samarbeidet ble legitimert og innlemmet som en del av offisiell norsk utenrikspolitisk praksis.

Slutten på den kalde krigen og Sovjetunionens oppløsning i 1991 åpnet for at norske, nordiske og russiske politikere kunne skissere ny utenrikspolitikk i nordområdene. Formaliseringen av Barentssamarbeidet i 1993 var derfor en respons på hva den norske regjeringen ønsket at den «nye tiden» skulle inneholde. Men vilje til å fornye politikken i Arktis/Nordområdene ble fra russisk side uttrykt allerede i 1987. Da holdt daværende generalsekretær i Sovjetunionen Mikhail Gorbatsjov (1985–1991) det som er blitt kjent som Murmansk-talen. Her introduserte han sin intensjon for en ny utenrikspolitisk tilnærming i Arktis (Åtland, 2008) – som under kaldkrigsårene var sterkt militarisert og ansett for å være et høyspenningsområde. Talen ble et forvarsel om en endring som skulle komme i den politiske diskursen i 1990-årene, hvor politikere i de nordiske landene snakket mindre om «nødvendigheter» og mer om «muligheter» i forhold til Russland (Tunander, 2008, s. 165).

Fri fra kald krigs-blokkene, gikk utenriksdepartementene i Norge, Finland, Sverige og Russland sammen om Kirkeneserklæringen i 1993. Erklæringen betød starten på det formaliserte Barentssamarbeidet. Tre sentrale elementer og uttalte mål med samarbeidet var stabilisering, normalisering og regionalisering (Eriksson, 1995, s. 273). Dette ville man oppnå gjennom samarbeid på en rekke felt som inkluderte substatlige aktører og sivilsamfunn: miljø, økonomi, forskning, infrastruktur, urbefolkning, kultur og turisme var samarbeidsområder som ble nevnt i Kirkeneserklæringa (Kirkeneserklæringa, 1993; Stokke & Castberg, 1992). På den måten var tradisjonelle sikkerhetselementer, som militær og forsvar, ikke inkludert

⁴ Intervju, 03/03/20

⁵ Da intervjuet med Rune Rafaelsen ble gjennomført i 2020 var han fungerende ordfører i Sør-Varanger.

i Barentssamarbeidet. Idegrunnlaget for Kirkeneserklæringens var at sikkerhet (stabilisering, normalisering og regionalisering) i Nordområdene ville bli oppnådd som en utstrakt konsekvens av samarbeid i feltene som samarbeidet skulle bygges rundt. Med sivilsamfunnet i spissen var samarbeid på områder som kultur, økonomi, utdanning osv. ansett som mindre politisk sensitivt (Eriksson, 1995, s. 271).

Det er imidlertid nødvendig å påpeke at formaliseringen av Barentssamarbeidet bygget på både lokalt og nasjonalt samarbeid i nord som eksisterte før og under den kalde krigen. Pomorhandelen som foregikk mellom folk i det som i dag er Nordvest-Russland og Nord-Norge på 1700-tallet er et eksempel på et folk-til-folk-samarbeid med historiske røtter (Thuen, 1993). På nasjonalt nivå ble i 1975 den norsk-russiske fiskerikommisjonen etablert (Hønneland, 2006). Siden har de to nabolandene i fellesskap forvaltet fiskebestanden i Barentshavet. Disse historiske samarbeidselementene ble viktige da initiativtakerne til Barentssamarbeidet skulle legitimere og rettferdiggjøre den nye tilnærmingen til Russland for øvrige politikere i Norge. For eksempel bestilte det norske utenriksdepartementet to rapporter der gjennomgangstema var hvordan vennskap og samarbeid over grensa på grasrotnivå var normen – bare avbrutt av årene med kommunisme og kald krig (Neumann, 2002, s. 641). Forskjellen nå var at folk-til-folk-samarbeidet i nord ble innlemmet som en del av norske myndigheters, nærmere bestemt UD's, offisielle politikk.

Barentssamarbeidet representerte på denne måten en fornyelse av Norges og de øvrige medlemslandenes tilnærming til nordområdene, samtidig som det var uttrykk for en desentralisering av norsk utenrikspolitisk praksis. Thorvald Stoltenberg, som var utenriksminister i 1993 og en viktig initiativtaker for Barentssamarbeidet, sa senere: «Det var ideen at selve motoren til samarbeidet skulle drives av menneskene i nord» (sitert fra Neumann, 2002, s. 642). En fundamental del av Barentssamarbeidet ble derfor å engasjere lokale aktører i regionen i utenrikspolitisk praksis. Målet var å inkludere sivilsamfunn, urfolk og selskaper på tvers av grensene til samarbeid innenfor de ulike feltene som Barentssamarbeidet skulle omfatte. Aktører fra de nordligste fylkene i Norge – Nordland, Troms og Finnmark – kunne søke om støtte (økonomisk og administrativ) til prosjekter som inkluderte partnere i Russland (samt Finland og/eller Sverige). Det ble med Barentssekretariatet etablert en egen institusjon som skulle drive samarbeidet på daglig basis fra Kirkenes. I tillegg skulle samarbeidet omfatte et regionalt nivå; Barents regionråd hvor regionale ledere møttes, og et nasjonalt mellom-statlig nivå; Barents Euro-Arktiske råd (BEAR) hvor medlemslandenes utenriksministere sitter.⁶

Desentraliseringen av Norges Russland-politikk ble delvis møtt med motstand og skepsis i Oslo. Etter enkelte norske politikeres syn var strukturen i Barentssamarbeidet et avvik fra normal utenrikspolitisk praksis fordi politisk makt

⁶ Regionrådet styres av fylkeskommunene på omgang, mens BEAR styres av ministrene i de ulike landene på omgang. Island og EU-kommisjonen har observatør-status i BEAR. I 2008 ble det opprettet et internasjonalt sekretariat i Kirkenes som støtte til regionrådet og BEAR.

ble gitt til regionale aktører i nord (Neumann, 2002, s. 641). Selv om denne skepsisen ikke ble utslagsgivende, i den forstand at Barentssamarbeidet ble etablert med en desentralisert funksjonsmåte, var spenningen mellom sentrum og periferi tydelig allerede ved formaliseringen av samarbeidet. Dette er ikke særlig overraskende, da spenning mellom sentrum og periferi, eller nasjonalt og lokalt, har lange historiske røtter i Norge (Rokkan, 1970, 1975). Det er allikevel et viktig faktum i historien om Barentssamarbeidet, og som vi skal se i den videre analysen, gjør denne dynamikken seg gjeldende også i ulike legitimeringspraksiser.

Geopolitisk oppdatert rettferdiggjøring av Barentssamarbeidet: Legitimeringspraksiser

I denne delen foretar vi en diskursanalyse av intervjuene med praktikere i Barentssamarbeidet, og konsentrerer oss om å identifisere rettferdiggjøringer av Barentssamarbeidet som vi beskriver som legitimeringspraksiser. Den økte spennin-gen mellom Russland og vestlige land i tiden etter Russlands annektering av Krim i 2014 var et gjengangstema i informantenes refleksjoner. Her skal vi se hvordan denne geopolitiske konteksten har ført til at rettferdiggjøringen av samarbeidet er blitt utvidet med en ny dimensjon – som en unik og uunnværlig plattform for dialog i stadig vanskeligere tider.

Informantene understreker hvordan Barentssamarbeidet i det daglige ikke påvirkes i nevneverdig grad av den økte spenningen etter 2014. De trekker frem hvordan norske myndigheter tydelig kommuniserte til aktørene i samarbeidet at de skulle fortsette arbeidet som før. Klara, en informant med mange års erfaring med tildeling av prosjektmidler ved Barentssekretariatet og kultursamarbeid siden 1990-tallet, forklarer:

Selv om det internasjonale politiske klimaet er kaldere og Norge har innført sanksjoner, forteller norske politikere oss at vi skal fortsette som før. Etter 2014 har det aldri vært snakk om å redusere aktiviteten vår eller endre fokus. Tvert imot har norske myndigheter fortalt oss at folk-til-folk-samarbeidet her i nord skal fortsette som vanlig.⁷

Nina, en informant med tjue års erfaring fra kultursamarbeid, understreker betydningen av støtte fra myndighetshold når geopolitisk spenning øker. Hun viser til en uttalelse fra daværende utenriksminister Børge Brende (2013–2017) i 2017, da Samovarteateret mottok «Barentsstipendet» for kultursamarbeid hvor han påpekte viktigheten av kultursamarbeid for å avspenne det bilaterale forholdet med Russland og dermed ga praksisen en utenrikspolitisk egenskap:⁸ «Børge Brendes uttalelse var

⁷ Intervju, 19/02/20

⁸ Børge Brendes uttalelser fra utdelingen er sitert i denne nyhetsartikkelen: <https://samimag.no/nb/nyheter/samovarteateret-et-storpolitisk-pluss/>

veldig viktige for oss. Siden har vi kunnet bruke de uttalelsene i ulike søknader om støttemidler.»⁹ Det Klara og Nina sier er en anerkjennelse av at Barentssamarbeidet er helt avhengig av den statlige støtten, både økonomisk og retorisk. Samtidig er det et uttrykk for hvordan aktørene i Barentssamarbeidet gir sine kulturelle praksiser og folk-til-folk-samarbeidet en utvidet betydning som del av norsk utenrikspolitikk overfor Russland, for eksempel i søknader om støttemidler. Dette blir en strategisk måte for aktørene i samarbeidet å legitimere og rettferdiggjøre sin praksis og, slik de ser det, være i stand til å opprettholde den på tross av geopolitisk spenning.

Denne rettferdiggjøringen styrkes når informantene i tillegg trekker frem de nære grenseoverskridende relasjonene som avgjørende for at Barentssamarbeidet ikke brøt sammen etter 2014. Rune Rafaelsen, ordfører i Sør-Varanger da intervjuene ble gjennomført og daglig leder av Barentssekretariatet i 2014, peker på tilliten som er opparbeidet:

Samarbeidet holder seg gående på tross av internasjonal polarisering fordi det har skapt tillit. Når du samarbeider med Russland må du bygge en relasjon over tid. Og det er derfor jeg mener Barentssamarbeidet er så fantastisk; det bygger tillit mellom folk.¹⁰

Fremhevingen av samarbeidet som unikt i sammenheng med geopolitisk spenning etter 2014 er en gjenganger i intervjuene. Klara trekker frem folk-til-folk-elementet ved samarbeidet og karakteriserer det som unikt: «Barentssamarbeidet består på grunn av folk-til-folk-elementet. Det faktum at vanlige mennesker deltar i et utenrikspolitisk samarbeid gjør det til et unikt samarbeid i internasjonal kontekst.»¹¹ Håvard, en erfaren aktør fra en av Barentssamarbeidets institusjoner, påpeker hvordan Barentssamarbeidet bestod mens andre samarbeidsflater brøt ned:

På nasjonalt nivå har det vært redusert møtevirksomhet og samarbeid, for eksempel har forsvars-samarbeidet stoppet helt opp og dialogen generelt gått ned siden 2014. [...] I Barentssamarbeidet har vi derimot sett en økning i antall prosjekter i den samme perioden.¹²

Håvard påpeker at det var hovedsakelig militær- og forsvarssamarbeid som brøt sammen etter 2014. Derfor er det ikke overraskende at Barentssamarbeidet ikke ble direkte rammet – forsvar og militær inngår som kjent ikke som en del av samarbeidet. Informantene forklarer at statlig støtte gjør at Barentssamarbeidet opprettholdes i perioder med økt geopolitisk spenning, men at samarbeidet også avhenger av tilliten og relasjonene som er skapt over tid mellom nordmenn og russere i grenseområdet.

⁹ Intervju, 19/02/20

¹⁰ Intervju, 21/02/20

¹¹ Intervju, 19/02/20

¹² Intervju, 07/02/20

Ved å trekke frem det unike ved Barentssamarbeidet, gis det uttrykk for hvordan samarbeidet gjennom sin mangslungne praksis tilbyr noe enestående i norsk utenrikspolitikk. Det representerer et verktøy for å skape tillit gjennom samhandling med Russland som på de fleste andre områder tilsynelatende gikk tapt etter annekteringen av Krim i 2014. Slik fremstilles Barentssamarbeidet som noe uunnværlig for norske myndigheter som ønsker å balansere avskrekking og avspenning i sin relasjon med Russland. På den måten tilpasser informantene hvordan de snakker om samarbeidet til dagens internasjonale politiske kontekst.

Dessuten mener informantene at tilliten og de gode relasjonene de er med på å skape har en sikkerhetspolitisk funksjon: «Det vi gjør er en form for myk sikkerhet i praksis. Så jeg vil egentlig si at Barentssamarbeidet er sikkerhetspolitikk – og det fungerer»¹³, sa Vera. Også Klara reflekterer over dette:

Vi bidrar med å skape generasjoner av nordmenn og russere som i fremtiden kanskje er ledere i sine land eller regioner, og på grunn av vårt bidrag kan det være de kjenner hverandre. Det fører til normaliserte relasjoner. Så med små skritt bidrar vi til et mer stabilt samfunn – og stabilitet er sikkerhet.¹⁴

Her blir samarbeid som involverer lokal ungdom beskrevet som en praksis som på lang sikt bidrar til vennskap og nettverk over grensa. Denne beskrivelsen relaterer til ideene om fremveksten av en grenseoverskridende «Barents-generasjon» og en felles «Barents-identitet» (Hønneland, 1998, s. 289). Generasjonene som vokser opp i Barentsregionen i tiden etter formaliseringen av Barentssamarbeidet i 1993 tilkjennes en felles identitet som sikrer fredelige relasjoner i overskuelig fremtid. Slik representeres hverdagspraksisen i Barentssamarbeidet å ha en sikkerhetspolitisk funksjon, og nødvendigheten av samarbeidet understrekes i en tid der sikkerhetspolitikk står høyt på agendaen i det norsk-russiske forholdet.

Men det er ikke bare på lang sikt at informantene mener Barentssamarbeidet skaper sikkerhet, da de argumenterer for at den økte spenningen i perioden etter 2014 gjør samarbeidet enda viktigere nå enn før. Det understrekes hvordan Barentssamarbeidet tilbyr en møteplass og utgangspunkt for dialog mellom norske og russiske parter. Som Marius, med bakgrunn i sin erfaring fra Nord-Norges Europakontor i Brussel, forklarer: «Barentssamarbeidet er blitt rammeverket for å opprettholde kontakten etter 2014.»¹⁵ I Brussel har Nord-Norges Europakontor fortsatt å promotere Barentssamarbeidet, og betydningen av dette knyttes til den endra geopolitiske situasjonen:

¹³ Intervju, 20/02/20

¹⁴ Intervju, 19/02/20

¹⁵ Intervju, 22/04/20

Selv om det er uenigheter mellom Oslo og Moskva, må samarbeidet på tvers av grensa fortsette som før. Folk kan være uenige hvorvidt annekasjonen av Krimhalvøya var et brudd på internasjonalt lovverk, men man må fortsatt forvalte fiskebestanden i Barentshavet, fjerne atomavfall på Kolahalvøya og man trenger fortsatt å delta i kulturutveksling og idrett. At samarbeidet fortsetter som før er essensielt – folk som bor i grenseområdet har ikke gjort noe galt.¹⁶

Basert på erfaringene og refleksjonene til informantene, representerer uttalelsen om at samarbeidet må «fortsette som før» en generell samstemthet i Barentssamarbeidet. Håvard trakk også frem betydningen av samarbeidet i tider med spenning: «Jeg er overbevist om at Barentssamarbeidet er en viktig plattform som gjør det lettere å opprettholde dialog, spesielt i konfliktfylte tider. [...] Etter min mening fører Barentssamarbeidet til redusert konflikt og er på den måten myk sikkerhetspolitikk.»¹⁷ Sentralt i denne ideen er forestillingen om at samarbeid på regionalt nivå overføres til det mellom-statlige nivå:

Dette er selvsagt viktig på regionalt nivå, men det faktum at det er så mye aktivitet gjør at det rett og slett smitter over på nasjonalt nivå. For eksempel så hadde Børge Brende tre offisielle møter med Lavrov [Russlands utenriksminister], etter 2014, og alle var knyttet til Barentssamarbeidet. Vi vet at når utenriksministerne møtes gjennom Barentssamarbeidet, som for eksempel under frigjøringsmarkeringen, snakker de også politikk.¹⁸

Dette sitatet understreker hvordan informantene gir Barentssamarbeidet utvidet mening og relevans: Det «unike» Barentssamarbeidet fasiliterer møter mellom mennesker (fra lokale aktører til myndighetspersoner) på tross av det spente geopolitiske klimaet. Håvard eksemplifiserer dette i sitatet over når han forteller om hvordan samarbeidet har tilrettelagt for møter mellom norske og russiske utenriksministre. På denne måten representerer informantene Barentssamarbeidet som en plattform for normalisering i forholdet mellom Norge og Russland – ikke ulikt slik det var tenkt da samarbeidet ble formalisert i 1993. Rafaelsen er enig:

Barentssamarbeidet har vært en ekstremt viktig faktor for å opprettholde dialog mellom Russland og Norge. Vi har forståelse for sanksjonene som kom etter at Russland [...] gikk inn i Krim. Men du må se fremover og opprettholde dialog. Du kan kalle det fredskommunikasjon, fordi hvis man ikke snakker sammen vil relasjonene bli mer anspente.¹⁹

I denne uttalelsen bruker Rafaelsen den økte spenningen for å understreke viktigheten av Barentssamarbeidet – et samarbeid han anser for å fungere som et middel

¹⁶ Intervju, 22/04/20

¹⁷ Intervju, 07/02/20

¹⁸ Intervju, 07/02/20

¹⁹ Intervju, 21/02/20

for å opprettholde kontakt, og hvor spenningen mellom Norge og Russland kan holdes på et tålelig nivå. Slik inngår den økte spenningen etter 2014 i legitimeringen av Barentssamarbeidet. Begrep som «myk sikkerhet», «fredskommunikasjon» og uttalelser som at samarbeidet skaper stabilitet og normaliserte relasjoner ikke bare i grenseregionen, men også på nasjonalt nivå, er sentrale komponenter i denne legitimeringen. I tillegg argumenteres det for at Barentssamarbeidet representerer noe unikt – nemlig dialog og samhandling med Russland, selv etter 2014, og dette gir samarbeidet en sikkerhetspolitisk funksjon i kontekst av geopolitiske spenninger. Representasjon av Barentssamarbeidet som et viktigere verktøy i den utenrikspolitiske verktøykassa bygger på forståelsen av den nye sikkerhetspolitiske konteksten og framstår som en geopolitisk oppdatert rettferdiggjøring av samarbeidet. Den økte spenningen etter 2014 har ført til et behov for å rettferdiggjøre samhandlingen med Russland som praktikerne i Barentssamarbeidet tilrettelegger for. I neste del skal vi se hvordan denne rettferdiggjøringen utvides med en identitetskonfigurasjon som henger sammen med sentrum-periferi-aksen i norsk utenrikspolitikk.

Motvekt til dominerende representasjon av Russland

Når oppmerksomheten rettes mot dagens dominerende norske trusselvurderinger av Russland blir utfordringene Barentssamarbeidet står i tydeligere. Det er spesielt to konkrete hendelser informantene trekker frem i intervjuene: Frode Berg-saken, der en norsk statsborger ble arrestert av FSB i 2017 og senere dømt for spionasje, og trusselvurderingen av Russland i den norske etterretningstjenestens Fokus 2020-rapport, et årlig offentlig dokument om aktuelle sikkerhetstrusler mot Norge. Informantene bruker disse hendelsene som eksempler på det de oppfatter som en utfordring til de vennlige grenseoverskridende forholdene samarbeidet avhenger av. Hendelsene oppfattes å bidra til en tendens der mellomstatlig spenning forstyrrer og svekker mulighet for samarbeid. Ved å gå nærmere inn på de to hendelsene forklarer vi hvordan Barentssamarbeidet representeres som utfordret av Fokus-rapporten og norske myndigheters handlinger i forbindelse med Frode Berg-saken. Her synliggjøres sentrum-periferi-aksen som en sentral dynamikk i legitimeringen av Barentssamarbeidet.

Før Frode Berg ble arrestert av FSB i 2017, hadde han i årevis vært en aktiv aktør i Barentssamarbeidet. Han hadde jobbet som grenseinspektør ved den norsk-russiske grensa i 24 år og var involvert i flere Barentssamarbeid-prosjekter. Siden 2016 hadde han vært styremedlem i kunst- og kulturorganisasjonen «Pikene På Broen» som er sponset av Barentssekretariatet (Holmes et al., 2018). I april 2019 ble Berg funnet skyldig i spionasje og dømt til 14 års fengsel av byretten i Moskva. Han ble løslatt og returnert til Norge i november samme år som en del av en spionutvekslingsavtale mellom Litauen og Russland. Helt siden pågripelsen har saken fanget folkelig interesse og fått betydelig omtale i norske og internasjonale medier. Praktikerne i Barentssamarbeidet har bitt seg merke i dette, og følgende beskrivelse

av mediedekningen oppsummerer inntrykk som går igjen i intervjuene. Johanne, som har lang erfaring fra Barentssamarbeidet både gjennom oppveksten og i yrkeslivet, sier:

Jeg mener at det males et unyansert bilde i media. Men jeg forstår jo hvorfor. Media skal selge aviser og nettaviser er avhengig av klikk, og det er jo katastrofe som selger. Hvorfor skulle noen ville lese om det glade gode Barentssamarbeidet? Da vil man jo heller lese om spionen Frode Berg og spionredet Kirkenes. Men det bidrar til å tegne et skjevt og unyansert bilde av situasjonen.²⁰

Det er dog ikke bare mediernes «unyanserte» dekning av Kirkenes informantene har latt seg frustrere over. Knut, en lokal aktør med flere tiårs erfaring fra Barentssamarbeidet, mener den norske etterretningstjenesten skaper konflikt og undergraver vennskapene som er etablert mellom mennesker over grensen når de rekrutterer agenter tilknyttet Barentssamarbeidet.²¹ En gjennomgangstone i intervjuene er at saker som dette fører til mistenksomhet overfor de som deltar i samarbeidet, om det er innen idrett, kultur, eller annet, og dermed setter tilliten og vennskapene som er bygget i regionen i fare.

Liknende reaksjoner kommer til syne når informantene diskuterer den dominerende representasjonen av Russland innad i Norge. Her trekkes spesielt Fokus-rapporten, som kom ut i den samme perioden som intervjuene i dette prosjektet ble gjennomført, frem. Informantene uttrykker frustrasjon over både rapportens innhold og medias reaksjoner til den. Da den ble offentliggjort var det særlig etterretningstjenestens trusselvurdering av Russland som ble slått stort opp i norske medier. Fokus 2020-rapporten slår nemlig fast at russiske myndigheter har som formål å påvirke politiske prosesser og opinioner i Norge:

[Russiske] påvirkningsoperasjoner kan ha som formål å svekke befolkningens tillit til valgprosesser, myndighetene, politikere eller mediene. Aktiviteten kan også ta sikte på å styre samfunnsdebatten i en bestemt retning, så tvil om fakta, eller diskreditere utvalgte meningsbærere, for på den måten å svekke tillitsgrunnlaget til demokratiske prosesser. (Fokus, 2020, s. 69)

To dager etter den offentlige presentasjonen av Fokus-rapporten, uttrykte ordfører Rafaelsen sin misnøye i Klassekampen: «Det betyr at alle som ønsker et godt og nært forhold med Russland blir oppfattet som redskap for Kreml» (Lysberg & Kristiansen, 2020). Ni dager senere, i intervjuet til dette prosjektet, sa Rafaelsen:

Jeg er helt uenig med den trusselvurderinga som reflekteres i etterretningsrapporten [Fokus 2020]. De av oss som søker dialog med Russland kan nå bli stempla som nyttige idioter, hybride agenter for Russland. Her oppe er jeg omringa av det

²⁰ Intervju, 20/02/20

²¹ Intervju, 08/06/20

den norske etterretninga ser på som Norges hovedfiende – Russland. Det gjør samarbeid komplisert og vanskelig, blant annet så kan det påvirke grensekryssing og visumpolitikk.²²

De fleste informantene uttrykte den samme frustrasjonen som den daværende ordføreren: nemlig at Fokus-rapporten gir en feilaktig trusselvurdering av Russland. Slik Knut ser det er trusselvurderingen i rapporten regelrett feil. For ham er Frode Berg-saken et eksempel på det motsatte – at den norske etterretningstjenesten i større grad enn den russiske driver spionasje og påvirkningsoperasjoner.²³ Av disse uttalelsene kommer det tydelig frem hvordan informantene mener den dominerende representasjonen av Russland og vervingen av «en av deres egne» (Frode Berg) til etterretningstjenesten er ødeleggende for Barentssamarbeidet. Rafaelsen konkluderer med at: «Frykten for Russland er omvendt proporsjonal jo lenger fra grensa du kommer.»²⁴ Slik framstilles de lokale aktørene i Barentssamarbeidet som å ha et bedre utgangspunkt for å forstå Russland, og videre, at dette gir legitimitet til å sette krav til hva slags utenrikspolitikk Norge bør føre overfor naboene i øst.

Dette kan synliggjøres gjennom å vektlegge identitets-konfigurasjon, slik Lene Hansen har lagt analytisk grunnlag for. Selvet informantene konstruerer i denne sammenhengen avhenger av konstruksjonen av «søringen», gjerne plassert i Oslo, som på den måten reflekterer maktsentrum i Norge. I intervjuene varierer informantene mellom å kategorisere den Andre som «søring», «folk i Oslo» eller bare «folk sør for her». Det som er interessant er hvilke ideer om Selvet konstruksjonen av søringen / den Andre uttrykker. Ved å analysere denne identitetskonfigurasjonen blir det enklere å forstå reaksjonene på Fokus-rapporten og Frode Berg-saken.

I følge informantene skyldes den dominerende norske trusselvurderingen av Russland, som kommer til uttrykk i Fokus 2020-rapporten, en manglende forståelse for nabolandet. Som Johanne sa: «Det kan kanskje være vanskelig å komme opp hit og skjønn, men vi har en annen forståelse av Russland enn hva dere har i sør.»²⁵ Eller som Knut sa, noe mindre diplomatisk: «Her oppe ler vi bare av hvordan media beskriver Russland. [...] De sitter i Oslo og skriver om ting de ikke forstår.»²⁶ Det er altså en gjenganger i intervjuene at når det refereres til den kunnskapsmessig underlegne «søringen», settes hun/han opp mot informantens idé av Selvet. Denne differensieringen mellom Selvet og den Andre kommer tydelig frem i de to følgende sitatene, det første fra kultur- og teateraktør Nina:

²² Intervju, 21/02/20

²³ Intervju, 08/06/20

²⁴ Intervju, 21/02/20

²⁵ Intervju, 20/02/20

²⁶ Intervju, 8/06/20

Nå har det vært mye fokus på spionasje, at Kirkenes er et såkalt spionreir, det er ganske uheldig. Det blir et ensidig fokus. Det er jo mer spennende å lese en historie om spionasje enn om hvordan vi får norske og russiske barn til å samhandle. Da tenker jeg spesielt på overskrifter i media. Men, det er klart, har du aldri vært oppe her i nord så skjønner du heller ikke hvordan geografien her funker. Vi er så nærme Russland, vi kan praktisk talt gå over grensa. [...] Her oppe lever vi ekstremt nærme en stormakt, men jeg får ikke meg selv til å se på det som en trussel.²⁷

Den ubalanserte portretteringen av Russland [...] er problematisk. Spesielt for de som ikke har de samme forutsetningene som oss her oppe, vi som jobber med Russland i det daglige, til å forstå det som blir skrevet for eksempel i media. For folk i Oslo er Russland fjernt, for oss er det nært.²⁸

Selvet er altså karakterisert som en som kjenner og har et unikt forhold til «russeren» og Russland. Geografisk nærhet og en felles historie med vennlig kontakt over grensen muliggjør en fortelling om at «vi forstår hverandre, vi stoler på hverandre, og vi trenger hverandre». Dermed er trusselvurderingen annerledes i nord enn hva den er i sør, ifølge prosjekt- og kulturekspert Klara: «Jeg tror den grenseoverskridende kontakten mellom mennesker i Nord-Norge og Nordvest-Russland har gitt folk her oppe en mye mer positiv holdning til Russland, i motsetning til skepsisen vi ser lenger sør i Norge.»²⁹ På denne måten, gjennom referanser til historien, uttrykker informantene en ide om Selvet og om «russeren» som over tid er blitt mindre forskjellig. Pål, en aktør med lang erfaring fra samarbeid innen utdanning, beskriver det som en normaliseringsprosess: «Jeg har vært vitne til en normalisering av ‘russeren’». Både oppfatningen folk her har av ‘russeren’ på den andre siden av grensa, men også at ‘russeren’ har blitt en del av oss.»³⁰ Denne normaliseringen der «‘russeren’ er blitt en del av oss» bygger på ideen om at en felles identitet har blitt fostret gjennom en lang historie med samarbeid og kontakt, i den grad at fordommer og fiendskap er blitt hvasket ut. Frode Berg-saken og Fokus-rapporten oppfattes som hendelser som forstyrrer dette lokale grenseoverskridende fellesskapet.

I Hansens (2006) klassiske forståelse er Selvets (her Norge) artikulering av den Andre (her Russland) en konstitutiv del av utenrikspolitikken. Spesielt for den spesifikke identitetskonfigurasjonen redegjort for her er imidlertid hvordan russeren er blitt en del av Selvet i den norske delen av Barentsregionen. Den Andre, «søringen», er derimot en utenforstående. Slik distanserer aktørene i Barentssamarbeidet seg fra makthaverne i sør. Identitetskonfigurasjonen gir uttrykk for spenning mellom sentrum og periferi i norsk utenrikspolitikk – en spenning som allerede var til stedet under formaliseringa av Barentssamarbeidet. Nå kommer den til uttrykk gjennom økt geopolitisk spenning og stridende trusselvurderinger av Russland innad i

²⁷ Intervju, 19/02/20

²⁸ Johanne, intervju, 20/02/20

²⁹ Intervju 19/02/20

³⁰ Intervju, 28/02/20

Norge. De lange historiske røttene til sentrum/periferi-dynamikken i Norge, gjør at det hverken er overraskende eller spesielt dramatisk at den kommer til uttrykk her. Det er allikevel interessant fordi det synliggjør en innebygd maktdynamikk ved den norske tilnærmingen til Barentssamarbeidet. Ved å skille mellom deres egen unike forståelse for og relasjon til Russland og «søringens» manglende forståelse, konstruerer aktørene i Barentssamarbeidet en legitimering av deres egen utenrikspolitiske praksis og autoritet.

Dette kan si noe om hva Barentssamarbeidet representerer i norsk utenrikspolitikk i dag. I en tid der det norsk-russiske forholdet preges av steilere fronter og fiendebilder, for eksempel synliggjort gjennom trusselvurderingen av Russland i Fokus-rapporten, representerer Barentssamarbeidet en motstemme til den dominerende representasjonen av Russland som former norsk Russland-politikk. Barentssamarbeidet er på den måten tro til et av sine hovedmål ved formaliseringen i 1993 – å oppnå normalisering. En effekt av den desentraliserte utenrikspolitiske praksisen er altså et rom der aktørene i samarbeidet kan formulere rettferdiggjøringer som ikke begrunnes i sentrums interesser. Dette mulighetsrommet bidrar også til å flytte grenser for Barentssamarbeidets virkeområde. Denne forflytningen blir enda tydeligere når vi i neste del ser hvordan aktører i Barentssamarbeidet setter ord på regionale utviklingsambisjoner og hvordan disse henger sammen med en geopolitisk dreining mot Arktis.

Barentssamarbeidet framover: En regional utviklingsaktør?

Idet klimaendringer smelter havisen i nord, har internasjonale strategiske interesser for de enorme naturressursene og mulige handelsruter i Arktis havnet på dagsorden. Den økte internasjonale interessen for Arktis gjør at Barentssamarbeidet befinner seg midt i en voksende markeds plass som tiltrekker seg aktører med konkurrerende interesser og verdier – ikke bare forbeholdt stormaktene USA, Russland og Kina, men også EU og Tyrkia har de siste årene rettet fokus mot Arktis og Barentsregionen (Biedermann, 2019). På samme måte har Norge åpenbare interesser i regionen med sin kystlinje til Barentshavet, Svalbard og interessene knyttet til det, ressursinteresser og sin betydelige andel av befolkningen som bor nord for polarsirkelen (Brøther, 2013). Nordområdene, som utgjør en liten del av Arktis, har dessuten siden 2005 vært et uttalt svært viktig strategisk område for norske myndigheter. Utviklingen i Arktis har selvsagt ikke gått upåaktet hen i Barentssamarbeidet. For enkelte nøkkelaktører tilknyttet samarbeidet gir økt internasjonal interesse for Arktis anledning til å promotere samarbeidet. Når informantene knytter Barentssamarbeidet til den arktiske konteksten, blir det tydelig hvordan samarbeidet får en instrumentell politisk funksjon som en plattform for en bestemt regional utviklingspolitikk.

Marius, informanten ved Nord-Norges Europakontor i Brussel, kunne fortelle om hvordan økt internasjonal interesse for Arktis har gjort det å promotere samarbeid i regionen stadig viktigere:

En av hovedgrunnene til at vi mener det er viktig å promotere Barentssamarbeidet i Brussel er i forbindelse med arktisk politikk. Mange folk tror og ser på Arktis som et av de siste uberørte områdene i verden, tenker at det er et sted der enorme ressurser vil bli tilgjengelig når isen smelter, at det ikke er noen som eier noe, så tenker man at det er et ressurs-race, et gold-race, for å komme først til disse ressursene. Det sees på som et område uten lov og orden. [...] Men vi ønsker å vise at de arktiske statene, og ikke minst folk-til-folk, tar ansvar og samarbeider godt. [...] Vi forsøker å fremme disse historiene om folk-til-folk-samarbeidet.³¹

Barentssamarbeidet representeres i denne sammenheng som en måte å rapportere sannferdig om den reelle situasjonen i nord på og som et bidrag til å avvise myter om Arktis. For eksempel, oppfatninger om Arktis som «et område uten lov og orden». Isteden understrekes arktiske staters tilstedeværelse i regionen. Det å vektlegge suksesshistorier fra folk-til-folk-samarbeidet bidrar videre til å fremme de gode forholdene over grensen. På den måten selges Barentssamarbeidet inn som et småskala, men viktig samarbeid med utvidet utenrikspolitisk betydning. Men noen tar det et skritt lenger og representerer Barentssamarbeidet ikke bare som stadig viktigere grunnet økt spenning, men også som en avgjørende plattform for en spesifikk regional utviklingspolitikk der samhandling med Russland står sentralt.

I denne representasjonen forankres Barentssamarbeidet i et arktisk utnyttelsesargument. Dette argumentet gjelder mulighetene for ressursutnyttelse i regionen – som nevnt, en av de viktigste årsakene til den økte internasjonale interessen. Utnyttelse av olje og gass i Arktis er et sensitivt politisk tema der miljøhensyn konkurrerer med fristelsen av økonomisk vekst og utvikling. Eks-ordfører Rune Rafaelsen ser stort potensial for at Kirkenes kan profitere på internasjonal interesse for Arktis og den smeltende polarisen. Ifølge han er Barentssamarbeidet «den beste sikkerhetspolitiske mekanisme [utenriksminister] Ine Eriksen Søreide og [forsvarsminister] Frank Bakke Jensen har».³² Derfor mener han at «det beste som kunne skjedd er stort industrisamarbeid mellom Norge og Russland. Kanskje kombinert med store vestlige selskaper, for eksempel Equinor, Total, Exxon, etc. Norge er et lite land, vi er avhengig av å ha internasjonale ordninger».³³ Rafaelsen kommer altså med en direkte oppfordring til norske ministre der Barentssamarbeidet er sentralt:

Vi [Kirkenes] har nasjonalstrategisk betydning og da er samarbeid med Russland helt avgjørende etter hvert som den nordlige sjørute utvikler seg, også med Sør-Korea, Japan og Kina, for å etablere en giganthavn her [i Kirkenes] kombinert med en jernbane til Rovaniemi. Barentssamarbeidet er fasilitatoren som gjør dette mulig.³⁴

³¹ Intervju, 22/04/20

³² Intervju, 21/02/20

³³ Intervju, 20/02/20

³⁴ Intervju, 20/02/20

Forskjellen mellom hvordan Barentssamarbeidet promoterer i Brussel og hvordan det framstår i dette sitatet synliggjør en dobbelthet. For mens samarbeidet fremmes som et småskala folk-til-folk-samarbeid overfor diplomater i Brussel, fremmes det regionalt som tilrettelegger for norsk-russisk partnerskap for storskala industrielt samarbeid. Der det i Brussel legges vekt på å motbevise at det foregår et «gull-rush» i Arktis, er nettopp mulighetene ressursene i nord gir grunnlag for et utviklingsperspektiv med grenseoverskridende ambisjoner. Rafaelsen oppsummerer med å forklare at Barentssamarbeidet «som utgangspunktet for alt vi gjør her oppe».³⁵

I de utviklingsambisjoner Barentssamarbeidet ses som pådriver for, er målet langsiktig stabilitet i regionen. Miljøhensyn og bærekraftig utvikling, som også inngår i satsningsområdene i samarbeidet, nevnes ikke og framstår som underordnet til den dominerende vekstorienterte utviklingsmodellen i Barentsregionen. Dette er uttrykk for en opportunistisk tilpasning, der mulighetene for økonomisk vekst som følge av klimaendringer fremmes på bekostning av tiltak som adresserer klimaendringene (Kristoffersen, 2015). Det er derfor interessant at de ambisjoner Rafaelsen gir uttrykk for er i tråd med Russlands plan for arktisk utvikling, slik de presenteres i den russiske strategien for Arktis som ble signert i mars 2020.³⁶ Strategien, som inneholder Russlands hovedmål for regionen, uttrykker ambisjoner om stor ressursutnyttelse og utvikling av den nordlige sjørute (Staalesen, 2020). Og det er nettopp her, i krysningspunktet mellom Russlands og norske aktørers ambisjoner for Arktis, at Barentssamarbeidet representeres som en fasilitator, slik Rafaelsen ordla seg, for norsk-russisk storslått industrisamarbeid. Dette perspektivet på lokal og regional utvikling utdypes av Håvard også:

Selvsagt har Norge og Russland uenigheter, men gjennom Barentssamarbeidet blir det lettere å samarbeide på områder der vi vet det er felles interesser. Det er liten tvil om at både Norge og Russland jobber aktivt for å skape attraktive samfunn i Nord-Norge og Nordvest-Russland. Derfor har vi jo en rekke felles problemstillinger. For eksempel så mener noen land i EU man ikke skal lete etter olje her i nord, men der har jo Norge og Russland i felles interesse å forsvare det internasjonalt. Da blir Barentssamarbeidet et viktig verktøy.³⁷

Håvard understreker altså hvordan Barentssamarbeidet, i kraft av sin egenskap til å finne kontaktflater på tvers av grensa, legger til rette for Norges og Russlands felles regionale utviklingsambisjoner. I likhet med hvordan informantene beskrev at samarbeidet skaper en plattform for mellom-statlig kontakt (etter 2014), representeres samarbeidet her som et «verktøy» som gir norske og russiske politikere en plattform der deres felles interesser for olje- og gassutvinning kan forsvares internasjonalt.

³⁵ Intervju, 21/02/20

³⁶ Den originale russiske versjonen av dette dokumentet er tilgjengelig på nettsiden til den russiske presidentens administrasjon: <http://kremlin.ru/acts/news/62947>

³⁷ Intervju, 07/02/20

Ideen om Barentssamarbeidet som en «plattform» og et «verktøy» i dette henseende suppleres også med et sikkerhetspolitisk argument, gjennom at mer og utvidet industrielt samarbeid styrker stabiliteten og sikkerheten i regionen. I kontekst av økende geopolitisk spenning konstrueres stort industrielt samarbeid, tilrettelagt av Barentssamarbeidet, som et middel for Norge og Russland å sikre vennligsinnede relasjoner i overskuelig fremtid. Dette argumentet kan sees på som en institusjonsbyggende tilnærming til fred og sikkerhet der ingen av partene kan risikere at det bryter sammen. Altså å sikre et fredelig forhold mellom Norge og Russland gjennom stort industrielt samarbeid i Arktis der begge stater er tungt involvert.

Store ambisjoner til tross; det er lite som tyder på at Norge og Russland er på vei inn i et felles olje- og gasseventyr med det første. Tidligere, fra 1990-tallet til omkring midten av 2000-tallet, var det stor optimisme knyttet til norsk-russisk samarbeid om utbygging av Shtokman-feltet. Av ulike grunner er prosjektet aldri blitt en realitet, og luften gikk ut av ballongen. Allikevel representerer det arktiske utnyttelsesargumentet en fremtidsvisjon for Barentssamarbeidets rolle der sentrale aktører argumenterer for en naturlig kobling mellom folk-til-folk-samarbeidet og storstilt industrisamarbeid. Frode Berg-saken og den dominerende trusselvurderingen av Russland uttrykt i Fokus-rapporten, er i veien for disse regionale økonomiske interessene. De sikkerhetspolitiske aspektene utfordrer det karakteristiske og unike forholdet aktørene i Barentssamarbeidet beskriver de har med «russeren», et forhold som fremstilles som en plattform for industrisamarbeid med tung statlig involvering. Ved å gi samarbeidet en slik økonomisk funksjon, som fasilitator for utviklings- og profittambisjoner, flyttes grensen for hva Barentssamarbeidets utenrikspolitiske virkeområde og det skaper spenning. Med Russlands angrepskrig mot Ukraina i februar 2022 vil Barentssamarbeidets legitimitetspraksis være preget av spørsmål om samarbeidets livsrett heller en ambisjoner om storskala industrisamarbeid.

Konklusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt legitimeringspraksiser i Barentssamarbeidet ved å legge vekt på lokale aktørers erfaringer. Vi har identifisert tre slike praksiser. For det første ser vi at Barentssamarbeidet rettferdiggjøres og re-aktualiseres i kontekst av den geopolitiske utviklingen. I respons til at norsk Russland-politikk i økende grad preges av militarisering og mindre samarbeid, argumenterer informantene for at Barentssamarbeidet er noe unikt i norsk utenrikspolitikk – nemlig samarbeid og vennlig kontakt med Russland. Ved at denne samhandlingen i tillegg tilegnes en spesifikk sikkerhetspolitisk funksjon, representeres samarbeidet som en stadig mer uunnværlig brikke i Norges relasjon til Russland.

For det andre har vi observert friksjon mellom det lokale og nasjonale nivå, og dette synliggjør politiske interesser og verdier som står i motsetning til hverandre og blir til spenninger som setter spor i den norske tilnærmingen til Barentssamarbeidet og

Russland mer generelt. Reaksjonene på Frode Berg-saken og Fokus 2020-rapporten utfordrer den dominerende norske representasjonen av Russland som en trussel mot norske interesser. Som legitimeringsgrunnlag legges det lokalt vekt på flere tiår med kompetanse i å samarbeide på tvers av den norsk-russiske grensa. Dette har gitt en unik forståelse for og kjennskap til Russland, og i motsetning til den dominerende diskursen om Russland som trussel, har denne samhandling og vennskap med Russland i sin kjerne. Vi la her vekt på hvordan Selv/Andre-konfigurasjon blir synlig i de beskrivelsene aktørene kommer med. Sentralt står oppfatningen av forholdet til «russeren» som normalisert, og av egen forståelse av Russland som overlegen i forhold til øvrige nordmenn, særlig media og sentralmyndighetenes trusseltyngende framstillinger.

For det tredje framstår Barentssamarbeidet som et verktøy for å formulere politiske meninger, verdier og ambisjoner på regionalt nivå. Dette handlingsrommet er også knyttet til den internasjonale politiske situasjonen. Utviklingen av stadig større interesse for Arktis globalt er en viktig drivkraft og gjør at Barentssamarbeidet framstår som et eksempel på «normalisering» i Arktis, altså en mot-diskurs til oppfatninger om et ressurskappløp og fare for konflikt. Samtidig, for lokale aktører har Barentssamarbeidet også den rolle at det er verktøy for å fremme regionale og lokale utviklingsambisjoner som den internasjonale konteksten muliggjør. Samarbeidet framstilles som fasilitator for dialog og samhandling der Norge og Russland kan beskytte felles interesser i arktisk olje- og gassutvinning. Barentssamarbeidet representeres som utviklingsaktør i regionen, men i lys av et mer spent norsk-russisk forhold og økt sikkerhetspolitisk fokus framstår denne rollen som skjør og ustabil.

Idealene som lå til grunn for etableringen av Barentssamarbeidet for 30 år siden har altså ikke eksistert i et vakuum siden da. Legitimering av Barentssamarbeidet er tilpasset lokale, regionale så vel som geopolitiske dynamikker. Legitimeringen framstår i stor grad som en kombinasjon av de politiske idealene som lå til grunn i 1993, det geopolitiske spenningsnivå og egne interesser og ambisjoner. I perioden etter annekteringen av Krim har den geopolitiske konteksten skapt et muligens større rom for å legitimere lokale interesser. Med Russlands angrep på Ukraina i februar 2022 er dette handlingsrommet endret på nytt, og lokale aktører står overfor nye utfordringer med å legitimere sin utenrikspolitiske praksis.

Barentssamarbeidet som eksempel på substatlig diplomati har gitt inngang til motstemmer til den dominerende norske utenrikspolitiske diskursen. Analysen har synliggjort en opplevelse av fremmedgjøring i forhold til identitetskonstruksjonen som legitimerer den økte militariseringen. Det analytiske fokuset på erfaringer og legitimeringspraksiser har vært grunnlag for å beskrive hvordan substatlige aktører forstår og gir mening til sin internasjonale aktivitet og den konteksten den skjer i. Vi har vist at innsikter fra aktører som i det daglige forvalter, praktiserer og utvikler Barentssamarbeidet er en relevant kilde til forståelse av legitimeringspraksiser og gir innblikk i spenninger innenfor det norske utenrikspolitiske feltet. I lys av Russlands angrep på Ukraina 24. februar 2022 dokumenterer artikkelen at slike spenninger og

nyanser eksisterte, og spørsmålet er hvilket spillerom de vil ha i den nye geopolitiske konteksten.

Om forfatterne

Jonas Ekkeren Onsager har mastergrad i internasjonale relasjoner ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og bachelorgrad i internasjonale utviklingsstudier ved OsloMet. I masteroppgaven skrev han om Barentssamarbeidet og norsk utenrikspolitikk. Nå jobber Onsager som deployment coordinator i Flyktningshjelpen hvor han har ansvar for deployering av ulike humanitære eksperter til FN-organisasjoner og nasjonale myndigheter.

Kirsti Stuvøy er førsteamanuensis ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) der hun forsker og underviser i internasjonale relasjoner ved Institutt for internasjonale miljø- og utviklingsstudier, Noragric. Stuvøy har i sin forskning jobbet med sikkerhet, feministiske og praksisperspektiv; stat-sivilsamfunnsrelasjoner i postsosialistisk Russland, og globale endringer, usikkerhet og marginalisering i byer. Hun leder et Forskningsrådsfinansiert forskningsprosjekt på byer og marginalisering i Russland («Urban margins, global transitions: Everyday security and mobility in four Russian cities»).

Referanseliste

- Adler, E. & Pouliot, V. 2011. International practices. *International Theory*, 3, 1–36.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5. utg.). Oxford University Press.
- Brøther, M. E. (2013). Norway and the Arctic: The importance of knowledge for sustainable development. *Northern Public Affairs*, 52–54.
- Biedermann, R. (2019). Adapting to the changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic. *Journal of Contemporary European Studies*.
- Campbell, D. (1992). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. University of Minnesota Press.
- Campbell, D. (1998). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity* (rev. utg.). University of Minnesota Press.
- Eriksson, J. (1995). Security in the Barents region: Interpretations and implications of the Norwegian Barents initiative. *Cooperation and Conflict*, 30(3), 259–286.
- Espiritu, A. A. (2021). Arctic cross-border cooperation: The opportunities and limits of subnational cooperation in the Barents Region. I M. Landriault, J.-F. Payette & S. Roussel (Red.), *Mapping Arctic paradiplomacy. limits and opportunities for sub-national actors in Arctic governance* (s. 120–138). Routledge.
- Etterretningstjenesten. (2020). *Fokus 2020: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus>
- Hansen, L. (2006). *Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian war*. Routledge.
- Hansen, L. (2016). Discourse analysis, post-structuralism, and foreign policy. I S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Red.), *Foreign policy: Theory, actors, cases* (3. utg., s. 95–110). Oxford University Press.
- Holmes, M., Skjetne, O. L. & Sandblad, M. (2018, 25. april). Slik jobbet Frode Berg med norsk-russiske relasjoner. *Vedens Gang*. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/jP7eQo/slik-jobbet-frode-berg-med-norsk-russiske-relasjoner>
- Hønneland, G. (1998). Identity formation in the Barents Euro-Arctic region. *Cooperation and Conflict*, 33(3), 277–297.

- Hønneland, G. (2006). *Kvotekamp og kystsolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*. Fagbokforlaget.
- Leander, A. (2005). The power to construct international security: On the significance of private military companies. *Millennium – Journal of International Studies*, 33, 803–826.
- Leander, A. (2008). Thinking tools. I A. Klotz & D. Prakash (Red.), *Qualitative methods in international relations. A pluralist guide*. Palgrave Macmillan.
- Lysberg, M. & Kristiansen, B. S. (2020, 12. februar). – Mistenkeliggjør mitt arbeid. *Klassekampen*. <https://arkiv.klassekampen.no/article/20200212/ARTICLE/200219989>
- Kirkeneserklæringa. (1993, 11. januar). <https://www.barentscooperation.org/en/About/Contacts/Search/Documents>
- Kristoffersen, B. (2015). Opportunistic adaptation. I K. O'Brien & E. Selboe (Red.), *The adaptive challenge of climate change* (s. 140–159). Cambridge University Press.
- Neumann, I. B. (2002). Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy. *Journal of International Studies*, 31(3), 627–651.
- Neumann, I. B. (2016). Russia's Europe, 1991–2016: Inferiority to superiority. *International Affairs*, 92(6), 1381–1399.
- Pouliot, V. (2007). Pacification without collective identification: Russia and the transatlantic security community in the post-Cold War era. *Journal of Peace Research*, 44(5), 605–622.
- Pouliot, V. (2007b). "Subjectivism": Towards a constructivist methodology. *International Studies Quarterly*, 51(2), 359–384.
- Pouliot, V. (2010). *International security in practice: The politics of NATO-Russia diplomacy*. Cambridge University Press.
- Rowe, L. (2018). Fornuft og følelser: Norge og Russland etter Krim. *Nordisk Østforum*, 32, 1–20.
- Rokkan, S. (1970). *Nation-building, cleavage formation and the structuring of mass politics: Citizens, elections, parties*. Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. (1975). Sentrum og periferi, økonomi og kultur: Modeller og data i kliometrisk sosiologi. *Studier i Historisk Metode*, 10, 129–155.
- Staalesen, A. (2020, 6. mars). Putin signs Arctic master plan. *The Barents Observer*. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2020/03/putin-signs-arctic-master-plan>
- Stokke, O. M. & Castberg, R. (1992). The Barents region: Dimensions and institutions. *International Challenges*, 12(4), 21–32.
- Søreide, I. M. E. (2019). Tale på Kirkeneskonferansen (27/02/2019). <https://www.youtube.com/watch?v=KSAM9W13r6I>
- Thuen, T. (1993). Two epochs of Norwegian-Russian trade relations: From symmetry to asymmetry. *Acta Borealia*, 10(2), 3–18.
- Tunander, O. (2008). Geopolitics of the North: Geopolitik of the weak: A post-Cold War return to Rudolf Kjellén. *Cooperation and Conflict*, 43(2), 164–184.
- Wilhelsen, J. & Gjerde, K. L. (2018). Norway and Russia in the Arctic: New Cold War contamination? *Arctic Review on Law and Politics*, 9, 382–407.
- Østhagen, A. (2020). Introduksjon til fokusnummer: Norge, nordområdene og utenrikspolitik. *Internasjonal Politikk*, 78(4), 445–455.
- Åtland, K. (2008). Mikhail Gorbachev, the Murmansk initiative, and the desecuritization of interstate relations in the Arctic. *Cooperation and Conflict*, 43(3), 289–311.

Abstract in English

The Barents Cooperation Amid Geopolitical Tensions: A Discourse Analysis of Norwegian Experiences

Back in 1993 the formalization of the Barents-cooperation signaled a new political approach in the Arctic region, High North, and Norwegian Russia-policy. In the area where militarization was strong and which formed the Wests northernmost border with the Soviet Union during the Cold War, Norway, together with Finland, Sweden and Russia, outlined a joint foreign policy engagement where peace and stability were at the top of the agenda. Today, almost 30 years later, the Barents-cooperation is surrounded by growing

geopolitical tension – especially highlighted in the period after the Russian annexation of Crimea in 2014. In this article we try to answer the question: What is the Barents-cooperation in the context of today's international political situation? By emphasizing the voices of the actors in the cooperation, as this article does, we take a step into a field characterized by political tensions, by arguments, and a diversity of opinions within the Norwegian foreign policy field. Based on interviews with actors from the Barents-cooperation, the article presents three different discourses: a geopolitically updated legitimization; a counterweight to the dominant representation of Russia; and a representation of the agency of the Barents-cooperation in light of future Norwegian-Russian relations.

Keywords: foreign policy · Barents region · High North · discourse theory

Appendiks

Liste over intervjuer

Intervjudeltaker	Dato	Tilknytning	Sted/medium
Rune Rafaelsen	21. februar 2020	Ordfører i Sør-Varanger	Kirkenes
Håvard*	7. februar 2020, 15. juni 2020	Lang yrkeserfaring fra institusjonene til Barentssamarbeidet	Skype og e-post
Klara*	19. februar 2020, 15. juni 2020	Lang yrkeserfaring fra institusjonene til Barentssamarbeidet, prosjekt- og kulturekspert.	Kirkenes og e-post
Nina*	19. februar 2020	Kulturekspert	Kirkenes
Pål*	28. februar 2020	Lang yrkeserfaring fra utdanningssamarbeid.	Skype
Marius*	22. april 2020	Erfaring fra Nord-Norges Europakontor	Skype
Knut*	8. juni 2020	Flere tiårs erfaring med idrettssamarbeid	Telefon
Vera*	3. mars 2020	Utenriksdepartementet, relevant erfaring	Oslo
Johanne*	20. februar 2020	Yrkeserfaring fra forretningsamarbeid og deltakelse i samarbeidprosjekter	Kirkenes

**pseudonym*