

FFI RAPPORT

RUSSLANDS FORHOLD TIL NATO OG EU: PÅ VEI MOT ET SIKKERHETSFELLESSKAP?

ÅTLAND Kristian

FFI/RAPPORT-2003/00369

FFISYS/847/161.1

Godkjent
Kjeller 3. februar 2003

Bent Erik Bakken
Forskningsjef

**RUSSLANDS FORHOLD TIL NATO OG EU:
PÅ VEI MOT ET SIKKERHETSFELLESSKAP?**

ÅTLAND Kristian

FFI/RAPPORT-2003/00369

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

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT (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-2003/00369	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 64
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/847/161.1	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE RUSSLANDS FORHOLD TIL NATO OG EU: PÅ VEI MOT ET SIKKERHETSFELLESSKAP? Russia's Relationship with NATO and the EU: Towards a Security Community?		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) ÅTLAND Kristian		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>Russia</u>	a) <u>Russland</u>	
b) <u>Security Community</u>	b) <u>Sikkerhetsfellesskap</u>	
c) <u>NATO</u>	c) <u>NATO</u>	
d) <u>EU</u>	d) <u>EU</u>	
e) <u>Integration</u>	e) <u>Integrasjon</u>	
8) ABSTRACT Russia's relations with European and Euro-Atlantic institutions have been significantly strengthened since the end of the post-Cold War period. President Putin's Western orientation in foreign policy, and NATO's and the EU's commitment to building a partnership with Russia, have contributed to this development. Moreover, the terrorist attacks against the United States on 11 September 2001 led to a rethinking of security priorities both in Russia and in the West and strengthened the integrationist trends. The establishment of the NATO-Russia Council in May 2002 was based on the existence of common threats such as global terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, and regional instability. Based on Karl W. Deutsch's 1957 concept of a "security community", reconceptualized by Emanuel Adler and Michael Barnett in 1998, the report presents an analysis of Russia's relations with NATO and the EU after the Cold War. Particular emphasis is put on "transaction density" trends, and on the degree of "mutual responsiveness". Finally, the report analyses the prospects of a Russian-Western security community.		
9) DATE February 3, 2003	AUTHORIZED BY This page only Bent Erik Bakken	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-068-8

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
1.1	Russland og Vesten – fra konfrontasjon til integrasjon	7
1.2	Hva ligger i begrepet ”sikkerhetsfellesskap”?	8
1.3	Hvordan blir sikkerhetsfellesskap til?	9
1.4	NATO og EU som institusjonelle aktører	11
2	RUSSLANDS FORHOLD TIL NATO	14
2.1	Russland – NATO etter 11. september 2001: Et nytt interessefellesskap?	14
2.2	Spørsmålet om ”transaksjonstetthet” Russland – NATO	17
2.3	En vurdering av NATOs institusjonelle rammeverk for forholdet til Russland	20
2.4	Spørsmålet om gjensidig hensyntagen	22
2.4.1	Case 1: Håndteringen av utvidelsesspørsmålet 1994-97	23
2.4.2	Case 2: Håndteringen av Kosovo-krisen våren 1999	25
2.5	Potensial for videre integrasjon NATO - Russland	26
2.5.1	Fremtidige samarbeidsområder	26
2.5.2	Russlands fremtidige tilknytningsform til NATO	28
2.6	Noen potensielle hindringer for videre integrasjon av Russland i NATO	30
3	RUSSLANDS FORHOLD TIL EU	33
3.1	Forholdet mellom ”soft security” og ”hard security”	33
3.2	EUs tilnærming til Russland	34
3.3	Russlands tilnærming til EU	37
3.4	Hvor compatible er EUs og Russlands strategier for integrasjon?	39
3.5	Spørsmålet om gjensidig hensyntagen	41
3.5.1	Case 1: Tsjetsjenia	41
3.5.2	Case 2: Kaliningrad	42
3.6	Utsikter for videre integrasjon av Russland i EU	45
4	FREMTIDSUTSIKTER	47
4.1	Russlands europeiske utfordring	47
4.2	Hvordan kan Vesten best bidra til å integrere Russland?	48
4.3	Hva slags fellesskap vil det i så fall bli?	51
4.4	Vil integrasjon av Russland i NATO og/eller EU skape mer eller mindre stabilitet i Europa?	53
	Fordelingsliste	63

RUSSLANDS FORHOLD TIL NATO OG EU: PÅ VEI MOT ET SIKKERHETSFELLESKAP?

1 INNLEDNING

1.1 Russland og Vesten – fra konfrontasjon til integrasjon

Det sikkerhetspolitiske landskap i Europa er inne i en gjennomgripende endringsprosess. Den kalde krigens bipolar orden er avviklet til fordel for integrasjon på tvers av tidligere politiske og ideologiske skillelinjer. Flertallet av de tidligere warszawapakt-landene i Sentral- og Øst-Europa er på full fart inn i NATO og EU, og Russlands forhold til Vesten og vestlige institusjoner kjennetegnes i økende grad av felles interesser og vilje til samhandling.

Det første tiåret etter Den kalde krigen blir gjerne omtalt som ”et tapt tiår” for Russland, kanskje særlig med referanse til Jeltsin-tidens ambisjoner om rask integrasjon av Russland i vestlige institusjoner og samarbeidsstrukturer. På det sikkerhetspolitiske så vel som på det økonomiske området har det russisk-vestlige partnerskapet vært preget av betydelig tilbakeholdenhet, og fra tid til annen av åpne politiske konflikter. Blant de spørsmål som har synliggjort grunnleggende politiske motsetninger mellom Russland og NATO på 1990-tallet, er det nok å nevne utvidelses-spørsmålet og Kosovo-krisen. Her var meningsforskjellene så åpenbare at man på russisk (og i noen grad på vestlig) side begynte å stille spørsmål ved om det russisk-vestlige integrasjonsprosjektet hadde noen fremtid.

Vestorienteringen i russisk utenrikspolitikk ble imidlertid merkbart styrket da Vladimir Putin overtok som Russlands president våren 2000. Den tradisjonelle russiske formalismen ble avløst av en større pragmatisme, og man begynte å fokusere på *mulighetene* i Russlands forhold til Vesten, snarere enn på *hindringene*. På vestlig side ble dette godt mottatt. Samtidig stilte man seg noe avventende til utviklingen, vel vitende om at store deler av det politiske og militære etablissement i Russland ikke delte den nyvalgte presidents utenrikspolitiske orientering.

Den tilbakeholdenhet som preget de russisk-vestlige forbindelsene på 1990-tallet, ble om ikke fjernet, så iallfall svekket etter terroranslagene mot USA 11. september 2001. Både på russisk og vestlig side erkjente man at man stod overfor ”asymmetriske” trusler som var langt farligere og mer reelle enn en den ”symmetriske” trusselen som ens tidligere militære motpol kunne sies å representere. Den logiske slutning av denne erkjennelsen var at Russland burde integreres bedre i den euro-atlantiske sikkerhetsarkitektur for å sette arkitekturen bedre i stand til å håndtere det 21. århundres sikkerhetsutfordringer, herunder global terrorisme og faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Russlands forhold til Vesten er gått inn i en ny tidsalder, som karakteriseres ved at man i mindre grad enn før vurderer eller planlegger for krig mot hverandre. Man har langt på vei omdefinert sitt trusselbilde, og man er i ferd med å bygge opp et tillitsforhold. Kommunikasjonen er blitt bedre, og man har bedre forutsetninger for å kunne bilegge innbyrdes konflikter på fredelig vis. Den institusjonelle dimensjon ved de russisk-vestlige forbindelsene er blitt betydelig styrket i de senere år, og Russland har forpliktet seg til å etterleve vestlige liberale og demokratiske normer.

Denne rapporten inngår som en delstudie i FFIs prosjekt *Russland - samarbeidspartner og utfordrer*. I første fase av dette prosjektet har vi valgt å fokusere på tre dimensjoner ved integrasjonen av Russland i et vestlig sikkerhetsfellesskap. Jeg har konsentrert meg om den *institusjonelle* dimensjonen, representert ved NATO og EU, mens Anders Kjølberg (FFI-rapport 2003/00458) og Julie Wilhelmsen (FFI-rapport 2003/00457) har konsentrert seg om forholdet mellom russiske og vestlige *interesser* og *normer*. Rapportene våre er ment å utfylle hverandre og gi et flerdimensjonalt bilde av de utfordringer vi står overfor i vårt forhold til Russland.

Jeg vil innledningsvis presentere noen generelle betraktninger omkring begrepet ”sikkerhetsfellesskap” og den rolle NATO og EU spiller som institusjonelle aktører i et vestlig sikkerhetsfellesskap. Kapittel 2 og 3 er viet Russlands forhold til henholdsvis NATO og EU. I hvert av disse kapitlene har jeg tatt med to ”case-studier” for å illustrere noen av de problemstillinger man står overfor i arbeidet med å integrere Russland. I kapittel 4 diskuteres alternative vestlige tilnærminger til Russland og fremtiden til det russisk-vestlige integrasjonsprosjektet.

1.2 Hva ligger i begrepet ”sikkerhetsfellesskap”?

Sikkerhetsfellesskapsbegrepet, slik dette ble definert av den amerikanske statsviteren og Yale-professoren Karl Deutsch i andre halvdel av 1950-tallet, er på mange måter realismens antitese. Et sikkerhetsfellesskap er ifølge Deutsch et fellesskap av stater som ikke vurderer eller planlegger for krig mot hverandre: ”A security-community [...] is one in which there is real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way” (Deutsch 1966: 2). Medlemmene i fellesskapet er blitt *integret*, i den forstand at de har oppnådd en *fellesskapsfølelse* (”sense of community”) og etablert institusjoner som er sterke nok til å sikre, over lengre tid, at konflikter mellom medlemmene vil bli løst med *fredelige midler* (”peaceful change”).

Under Den kalde krigen var det – av forståelig grunner – få som delte Deutsch’ modernistiske perspektiv på internasjonale relasjoner. Den dominerende oppfatning på denne tiden var at konflikter var en naturlig del av forholdet mellom stater, og at krig best kunne forebygges ved maktbalanse og mer eller mindre uttalte trusler om bruk av makt. Først da Berlinmuren falt og Sovjetunionen og Warszawapakten gikk i oppløsning begynte forskerne å interessere seg for Deutsch’ teorier. Emanuel Adler og Michael Barnett publiserte i 1998 en antologi med tittelen *Security Communities*. Antologien inneholder en analyse av sikkerhetsfellesskap som fenomen og forskningsfelt, samt 11 ”case studies” fra ulike deler av verden. Adler/Barnetts bok er å betrakte som en systematisering og videreføring av Deutsch’ ideer, og utgjør et godt rammeverk for studiet av fortidige og fremtidige sikkerhetsfellesskap.

Deutsch skiller mellom *sammensmeltede* og *pluralistiske* sikkerhetsfellesskap. Det første kjennetegnes ved at medlemmene i fellesskapet formelt er slått sammen under en felles regjering (f.eks. delstatene i USA), mens det andre kjennetegnes ved at medlemmene har beholdt sin uavhengighet (f.eks. USA/Canada). Jeg vil i denne studien konsentrere meg om *pluralistiske* sikkerhetsfellesskap, slik også Adler og Barnett gjør i sin bok. Det er også denne modellen som er av størst relevans for forholdet mellom Russland og Vesten. Pluralistiske sikkerhetsfellesskap defineres av Adler og Barnett som "[...] a transnational region comprised of sovereign states whose people maintain dependable expectations of peaceful change" (Adler/Barnett 1998: 30).

Et sikkerhetsfellesskap kan meget vel eksistere uten at forholdet mellom medlemmene i fellesskapet er *institusjonalisert* (f.eks. Norge/Sverige). *Geografisk nærhet* er strengt tatt heller ikke noen forutsetning. Enkelte vil f.eks. hevde at USAs forhold til Israel, eller Australias forhold til Vesten, kan karakteriseres som sikkerhetsfellesskap (Adler/Barnett 1998: 33). Det overordnede er ikke fellesskapets ytre rammer, men om medlemmene i fellesskapet har etablert en felles identitet og er innstilt på å håndtere sine mellomværender med ikke-voldelige midler.

Det kan videre være formålstjenlig å skille mellom *langvarige* og *kortvarige* sikkerhetsfellesskap. Det finnes i utgangspunktet intet fasitsvar på hvor lenge medlemmene i et politisk fellesskap må befinne seg i en tilstand av "peaceful change" for å kvalifisere som et sikkerhetsfellesskap. "Integration is a matter of fact, not of time", understreker Deutsch, "[i]f people on both sides do not fear war and do not prepare for it, it matters little how long it took them to reach that stage. But once integration has been reached, the length of time over which it persists may contribute to its consolidation" (Deutsch 1966: 3).

1.3 Hvordan blir sikkerhetsfellesskap til?

Historien har vist at sikkerhetsfellesskap ikke blir til av seg selv, men må arbeides frem. Riktignok kan endringer i ytre rammebetingelser – eksempelvis teknologiske, demografiske, økonomiske eller miljømessige – få stater til å orientere seg mot hverandre og utvikle en felles sikkerhetspolitisk plattform. Tilstedeværelse av en eller flere ytre trusler, eller nye tolkninger av sosiale forhold, kan ha samme effekt. Alle disse faktorene omtales av Adler og Barnett som "precipitating conditions". De er viktige – men ikke tilstrekkelige – forutsetninger for fremvekst av et sikkerhetsfellesskap.

Politisk integrasjon er en dynamisk prosess. Et sikkerhetsfellesskap handler mer om utvikling av gjensidig tillit og kollektiv identitet enn om tilfeldig sammenfallende interesser. Den kollektive identiteten er gjerne basert på felles normer, verdier og forventninger. For at de felles verdiene skal få gjennomslag, må de inkorporeres i politiske institusjoner og bli en del av den politiske atferd – ikke bare hos de styrende eliter, men hos store deler av befolkningen. Når det gjelder faktorer som bidrar til utvikling av gjensidig tillit og kollektiv identitet, deler Adler og Barnett disse inn i to kategorier: *strukturelle* og *prosessuelle* (Adler/Barnett 1998: 39-45)

De *strukturelle* faktorene er:

Makt. Det er en utbredt oppfatning at integrasjonsprosesser gjerne utvikler seg rundt politiske enheter som i utgangspunktet er mektige og vellykkede. Dette forklares med at "[...] a community formed around a group of strong powers creates the expectations that weaker states that join the community will be able to enjoy the security and potentially other benefits that are associated with that community" (Adler/Barnett 1998: 39 - 40).

Kunnskap. Utvikling av kollektive identiteter forutsetter kunnskap om de sentrale ideer og verdier i det fellesskap man søker opptak i. De toneangivende ideene i et sikkerhetsfellesskap har gjerne størst gjennomslagskraft i demokratiske og liberale samfunn.

De *prosessuelle* faktorene er:

Omfanget av kommunikasjon og samkvem innen fellesskapet ("transaction density"). Politisk, militært, økonomisk og teknologisk samkvem og gjensidig utveksling av ideer og synspunkter har vist seg å være av grunnleggende betydning for fremveksten av sikkerhetsfellesskap. Nå kan det naturligvis være vanskelig å måle omfanget av slike "transaksjoner"¹, og ikke minst deres kvalitet. Men en analyse av samkvemmet mellom gitte aktører over en gitt tidsperiode kan i det minste gi oss et inntrykk av hvorvidt transaksjonene øker eller minker i antall, og om de er i ferd med å bli mer eller mindre substansielle.

Internasjonale organisasjoners og institusjoners rolle. Det er hevet over tvil at internasjonale organisasjoner og institusjoner spiller en nøkkelrolle i utviklingen av sikkerhetsfellesskap – de representerer på mange måter en del av integrasjonsprosessen. Organisasjoner og institusjoner knytter aktørene sammen og etablerer normer for politisk, økonomisk og militær atferd. De er sentrale arenaer for tillitskapende arbeid og sosialisering mellom de ulike politiske enhetene.

Betydningen av sosial læring. Samkvemmet mellom politiske enheter, både innenfor og utenfor internasjonale organisasjoner, er av grunnleggende betydning for fremveksten av sikkerhetsfellesskap i den forstand at dette skaper gode forutsetninger for sosial læring. Man kommuniserer og diskuterer sin selvforståelse, sine persepsjoner og normative forventninger, hvilket igjen kan medvirke til fremvekst av en kollektiv identitet (Adler/Barnett 1998: 44).

Kjernen i sikkerhetsfellesskap-modellen er at ovennevnte strukturelle og prosessuelle faktorer påvirker hverandre gjensidig og i sum bidrar til utvikling av gjensidig tillit, en kollektiv identitet og pålitelige forventninger om fredelig sameksistens. Det er grunn til å understreke at integrasjon handler om mer enn omfanget av gjensidige "transaksjoner". Dersom de politiske enhetene ikke evner å *ta hensyn til* hverandres behov, signaler og handlinger, vil integrasjonsprosessen vanskelig kunne bevege seg fremover. I sine studier av historiske sikkerhetsfellesskap

¹ Begrepet "transaksjon" vil her bli brukt i betydningen "en avgrenset kommunikasjon mellom en aktør og en annen" (jf. Tilly 1998: 20). Slike transaksjoner kan f.eks. være av politisk, økonomisk, teknologisk, materiell eller symbolsk karakter.

fant Karl Deutsch og hans kolleger ut at "[...] the capabilities relating to the 'responsiveness' of a political unit and its leaders seemed to be of crucial importance to the success or failure of integration" (Deutsch 1966: 21). Begrepet "responsiveness", som i vår sammenheng best kan oversettes med "mottagelighet" eller "gjensidig hensyntagen", vil stå sentralt i denne studien.

Utviklingen av sikkerhetsfellesskap går gjerne over flere *faser*. Adler/Barnett skiller mellom en *begynnende fase* ("nascent phase"), en *vekstfase* ("ascendant phase") og en *moden fase* ("mature phase"). I begynnerfasen foregår det sonderinger mellom aktørene mht. felles interesser og hvordan aktørene kan styrke sin sikkerhet gjennom en bedre koordinering av sine innbyrdes relasjoner. Vekstfasen kjennetegnes ved nettverks- og identitetsbygging, etablering av nye organisasjoner og institusjoner og økende grad av samhandling. Den modne fasen kjennetegnes ved at aktørene deler en felles identitet og har etablert gjensidige forventninger om "peaceful change" (Adler/Barnett 1998: 50 – 57).

På samme måte som indre og ytre faktorer, strukturer og prosesser kan bidra til integrasjon av politiske enheter, kan de også bidra til disintegrasjon. Ettersom verdier og identiteter endrer seg over tid, kan de like gjerne bidra til å rive ned politiske fellesskap som å bygge dem opp. Aktørene i et sikkerhetsfellesskap kan f.eks. i en gitt situasjon miste tilliten til hverandre eller begynne å utvikle separate, motstridende eller innbyrdes uforenlige interesser og identiteter. Integrasjonsprosessen kan dermed stagnere, og fellesskapet kan gå i oppløsning. Dette vil kunne resultere i økt uforutsigbarhet og usikkerhet, siden militær maktbruk mellom aktørene ikke lenger kan utelukkes.

Som et hvilket som helst annet politisk fellesskap vil et sikkerhetsfellesskap oppleve oppturer og nedturer etter hvert som det utvikler seg. Tilbakefall i integrasjonsprosessen kan på sikt vise seg å være kortvarige, på samme måte som medgangsperioder kan det. For sikkerhetsfellesskapets skjebne vil det imidlertid være avgjørende at man i motgangsperiodene klarer å opprettholde et minimum av gjensidig tillit. Klarer man ikke det, vil sikkerhetsfellesskapet lett kunne gå i oppløsning.

1.4 NATO og EU som institusjonelle aktører

Om vi retter blikket mot det *europaiske* sikkerhetssystem, avtegner det seg et komplekst bilde. Europas sikkerhet er basert på en håndfull internasjonale organisasjoner med ulike, og delvis overlappende, roller og funksjoner. Bærebjelkene i arkitekturen utgjøres av permanente institusjoner som NATO, FN, OSSE, EU og Europarådet. I tillegg kommer nettverk av uformell og gjerne tidsbegrenset karakter, eksempelvis "kontaktgrupper" (Kosovo, Midt-Østen) og ulike ad hoc-koalisjoner (kampen mot internasjonal terrorisme). Slike nettverk er ofte mer fleksible enn permanente fora og kan spille viktige roller i håndteringen av presserende sikkerhetspolitiske utfordringer. Sikkerhetspolitiske spørsmål kan naturligvis også håndteres innenfor rammen av regionale samarbeidsordninger og gjennom bilaterale kontakter.

Enkelte har hevdet at det store antall institusjoner og organisasjoner involvert i europeisk sikkerhetsbygging på ulike nivåer, og den til tider uklare rollefordeling mellom dem, kan bidra

til å skape en *unødig kompleksitet* som kan hemme snarere enn fremme dannelsen av sikkerhetsfellesskap (Zelikow 1996: 6). Andre vil hevde at det nettopp er mangfoldet av institusjoner og deres indre dynamikk som bidrar til fremveksten av sikkerhetsfellesskap (Yesson 2001: 197). Sannheten ligger sannsynligvis et sted midt imellom. Når institusjonene blir for mange eller for dårlig koordinert, vil det lett kunne oppstå gnisninger mellom dem. Omvendt vil institusjonene kunne forsterke hverandre og den overordnede integrasjonsprosess dersom de evner å koordinere og fordele arbeidsoppgaver seg imellom.

Samtlige av de organisasjoner og institusjoner som er nevnt ovenfor, spiller viktige roller i arbeidet for å styrke det vestlige sikkerhetsfellesskapet og integrere Russland i dette. I denne studien har jeg imidlertid valgt å konsentrere meg om to av dem – NATO og EU. Det er ikke dermed sagt at de øvrige ikke er relevante for den overordnede problemstillingen. Avgrensingen har snarere sin bakgrunn i de to organisasjonenes spesielle betydning for europeisk stabilitet og sikkerhet, og deres spesielle forhold til Russland.

NATO fremstår i dag som bærer av mange av de verdier som kan sies å ligge til grunn for det vestlige sikkerhetsfellesskap. I NATOs utvidelsesstudie fra 1995 (NATO 1995) ble det trukket opp en del retningslinjer som skulle ligge til grunn for opptak av nye medlemmer. Disse kan sammenfattes som følger:

1. Et etablert demokrati (med individuell frihet og ”rule of law”)
2. Respekt for menneskerettigheter
3. En markedsbasert økonomi
4. Sivil kontroll over de væpnede styrker
5. Gode relasjoner med nabolandene og løsning av indre etniske konflikter

Disse retningslinjene, som langt på vei kan sies å representere NATOs verdigrunnlag, har svært mye til felles med EUs verdigrunnlag slik dette kommer til uttrykk i bl.a. Amsterdam-traktaten (demokrati, rettsstat, respekt for menneskerettigheter, minoritetsrettigheter og gode forbindelser med nabolandene) (European Commission 1997). Verdier som dette er mao. ikke NATO-spesifikke, eller for den saks skyld EU-spesifikke. De kan like gjerne betraktes som allment aksepterte liberal-demokratiske verdier.

Det som i tillegg gjør det problematisk å betrakte NATO som et sikkerhetsfellesskap, er at NATO like mye er en *allianse*. Sikkerhetsfellesskap blir ofte forvekslet med allianser, ettersom begge typer fellesskap legger føringer for staters atferd overfor hverandre. Som det fremgår av figur 1.1, har et sikkerhetsfellesskap en annen og bredere målsetning enn en tradisjonell allianse. Det kan være grunnlag for å hevde at NATO gjennom store deler av sin historie *både* har vært en allianse (forsvar av NATOs territorium mot en invasjon fra Sovjetunionen/Warszawapakten) og et sikkerhetsfellesskap (forebyggelse av militær maktbruk mellom medlemmene, kanskje særlig mellom Tyskland og Frankrike). NATOs struktur synes å reflektere et slags kompromiss mellom de logiske krav som følger av de to målsetningene (Weber 1992: 364).

	Allianse	Sikkerhetsfellesskap
Målsetning	Forsvar mot en ytre fiende.	Økt velferd gjennom styrket gjensidig avhengighet.
Forpliktelse	Et angrep på en er et angrep på alle. Jeg <i>vil</i> bruke makt til å forsvare mine allierte, også når min egen sikkerhet ikke er truet.	Fredelig bileggelse av konflikter. Jeg <i>vil ikke</i> bruke makt mot andre medlemmer av sikkerhetsfellesskapet.
Type institusjoner	Autoritativ eller hierarkisk beslutningsstruktur, enhetlig militært kommandosystem, integrerte militære styrker.	Egalitær beslutningsstruktur, prosedyrer for fredelig bileggelse av konflikter, tillitsbygging.

Figur 1.1 Forskjeller mellom en allianse og et sikkerhetsfellesskap

Den argumentasjon som ble benyttet fra vestlig side i forbindelse med NATOs østutvidelse, var kanskje mer preget av sikkerhetsfellesskap-terminologi enn av allianse-terminologi. Utvidelsen var rotfestet i en overbevisning om at europeisk sikkerhet på sikt ville være best tjent med at landene i Sentral- og Øst-Europa (SØE-landene) ble integrert som fullverdige medlemmer av NATO. Logikken i de bakenforliggende resonnementene hadde klare ”Deutsch’ske” undertoner, jf. Madeleine Albrights omtale av NATO-utvidelsen som ”an expansion of the area of Europe where wars do not happen” (Kydd 2001: 802).

På den annen side kan det synes som om allianse-dimensjonen ved NATO er blitt styrket i kjølvannet av terroristangrepene mot USA den 11. september 2001 og aktiveringen av alliansens gjensidige forsvarsklausul (Artikkel 5 i Washington-traktaten). Eksistensen av en (ny) felles fiende, representert ved al-Qaida og internasjonal terrorisme, har på mange måter gitt alliansens opprinnelige *raison d’être* ny mening.

Selv om EU og NATO baserer seg på mange av de samme verdier og normer, skiller de seg grunnleggende fra hverandre ved at EU først og fremst er en *sivilmakt*. Det faktum at EU i dag ikke besitter en integrert militærstyrke, og det at USA ikke er med, gjør EU spesielt interessant for Russland. Den Europeiske Union er den viktigste politiske og økonomiske maktfaktor på det europeiske kontinent og spiller i den egenskap en særskilt rolle i arbeidet med å integrere det post-kommunistiske Europa i et større politisk og økonomisk fellesskap. Det er verdt å merke seg at Russland hittil ikke har tilkjennegitt generelle motforestillinger mot EUs østutvidelse.

Det er nødvendig å se den sikkerhetspolitiske integrasjon (”hard security”) i sammenheng med den økonomiske og sosiale (”soft security”). Innenfor nyfunksjonalismen ser man gjerne politisk og sikkerhetspolitisk integrasjon som et langsiktig resultat av økonomisk integrasjon. Kjernen i Karl Deutsch’ *spillover*-konsept er at tillit oppstår som resultat av f.eks. økonomisk integrasjon vil kunne føre til økt gjensidig tillit også i sikkerhetsspørsmål (jf. Adler/Barnett 1998: 417).

Samtidig må man ha for øye at EU har som mål å bli en selvstendig aktør også på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området, hvilket igjen vil kunne påvirke Unionens forhold til USA og Russland. Det store spørsmålet i denne forbindelse vil være om planlegging av militære aksjoner i EU-regi vil finne sted innenfor eller utenfor NATOs rammeverk.

Dette bringer oss tilbake til spørsmålet om *koordinering*. Det er naturlig å betrakte NATO-utvidelse og EU-utvidelse som parallelle og i noen grad gjensidig utfyllende prosesser.² Noe forenklet kan man si at evnen til å fremme stabilitet ved bruk av militære virkemidler er NATOs styrke, mens evnen til å fremme stabilitet ved bruk av politiske og økonomiske virkemidler er EUs styrke. I tillegg kommer naturligvis at EU er et langt tettere fellesskap enn NATO.³ Slik sett kan de to institusjonene gi unike bidrag til den fremtidige europeiske sikkerhetsarkitektur. Forutsetningen er at NATO og EU koordinerer sine strategier, spesielt overfor Russland, og evner å opptre som samkjørte institusjonelle aktører i ett og samme sikkerhetsfellesskap.

2 RUSSLANDS FORHOLD TIL NATO

2.1 Russland – NATO etter 11. september 2001: Et nytt interessefellesskap?

Terroranslagene mot USA 11. september 2001 ble på mange måter et vendepunkt i Russlands forhold til Vesten, og åpnet veien for en betydelig intensivering av samarbeidet mellom Russland og NATO. Man erkjente at man stod overfor en felles fiende – internasjonal terrorisme – og at denne bare kunne bekjempes ved felles anstrengelser. Interessemotsetningene som hadde preget forholdet mellom Russland og NATO i det første tiåret etter Sovjetunionens oppløsning, trådte nå i bakgrunnen og ble avløst av en strøm av diplomatiske ouverturer fra begge parters side.

President Putin erklærte at Russland stod sammen med Vesten i kampen mot terrorismen. Da det kort tid etter 11. september ble klart at USA overveide et militært motangrep mot Taliban, gikk Putin ut og tilbød USA utstrakt etterretningssamarbeid, bistand til søk- og redningsoperasjoner i Afghanistan, militær bistand til Nord-Alliansen og bruk av russisk luftrom for amerikanske fly med humanitære forsyninger. I tillegg stilte Putin seg positiv til et forslag fra de tidligere sovjetrepublikkene i Sentral-Asia om å yte logistisk støtte til amerikanske militære operasjoner i Afghanistan. I FNs sikkerhetsråd stemte Russland 28. september for resolusjon 1373, som åpnet for militære aksjoner mot Taliban. Videre bistod Russland i arbeidet med å bygge opp en internasjonal koalisjon i kampen mot internasjonal terrorisme, både i bilaterale sammenhenger⁴ og i internasjonale fora⁵ (Antonenko 2001: 50). Samtidig signaliserte Putin en mer forsonlig linje overfor Vesten i tidligere stridsspørsmål som NATO-utvidelse og ABM-avtalens skjebne (Glinski-Vassiliev 2001: 1).

² For en komparativ analyse av de to utvidelsesprosessene, se Knutsen 2002.

³ EU fremstår, til forskjell fra NATO, som en mellomting mellom en føderasjon og en internasjonal organisasjon.

⁴ Putin tok opp denne saken i møter med bl.a. palestinske, iranske og kinesiske ledere høsten 2001.

⁵ Først og fremst overfor APEC-landene, som møttes i Shanghai 15. – 21. oktober 2001, og overfor Russlands allierte i Samveldet av uavhengige stater.

De valg som Russland gjorde i kjølvannet av terrorangrepene mot USA, representerte mer enn kortsiktige taktiske trekk. De hadde sitt utgangspunkt i en grunnleggende erkjennelse av at Russlands og Vestens sikkerhetsutfordringer snarere var sammenfallende enn motstridende. Internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og faren for regional destabilisering inntar en like sentral plass i Russlands trusselbilde som i Vestens. Slik var det også før terroranslagene mot USA. Om man tar utgangspunkt i Russlands nasjonale sikkerhetskonsept fra 2000 (Kontseptsija...2000a) og sammenligner dette med et tilsvarende dokument fra 1997 (Kontseptsija...1997), vil man se at faren for bevisst aggresjon fra fremmede stater er nedtonet, mens ”asymmetriske” trusler som terrorisme, internasjonal kriminalitet og spredning av masseødeleggelsesvåpen inntar en tilsvarende sentral plass i det russiske trusselbildet.

Nå kan man naturligvis spørre seg hvor *internasjonal* Russlands kamp mot terrorisme virkelig er, og hvor langt interessefellesskapet med Vesten egentlig går (Kjølborg 2002: 4). Det er på det rene at Russlands erfaringer med terrorisme primært relaterer seg til eget og tidligere sovjetisk territorium. På russisk side har krigføringen i Tsjetsjenia hele tiden vært definert som en anti-terror-kampanje. Det var imidlertid få på vestlig side som delte denne oppfatningen før 11. september 2001, og det er verdt å merke seg at de tsjetsjenske grupperingene som Russland definerer som terrorist-grupperinger, fortsatt ikke står på US State Departments liste over ”foreign terrorist organizations”.⁶

Spørsmålet om hvorvidt Russland og Vesten hadde sammenfallende definisjoner av terrorisme ble imidlertid ikke satt på spissen etter terrorangrepene mot USA, sannsynligvis fordi ingen ønsket å rukke ved det nye interessefellesskapet. Russland ønsket å bruke sin nye rolle som Vestens støttespiller i kampen mot internasjonal terrorisme som brekkstang i arbeidet med å bli tettere integrert i NATO. For første gang på lenge fremstod Russland som en interessant samarbeidspartner for Vesten. Russland hadde noe å tilby, og dette aktualiserte spørsmålet om motytelser fra vestlig side.

Og motytelsene lot ikke vente på seg. I november 2001 sendte Storbritannias statsminister Tony Blair et brev til NATOs øvrige 18 medlemsland og Russland, der han foreslo at det ble etablert felles beslutningsprosedyrer innenfor tre områder: bekjempelse av internasjonal terrorisme, ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen og fredsbevarende operasjoner. I desember samme år, etter at både NATOs medlemsland og Russland hadde gitt sin tilslutning til Tony Blairs forslag, annonserte NATOs generalsekretær Lord Robertson opprettelsen av et *NATO-Russland-råd* (NATO-Russia Council, heretter NRC). Rådet ble formelt etablert under NATOs toppmøte i Roma 28. mai 2002.

Den nye tilnærmingen til NATO ble godt mottatt i de liberale og pro-vestlige kretsene i Moskva, selv om mange mente at Putins støtte til Vestens og NATOs kamp mot terrorisme primært var motivert av et ønske om nedtoning av Vestens kritikk mot Russlands krigføring i Tsjetsjenia.⁷

⁶ <http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/>

⁷ Ifølge en meningsmåling vinteren 2001 mente hele 44% av den russiske befolkning at ønsket om nedtoning av Vestens kritikk mot Russland i Tsjetsjenia-spørsmålet var hovedgrunnen til at Putin valgte å støtte USA i kampen mot internasjonal terrorisme, se Antonenko 2001: 51. Det er ellers verdt å merke seg at da NATOs generalsekretær

Kritikerne tolket opprettelsen av NRC som en symbolsk gest fra NATOs side, initiert for å sikre russisk støtte til den USA-ledede koalisjonen så lenge operasjonene i Afghanistan pågikk (Pikayev 2001: 2). Tilstedeværelse av amerikanske tropper og materiell på tidligere sovjetisk territorium er av forståelige grunner et omdiskutert spørsmål i Russland, og det samme er NATOs evne til å bekjempe terrorisme.

Det er ikke bare i Russland at man har reist spørsmålet om NATOs relevans i kampen mot internasjonal terrorisme. Siden slutten av Den kalde krigen har NATO, i likhet med Russland, vært på søken etter en ny identitet. Etter terroranslagene mot USA var NATO raskt ute med å aktivere artikkel 5 i Washington-traktaten og gi seg selv en rolle i kampen mot internasjonal terrorisme. Det verdt å merke seg at dette ikke skjedde på Alliansens eget initiativ. USA på sin side valgte å bygge en internasjonal *ad hoc*-koalisjon, riktignok en koalisjon der også NATO-land deltok, men ikke som NATO-medlemmer *per se*. Det faktum at USA ønsket å ha Russland og andre tidligere sovjetrepublikker med på laget, sammen med andre sentrale aktører utenfor NATOs ansvarsområde (herunder Pakistan), var etter alt å dømme en medvirkende faktor til at USA denne gangen valgte å basere seg på en bredere sammensatt koalisjon.

NATOs offensive strategi i kjølvannet av terroranslagene mot USA var likevel av stor betydning, ikke minst i forhold til Russland. Det at NATO definerte seg som et instrument i kampen mot internasjonal terrorisme, gjorde Alliansen mer attraktiv for Russland. NATO fikk en nytteverdi for Russland som den tidligere ikke hadde hatt. Da NATO på Tony Blairs initiativ strakte hånden ut til Russland, så Putin muligheten til å innlede en ny fase i integrasjonen av Russland i det vestlige sikkerhetsfellesskap – en mulighet han grep med begge hender. I sin årlige ”State of the Nation”-tale til Dumaen og Føderasjonsrådet 18. april 2002, ordla han seg på følgende måte:

”Etter 11. september var det mange – svært mange – mennesker i verden som skjønnte at Den kalde krigen var over. De forstod at vi i dag står overfor andre trusler, og at vi har en annen kamp å kjempe – kampen mot internasjonal terrorisme. Faren er åpenbar og krever ingen flere bevis. Jeg vil bemerke at dette i høyeste grad angår Russland” (Putin 2002: 15, min oversettelse).

Terrorangrepene mot USA 11. september 2001 bidro utvilsomt til å bringe Russland og NATO tettere sammen, i den forstand at man erkjente eksistensen av en felles fiende. Eksistensen av en felles fiende er imidlertid et altfor spinkelt grunnlag å bygge et sikkerhetsfellesskap på. Karl Deutsch kaller faktoren for ”helpful, but non-essential” (Deutsch 1966: 24 – 25). Det er derfor grunn til å se nærmere på prosess-relaterte faktorer som graden av kommunikasjon og samkvem (”transaction density”) mellom Russland og NATO, utviklingen av et institusjonelt rammeverk for forholdet, og ikke minst spørsmålet om gjensidig hensyntagen (”responsiveness”).

Lord Robertson besøkte Moskva 22. november 2001, sa han at ”[...] we have certainly come to see the scourge of terrorism in Chechnya with different eyes”, hvilket kunne tolkes som en oppmykning av NATOs holdning i Tsjetsjenia-spørsmålet, se talen ”A New Quality in the NATO-Russia Relationship”, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011122a.htm>.

2.2 Spørsmålet om ”transaksjonstetthet” Russland – NATO

Graden av kommunikasjon mellom Russland og NATO på ulike nivåer er av stor betydning for fremveksten av en kollektiv identitet. Det kan derfor være interessant å se nærmere på ”transaksjonstettheten” mellom Russland og NATO i perioden 1991 – 2002. Transaksjonstettheten vil avhenge av hvor intensive og ekstensive transaksjonene er (Adler/Barnett 1998: 41). Hvis transaksjonene er tallrike, substansielle, brede og gjensidige, kan man tale om høy transaksjonstetthet. Hvis transaksjonene er få, lite substansielle, snevre eller lite gjensidige, kan man tale om lav transaksjonstetthet.

Russlands forhold til NATO etter Den kalde krigen har vært preget av oppturer og nedturer, skiftende politiske paradigmer, skiftende politiske aktører og skiftende sikkerhetsutfordringer. Det er fortsatt bare gått et drøyt tiår siden Den kalde krigen tok slutt. Når transaksjonstettheten mellom Russland og NATO kanskje ikke er så høy som man kunne ønske, må man ta dette tidsperspektivet med i betraktningen. Det er en kjensgjerning at holdninger etablert før 1991 fortsatt preger tenkningen både på russisk og på vestlig side.

De formelle kontaktene mellom Russland og NATO begynte i 1991 med opprettelsen av Det nord-atlantiske samarbeidsråd (NACC).⁸ De første årene av samarbeidet var preget av store, og til dels urealistiske, forventninger. Utenriksminister Andrej Kozyrev ønsket å videreføre hovedlinjene i Mikhail Gorbatsjovs konsept om et ”felles europeisk hjem”. Målet var å integrere Russland best mulig i de europeiske institusjoner. Vesten la imidlertid noe annet i begrepet ”felles europeisk hjem” enn hva Russland gjorde. Sett fra vestlig side innebar begrepet først og fremst frihet for Sentral- og Øst-Europa og bortfall av den sovjetiske trussel. Man hadde ingen intensjoner om å oppløse Alliansen eller gi Russland fullt innpass i denne.

I 1994 etablerte NATO ”Partnerskap for fred”-programmet (Partnership for Peace, heretter Pfp), som åpnet for at NACC-landene, inkludert Russland, kunne delta i felles opplæringsprogrammer og øvelser sammen med NATOs medlemsland. Likeledes kom spørsmålet om deltagelse av NACC-land i fredsbevarende operasjoner på dagsorden. Parallelt begynte NATOs faste råd med ujevne mellomrom å holde ”16+1”-møter med Russland. Dette kunne tolkes som en indikasjon på at verken NACC- eller Pfp-formatet hadde vært spesielt egnet for dialog og samarbeid med Russland. Formatet var for stort, og russerne etterlyste en mer ”spesiell” rolle.

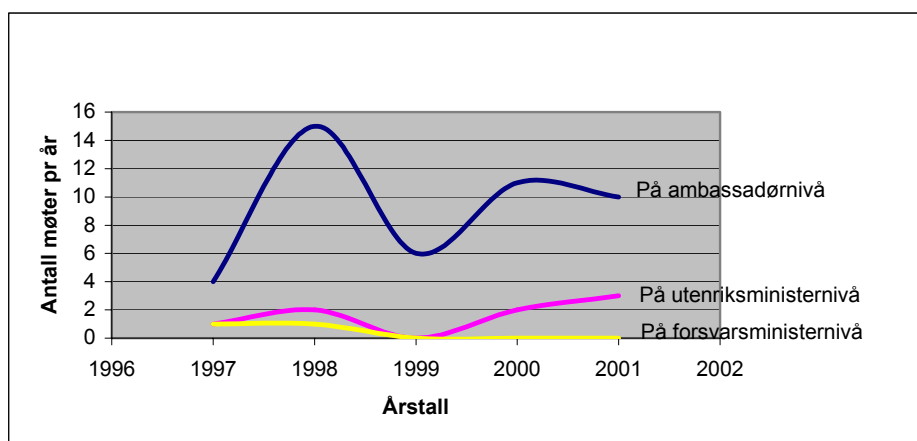
”Partnerskap for fred”-programmet innebar at transaksjonene mellom NATO og Russland økte betydelig i *bredde*. Hvorvidt de økte i *substans*, er det annet spørsmål. Russland var på vei inn i en stadig dypere politisk og økonomisk krise, hvilket la sterke begrensninger på landets evne til å utnytte de muligheter som lå i Pfp-programmet. Selv om samarbeidet på papiret var omfattende, kunne det synes som om både NATO og Russland hadde sitt hovedfokus andre steder. Dette, kombinert med Russlands økonomiske tilkortkommenhet, bidro til at samarbeidet fikk en stadig mer deklarasjonskarakter.

⁸ Det nord-atlantiske samarbeidsråd ble i 1997 omdøpt til Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC). EAPC har i dag 46 medlemsland, inkludert alle de tidligere kommuniststatene i Sentral- og Øst-Europa og det post-sovjetiske området.

Fremleggelsen av NATOs utvidelsesstudie i 1995 bidro til økt misnøye og mistro på russisk side. Det man så som NATOs ambisjon om å utvide sin innflytelsessfære, ble tolket som innledningen til en æra av ”kald fred” (Antonenko 1999: 127). Russerne opplevde at de hadde fått lite igjen for sine avståelser etter 1991, og sin deltagelse i IFOR/SFOR. Jeltsin og Kozyrev hadde ifølge kritikerne vært naive i sitt forhold til NATO, og dette hadde resultert i en svekkelse av landets sikkerhet. Stilt overfor utvidelsesscenarioet valgte Russland å sette samarbeidet med NATO på sparebluss og i stedet forsøke å styrke det militære samarbeidet med SUS-landene.

Da Jevgenij Primakov overtok som russisk utenriksminister i 1996, satte Russland inn en ny offensiv i arbeidet med å sikre landet større innflytelse over beslutningsprosessene i NATO og andre europeiske institusjoner. Samtidig hadde NATO erkjent at man måtte finne en måte å komme Russland i møte på, om ikke annet så for å begrense skadene av Alliansens forestående østutvidelse. Disse prosessene førte i 1997 frem til undertegnelsen av Grunnakten (NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security) og etableringen av Fellesrådet NATO-Russland (Permanent Joint Council, heretter PJC).

Det ble imidlertid raskt klart at kommunikasjonen innen PJC ikke fungerte etter intensjonene, ikke minst på grunn av motsetninger mht. håndteringen av krisene på Balkan. Da NATO i mars 1999 iverksatte luftangrep for å stanse den etniske rensning i Kosovo, trakk Russland seg fra PJC og frøs alt samarbeid med NATO i protest mot det de oppfattet som ikke-sanksjonert aggresjon mot et slavisk broderfolk (serberne). Transaksjonene mellom Russland og NATO nådde et historisk bunnivå. Denne utviklingen gjenspeiler seg i PJC's møtestatistikk (figur 2.1).



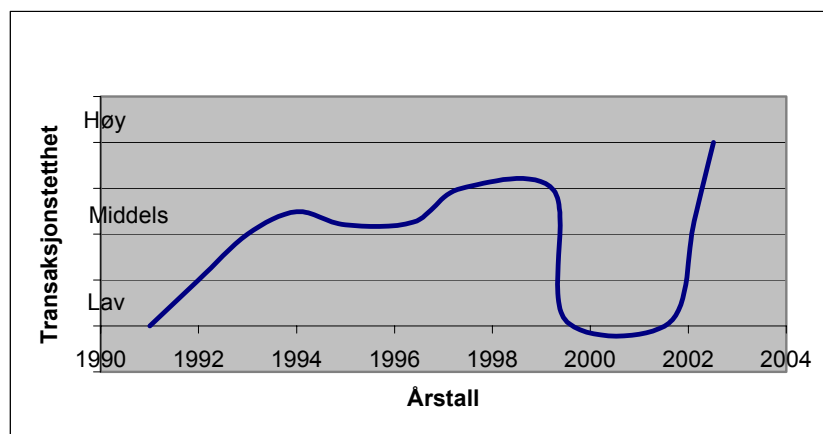
Figur 2.1 Antall møter i Fellesrådet NATO – Russland (PJC) 1997 – 2001

Mange mente at operasjonene i Kosovo hadde påført NATOs forhold til Russland om ikke uopprettelig, så iallfall langvarig skade. Det viste seg imidlertid at kontaktene ble relativt raskt gjenopptatt. Allerede våren 2000 gikk forholdet inn i en mer konstruktiv fase, noe som trolig hadde sammenheng med den pragmatiske linje som den nyutnevnte president, Vladimir Putin, la opp til i utenrikspolitikken. PJC gjenopptok sine aktiviteter i mai 2000, og ett år senere var rådets agenda utvidet til å omfatte konsultasjoner og samarbeid om fredsoperasjoner på Balkan, diskusjoner om strategi og doktriner, samarbeid om rustningskontroll, ikke-spredning, militær

infrastruktur, atomspørsmål, missilforsvar, omskolering av overtallig militært personell samt søk og redning til sjøs. Kontaktene var med andre ord minst like omfattende som de hadde vært ved utgangen av 1998.

Men det var først etter terrorangrepene mot USA at samarbeidet mellom NATO og Russland begynte å skyte fart. Med etableringen av NRC i mai 2002 ble ”20-formatet” institusjonalisert. Russland fikk for første gang innpass, som en likeverdig deltaker, i konsultasjoner om spørsmål av felles interesse. Rådets aktivitetsnivå har høsten og vinteren 2002 vært relativt høyt. Hvorvidt dette er en trend som vil fortsette, gjenstår å se.

Ovenstående gjennomgang synes å indikere at transaksjonstettheten mellom Russland og NATO økte relativt jevnt i perioden 1991-98, til tross for en moderat nedtur omkring 1994-95 i forbindelse med håndteringen av utvidelsesproblematikken og det konservative ”backlash” som fulgte etter den økonomiske krisen i Russland. Etter NATOs bombing i Kosovo i våren 1999 falt transaksjonene til et historisk bunnivå. Transaksjonene ble imidlertid raskt gjenopptatt, og økte betydelig i omfang etter 11. september 2001. Om man forsøker å anskueliggjøre disse trendene, avtegner det seg følgende bilde:



Figur 2.2 Transaksjonstetthet Russland – NATO 1991 - 2002

Figur 2.2 gjør ikke krav på å være noe mer enn en skjønsmessig fremstilling av samkvemmet mellom Russland og NATO i perioden 1991 - 2002, men den illustrerer tre viktige poenger:

- 1) Den langsiktige trend er at transaksjonstettheten mellom NATO og Russland øker, noe som kan indikere en langsiktig utvikling i retning av et sikkerhetsfellesskap.
- 2) En situasjon av ”Kosovo-typen”, dvs. en krise der NATO og Russland *ikke* har sammenfallende interesser, kan raskt føre til at transaksjonstettheten faller til nullpunktet. NRC vil i en slik situasjon kunne lide samme skjebne som PJC.
- 3) Et slikt fall er ikke nødvendigvis permanent eller langvarig. I en situasjon der Russland og NATO opplever at de *har* sammenfallende interesser (eksempelvis

kampen mot terrorisme), vil transaksjonene relativt raskt ta seg opp igjen.

2.3 En vurdering av NATOs institusjonelle rammeverk for forholdet til Russland

Det er viktig å ha klart for seg at felles institusjoner ikke er et mål i seg selv, men snarere er å betrakte som *redskaper i integrasjonsprosessen*. En institusjons suksess, eller mangel på sådan, bør vurderes ut fra hvorvidt den bidrar eller ikke bidrar til økt transaksjonstetthet. Etableringen av et institusjonelt rammeverk *kan* fremskynde integrasjonen, men det er ingen automatikk i at den gjør det. Dersom institusjonene utformes på en slik måte at de i praksis ikke klarer å fylle de funksjoner de er tiltenkt å fylle, kan de sågar bremse integrasjonsprosessen.

Et grunnleggende spørsmål i institusjonaliseringen av samarbeidet mellom NATO og Russland har vært om man skulle bygge ut samarbeidet ”ovenfra” eller ”nedenfra”. Hva skulle komme først – *skallet* eller *det praktiske samarbeidet*? Skulle man først etablere et institusjonelt rammeverk og bli enig om samarbeidets spilleregler og prosedyrer, eller skulle man vente med det formelle og heller begynne å samarbeide om konkrete spørsmål av felles interesse? Den pragmatiske tilnærmingen lot til å ha størst appell til NATO-landene, mens den formelle tilnærmingen var mer i tråd med Russlands preferanser (Rogov 2002: 17). Man hadde ganske enkelt ulike kulturer når det gjaldt institusjonsbygging. Russlands vektlegging av behovet for nye institusjoner skapte atskillig frustrasjon i NATO, særlig fordi man følte at Russland ikke hadde bidratt nok til å fylle tidligere etablerte strukturer med reelt innhold.

Styrken ved PFP-programmet, sammenlignet med NACC-samarbeidet, lå i at det åpnet for en differensiert og individuell tilpasning til det enkelte partnerlands behov. Det hjalp NATOs ikke-medlemmer, inkludert Russland, til å styrke den sivile kontrollen over de væpnede styrker, implementere nye doktriner for fredsbevaring og utvikle større interoperabilitet med NATO i fredsbevarende operasjoner (Yesson 2001: 200). Programmet hadde imidlertid to store svakheter: Det var altfor omfattende, og det manglet klare prioriteringer. Både NATOs rammedokument for PFP-samarbeidet og det individuelle samarbeidsprogrammet med Russland var svært bredt anlagt. Det ble tidlig klart at Russland verken hadde økonomisk evne eller politisk vilje til å implementere programmet i sin fulle bredde.

PJC led langt på vei samme skjebne. Undertegnelsen av Grunnakten 27. mai 1997 (NATO 1997) skjedde bare få uker før NATOs toppmøte i Madrid, der Polen, Tsjekkia og Ungarn skulle inviteres til å starte tiltredelsesforhandlinger med Alliansen. NATO ønsket å utvide Alliansen uten å ødelegge forholdet til Russland, mens Russland ønsket å minimere virkningen av utvidelsen gjennom garantier nedfelt i en juridisk bindende traktat. Som så mange ganger tidligere ble resultatet et kompromiss. Verdien av PJC var mer symbolsk enn operasjonell, og rådet klarte aldri å fylle den funksjon det var tiltenkt. Selv om PJC ble kalt ”permanent”,

manglet det både fast representasjon⁹ og et eget sekretariat.¹⁰

En annen svakhet ved PJC var at NATO i altfor stor grad hadde forholdt seg til Russland *en bloc*. Medlemslandene kunne koordinere sine posisjoner på forhånd, og dersom det ble fremmet et forslag fra russisk side, kunne de trekke seg tilbake og diskutere seg frem til en omforent holdning, for så å legge denne frem for Russland. Når det gjaldt ledelsen av PJC, fastslo Grunnakten at det skulle ledes på rotasjonsbasis av NATOs generalsekretær, en representant for et NATO-land og en representant for Russland. Dette ble på russisk side oppfattet som et ”2-mot-1” flertall for NATO i prosedyrespørsmål. Russerne fant snart ut at de hadde større utbytte av å forholde seg til de enkelte medlemsland utenfor PJC-rammen.

Utgangspunktet for NRC var at de allierte i minst mulig grad skulle koordinere sine posisjoner for utfor rådmøtene med Russland. Dette har så langt fungert rimelig bra. Sett fra russisk side har det trolig vært nyttig å se at også de allierte kan være uenige og føre opphetede diskusjoner seg imellom. Russerne har fått et innblikk i Alliansens indre liv, og de har kunnet se og lære hvordan konsensus-prinsippet fungerer i praksis. Som lord Robertson ofte har sagt, er den reelle forskjellen mellom ”19+1” og ”20” ikke et spørsmål om matematikk, men om kjemi (Fritch 2002). Sosialiseringprosessen som foregår mellom NATO-landene og Russland er en viktig del av NRCs arbeid. Man diskuterer seg frem til konsensus-posisjoner som ikke nødvendigvis er i strid med Russlands interesser (Grusjko 2002: 91). Riktignok har det vært ”19 mot 1”-situasjoner også i det nye forumet, men ”den ene” har definitivt ikke alltid vært Russland.

Etableringen av ”20-formatet” og nedtrappingen av de alliertes forhåndskoordinerings av standpunkter har med andre ord gitt Russland mer reelle påvirkningsmuligheter. Dette betyr imidlertid ikke at de allierte har fått redusert sine påvirkningsmuligheter overfor Russland. NATOs 19 medlemsland har fått et forum der de i betydelig grad kan øve press på den russiske delegasjonen, enten hver for seg eller sammen. Russerne er faktisk blitt mer sårbare i den forstand at det er blitt lettere å synliggjøre landet er politisk isolert. Slike situasjoner kan ikke lenger ”bortforklares” under henvisning til forhåndskoordinerings på alliert side.

Selv om de allierte i mindre grad enn før koordinerer sine synspunkter forut for, under og etter møtene med Russland, er det formelt sett intet som hindrer dem i å gjøre dette. Samtidig er det underforstått at koordineringsmekanismen er en ”nødbremse” som ikke skal utløses i utide. Dette later til å ha en disiplinerende virkning på de mer konservative blant NATOs medlemsland. I det første halvåret av NRCs arbeid har nødbremsen bare vært utløst et fåtall ganger, hvilket tyder på at de allierte har stor tillit til hverandre – og til Russland. På den annen side er alle parter innforstått med at det ikke er i NRC man diskuterer Alliansens politiske og militære kjernefunksjoner, herunder det kollektive forsvar. Slike spørsmål blir fortsatt behandlet i Det nordatlantiske råd (NAC), hvor Russland ikke er med.

⁹ Russland gav oppdraget som ”fast representant” til sin ambassadør i Brussel gjennom en sideakkreditering. Dette hadde sin bakgrunn i at PJC's aktivitetsnivå ikke var høyt nok til å berettigede separate stillinger på russisk (eller for den saks skyld på alliert) side.

¹⁰ NATOs faste sekretariat fungerte også som sekretariat for PJC.

Et gjennomgående problem i institusjonaliseringen av NATOs forhold til Russland har vært at partene har hatt ulike og til dels motstridende oppfatninger av sitt mellomværende. Russland har ikke delt NATOs oppfatning om at landet har vært inkludert i Alliansens politiske prosesser siden opprettelsen av PJC, og at Russlands interesser, f. eks. i utvidelsesspørsmålet, er blitt tatt hensyn til. NATO har ikke ønsket å støtte Russland fra seg, men har heller ikke vært villig til å inkludere landet i sin innerste krets. Dette er en vanskelig balansegang, som også legger beslag på betydelige ressurser. I tillegg til det allerede omfattende rammeverket som NATO har for kontakter med partnerlandene (EAPC og PfP), har Alliansen måttet etablere nye strukturer (PJC, NRC) for å tilfredsstillte Russlands krav om en ”spesiell” rolle. Dette har igjen legitimert krav fra andre ”spesielle” land om tilsvarende separate strukturer.¹¹

NATO har på mange måter satt seg selv i et vanskelig dilemma ved å etablere separate strukturer for forholdet til Russland. Opprettelsen av PJC og NRC har i noen grad bidratt til å svekke Russlands interesse for, og engasjement i, NATOs generelle partnersamarbeid (PfP/EAPC). NATO vil i fremtiden måtte foreta vanskelige avveininger mellom, på den ene side, ønsket om et sterkere russisk engasjement og, på den annen side, ønsket om å ikke tømme de generelle partnerfora for substans fordi all interesse sentreres om spesialfora som NRC. Selv om Russland utvilsomt er en stormakt, burde det være en viktig målsetning for NATO å få Russland til å opptre som et mest mulig ”normalt” partnerland. Det er ikke gitt at særbehandling av Russland i det lange løp vil fremme landets integrasjon i NATO.

Institusjonsbyggingen mellom NATO og Russland på 1990-tallet var preget av atskillig prøving og feiling. Det kan imidlertid synes som om begge parter har vært villig til å ta lærdom av feilgrepene. I stedet for å definere en altomfattende agenda for NRC, valgte man i tråd med ”do less, do better”-filosofien å fokusere på en håndfull saksområder: Bekjempelse av internasjonal terrorisme, ikke-spredning av masseødeleggelsesvapen, krisehåndtering/fredsbevarende operasjoner og rustningskontroll. Hvorvidt det nye forumet på sikt vil bidra til økt transaksjonstetthet vil avhenge av om man klarer å bygge videre på det interessefellesskap som ble etablert i kjølvannet av 11. september-tragedien. Man kan selvsagt risikere at NRC lider samme skjebne som sin forgjenger, dvs. at det ikke overlever en interessekonflikt relatert til et tredjeland.

2.4 Spørsmålet om gjensidig hensyntagen

Det er grunn til å understreke at integrasjon er en *toveis* prosess. Mange analytikere, særlig på vestlig side, synes å betrakte Russlands integrasjon i et vestlig sikkerhetsfellesskap som en enveis tilpasning til vestlige standarder (se f. eks. Brzezinski 2001). Svakheten ved et slikt perspektiv er at man overser spørsmålet om Vestens mottagelighet overfor Russland. Realiteten er at Sovjetunionen/Russland har gjort til dels omfattende tilpasninger til Vesten siden midten av 1980-tallet. Når landets geopolitiske rolle i den samme perioden snarere er blitt svekket enn styrket, har dét trolig sammenheng med at tilpasningene i utilstrekkelig grad har vært *gjensidige*, og at de i utilstrekkelig grad har vært ledsaget av reell *integrasjon* (Straus 2001a).

¹¹ NATO-Ukraina-charteret ble undertegnet under Madrid-toppmøtet 9. juli 1997, etter modell av Grunnakten med Russland. Samtidig ble det etablert en særskilt NATO-Ukraina-kommisjon (NUC).

Det hører naturligvis med til bildet at Russland i større grad enn NATO-landene har befunnet seg i en *demandør-posisjon*. Russland fremstod som arvtager etter en stat som hadde spilt fallitt politisk, økonomisk og militært, mens NATO fremstod som en ”vellykket” allianse bestående av ressurssterke land. Dette misforholdet har utvilsomt bidratt til å vanskeliggjøre integrasjonen av Russland i NATO.

Gjensidig hensyntagen er fremfor alt vanskelig når partene har motstridende interesser. For å kunne gi et meningsfylt svar på spørsmålet ”tar Russland og NATO hensyn til hverandres interesser?”, vil jeg derfor se nærmere på to slike situasjoner:

2.4.1 Case 1: Håndteringen av utvidelsesspørsmålet 1994-97

Debatten omkring NATOs østutvidelse midt på 1990-tallet var den første store krisen i Alliansens forhold til Russland etter Den kalde krigen, og den satte partenes evne og vilje til gjensidig hensyntagen på en alvorlig prøve. Det var vanskelig – for ikke å si umulig – å finne et kompromiss som kunne tilfredsstillte både NATO, Russland og søkerlandene. Aktørene opplevde at deres sikkerhetspolitiske interesser stod på spill, og alle visste at en uheldig håndtering av spørsmålet ville kunne ødelegge det tillitsforhold som var bygget opp mellom Øst og Vest etter Den kalde krigen.

Den russiske skepsisen mot NATO-utvidelse ble anskueliggjort allerede i diskusjonen om Tysklands samling. Lenge etter at Mikhail Gorbatsjov hadde sluttet å argumentere for at DDR skulle fortsette å eksistere som egen stat, forhandlet sovjeterne om restriksjoner mht. Tysklands militære kapasitet og NATOs innpass i Øst-Tyskland. Sommeren 1990 inngikk Vest-Tyskland, DDR, Storbritannia, Frankrike, USA og Sovjetunionen en avtale der det blant annet ble fastslått at NATOs styrker ikke skulle flyttes øst for det forenede Tysklands indre grense (Wallander 2002: 2, Gorbachev 1996: 529 - 534). Russerne tolket dette som et løfte om at NATO ikke skulle utvides, mens man på vestlig side mente at den inngåtte avtalen bare relaterte seg til det tidligere Øst-Tyskland, og at den ikke kunne tolkes som noe generelt løfte om at NATO skulle holde seg innenfor sine tidligere grenser (Wallander 2001: 2).

Da utvidelsesspørsmålet ble aktualisert igjen fire år senere, ble tvetydigheten i avtalen fra 1990 et stort problem for russerne. Boris Jeltsin søkte straks garantier fra NATO om at Alliansens militære styrker og infrastruktur ikke skulle bli utstasjonert i eventuelle nye medlemsland. På russisk side så man NATOs utvidelsesplaner som en trussel mot landets sikkerhet og maktbalansen i Europa. Man hadde aldri forestilt seg at NATO så raskt skulle fylle maktvakuemet etter Sovjetunionen og Warszawapakten. Russiske analytikere mente at NATOs ekspansjonsplaner hadde tre målsetninger: En utvidelse av antallet *medlemsland*, en utvidelse av Alliansens *misjon* og en utvidelse av Alliansens *operasjonsområde* (Glinskij-Vasiljev 2000: 104). Særlig spørsmålet om ”out of area”-operasjoner uten FN-mandat påkalte bekymring på russisk side.

NATO på sin side stod overfor følgende dilemma: Hvordan skulle man inkludere tidligere østblokk-land i Alliansen uten å støte Russland fra seg? Ved å inkludere nye land i sin sone av gjensidig tillit, risikerte NATO å ødelegge sitt tillitsforhold til Russland. Og dersom NATO

valgte å prioritere forholdet til Russland fremfor forholdet til søkerlandene, ville dette skade Alliansens tillitsforhold til disse landene, som mer enn noe annet søkte beskyttelse mot Russland. En utvidelse av NATO ville kunne bidra til å konsolidere demokratiet i de nye medlemslandene. I Russland, derimot, ville en NATO-utvidelse kunne "[...] strengthen the non-democratic opposition, undercut those who favor reform and cooperation with the West, bring the Russians to question the entire post-Cold War settlement, and galvanize resistance in the Duma to the Start II and II treaties" (Bunn et al 1997).

Noe forenklet kan man si at NATO og Russland stod overfor følgende valg:

Grad av hensyntagen	Handlingsalternativer	
	NATO	RUSSLAND
Høy	La være å utvide NATO.	Samtykke i utvidelsen og fortsatte samarbeidet med NATO som før.
Relativt høy	Gjennomføre en begrenset utvidelse, kombinert med tillitsskapende tiltak overfor Russland.	Motstridende godta utvidelsen, men kreve kompensasjon i form av sikkerhetsgarantier.
Relativt lav	Gjennomføre en begrenset utvidelse, uten spesielle tiltak overfor Russland.	Suspendere samarbeidet med NATO, men uten å iverksette andre mottiltak.
Lav	Gjennomføre en omfattende (inkl. Baltikum) utvidelse av NATO, uten andre tiltak.	Bryte alt samarbeid med NATO, og iverksette omfattende mottiltak.

Figur 2.3 NATOs og Russlands handlingsalternativer i utvidelsesspørsmålet

Den gordiske knuten ble løst ved at ved at NATO gjennomførte en begrenset utvidelse ledsaget av tillitsskapende tiltak overfor Russland ("relativt høy grad av hensyntagen"). Russland på sin side avfant seg motvillig med utvidelsen under forutsetning av at NATO ikke utstasjonerte atomvåpen i de nye medlemslandene ("relativt høy grad av hensyntagen").

NATO tok hensyn til Russlands interesser ved å vente med å inkludere de baltiske stater, ved å erklære at man hadde "no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members" (NATO 1997) og ved å opprette et særskilt forum for dialog og samarbeid mellom NATO og Russland (PJC). Russland på sin side tok hensyn til NATOs interesser ved å ta utvidelsen til etterretning, ved å videreføre dialogen med Alliansen og ved å ikke iverksette omfattende politiske, økonomiske eller militære mottiltak.

Russland var den svake forhandlingspart, og innså at utvidelsen ikke kunne avverges. En juridisk bindende garanti mot utstasjonering av atomvåpen i de nye medlemslandene ville

sannsynligvis hatt større verdi for Russland enn både NATOs ”ikke-intensjonserklæring” og opprettelsen av PJC, men man unngikk i det minste at NATO beveget seg inn i det post-sovjetiske området. Alt i alt kan det være grunnlag for å konkludere med at partene lyktes relativt bra med å unngå hva forskeren Roland Dannreuther kalte ”the enlargement trap of NATO-Russian relations” (Dannreuther 1999: 156).

Det er verdt å merke seg at dersom NATO hadde valgt å *ikke* ta hensyn til Russlands interesser i utvidelsesspørsmålet (”lav grad av hensyntagen”), ville man sannsynligvis møtt en tilsvarende holdning fra russisk side. Dette ville trolig skapt en svært uforutsigbar situasjon og påført NATOs forhold til Russland større og mer permanent skade.

2.4.2 Case 2: Håndteringen av Kosovo-krisen våren 1999

Mindre enn to år etter undertegnelsen av Grunnakten og etableringen av PJC stod Europa overfor sin alvorligste krise siden slutten av Den kalde krigen. Kosovo-krisen ble på mange måter et ”sannhetens øyeblikk” i forholdet mellom Russland og NATO, og den kom til å rokke ved mye av det som var oppnådd i løpet av den foregående perioden (Stepanova 2000: 154).

Da NATO 24. mars 1999, uten mandat fra FNs sikkerhetsråd, iverksatte luftangrep for å stanse serbiske politi- og militærstyrkers etniske rensning av Kosovo, vakte dette sterke reaksjoner på russisk side. Russland suspenderte umiddelbart sin deltagelse i PJC og PfP-aktivitetene, trakk tilbake sin militære utsending til Brussel, avbrøt konsultasjonene om opprettelse av en NATO-militærmisjon i Moskva og bad NATOs informasjonsmedarbeider samme sted om å forlate landet (BBC 1999). På russisk side ble NATOs handlemåte tolket som en uakseptabel tilside-settelse av Russlands interesser, en devaluering av landets vetorett i Sikkerhetsrådet og et brudd på Grunnaktens klausul om avståelse fra maktbruk mot tredjeland.

På samme måte som i utvidelsesspørsmålet, ble tvetydigheten i tidligere inngåtte avtaler en kilde til konflikt mellom NATO og Russland. I Grunnakten hadde NATO og Russland forpliktet seg til å basere sine forbindelser på en håndfull prinsipper, herunder ”[...] refraining from the threat or use of force against each other as well as against any other state [...]” (NATO 1997). For Russland innebar dette at NATO ikke kunne iverksette ”ikke-artikkel 5-operasjoner” uten samtykke fra FNs Sikkerhetsråd (og dermed fra Russland). Sett fra russisk side var dette en meget viktig klausul i Grunnakten, fordi den etter russisk syn representerte en begrensning av NATOs handlingsrom (Wallander 2001: 2).

NATOs medlemsland var av den oppfatning at Grunnakten ikke hadde gitt Russland noen vetorett i forhold til Alliansens operasjoner, og at luftangrepene mot det tidligere Jugoslavia var nødvendige for å hindre et folkemord i Kosovo. I 1999-versjonen av NATOs strategiske konsept slås det fast at Alliansen skulle ”[...] stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations” (NATO 1999).

Russlands holdning i krisehåndteringsspørsmålet var og er at militær maktbruk som ikke er

sanksjonert av FN, er i strid med folkeretten, og at slik maktbruk utgjør en trussel mot hele systemet av internasjonale relasjoner. Unilaterale militæraksjoner uten FN-mandat kan etter russisk syn ikke rettferdiggjøres ved bruk av begreper som ”humanitær intervensjon” eller ”begrenset suverenitet” (Konseptsija...2000b).

Det er på det rene at både NATO og Russland viste liten grad av mottagelighet overfor hverandres synspunkter i håndteringen av Kosovo-krisen. NATO var ikke mottagelig for Russlands innvendinger mot iverksettelse av luftangrep, og Russland var ikke mottagelig for NATOs argumentasjon vedrørende kosovarenes beskyttelsesbehov. Mest av alt representerte Kosovo-krisen et brudd på *tillitsforholdet* mellom Russland og NATO, i den forstand at Russland ikke lenger stolte på NATO. Det at Russland gikk i gang med å revidere sin militærdoktrine, og den økte vektleggingen av atomvåpnenes rolle i denne forbindelse, kunne tyde på at landet i mindre grad enn før betraktet NATO som en vennligsinnet allianse.

Om man sammenligner graden av gjensidig hensyntagen mellom NATO og Russland i de to situasjonene som er beskrevet ovenfor – utvidelsesspørsmålet og Kosovo-spørsmålet – slår det en at denne var atskillig større i det første enn i det andre tilfellet. Det kan finnes flere mulige forklaringer på dette. Jeg tror *tidsfaktoren* spilte en sentral rolle, i den forstand at NATO-utvidelsen var en prosess som ble forberedt over flere år, mens Kosovo-krisen kom mer ”brått på” og ikke gav partene tid til å bearbeide sine motsetninger og eventuelt revurdere sine standpunkter. Utvilsomt hadde man langt flere handlingsalternativer å velge mellom i utvidelsesspørsmålet enn man hadde i håndteringen av Kosovo-krisen.

Selv om Russlands forankring i NATO er blitt styrket i løpet av de senere år, er det fortsatt for tidlig å si om den vil overleve et nytt Kosovo. Ira Straus har treffende beskrevet NATO som et slags ”drivanker” for Russland, dvs. et anker som hindrer avdrift når værforholdene er rolige, men som neppe er sterkt nok til å holde båten fast når det på nytt blåser opp til politisk storm (Straus 2001b: 23).

2.5 Potensial for videre integrasjon NATO - Russland

Basert på erfaringene fra perioden 1991-2002, er det grunn til å anta at integrasjonen av Russland i NATO vil bli videreført i årene fremover. Tempoet i integrasjonen vil blant annet avhenge av Russlands og NATOs indre utvikling, hvorvidt partene lykkes med å oppnå fremdrift innenfor de prioriterte *samarbeidsområder*, og hvorvidt man vil lykkes med å etablere *tilknytningsformer* som kan bidra til å bringe integrasjonen fremover.

2.5.1 Fremtidige samarbeidsområder

Selv om PJC nå er blitt avløst av NRC, står Grunnakten fra 1997 fortsatt ved lag. Grunnakten inneholder en oversikt over 19 potensielle samarbeidsområder. De fleste av disse områdene er fortsatt aktuelle, selv om noen av dem er blitt prioritert opp på bekostning av andre, særlig etter 11. september 2001. Dette gjenspeiler seg blant annet i felleserklæringen fra Roma-toppmøtet 28. mai 2002 (NATO 2002), som identifiserer ni sikkerhetsspørsmål av felles interesse:

Bekjempelse av terrorisme: President Putin har satt mye inn på å yte effektiv bistand til USA og koalisjonen i kampen mot internasjonal terrorisme, både når det gjelder formidling av etterretningsrapporter og annet praktisk samarbeid på sivil og militær side. Erfaringene fra felttoget mot al-Qaida synes å ha lagt grunnlaget for et tettere samarbeid også mellom NATO og Russland innenfor terrorbekjempelse. Blant de tiltak som har vært foreslått, er opprettelse av et "Counter-Terrorism Information Sharing Center" under NRC (Rogov 2002: 26). Samtidig er det på det rene at Putins støtte til NATO og Vesten i kampen mot internasjonal terrorisme i noen grad har vært motivert av et ønske om nedtoning av Vestens kritikk mot Russlands krigføring i Tsjetsjenia, hvilket stiller NATO overfor en del vanskelige politiske avveininger.

Krisehåndtering: De storpolitiske motsetningene mellom NATO og Russland når det gjaldt håndteringen av krisene i Bosnia og Kosovo lot ikke til å innvirke nevneverdig på det praktiske samarbeidet mellom de fredsbevarende styrkene i felten. Erfaringene fra IFOR/SFOR-samarbeidet i Bosnia og KFOR-samarbeidet i Kosovo var overveiende positive. NATO og Russland synes innstilt på å bygge videre på erfaringene fra Balkan og styrke de fredsbevarende styrkenes interoperabilitet med tanke på fremtidige oppdrag. Dette kan blant annet skje ved gjennomføring av felles treningsopplegg og utarbeidelse av spesifikke konsepter for felles krisehåndtering.

Ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen: Russlands store arsenal av ABC-våpen og sikkerhetssituasjonen ved landets mange sivile atominstallasjoner tilsier at Russland må integreres bedre i internasjonalt ikke-spredningsarbeid. Russlands sårbarhet på dette området, og det faktum at landet i overskuelig fremtid vil være en potensiell kilde til spredning av masseødeleggelsesvåpen, erkjennes både av NATO og av Russland selv. Den globale terrorismens fremmarsj har bidratt til økt bevissthet omkring ikke-sprednings-problematikken, som ventelig vil stå meget sentralt i NRCs arbeid i tiden fremover.

Rustningskontroll og tillitsskapende tiltak: Rustningskontroll-spørsmål synes å innta en noe mindre sentral rolle i dag enn de gjorde under Den kalde krigen, hvilket synes å indikere at NATO og Russland ikke lenger betrakter et massivt militært angrep som den primære trussel i det 21. århundre. Samtidig er det på det rene at det fortsatt vil være behov for å videreføre iallfall deler av rustningskontroll-regimet som ble etablert under Den kalde krigen, herunder CFE-avtalen¹² og Open Skies-avtalen¹³. Hvorvidt slike spørsmål vil bli håndtert innenfor "20-formatet" eller i EAPC, gjenstår å se.

Taktisk missilforsvar (Theatre Missile Defense): Utviklingen av et forsvar mot taktiske ballistiske missiler er i den senere tid blitt trukket frem som et av de mest lovende samarbeidsområder for NATO og Russland. USAs Moskva-ambassadør Alexander Vershbow hevdet i en artikkel våren 2002 at "[...] NATO-Russia cooperation on missile defense would be a way to deprive rogue states of the ability to attack or blackmail us with long-range missiles

¹² Treaty on Conventional Forces in Europe.

¹³ Treaty on Open Skies er en rustningskontroll-relatert avtale som gir partene adgang til å overfly og rekognosere hverandres territorium. Avtalen ble undertegnet i 1972 av alle NATOs medlemsland og alle tidligere warszawapakt-land, men ble ratifisert av Russland først i 2001.

equipped with WMD [...]” (Vershbow 2002: 12). Det man ser for seg er felles varslings-systemer, felles øvelser og sågar felles industriell utvikling av missilforsvarssystemer.

Søk og redning til sjøs: Det tragiske utfallet av Kursk-forliset i august 2000 aktualiserte spørsmålet om styrket samarbeid vedrørende søk og redning til sjøs, særlig i forbindelse med ubåt-havarier. Dette er et område der Norge, med sin store offshore-industri, har mye å bidra med. NRCs rolle i sjøredningssamarbeidet vil blant annet bestå i å overvåke implementeringen av tidligere inngåtte sjøredningsavtaler¹⁴.

Samarbeid på militært nivå og forsvarsreform: Det er fortsatt mye ”upløyd mark” når det gjelder samarbeidet på fagmilitært nivå. Russlands evne til å møte det 21. århundrets trusler sammen med NATO vil i vesentlig grad avhenge av hvorvidt man evner å bringe landets væpnede styrker opp på et moderne nivå. Omstruktureringen og moderniseringen av det russiske forsvaret er så vidt begynt, og Russland vil trenge atskillig bistand fra NATO i denne prosessen.

Sivil beredskap: Samarbeidet mellom NATO og Russland mht. håndtering av sivile katastrofesituasjoner er fortsatt i startfasen og synes foreløpig å begrense seg til informasjonsutveksling vedrørende katastrofer og katastrofehandtering. I NRC-sammenheng har Norge arbeidet aktivt for å få sivilforsvarssamarbeidet høyere på agendaen, bl.a. gjennom opprettelse av en NRC-arbeidsgruppe for sivil kriseplanlegging.

Nye trusler og utfordringer: I tillegg til samarbeidsområdene som er skissert ovenfor, skal NATO-Russland-rådet vurdere eventuelle nye trusler og utfordringer i det euro-atlantiske området. Dette arbeidet vil i første rekke relatere seg til aktiviteter i regi av CCMS (NATO Committee on the Challenges of Modern Society).

2.5.2 Russlands fremtidige tilknytningsform til NATO

NRC vil forhåpentlig overleve lenger enn sin forgjenger. Samtidig er både Russland og NATO på det rene med at NRC ikke er det samme som medlemskap i Alliansen. Russland må avfinne seg med at landet ikke er omfattet av NATOs gjensidige forsvarsklausul, og at sentrale spørsmål bl.a. relatert til Alliansens kjernefunksjoner fortsatt blir behandlet i NAC.

Et annet moment som kan bli en kilde til frustrasjon for Russland, er at NAC, med sine mange faste komiteer og arbeidsgrupper, disponerer et helt annet *støtteapparat* enn NRC. Å etablere noen parallell komitéstruktur for NRC, slik Russland har ivret for, vil neppe komme på tale med det første. Riktignok er det etablert diverse mer eller mindre midlertidige arbeidsgrupper under NRC, men Den forberedende komité (PrepCom)¹⁵ og arbeidsgruppen for fredsbevarende operasjoner utgjør de eneste faste fellesorganene. Det foreligger heller ingen planer om å slippe russiske offiserer inn i stabsfunksjoner ved NATOs militære hovedkvarter SHAPE. Det kan ikke utelukkes at NRCs mangelfulle støtteapparat på sikt kan bli en kilde til frustrasjon for Russland.

¹⁴ Herunder “NATO-Russia Framework Document on Submarine Crew Rescue”.

¹⁵ PrepCom er en permanent komité på embetsnivå som forbereder NRCs månedlige rådsmøter.

NATOs andre utvidelsesrunde etter Den kalde krigen har, om enn ikke i samme grad som den første, aktualisert spørsmålet om Russlands institusjonelle tilknytning til NATO. På kort sikt er det vanskelig å se for seg en tettere integrasjon enn dagens, blant annet fordi de nye medlemslandene er skeptiske til en slik utvikling. Da de tidligere warszawapakt-landene i Sentral- og Øst-Europa midt på 1990-tallet søkte NATO-medlemskap, var dette ikke minst motivert av frykten for ny russisk ekspansjonisme. Selv om Den kalde krigen nå er over, er det grunn til å anta at de nye NATO-medlemmene – og mange av de gamle – føler seg lite til pass med tanken på å få Russland som alliansepartner.

Dersom NRC lever opp til forventningene og samarbeidet med Russland gir konkrete resultater i form av økt samhandling og styrking av den kollektive identitet, kan spørsmålet om Russlands tilknytningsform til NATO igjen komme på dagsordenen. Det store spørsmålet i utbyggingen av forbindelser mellom NATO og Russland etter Den kalde krigen har vært hvordan man skal gi Russland "a voice, but not a veto" (2001b: 31). Selv om Russland fortsatt ikke har fått noen vetorett, har landet i det minste fått en mulighet til å ytre seg og øve innflytelse i NATO. Hvis Russland bruker NRC konstruktivt, kan landets posisjon bli styrket ytterligere.

Problemet med en større imøtekommenhet overfor Russland, sett fra NATOs side, er at den vil kunne kreve institusjonelle reformer som på sikt kan svekke Alliansens muligheter til autonom handling i situasjoner der vestlige interesser er truet (Mac Farlane 2001: 293). På den annen side, dersom NATO opprettholder sin handlingsfrihet ved å holde Russland utenfor sine beslutningsmekanismer, risikerer man å svekke NATOs rolle som stor-Europas sikkerhetspolitiske bærebjelke. Spørsmålet blir med andre ord om det finnes en middelvei mellom integrasjon og utestengelse av Russland, eller om man på et eller annet tidspunkt blir nødt til å bestemme seg for om Russland skal være innenfor eller utenfor NATO.

Hva angår "middelvei"-scenariet, har det vært foreslått ulike modeller. Én mulighet kunne være å tilby Russland en form for "politisk" medlemskap i NATO, slik det russiske Sikkerhetsrådets sekretær Ivan Rybkin foreslo i 1996 (Straus 1997: 5). En annen mulighet kunne være å flytte samarbeidet med Russland innenfor et begrenset antall områder over i NAC, og gradvis utvide antallet områder hvor Russland får være med. På denne måten vil man kunne styrke åpenheten og tillitsforholdet mellom NATO og Russland, uten å gi landet noen vetorett (Pikayev 2002: 3). En tredje mulighet kunne være å gå i motsatt retning, dvs. å flytte deler av Alliansens virksomhet, eksempelvis fredsbevarende operasjoner, over i EAPC-rammen, og beholde det kollektive forsvar innenfor NAC-rammen (MacFarlane 2001: 291). Fra forskerhold har det sågar vært foreslått å fjerne Alliansens kollektive forsvarsklausul for å bane vei for russisk NATO-medlemskap (Bell 1994: 39).

Når det gjelder spørsmålet om fullt russisk medlemskap, så fremstår dette på kort og mellomlang sikt som et lite realistisk scenario. På den annen side ligger russisk NATO-medlemskap nærmere i dag enn det gjorde for bare fire-fem år siden, jf. spørsmålet om medlemskap for de baltiske land. Da forsvarsminister Sergei Ivanov under en pressekonferanse ved NATO-hovedkvarteret i Brussel 26. september 2001 ble spurt om muligheten av russisk medlemskap i

NATO, svarte han:

”I never exclude anything as a possibility. The world changes 10 times faster than 15 years ago. Practically, we have not yet discussed it. But my presence here confirms that I never exclude anything” (Dempsey 2001a).

Dette var i tråd med hva president Putin sa under sitt besøk i Tyskland samme uke:

“There is no longer a reason not to conduct such talks” (Dempsey 2001b).

Selv om muligheten for russisk NATO-medlemskap ved enkelte anledninger har vært nevnt både av Vladimir Putin og Boris Jeltsin, og i sovjetperioden av Mikhail Gorbatsjov og Nikita Khrusjtsjov, har det aldri vært ført noen reell dialog med NATO om temaet. I den grad muligheten i det hele tatt har vært nevnt, har den fra begge parters side vært omtalt som en langsiktig problemstilling. Både NATO og Russland synes å være av den oppfatning at farten i integrasjonsprosessen må avpasses etter forholdene. Et for raskt – eller for den saks skyld for langsomt – tempo i integrasjonsprosessen vil kunne forsure forholdet mellom partene og skape nye interne spenninger.

En av dem som har ivret sterkest for å inkludere Russland som medlem av NATO, er USAs tidligere utenriksminister James Baker. Hans krontanke synes å være at konsekvensene av å inkludere Russland i Alliansen vil være mindre enn konsekvensene av ikke å gjøre det, i den forstand at isolasjon av Russland vil kunne øke faren for russisk ekspansjonisme. Baker viser til at NATO i tidligere år har hatt gode erfaringer med å inkludere og integrere tidligere ”fiender”, herunder Italia (1949), Vest-Tyskland (1955), Øst-Tyskland (ved samlingen i 1990), Polen, Ungarn og Den tsjekkiske republikk (1999). I tillegg har NATO lyktes relativt bra med å dempe motsetninger mellom tidligere rivaler som for eksempel Hellas og Tyrkia. Heller enn å konsolidere maktstrukturene fra Den kalde krigen og bygge flere ”halfway houses between full NATO membership and full exclusion from NATO”, burde man åpne for en diskusjon om russisk NATO-medlemskap (Baker 2002: 99 – 101).

Spørsmålet om hvor ekskluderende eller inkluderende NATO skal være overfor Russland vil trolig stå sentralt i den sikkerhetspolitiske debatt også i årene fremover. Legger NATO listen for høyt, vil dette erfaringsmessig føre til atskillig frustrasjon og desillusjonethet på russisk side. Legger NATO listen lavt nok til å kunne inkludere Russland, vil dette kunne føre til at standardene reduseres for alle NATOs medlemsland. Sagt på en annen måte: NATO kan enten overføre tilpasningsbyrdene helt og fullt på Russland, eller forsøke å komme Russland i møte ved å bære en større del av byrdene selv. Mest sannsynlig vil vi se en kombinasjon av de to tilnærmingene.

2.6 Noen potensielle hindringer for videre integrasjon av Russland i NATO

Karl Deutsch konstaterte i 1957 at manglende evne hos tidligere sterke stater til å tilpasse seg politisk og psykologisk til ”loss of dominance” kunne være en kilde til disintegrasjon (Deutsch

1966: 43). Dette momentet er ikke uten relevans når det gjelder Russlands forhold til NATO. Russland har hatt vanskelig for å avfinne seg med det tap av innflytelse som oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten innebar, og kan fortsatt ikke sies å ha fridd seg endelig fra sin post-imperiale identitet. Dette gjenspeiler seg blant annet i landets forsøk på å skaffe seg en hegemon-rolle i SUS-området, og i landets krav om en ”spesiell rolle” i NATO og andre fora.

Russlands forhold til NATO og andre vestlige institusjoner kompliseres av det faktum at landet i geografisk og kulturell forstand befinner seg i to verdensdeler (Europa og Asia), og til dels midt imellom dem (Eurasia). Russland har alltid vaklet mellom å identifisere seg som en del av Europa, og som ”noe annet enn” Europa. Denne dobbeltheten mht. Russlands nasjonale identitet preger også landets forhold til europeiske normer og verdier. Putins vestorientering i utenrikspolitikken har til nå ikke vært ledsaget av en tilsvarende styrking av de liberal-demokratiske verdier på hjemmebane, snarere tvert imot (jf. Wilhelmsen 2002: 18). Den politiske pluralisme er blitt svekket, og presse- og ytringsfriheten er blitt innskrenket. Sammenholdt med den fortsatte russiske krigføringen i Tsjetsjenia og termineringen av mandatet til OSSEs sendelag i republikken, synes dette å indikere en innenrikspolitisk utvikling som på sikt kan vanskeliggjøre Russlands forhold til NATO og andre vestlige institusjoner.

Selv om Den kalde krigens ideologiske parametre langt på vei er visket ut, er det fortsatt få i Russland som ser NATO som noe annet enn en potensiell fiende. Ifølge en meningsmåling gjennomført i mai 2002 ser hele 52% av den russiske befolkning på NATO som ”en trussel mot Russlands sikkerhet”, mens bare 31% ikke gjør det (Whall 2002). Disse tallene indikerer at store deler av den russiske befolkning fortsatt ikke identifiserer seg med NATO, og at russere flest ikke er overbevist om NATOs gode hensikter. Til sammenligning viste en meningsmåling gjennomført i USA i april 2001 at en tilsvarende andel av den amerikanske befolkning så på Russland som enten ”vennlighetsinnnet” (45%) eller ”en alliert” (11%) (Goodby et al 2002: 103). Hele 67% av amerikanerne mente at NATOs opprettelse av et fellesråd med Russland (PJC) var ”en god ide” (Kull 1998: 85).

Det er også på det rene at president Putins positive holdning til russisk integrasjon i NATO i liten grad deles av det politiske og militære establishment i Russland. Dette fører til at integrasjonsprosessen forsinkes, fordi vedtak gjort på politisk nivå ikke implementeres like raskt og smertefritt som man kunne ønske. Kommunistene og nasjonalistene i Dumaen, og ikke minst det politiske og militære byråkrati, har mange muligheter til å legge hindringer i veien for tettere samarbeid med NATO. Flere NATO-land, inkludert Norge, har erfart at det kan være vanskelig å få i gang gode og langsiktige samarbeidsprosjekter med russiske militærmyndigheter, og at samarbeidet litt for ofte koker ned til ren besøksutveksling.¹⁶

Slik situasjonen er i dag, er Russlands væpnede styrker i det store og hele lite kompatible med NATOs. Som president Putin smertelig har fått erfare, er det ikke gjort i en håndvending å omstrukturere det russiske forsvaret og bringe personell og materiell opp på et moderne nivå. I tillegg til strukturelle problemer knyttet til forsvarsreform, står man overfor store ”ideologiske”

¹⁶ Fenomenet omtales gjerne som ”military-to-military tourism”, se Trenin 2000: 22.

utfordringer når det gjelder det høyere offiserskorpsets syn på NATO. Holdninger nedarvet fra sovjettiden står fortsatt sterkt, og mange av generalene og admiralene har hatt vanskelig for å fri seg fra Den kalde krigens trusselbilde. I en situasjon dominert av grunnleggende mistro og mistillit er det vanskelig å se for seg at Russland skulle være villig til å gi fra seg kontrollen med deler av sitt forsvar til NATO, eller for den saks skyld at NATO skulle være villig til å overføre myndighet til den russiske generalstaben.

Det er ellers ingen tvil om at Russlands økonomiske situasjon legger klare begrensninger på samkvemmet med NATO. Skal integrasjonen bringes opp på et høyere nivå, må betydelige ressurser settes inn også fra russisk side. Russland har så langt i liten grad stilt opp med de midler som kreves for å fylle samarbeidet med reelt innhold. Dette har blant annet preget, og til dels bremsset, Partnerskap for fred-samarbeidet med Russland, i den forstand at PFP-aktiviteter ofte har måttet fullfinansieres fra vestlig side. Selv om Russlands økonomiske situasjon er en annen nå enn den var i 1998, vil det fortsatt ta lang tid å utjevne de økonomiske asymmetriene mellom Russland og Vesten.

Integrasjonen kan også bli hemmet av politiske asymmetrier. Man har ingen garanti for at Russland i fremtiden vil opptre som en pragmatisk støttespiller for NATO. For eksempel kan man tolke Putins vestorientering som en politisk *maskirovka*-eksersis iverksatt for å lamme NATOs beslutningsprosesser fra innsiden (Godzimirski 2002: 28). Selv om man skal være varsom med å tillegge Russland skjulte hensikter, bør det gjennomføres en grundig konsekvensanalyse før man gir Russland noen form for vetorett i NATO. Økt russisk innflytelse over NATOs beslutningsprosesser kan lett bli "[...] a recipe for inaction in peace enforcement in instances where Russian and Western interests diverge" (Mac Farlane 2001: 291).

En lite påaktet – men likevel ikke uvesentlig – dimensjon ved spørsmålet om Russlands integrasjon i NATO er hvordan dette eventuelt vil påvirke Russlands (og NATOs) forhold til Kina. På samme måte som Russland gjorde på 1990-tallet, ser atommakten Kina med bekymring på at nabolandene i vest knytter seg sterkere og sterkere til NATO. Tanken på et NATO som strekker seg "fra Vancouver til Vladivostok" møter sannsynligvis stor skepsis i Beijing, og det vil bli alt annet enn enkelt å overbevise kineserne om at en nærmere integrasjon mellom Russland og NATO ikke vil skade Kinas geopolitiske interesser.

De potensielle interessemotsetningene mellom NATO og Russland er mange, og til dels substansielle. Det samme kan imidlertid sies om de interesser NATO og Russland har felles, særlig etter 11. september 2001. Internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og regional ustabilitet er høyst reelle trusler mot så vel NATOs som mot Russlands sikkerhet. Dette erkjennes både i Brussel og i Moskva. utfordringen for NRC blir å overvinne den kalde krigens stereotyper og omsette de felles interessene i felles handling. Bare ved å inkludere Russland kan NATO bli det all-europeiske sikkerhetsfellesskap som organisasjonen har tatt mål av seg til å bli.

3 RUSSLANDS FORHOLD TIL EU

3.1 Forholdet mellom "soft security" og "hard security"

Det internasjonale trusselbildet har blitt atskillig mer komplekst etter Den kalde krigen. Dette gjenspeiler seg også i sikkerhetstenkningen. Det utvidede sikkerhetsbegrep, slik dette defineres av bl.a. Barry Buzan (Buzan 1991: 368), omfatter atskillig mer enn sikkerhet i militær forstand ("hard security"). Det omfatter også politiske, økonomiske, sosiale og miljømessige forhold på alle nivåer ("soft security"). Eksempler på slike ikke-militære sikkerhetsspørsmål kan være politisk og økonomisk ustabilitet, etniske konflikter, minoritetsproblemer, flyktningsproblemer, grenseoverskridende miljøproblemer og organisert kriminalitet.

Et sikkerhetsfellesskap må være i stand til å håndtere militære så vel som ikke-militære trusler. Man har erfaring for at dagens "soft security challenges" kan bli morgendagens "hard security challenges". En situasjon som i utgangspunktet ikke oppfattes som et sikkerhetsproblem – eksempelvis Russlands økonomiske tilbakegangen – kan lett utvikle seg til et sikkerhetsproblem dersom den ikke blir tatt på alvor. Europas tilnærming til Russland har derfor i stor grad hatt en *indirekte* karakter: Man har lagt opp til å bistå Russland i den innenrikspolitiske og økonomiske reformprosessen ("soft security"), i den overbevisning at dette over tid vil gi en ("hard security") sikkerhetsgevinst (Spiegeleire 2002: 1).

Det synes å være en utbredt oppfatning at "[...]Russia's primary interest with respect to Europe consists in making it instrumental for the country's transformation" (Baranovsky 2000: 452), med andre ord at vestorienteringen i russisk utenrikspolitikk snarere er et *middel* enn et *mål*. Hovedmålet for Russland er å komme seg økonomisk på fote og bringe levestandarden for den jevne russer opp på et europeisk nivå. Dette målet vil vanskelig kunne nås uten en videreføring av reformprosessen på hjemmebane og integrasjon av Russland i det internasjonale handels-system, i første rekke representert ved EU og WTO.¹⁷

Det er naturlig å betrakte NATOs og EUs østutvidelse som parallelle og gjensidig utfyllende prosesser. Jeg viste innledningsvis til den nyfunksjonalistiske tesen om at integrasjon innenfor én sektor vil skape en egen dynamikk og bevirke integrasjon også innenfor andre sektorer. Denne logikken refereres ofte til som "spillover" eller "sektorintegrasjonens ekspansive logikk" (Dokken 2001: 252). Når det gjelder forholdet til Russland, er det lite hensiktsmessig å betrakte landets sikkerhetspolitiske integrasjon i Europa isolert fra den økonomiske og sosiale. De to integrasjonsprosessene går mer eller mindre hånd i hånd, i den forstand at begge bidrar til fremvekst av en "doing things together"-kultur (jf. Adler/Barnett 1998: 417).

I lys av den indre utvikling som EU og NATO har gjennomgått i det siste tiåret, ville det være en grov forenkling å hevde at EU utelukkende beskjeftiger seg med "soft security", eller at

¹⁷ WTO = World Trade Organization. Veien til russisk WTO-medlemskap går i noen grad gjennom EU, i den forstand at dette er et sentralt punkt i EUs partnerskaps- og samarbeidsavtale med Russland og fordi EU avsetter til dels betydelige midler til å bringe russisk økonomi i samsvar med WTOs krav.

NATO utelukkende beskjeftiger seg med ”hard security”. Bildet er mer nyansert enn som så, dels fordi EU er i ferd med å bevege seg inn på det militære domene, og dels fordi NATO i de senere år har påtatt seg en rekke ikke-militære oppgaver.

Problemet er bare at man på russisk side tradisjonelt har sett på EU som en vennligsinnet handelsorganisasjon, mens NATO har vært sett på som en fiendtligsinnet militærallianse. I den russiske opinion synes det å ha dannet seg et bilde av ”det gode Vesten” (Europa/EU), og ”det onde Vesten” (USA/NATO).¹⁸ EUs utvidelse hilses velkommen, mens NATOs utvidelse oppleves som en trussel. EUs hensikter oppfattes som gode, mens NATOs hensikter oppfattes som onde. Russernes negative syn på NATO og positive syn på EU har endret seg noe i 2001-2002, bl.a. som resultat av NATOs nye rolle i kampen mot terrorisme, men svart/hvitt-bildet av NATO og EU er fortsatt så utbredt i Russland at det på sikt vil kunne vanskeliggjøre en flerdimensjonal vestlig tilnærming til landet.

3.2 EUs tilnærming til Russland

Selv om partnerskapsretorikken i flere år har vært dominerende både i Brussel og Moskva, kan det ikke underslås at EUs forhold til Russland fortsatt er preget av åpenbare politiske og økonomiske asymmetrier. De normer og verdier som ligger til grunn for det europeiske fellesskap, eksempelvis med hensyn til demokrati, menneskerettigheter og ytringsfrihet, kan fortsatt ikke sies å ha slått rot i Russland. Hva økonomisk utvikling angår, er det betegnende for situasjonen at G8-landet Russland fortsatt ikke har nådd igjen Portugals BNP.

Det synes å være grunnlag for å hevde at EU i økonomisk forstand er viktigere for Russland enn Russland er for EU. De siste handelsstatistikkene viser at EU er Russlands desidert viktigste handelspartner og står for om lag 40% av Russlands totale utenrikshandel. Denne andelen vil ventelig stige til godt over 50% når EU utvides til å omfatte Russlands tradisjonelle handelspartnere i Øst-Europa. Til sammenligning utgjør handelen med Russland om lag 4% av EUs samlede utenrikshandel. EU står ellers for mer enn 2/3 av de utenlandske investeringene i Russland og er landets desidert største kreditor (Vahl 2001: 5).

Det er imidlertid verdt å merke seg EUs strategiske avhengighet av Russland innenfor *energisektoren*. Hele 41% av EUs gassimport i 2000 kom fra Russland. Den russiske gassen representerte det året 19% av EUs totale gasskonsum. I 1999 kom 21% av EUs netto oljeimport fra Russland. Dette representerte 16% av EUs totale oljekonsum.¹⁹ Prognosene for de neste tiår tyder på at den russiske olje- og gasseksporten til EU vil øke ytterligere, bl.a. som resultat av EUs utvidelse østover (Vahl 2001: 25). Energisamarbeidet har lenge stått sentralt i den politiske dialogen mellom EU og Russland, og etter toppmøtet i Paris i oktober 2000 har felles arbeidsgrupper vært i full sving med å utrede potensialet for et styrket samarbeid innenfor energisektoren.

¹⁸ Disse begrepene ble lansert av Dmitri Trenin i februar 2000, se Margot Light 2000: 6.

¹⁹ Tallene er hentet fra EUs bakgrunnsnotat til toppmøtet med Russland i Moskva 29. mai 2002, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/index.htm

Dette betyr imidlertid ikke at EU og Russland har samme syn på *hvordan* man skal gå frem for styrke energisamarbeidet. Det grunnleggende for EU er å liberalisere energimarkedet innenfor så vel som utenfor Unionen, og overlate spørsmål vedrørende eventuelle investeringer i russiske produksjons- og transportfasiliteter til private selskaper basert på deres økonomiske vurderinger.²⁰ Russland på sin side synes å ville knytte energileveransene til geopolitiske problemstillinger og ønsker at EU skal kanalisere sine investeringer til prosjekter som vil redusere Russlands avhengighet av transitt gjennom tredjeland, i første rekke Ukraina og de baltiske land (Vahl 2001: 26). Hvorvidt de russiske forventningene om EU-investeringer i milliardklassen er realistiske, gjenstår å se. Mye vil avhenge av investeringsklimaet i Russland og de private selskapenes langsiktige lønnsomhetsvurderinger. I tillegg knytter det seg stor usikkerhet til om EU vil la seg overtale til å satse på Russlands transportruter fremfor løsninger som involverer andre SUS-land. Det såkalte INOGATE-programmet²¹, som ble igangsatt i 1999, blir gjerne tolket som et tiltak for å redusere EUs energiavhengighet av Russland gjennom diversifisering av energileveransene.

EUs forhold til Russland handler imidlertid om atskillig mer enn samhandel og energi. Noe forenklet kan man si at EUs russlandspolitikk baserer seg på tre dokumenter: Partnerskaps- og samarbeidsavtalen (PCA)²², Fellesstrategien for Russland (CSR)²³ og TACIS-programmet²⁴.

Partnerskaps- og samarbeidsavtalen fra 1994 (European Commission 1994), som trådte i kraft tre år senere, representerer på mange måter det institusjonelle grunnlag for samarbeidet og dialogen mellom EU og Russland. Det er den mest detaljerte avtalen som Russland noen gang har inngått med Vest-Europa (Lesjukov 2000: 33). I forhandlingene om avtalen la man fra EUs side stor vekt på å inkludere en *politisk* dimensjon, slik at man bedre kunne følge – og eventuelt påvirke – beslutningsprosessen i Moskva. Dette ønsket materialiserte seg i et avtalepunkt om regelmessige politiske konsultasjoner, blant annet vedrørende videreføringen av den politiske reformprosessen samt demokratiets og menneskerettighetenes stilling (European Commission 1994: 9-10). For å sikre de tette kontaktene ble det i avtalen lagt opp til to årlige møter på høyeste nivå med deltagelse av formannen for henholdsvis EU-kommisjonen og EUs minister-råd og Russlands president. I tillegg ble det etablert et samarbeidsråd hvor man på ministernivå kunne diskutere eventuelle problemer, også av politisk art (European Commission 1994: 10). Russerne på sin side hadde vanskelig for å se behovet for å inkludere en politisk dimensjon i avtalen, og tolket dette som et uttrykk for manglende anerkjennelse av reforminnsatsen (Splidsboel Hansen 2001: 54).

Heller ikke på det økonomiske området har det vært sammenfall mellom EUs oppfatning og Russlands selvbilde. Sett fra EUs side kvalifiserte ikke russisk økonomi til betegnelsen ”markedsøkonomi”. I Partnerskaps- og samarbeidsavtalen brukte man i stedet betegnelsen

²⁰ Investeringsbehovet er anslått til 460 – 600 mrd USD i perioden frem til 2020, se foregående note.

²¹ INOGATE=Interstate Oil and Gas Transport to Europe. Programmet fokuserte opprinnelig på energitransport fra Kaukasus og Sentral-Asia, men har siden blitt utvidet til å omfatte prosjekter i Sørøst-Europa (Vahl 2001: 28).

²² PCA=Partnership and Cooperation Agreement.

²³ CSR=Common Strategy of the European Union on Russia

²⁴ TACIS=Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States

”overgangsøkonomi” (”economy in transition”), hvilket innebar at EU tross en generell åpning av det indre marked forbeholdt seg retten til å fastholde visse tollbarrierer. Etter EUs syn var det fortsatt ikke tale om fri og rettferdig konkurranse, og man ønsket derfor å beskytte deler av egen produksjon mot russisk dumping av statsstøttede varer.

Fellesstrategien for Russland, som ble vedtatt av EU i juni 1999 (European Commission 1999), representerte et skritt videre i den forstand at den var EUs første forsøk på å formulere en helhetlig russlandsstrategi. Strategien åpnet også for utenrikspolitisk samarbeid med Russland i forhold til tredjeland. Slik markerte strategien en konsolidering av russlandsdimensjonen ved FUSP.²⁵ Fellesstrategien for Russland var av stor symbolsk verdi, ettersom den var EUs første etter ikrafttreddelsen av Amsterdam-traktaten en måned tidligere. I strategien slås det fast at EU vil basere sin russlandspolitikk på fire prinsipielle målsetninger: (1) ”consolidation of democracy, the rule of law and public institutions”, (2) ”integration of Russia into a common European economic and social space”, (3) ”co-operation to strengthen stability and security in Europe and beyond” og (4) felles håndtering av ”common challenges on the European continent” (European Commission 1999: 2-4).

Strategiens tilblivelsesprosess blir gjerne omtalt som ”juletre-metoden” (Haukkala 2000: 30). De relativt generelle prinsippene som er skissert ovenfor, utgjorde stammen og grenene, mens det ble opp til EUs medlemsland å pynte treet med de nødvendige dekorasjoner. Eksempelvis fikk Finland inn en referanse til EUs Nordlige Dimensjon, og Sverige fikk inn en sekvens om betydningen av frie medier. Det er blitt påpekt fra flere hold at strategien i sin endelige form peker i forskjellige retninger og mangler klare prioriteringer. Dette kan i noen grad tilskrives måten strategien ble til på. En annen svakhet ved strategien er at den i all hovedsak er en ”godværs-strategi”, som ikke inneholder mekanismer for håndtering av kriser, det være seg i Russland eller i forholdet mellom EU og Russland.

Det ville imidlertid være feil å beskyldte EU for å ha undervurdert Russlands politiske, økonomiske og sosiale omstillingsproblemer. EU har anlagt en bred tilnærming til ”det russiske sikkerhetsproblem” og søkt å yte praktisk og økonomisk bistand til Russland der behovene har vært vurdert som størst. Gjennom *TACIS-programmet* har EU siden 1991 bidratt med mer enn 2 mrd Euro i teknisk bistand og støtte til blant annet atomsikkerhetsprosjekter (Patten 2001: 2). Handelsbarrierer er blitt bygget ned, og EU har gitt viktige bidrag til Russlands WTO-tilpasning. Ettersom opprettelse av en frihandelssone mellom EU og Russland vil forutsette russisk WTO-medlemskap, ligger det i sakens natur at dette ikke er umiddelbart forestående, selv om det er et uttalt mål både for EU og Russland.

Av de fire overordnede målsetningene i Fellesstrategien har EU hittil lagt størst vekt på integreringen av Russland i Europas økonomiske og sosiale rom. De tre andre målsetningene, herunder konsolidering av det liberale demokrati i Russland, kunne med fordel vært viet større oppmerksomhet (Vahl 2001: 10-11).

²⁵ EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk.

3.3 Russlands tilnærming til EU

Russlands forhold til EU har utvilsomt vært mindre dramatisk enn forholdet til NATO, og det skaper sjelden overskifter i russiske aviser. Den jevne russers manglende kunnskap om EU²⁶ synes ikke å gi seg utslag i en generell skepsis til Unionen, snarere tvert imot.²⁷ Også russiske politikere, byråkrater og diplomater – som formodentlig har bedre kjennskap til EU-spørsmål enn den jevne russer – har et grunnleggende positivt syn på EU og legger stor vekt på EUs økonomiske og politiske betydning for Russland. Sentralt plasserte aktører på russisk side, som Russlands EU-ambassadør Vasilij Likhatsjov, nøler ikke med å omtale forholdet til EU som ”det viktigste forhold i russisk utenrikspolitikk” (Likhatsjov 2000: 44).

Russland har hatt tradisjon for å forholde seg til de europeiske land – i første rekke representert ved stormaktene Tyskland, Frankrike og Storbritannia – på bilateralt nivå. I takt med fremdriften i de europeiske integrasjonsprosesser og EUs styrkede rolle, har den bilaterale tilnærmingen til enkeltland i senere år trådt noe i bakgrunnen. På samme måte som Europa i økende grad assosieres med EU, handler russisk Europa-politikk i økende grad om EU-politikk. Selv om mange russiske politikere fortsatt betrakter EU som en multilateral organisasjon på linje med Europarådet, OSSE og NATO, og ikke som en politisk union, synes det i det minste å herske en økende erkjennelse av EUs politiske og økonomiske betydning for Russland.

Allerede i oktober 1999, fire måneder etter at EU offentliggjorde sin fellesstrategi for Russland, kunne Russlands daværende statsminister Vladimir Putin overlevere EUs toppledere et *strategidokument for Russlands forhold til EU* (Russian Federation 1999). Dokumentet, som hadde en mellomlang tidshorison (2000-2010), ble tolket som en offensiv russisk respons på EU strategidokument. Da Putin året etter la frem Russlands nye utenrikspolitiske konsept, ble forbindelsene med EU for første gang omtalt som et anliggende av høyeste prioritet (Borko 2001: 117).

Russlands forhold til EU, slik dette kommer til uttrykk i russiske strategidokumenter, handlingsplaner og praktisk politikk, har en rekke interessante dimensjoner. Jeg vil i denne omgang konsentrere meg om tre av dem: EU som strategisk partner for Russland, EU som motvekt mot NATO-sentrisme, og EU som forbilde for integrasjon i det post-sovjetiske rom.

Begrepet *strategisk partner* er i første rekke knyttet til den rolle EU forventes å spille i forhold til Russlands økonomiske utvikling. De økonomiske realiteter – at EU står for 2/5 av Russlands utenrikshandel og mer enn 2/3 av de utenlandske investeringene i Russland – tilsier at Russland har all interesse i å bygge et partnerskap med EU. Dersom EU øker samhandelen med Russland, gir nye kreditter, øker investeringene og utviser fleksibilitet mht. innfrielsen av Russlands utenlandsgjeld, vil dette bety mye for Russlands muligheter til å komme seg på fote økonomisk.

²⁶ En spørreundersøkelse gjennomført i Russland i januar 2000 viste at 69% av de spurte ikke engang viste hvor EUs hovedkvarter lå (Light 2000: 6-7). Overnasjonalitetsprinsippet, og EUs sikkerhetspolitiske dimensjon, er også lite kjent i Russland.

²⁷ Hele 48% av de spurte i ovennevnte spørreundersøkelse mente at Russland ”ville tjene på å slutte seg til EU” (Light 2000: 7).

I tillegg kommer at Russlands forhold til EU i høy grad er bestemmende for Russlands forhold til andre land og organisasjoner. Drømmen om russisk WTO-medlemskap vil for eksempel vanskelig la seg realisere uten støtte fra EU (Baranovsky 2002: 28).

Man skal imidlertid ikke ha overdrevne forventninger når det gjelder EUs evne og vilje til å løse Russlands økonomiske problemer. De må først og fremst løses av Russland selv. Dessuten skal man være klar over at EU i en senere fase kan vise seg å bli en betydelig *konkurrent* for Russland. Allerede i dag taper Russland store penger på EUs importkvoter og antidumping-tiltak.²⁸ Det er foreløpig lite som tyder på at EU er innstilt på å avvikle kvoteordningene. For eksempel har det nylige oppsvinget i Russlands korneksport²⁹ fått EU til å true med handelskrig og nye importkvoter (Belton 2002).

Et annet moment som gjør bruken av partnerskapsbegrepet problematisk, er Russlands manglende forståelse for de *politiske* sider ved forholdet til EU. Et politisk partnerskap forplikter, også på hjemmebane. Fra EUs side understrekes det at "[...]Russia's role in the world cannot be completely divorced from the way in which the world perceives what it does at home whether in Chechnya or on other matters, such as the way in which the media are treated or the rights of any citizen under the law are respected" (Patten 2001:4). Man skal i det hele tatt være varsom med å bruke partnerskapsbegrepet proklamatorisk, slik man har hatt en tendens til i det post-sovjetiske området.³⁰ Når alt kommer til alt, er det de konkrete resultatene som teller, og ikke de politiske intensjonserklæringene.

På russisk side har man hatt en tendens til å betrakte forholdet mellom EU og NATO som et null-sum-spill, der en styrking av den ene innebærer en svekkelse av den andre, og omvendt. Det har vært et sentralt element i russisk Europa-politikk å bruke EU (og OSSE) til å demme opp mot en unipolær orden basert på NATO og amerikansk hegemoni. Russlands syn på NATO, særlig etter krigen i Kosovo, var så negativt at dette i seg selv ble en drivkraft for et styrket samarbeid med EU. I den russiske EU-strategien fra 1999 ble militære aspektene ved FUSP og samarbeidet i Vestunionen (VEU) i klartekst omtalt som *en motvekt mot NATO-sentrisme i Europa* (Russian Federation 1999: punkt 1.5). Strategien synes å indikere at Russland ikke bare ønsket å samarbeide med EU om sikkerhetsspørsmål, men også bruke dette samarbeidet til å drive inn en kile mellom NATOs europeiske medlemsland og USA.

Det er mulig at denne dimensjonen ved russisk EU-politikk i noen grad er blitt nedtonet i lys av Russlands bedre forhold til NATO og USA etter 11. september 2001. Tanken på EU som et alternativ til NATO har uansett lite for seg, fordi en styrkelse av FUSP også vil være i NATOs interesse. NATO vil også i fremtiden være fundamentet for EU-landenes kollektive forsvar.

²⁸ Ifølge Det russiske utenriksministeriet skal tapene beløpe seg til om lag 2,5 mrd USD (Baranovsky 2002: 29).

Man kan imidlertid ikke uten videre feste lit til dette tallet pga. måten det er regnet ut på.

²⁹ Det er forventet at korneksporten fra Russland i landbruksåret 2002-2003 vil øke med 50% til 10 millioner tonn. En stor del av eksporten går til EU-land som Italia, Hellas og Spania (Belton 2002).

³⁰ Et godt eksempel er Ukraina, som siden selvstendigheten har omtalt de fleste av sine naboland, inkludert Russland, som "strategiske partnere", hvilket har resultert i en *de facto* utvanning av begrepet.

Som integrasjonsprosess betraktet har EU utvilsomt vært et vellykket prosjekt, og som sådan fremstår EU som *et forbilde for integrasjon i det post-sovjetiske rom* (Russian Federation 1999: pkt 1.7). Forsøkene på å opprettholde en form for enhet i det tidligere sovjetiske området har hittil gitt få synlige resultater. De politiske og økonomiske forskjellene mellom EU-landene og SUS-landene er åpenbare. Dette har imidlertid ikke hindret Russland i å studere EUs strukturer og virkemidler med henblikk på en mulig tilpasning til SUS-området. Ideen om ”integration with variable geometry” burde i utgangspunktet være relevant for SUS-landene (Baranovsky 2002: 23). På samme måte som verken ØMU eller Schengen-samarbeidet inkluderer alle EUs medlemsland, finnes det også innen SUS-samarbeidet en indre og en ytre krets. Unionspartnerne Russland og Hviterussland kan sies å tilhøre den aller innerste krets, selv om man heller ikke for deres vedkommende kan tale om en felles stat.

Spørsmålet om EU-modellens overføringsverdi har vært gjenstand for atskillig diskusjon i Russland, og man har med vekslende hell forsøkt å innføre elementer fra EU-samarbeidet. Som viseformann for det russiske sikkerhetsrådet (1996-97) forsøkte finansmannen Boris Berezovskij å utvikle SUS-samarbeidet ved å innføre en konsensusbasert beslutningsmekanisme etter EU-modell. Prosjektet ble oppfattet som et forsøk på å undergrave SUS-landenes vetorett overfor russiske hegemoni-bestrebelse, og havarte relativt raskt. I 2000 etablerte imidlertid fem av SUS-landene³¹ en sammenslutning kalt ”Det Eurasiatiske Økonomiske Fellesskap”, hvor beslutningsprosessene kan sies å være inspirert av EUs modell.³² Det gjenstår fortsatt å se hvor operasjonell beslutningsmekanismen vil være og hvor lenge forumet vil overleve.

To gjennomgående problemer med anvendelse av EU-modeller i SUS-området er at man ofte baserer seg på overfladisk og utilstrekkelig kunnskap om de aktuelle modellene, og at man gjerne har en forventning om å gjennomføre integrasjonen ”raskere og bedre” enn EU. I realiteten er det som oftest det motsatte som skjer. Og det kan vel ikke akkurat sies å være noe kompliment til EU når russiske politikere med parlamentsformann Gennadij Seleznjov i spissen omtaler EU som en vellykket kopi av Sovjetunionen (Baranovsky 2002: 25). Sannheten er vel snarere at SUS-samarbeidet i noen grad fremstår som en mislykket kopi av EU.

3.4 Hvor compatible er EUs og Russlands strategier for integrasjon?

EUs strategi for Russland og Russlands strategi for EU, slik disse kommer til uttrykk i strategidokumentene fra 1999, har mye til felles. For begge parters vedkommende var det første gang man utarbeidet slike strategier. Strategienes svakheter og innbyrdes motsetninger må forstås mot denne bakgrunn. Samtidig må det erkjennes at eksistensen av slike strategier – det at partene i det minste *forsøker* å trekke opp langsiktige målsetninger for sitt mellomværende – utvilsomt har en egenverdi. Det bidrar til økt bevisstgjøring og større forutsigbarhet i Russlands forhold til Europa.

³¹ Russland, Hviterussland, Kazakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan.

³² Det dreier seg om et majoritetssystem (uten vetorett) hvor statenes stemmer har ulik vekt. Russland har 40% av stemmene, Hviterussland og Kazakhstan 20% hver, Kirgisistan og Tadsjikistan 10% hver. Beslutninger krever 2/3 flertall. (Baranovsky 2002: 24 og 175.)

Fra russisk side har man uttrykt interesse for å slå sammen de to strategidokumentene til en slags videreført versjon av Partnerskaps- og samarbeidsavtalen fra 1994. Det man her ser for seg, er en felles ”Plan for langsiktige gjensidige forbindelser” (Ivanov 1999: 11). Det er imidlertid lite som tyder på at EU er interessert i å bli med på et slikt prosjekt, iallfall så lenge Russlands krigføring i Tsjetsjenia vedvarer. Uansett kan det være interessant å se de to strategiene i sammenheng, fordi graden av kompatibilitet mellom de to strategiene kan si mye om potensialet for styrking av forbindelsene mellom EU og Russland.

Det første som slår en i EUs russlandsstrategi, er vektleggingen av Russlands ansvar for sin egen skjebne. Allerede i innledningen slås det fast at ”the main responsibility for Russia’s future lies with Russia itself” (European Commission 1999: Part I). I det *russiske* strategidokumentet legges det nærmest opp til at EU skal spille hovedrollen i forhold til den økonomiske reformprosessen i Russland, både gjennom økte investeringer og økt markedsadgang for russiske varer. Russlands markedsøkonomi skal utvikles gjennom ”[mobilization of] the economic potential and managerial experience of the European Union” (Russian Federation 1999: preambel).

Som naturlig er, er den russiske strategien først og fremst basert på Russlands nasjonale interesser og ønsket om å etablere et multipolært Europa. I tråd med Russlands generelle utenrikspolitiske konsept legges det blant annet vekt på landets økonomiske sikkerhet og behovet for å beskytte sentrale sektorer av russisk industri. På det sikkerhetspolitiske området legger Russland opp til at europeisk sikkerhet skal ivaretas ”by the Europeans themselves” (Russian Federation 1999: pkt 1.5), hvilket innebærer en nedtoning av NATOs rolle i Europa som man ikke finner igjen i EUs strategi.

Likeledes skiller de to strategidokumentene seg grunnleggende fra hverandre i spørsmålet om Russlands rolle i SUS-området. Fra russisk side legges det opp til at partnerskapet med EU skal ”[...] contribute to consolidating Russia’s role as a leading power in shaping up a new system of interstate political and economic relations in the CIS area” (Russian Federation 1999: pkt. 1.8). Videre understrekes det at EUs bilaterale kontakter med øvrige SUS-land, bl.a. når det gjelder utbygging av infrastruktur, ikke må være i strid med russiske interesser (pkt. 6.9). EU på sin side synes ikke innstilt på å støtte opp om noen russisk lederrolle i SUS-området. Russlands forhold til SUS-landene er ikke omtalt i EUs russlandsstrategi, men omtales i andre sammenhenger som ”a highly sensitive matter” (Patten 2001: 4).

Sensitivt er også spørsmålet om demokratiets konsolidering og styrking av det sivile samfunn i Russland. Dette er et hovedpunkt i EUs strategidokument. Etter EUs syn er det stort behov for å styrke Russlands demokratiske institusjoner ”in terms of efficiency and responsibility” (European Commission 1999: Part I). Det faktum at den russiske strategien ikke nevner de demokratiske institusjoner eller det sivile samfunn med et eneste ord, tyder på at dette er en målsetning EU langt på vei står alene om.

Det er verdt å merke seg at russisk medlemskap i EU ikke er et uttalt mål i noen av strategiene, ei heller assosiert medlemskap. For den aktuelle perioden (2000-2010) legges det fra russisk side opp til at Russland vil basere sitt forhold til EU på ”treaty relations”, hvilket i praksis vil si det grunnlag som er lagt i Partnerskaps- og samarbeidsavtalen fra 1994. På dette punkt synes EU og Russland å være på linje.

Det som derimot er et uttalt mål – for begge parter – er etablering av en *frihandelszone* (European Commission 1999: Part I og Russian Federation 1999: pkt. 1.1). Det virker også som begge parter har innsett at veien til etablering av en frihandelszone mellom Russland og EU går gjennom russisk medlemskap i WTO.

3.5 Spørsmålet om gjensidig hensyntagen

I og med at EUs og Russlands strategier og politiske prioriteringer bare i begrenset grad kan sies å være sammenfallende, ligger det i sakens natur at det lett kan oppstå politiske konflikter. Dette gjelder på den ene siden spørsmål som Russland utfra suverenitetsprinsipper betrakter som indre anliggender, men som EU utfra sitt verdisyn betrakter som europeiske menneskerettighets-spørsmål. På den andre siden gjelder det spørsmål der EUs suverenitetsutøvelse kommer i konflikt med russiske interesser. Jeg vil i det følgende se nærmere på to slike situasjoner, henholdsvis Tsjetsjenia-konflikten og Kaliningrad-spørsmålet.

3.5.1 Case 1: Tsjetsjenia

Det kan ikke underslås at Russlands to kriger i Tsjetsjenia (1994-96 og 1999-) i betydelig grad har vanskeliggjort integrasjonen av Russland i de europeiske samarbeidsstrukturer, herunder EU. Da den første Tsjetsjenia-krigen brøt ut i desember 1994, besluttet EUs medlemsland å utsette ratifiseringen av Partnerskaps- og samarbeidsavtalen som var blitt undertegnet av president Jeltsin og EUs regjeringssjefer på Korfu-toppmøtet i juni samme år. Utsettelsen vakte betydelig irritasjon i Moskva. EUs fokusering på Tsjetsjenia ble på russisk side oppfattet som et forsøk på å holde Russland i fortsatt isolasjon og beskytte egne økonomiske interesser.

Som et paradoksalt ”mottrekk” mot EUs beslutning vedtok også Dumaen og Føderasjonsrådet å utsette ratifiseringen av Partnerskaps- og samarbeidsavtalen, som russerne inntil da hadde betraktet som en stor seier (Splidsboel Hansen 2001: 53). Ikrafttreddelsen av avtalen var i praksis betinget av en stans i kamphandlingene, hvilket satte russerne under et betydelig press. Man skal ikke se bort fra at EUs faste holdning under den første Tsjetsjenia-krigen medvirket til den midlertidige forhandlingsløsning som ble oppnådd i 1996 (Haukkala 2000: 8).

Fredsslutningen i Tsjetsjenia i 1996 åpnet for gjensidig ratifisering og ikrafttredelse (1. desember 1997) av Partnerskaps- og samarbeidsavtalen. Avtalen ble imidlertid ikke suspendert da Russland gjenopptok sin krigføring i Tsjetsjenia i 1999. Dette betydde ikke nødvendigvis at EU hadde anlagt en mykere holdning til Russlands maktbruk. EU stod overfor et vanskelig dilemma: På den ene siden ønsket man å ta avstand fra Russlands fremferd i Tsjetsjenia, på den andre siden ønsket man å støtte opp om de politiske og økonomiske reformene.

Møtet i General Affairs Council 24. januar 2000 kom til den konklusjon at man i realiteten hadde få effektive sanksjonsmuligheter overfor Russland. Man innførte en serie ”pseudo-sanksjoner”³³, som i utgangspunktet ikke rammet Russland spesielt hardt, og satte Tsjetsjenia-konflikten på listen over ”issues of disagreement and concern” (Haukkala 2000: 36). Tiltakenes karakter kunne tyde på at EUs langsiktige forbindelser med Russland ble vurdert som viktigere enn Tsjetsjenia-spørsmålet.

På russisk side virker det som hensynet til opinionen i EU-landene er sekundært i forhold til hensynet til den hjemlige opinion, hvor kampen mot de tsjetsjenske separatistene fortsatt har stor støtte. Samtidig vet man at EU har små muligheter til å gripe inn, direkte eller indirekte, i Russlands håndtering av konflikten. Omfattende økonomiske sanksjoner mot Russland har så langt ikke vært på tale, noe som bl.a. må forstås på bakgrunn av EUs avhengighet av Russland på energiområdet.

EU bestrider ikke Russlands rett til å opprettholde sin territorielle integritet eller bekjempe terrorisme. Det EU har reagert på, er Russlands ”disproportionate and indiscriminate use of force” mot uskyldige sivile (Vahl 2001: 7). Selv om kritikken i noen grad er blitt nedtonet etter terroranslagene mot USA 11. september 2001, ligger EUs grunnholdning fast: Russlands fremferd i Tsjetsjenia er i strid med de verdier og normer som ligger til grunn for det europeiske fellesskap, og som Russland tidligere har forpliktet seg til å etterleve.

Den samme kritikken (”heavy-handed behaviour”) er i noen grad fremkommet fra EU-hold i forbindelse med Russlands håndtering av gisseldramaet i Dubrovka-teateret i Moskva oktober 2002 (Reuters 2002). Selv om gisseltagerne i Moskva langt på vei lyktes med å sette Tsjetsjenia-konflikten på dagsorden, både i Russland og internasjonalt, synes det klart at en russisk tilbaketrekking fra Tsjetsjenia neppe vil komme på tale med det første.

Russland har tradisjonelt hatt høyere toleranse enn den vestlige verden for tap av sivile menneskeliv, og har i de senere år vært lite mottagelig for EUs synspunkter på Tsjetsjenia-konflikten. EU på sin side har i liten grad vært villig til å ofre sine økonomiske interesser i et forsøk på å presse Russland til forhandlingsbordet. Russlands mottagelighet for slikt press vurderes som liten, og dette er trolig grunnen til at EU har valgt å konsentrere seg om andre sider ved sitt forhold til Russland. Samtidig ligger det i sakens natur at EUs forhold til Russland ikke vil ”ta av” før man finner en politisk løsning på Tsjetsjenia-spørsmålet.

3.5.2 Case 2: Kaliningrad

Spørsmålet om Kaliningrads status innenfor et utvidet EU er en annen representativ ”test case” for EUs og Russlands evne til samhandling og gjensidig hensyntagen. Kaliningrad-spørsmålet har i den senere tid vært gjenstand for atskillig debatt mellom Brussel og Moskva, og det har satt Russlands positive holdning til EUs forestående østutvidelse på en alvorlig prøve. Kjernen i

³³ Det dreide seg blant annet om suspensjon av underskiftet på en vitenskaps- og teknologiavtale, tilbakeholdelse av matforsyninger til Russland, omprioritering av TACIS-programmet i retning av demokratibygging og redusert fleksibilitet mht. russiske brudd på Partnerskaps- og samarbeidsavtalen.

debatten har vært om EU skal forholde seg til Kaliningrad som til et hvilket som helst annet utland (*status quo*), eller om man i forbindelse med Polens og Litauens inntreden i Unionen skal innføre *særordninger* for å lette samkvemmet i regionen, særlig mellom Kaliningrad og resten av Russland. Kaliningrads unike situasjon reiser en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål som EU og Russland fortsatt ikke har funnet permanente løsninger på.

Kaliningrad oblast har i dag i underkant av 1 million innbyggere. Regionens strategiske betydning er atskillig mindre enn den var i sovjetperioden, og tallet på militært personell i regionen har siden 1991 falt fra 200 000 til 18 000 (European Commission 2001). Grensehandel – lovlig så vel som ulovlig – utgjør en meget viktig del av den økonomiske aktivitet i regionen. Kaliningrad har i dag status som en ”fri økonomisk sone”, hvilket innebærer et fordelaktig toll- og avgiftsregime, både for import og eksport (til nabolandene, og til Russland via tredjeland).

Innbyggerne i Kaliningrad kan i dag reise visumfritt til ”fastlands-Russland” via Polen og Litauen. Dette vil neppe bli mulig når Polen og Litauen blir en del av Schengen-området. Selv om Kaliningrad oblast i *geografisk forstand* vil bli liggende innenfor EUs grenser, vil provinsen i *politisk forstand* fortsatt være en del av Russland, med de forpliktelser dette medfører for kaliningraderne. Fra EUs side legges det til grunn at det ikke er opp til de nye medlemsland å velge hvilke deler av EUs regelsett (*acquis communautaire*) de vil slutte seg til, men at de er forpliktet til å godta hele ”pakken”. En slik ”alt eller intet”-tilnærming vil nødvendigvis få konsekvenser for visumregimet og handelsforbindelsene i regionen (Vahl 2001: 37).

På russisk side er holdningen at Kaliningrads unike situasjon fordrer særordninger i forbindelse med Polens og Litauens inntreden i EU. President Putin uttalte nylig at innføring av et visumregime for kaliningraderne ville være et brudd på deres menneskerettigheter og en trussel mot Russlands territoriale integritet (Osborn 2002). Dette er et synspunkt som deles av Kaliningrads guvernør Vladimir Jegorov og Putins ”Kaliningrad-utsending”, Utenrikskomitéens formann Dmitrij Rogozin. Selv om frykten for løsrivelse av Kaliningrad fra Den russiske føderasjon neppe er objektivt fundert, er det all grunn til å se nærmere på hvordan man kan unngå å gjøre Kaliningrad til et nytt Øst-Berlin.

Av den russiske EU-strategien fremgår det videre at man ser Kaliningrad som en ”[...] pilot region within the framework of the Euro-Russian cooperation in the 21st century” (Russian Federation 1999: pkt. 8.3). I dette ligger det at man i tillegg til å forsvare kaliningradernes visumfrihet og økonomiske interesser, ønsker å bruke Kaliningrad-regionen som en brekkstang i arbeidet for å sikre Russland fordelaktige handels- og reisebetingelser vis-à-vis EU. Hvor realistisk en slik strategi er, gjenstår å se.

EUs grunnholdning i Kaliningrad-spørsmålet, slik denne kommer til uttrykk i en kommunikasjon fra Europakommisjonen til Det europeiske råd 17. januar 2001 (European Commission 2001), har mye til felles med hovedlinjene i Fellesstrategien for Russland (European Commission 1999). Her slås det fast at ”[r]esponsibility for Kaliningrad lies with Russia and the region itself”, med andre ord at EU i utgangspunktet ikke er innstilt på å påta seg noe

økonomisk eller politisk ansvar for eksklaven og dens innbyggere. Ei heller ser EU Kaliningrad-problematikken som noe argument for å inngå en generell visumfrihetsavtale med Russland.

På den annen side er EU innstilt på å støtte opp om Kaliningrads økonomiske utvikling, bl.a. gjennom målrettede prosjekter innenfor rammen av TACIS-programmet. EU har siden 1991 bevilget om lag 40 mill Euro i teknisk bistand til Kaliningrad. Bistanden har i første rekke vært rettet mot små og mellomstore bedrifter, infrastruktur, miljø, helse og utdanning (European Commission 2002: Annex 1). På EU-hold vektlegges dessuten at Polens og Litauens inntreden i EU vil kunne generere en velstandsøkning som også kaliningraderne kan tjene på (Patten 2001: 4).

Under toppmøtet mellom EU og Russland som fant sted i Brussel 11. november 2002, ble det oppnådd en i det minste midlertidig løsning på Kaliningrad-problematikken. EU gikk med på å gjøre visse unntak i sin lovgivning, slik at det (innen 1. juli 2003) kan innføres særskilte reisedokumenter for russiske borgere i transitt mellom Kaliningrad og resten av Russland.³⁴ Videre skal det i henhold til avtalen gjennomføres en utredning vedrørende mulighetene for ”dokumentfri” transitt på non-stop hurtigtog mellom Kaliningrad og resten av Russland (EU 2002: pkt. 5 –7 og 10).

Selv om avtalen på russisk side omtales som en stor seier (jf. Feifer 2002), er det ved første øyekast vanskelig å se den store forskjellen mellom et visum og de særskilte reisedokumentene det legges opp til i avtalen. Kaliningraderne vil uansett måtte søke om de aktuelle dokumentene, og de risikerer å få sine søknader avslått i den grad de ikke kan fremlegge den nødvendige dokumentasjon. Til gjengjeld vil de fortsatt kunne bruke de russiske innenrikspassene som følgedokumenter, iallfall inntil utgangen av 2004. Etter den tid vil litauerne ikke godta annet enn russiske utenrikspass (EU 2002: pkt. 8).

En viktig suksessfaktor for ordningen vil være om litauerne klarer å behandle søknadene så raskt og smertefritt som det er lagt. Litauen har stått hardt på kravet om at EU må bistå i utbyggingen av landets konsulære tjeneste og grensekontrollkapasitet, og EU har forpliktet seg å dekke Litauens ”tilleggsutgifter” i forbindelse med innføringen av ordningen (EU 2002: pkt. 7). Det vil også var av betydning hvorvidt russiske myndigheter klarer å utstyre kaliningraderne med utenrikspass innen den fastsatte tidsfrist, hvilket ikke er noen selvfølge.

Alt i alt må man kunne si at avtalen av 11. november 2002 utgjør et rimelig godt kompromiss mellom Russlands krav om vidtgående særordninger for Kaliningrad og EUs grunnholdning om at ”utlandet er utlandet”. Partene i saken – dvs. EU, Russland og Litauen – har vist både oppfinnsomhet og vilje til å komme hverandre i møte. Selv om spørsmålet om Kaliningrads

³⁴ Reisedokumentene er ment å erstatte visum og faller innenfor to kategorier: Den første typen dokument gir mulighet for flere transitter over en lengre tidsperiode, og har fått betegnelsen ”Facilitated Transit Document” (FTS). Den andre typen gjelder utelukkende togtransport, og har fått betegnelsen ”Facilitated Rail Travel Document” (FRTD). Førstnevnte kategori dokumenter forutsettes utstedt ved Litauens konsulater, mens det skal gjelde en noe enklere søknadsprosedyre for den andre kategorien. Man skal kunne søke om FRTD når man kjøper togbillett eller i forbindelse med grensepasseringen.

status sannsynligvis vil stå sentralt i dialogen mellom EU og Russland også i årene fremover, er det lite som tyder på at det skal bli en permanent verkebyll i EUs forhold til Russland. I så måte fremstår Tsjetsjenia-konflikten som atskillig mer problematisk, både for Russland og for EU.

Russlands forhold til EU er så komplekst og mangedimensjonalt at det er vanskelig å finne klare trender mht. graden av gjensidig hensyntagen. Forholdet til EU tillegges naturligvis stor vekt i russisk utenrikspolitikk, noe som må forstås på bakgrunn av Unionens økonomiske betydning for Russland. Samtidig kan det synes som om russisk innenrikspolitikk preges mer av hensynet til den hjemlige opinion enn av hensynet til EU (jf. Tsjetsjenia). På samme måte kan man si at hensynet til Russland og russiske interesser ikke alltid går foran andre hensyn i EU. Man er innstilt på å komme Russland i møte, men ikke for enhver pris (jf. Kaliningrad).

3.6 Utsikter for videre integrasjon av Russland i EU

Det at EU ikke bærer med seg NATOs negative historiske bagasje som en kaldkrigs-allianse rettet mot Sovjetunionen (MacFarlane 2001: 292), gir utvilsomt Unionen et ”komparativt fortrinn” når det gjelder forholdet til Russland. Dette betyr imidlertid ikke at utsiktene for integrasjon av Russland i EU er lysere enn utsiktene for integrasjon av Russland i NATO. Fra tid til annen kan det synes som om Russland undervurderer de negative konsekvensene av EUs utvidelse, på samme måte som landet tidvis overdramatiserer de negative konsekvensene av NATOs utvidelse.

EUs forhold til Russland skiller seg grunnleggende fra EUs forhold til kandidatlandene i Sentral- og Øst-Europa, fordi russisk medlemskap i Unionen i dag ikke er noe diskusjonstema. Dette gjør at EUs kanskje viktigste pressmiddel overfor SØE-landene er mer eller mindre irrelevant i Russlands tilfelle (Vahl 2001: 14). EUs muligheter til å påvirke Russland i politiske og økonomiske spørsmål vil derfor være noe begrensede. Samtidig er det på det rene at om man ser bort fra spørsmålet om medlemskap, så har EU – sett fra russisk side – mer å tilby enn NATO. Inngåelse av en frihandelsavtale med EU vil, til forskjell fra PfP-avtalen med NATO, kunne gi Russland en rask og betydelig økonomisk gevinst.

Russlands forhold til EU er først og fremst økonomisk motivert, og vil trolig være det også i tiden fremover. Samhandelen mellom Russland og EU har i de senere år vært i betydelig vekst, og vil trolig nå nye høyder når Russlands tradisjonelle handelspartnere i Sentral- og Øst-Europa blir EU-medlemmer. Kommunikasjonene mellom SØE-landene og Russland er relativt gode, ikke minst takket være den utbygging av (militære) transportkorridorer som fant sted under Den kalde krigen (Tkatsjenko 2000: 57 - 58). Russland har store forventninger til at EU-utvidelsen vil bringe Europas velstand nærmere Russlands vestgrense, og at dette skal ha en positiv smitteeffekt som kan bidra til å bringe landets økonomi på fote igjen.

Det er imidlertid ikke noen selvfølge at Russland i det lange løp vil tjene på den økonomiske koblingen mot EU. Det faktum at Russlands eksport til EU først og fremst består av råvarer (olje, gass, metaller og tømmer), og at importen fra EU først og fremst består av ferdigproduserte mat- og forbruksvarer, bidrar ikke akkurat til å fremme russisk

industriproduksjon. Innenfor maskinteknologi, for eksempel, er det tale om et 30:1 bytteforhold i EUs favør (Lesjukov 2000: 38). Man kan selvsagt spørre seg hvor ”strategisk” et slikt partnerskap vil være for Russland på lengre sikt. Historikeren Sergej Tkatsjenko sier det slik:

”I det fremtidige Europa vil vi kunne se følgende særegne arbeidsdeling: Vitenskapelig og høyteknologisk produksjon i kjernen av EU (Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Italia, Benelux-landene og Østerrike), smal industriell spesialisering basert på råvareproduksjon i SØE-landene, og leveranser av råvarer og energi fra Russland. Dette er en objektiv modell basert på optimal ressursutnyttelse og nærhet mellom industriproduksjon og marked, og i seg selv ikke noen plan for økonomisk undertrykkelse av Russland. Men for Russland er en slik modell alt annet enn gunstig.” (Tkatsjenko 2000: 59, min oversettelse.)

På den annen side skal man være varsom med å hevde at industriproduksjon *a priori* er en mer høyverdig form for økonomisk virksomhet enn f.eks. utvinning av naturressurser. Produksjonen av et visst gode, det være seg råvarer eller industriprodukter, bør foregå der den kan skje mest effektivt (jf. teorien om ”komparative fortrinn”). Dersom man legger til grunn at industriproduksjon i det lange løp vil skje mest effektivt i EU, vil Russland kunne komme *bedre* ut av det ved å eksportere sine råvarer dit enn å bearbeide dem selv.

Når det gjelder den ”militarisering” av EU-samarbeidet som er stilt i utsikt, skal man være klar over den kan medføre komplikasjoner i forholdet til Russland. Et EU med en klarere utenriks- og sikkerhetspolitisk profil og en egen innsatsstyrke vil bli en politisk utfordring for Russland, særlig i situasjoner der EU og Russland har motstridende interesser. Man har ingen garanti for at EU ikke vil støte på de samme problemene som NATO har støtt på i forhold til Russland, f.eks. når det gjelder krisehåndtering på Balkan.

Det vil bli interessant å se om EUs og Russlands strategier for integrasjon – som på vesentlige punkter ikke er sammenfallende – vil bevege seg i retning av hverandre. En videreføring av integrasjonsprosessen vil trolig forutsette at EU i større grad enn før tar hensyn til Russlands økonomiske interesser, og at Russland vier demokratiet større oppmerksomhet og nedtoner ambisjonene om en lederrolle i SUS-området. Dersom EU og Russland klarer å enes om *felles målsetninger*, og ikke minst en *felles strategi*, vil dette kunne bidra til å forsere integrasjonen av Russland i Europas økonomiske og sosiale rom.

Ifølge med *spillover*-teorien vil den økonomiske integrasjonen av Russland kunne innvirke positivt på Russlands forhold til NATO. Samtidig er det klart at russisk medlemskap i EU på kort og mellomlang sikt fremstår som et mindre sannsynlig scenario enn russisk medlemskap i NATO. Russlands økonomiske situasjon og potensialet for en u håndterlig emigrasjonsbølge tilsier at Russland ganske enkelt er ”for stort” for EU. Det er med andre ord grunn til å anta, slik professor Robert Freedman har gjort, at veien til russisk EU-medlemskap går gjennom russisk NATO-medlemskap, snarere enn omvendt (Straus 2001b: 16).

Diskusjonen om hvorvidt ”hard security” kommer før ”soft security” eller omvendt, er på mange måter irrelevant, fordi man utvilsomt trenger *begge deler samtidig*. Den sikkerhetspolitiske integrasjon bidrar til å skape gunstige betingelser for økonomisk integrasjon, og den økonomiske integrasjon bidrar til å skape gunstige betingelser for sikkerhetspolitisk integrasjon. NATO og EU er slik sett ikke å betrakte som konkurrenter, men som ”tvillingsoler” i et felles solsystem (Talbot 2002: 51). De har en større gravitasjonskraft sammen enn de ville hatt hver for seg, og de har en felles interesse i å trekke Russland inn i et vestlig sikkerhetsfellesskap.

4 FREMTIDSUTSIKTER

4.1 Russlands europeiske utfordring

Den russiske historikeren Aleksandr Janov har gjort seg følgende observasjoner mht. utgangspunktet for Russlands integrasjon i Europa etter Den kalde krigen (Janov 2001: 31-32):

1. Russlands fremtid ligger i en vellykket integrasjon i Europa.
2. Europa har en (egen)interesse i å integrere Russland.
3. Det finnes fortsatt sterke krefter i Russland som motsetter seg integrasjon.
4. Dersom ideen om en alternativ ”eurasiatisk” identitet skulle vinne frem i Russland, vil dette vanskeliggjøre Russlands integrasjon i Europa.
5. Myten om en ”eurasiatisk” identitet for Russland må derfor marginaliseres.

Som gjennomgangen av Russlands forhold til NATO og EU har vist, er ”bufferpersonen” mellom Russland og Vesten i ferd med å bli visket ut. Innen få år vil Den europeiske union – med få unntak³⁵ – være Russlands eneste nabo i vest. NATO og EU vil etter alt å dømme være Europas dominerende leverandører av sikkerhet. De vil omfatte flere av de slaviske og ortodokse statene i Øst-Europa, og minst tre tidligere sovjetrepublikker, hvilket innebærer at flere hundre tusen etniske russere vil befinne seg innenfor NATOs og EUs medlemsområde. ”Det organiserte Europa” rykker stadig nærmere Russland, og dette vil bringe med seg økonomiske goder så vel som vestlige politiske ideer og normer.

Dette betyr imidlertid ikke at de politiske, økonomiske og verdimeslige asymmetriene mellom Russland og Vesten vil bortfalle, eller at Russland i nær fremtid vil slippe inn i NATO og/eller EU. Mye vil avhenge av Russlands indre politiske og økonomiske utvikling. Det er fortsatt sterke krefter i Russland som ønsker at landet skal gå sin egen vei, uavhengig av de økonomiske og sikkerhetspolitiske integrasjonsprosessene i Europa. En utvikling i anti-vestlig retning kan på ingen måte utelukkes, selv om den i dag fremstår som lite sannsynlig.

Begrepet ”integrasjon” har tradisjonelt hatt en noe annen betydning i Russland enn i Vesten. I Russland forbindes begrepet gjerne med prosesser som har som siktemål å gjøre Russland

³⁵ Herunder Ukraina og Hviterussland, hvorav førstnevnte er svært orientert mot EU og har medlemskap som et langsiktig mål.

større. Det å besitte et stort territorium eller store militære styrker er i den post-industrielle tidsalder ingen garanti for sikkerhet og velstand, snarere tvert imot. Utfordringen Russland står overfor i dag er ikke først og fremst å gjøre landet større, men å integrere Russland i noe som er større enn Russland (Trenin 2002: 291-292). Russlands plass i den fremtidige europeiske sikkerhetsarkitektur vil ikke først og fremst avhenge av landets evne til å øve politisk og militær innflytelse i det nære eller fjerne utland, men av landets *integrasjonsevne*.

Selv om Russland i dag ikke er politisk og økonomisk modent for medlemskap i NATO og/eller EU, er det viktig at landet bruker ”ventetiden” til noe fornuftig. I motsatt fall vil ventetiden kunne bli både lang og resultatløs. Dersom Russland ønsker å bli en del av det ekspanderende europeiske fellesskap, må landet harmonisere sin økonomiske, politiske, rettslige og humanitære praksis med den som ligger til grunn for dette fellesskapet. Ja, selv om Russland *ikke* ønsker medlemskap i NATO og EU, er landet nødt til å tilpasse seg NATOs og EUs østutvidelser, fordi disse prosessene uansett berører vitale russiske interesser (jf. Kaliningrad-spørsmålet). På samme måte er også NATO og EU nødt til å tenke strategisk i sin politikk overfor Russland og andre ikke-medlemsland, og søke å imøtekomme deres behov og ønsker.

Russlands ”europeiske valg” er verken entydig eller irreversibelt, og det er på ingen måte gitt at president Putin vil lykkes med sitt prosjekt. Mange av hans forgjengere har forsøkt å bringe Russland inn i den europeiske familie: Peter den store i det 18. århundre, Aleksander II i det 19. århundre og Mikhail Gorbatsjov i det 20. århundre. Fremtiden vil vise om Vladimir Putin vil lykkes bedre enn sine forgjengere. Det er grunn til å understreke at det denne gangen er tale om atskillig mer enn et ”vindu mot Europa”. Det vi snakker om, er å rive ned – for godt – veggen som vinduet står i (Janov 2002: 11).

4.2 Hvordan kan Vesten best bidra til å integrere Russland?

Avviklingen av kommunismen som statsideologi innebar at det kanskje viktigste hinder for integrasjon av Sovjetunionen/Russland i europeiske og transatlantiske institusjoner ble ryddet av veien. Den europeiske kulturtradisjon står utvilsomt sterkere i dagens Russland enn den gjorde i kommunisttidens Sovjetunionen, og de politiske motsetningene mellom Sovjetunionen/Russland og Vesten er i de siste 10-15 årene blitt betydelig redusert. Det hersker en økende erkjennelse av at man står overfor felles trusler og felles fiender. NATO og EU er blitt formidable maktsentra, som øver betydelig tiltrekningskraft på Russland og de øvrige landene i det post-kommunistiske området. I denne tiltrekningskraften ligger det også en ikke ubetydelig påvirkningskraft.

Historien har vist at NATO og EU har hatt en positiv effekt på de politiske og økonomiske reformprosessene i land som er blitt opptatt som medlemmer, eller som har hatt forhåpninger om å bli opptatt som medlemmer, og en negativ effekt på land som har mistet håpet om medlemskap (Straus 2001b: 19). Det er viktig å ha dette for øye når man utformer en strategi for Russland. Samtidig er det klart at internasjonale organisasjoner er nødt til å ha visse kriterier for medlemskap. Hvor strenge og absolutte disse kriteriene skal være, er et grunnleggende prinsipielt spørsmål. Dilemmaet NATO og EU står overfor i valg av tilnærming kan illustreres på følgende måte:

Tilnærming	Medlemskapskriterier	Type organisasjon	Fordel	Ulempe
Ekskluderende	Streng	”Klubb av demokratier”	Opprettholder høy standard/trygghet innen fellesskapet.	Økt usikkerhet i forhold til ”utenfor-landene”.
Inkluderende	Fleksible	”Skole i demokrati”	God tone i forholdet til de ”nyopptatte”, ingen føler seg avvist.	Standardene senkes for alle, indre spenninger.

Figur 4.1 Alternative vestlige tilnærminger til Russland

Hvis man velger å betrakte seg som en eksklusiv ”klubb av demokratier”, overfører man samtidig en uforholdsmessig stor del av tilpasningsbyrden på landene som står utenfor. Prisen ”innenfor-landene” må betale for en ikke-inkluderende politikk kan lett bli økt usikkerhet i forhold til ”utenfor-landene”, eksempelvis Russland. I den grad disse føler seg isolert og marginalisert, kan dette lett slå over i revisjonisme og politisk radikalisering.

Dersom man i stedet velger å betrakte seg som en ”skole i demokrati”, slik f.eks. Europarådet har gjort, legger man medlemskapslisten lavere og senker indirekte fellesskapets standarder. I og med at man integrerer land som befinner seg på ulike utviklingsnivåer, vil det lettere kunne oppstå indre spenninger i fellesskapet. Til gjengjeld vil man kunne få et bedre forhold til fellesskapets ”ytre krets”, noe som kan bidra til å påskynde den kollektive identitetsdannelsen (Straus 2001b: 22-23). Man unngår at land føler seg avvist, og man får et forum for dialog og påvirkning.

Det er ikke dermed sagt at de reelle påvirkningsmulighetene overfor et land som Russland nødvendigvis vil være større med en inkluderende tilnærming enn med en ekskluderende tilnærming. Det å allerede ha ”sluppet inn” kan like gjerne ha den effekt at man lytter mindre til den gitte institusjon enn man ville gjort dersom man stod utenfor og måtte innfri strenge medlemskapskriterier. Gitt de mange hensyn som må avveies i valget av tilnærming, vil det sjelden være tale om noe enten–eller. Ofte vil den beste løsningen være en *mellomting mellom den ekskluderende og den inkluderende tilnærmingen*, jf. opprettelsen av NATO-Russland-rådet.

Russland har etter Den kalde krigen satt mye inn på å få en fot innenfor ulike institusjonelle dører, på det sikkerhetspolitiske så vel som på det økonomiske området. NATO og EU har ofte søkt å komme Russland i møte ved å opprette nye institusjoner og/eller samarbeidsmekanismer. Opprettelse av felles institusjoner er imidlertid ikke det samme som integrasjon. Russlands integrasjonsproblemer i forhold til Vesten knytter seg først og fremst til politiske, økonomiske og kulturelle ulikheter som ikke kan løses ved ”institusjons-fetisjisme” (De Spiegeleire 2002: 5).

Spørsmålet blir da hvilke *andre* virkemidler man har i arbeidet med å integrere Russland. Dersom hindringene for slik integrasjon først og fremst ligger i indre russiske forhold, eksempelvis økonomisk tilkortkommenhet eller manglende etterlevelse av demokratiske normer, hjelper det lite å opprette nye institusjoner. Da må man ta tak i de bakenforliggende problemene.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt *indre reformer i Russland* vil avstedkomme integrasjon mellom Russland og Vesten, finnes det to ulike ”skoler”. Henry Kissinger og andre ”kalde krigere” synes å være av den oppfatning at indre reformer, uansett omfang, ikke vil kunne gjøre Russland til en fullverdig og pålitelig partner for Vesten, og at landet i overskuelig fremtid vil utgjøre en potensiell trussel mot nabolandene. I den andre enden av spekteret finner man ”post-kalde krigere” som Strobe Talbott, som ser indre reformer som nøkkelen til integrasjon av Russland i et vestlig sikkerhetsfellesskap (Arbatov 1998: 42).

Det er ingen tvil om at Russland på en rekke områder må gjøres mer ”integrerbart” før landet kan tre inn i et vestlig sikkerhetspolitisk og økonomisk fellesskap. Tilstanden innen landets væpnede styrker er et godt eksempel. Av NRCs arbeidsprogram (NATO 2002) fremgår det at NATO og Russland legger opp til et omfattende samarbeid innenfor bl.a. krisehåndtering og felles fredsbevarende operasjoner. Russlands militære styrker, både når det gjelder materiell og personell, er i dag i en slik forfatning at de i praksis ikke er kompatible med NATOs.³⁶ Uten en gjennomgripende militærreform i Russland vil den operasjonelle verdien av et slikt samarbeid være relativt begrenset.

Samtidig skal man vokte seg vel for å tro at Russlands nasjonale interesser i fremtiden vil falle sammen med Vestens, bare landet gjennomfører nok politiske, økonomiske og militære reformer. Det er intet unaturlig ved at Russland opptrer som en selvstendig aktør på den internasjonale arena og søker å ivareta sine interesser på den måte landet finner best. Uavhengig av reformprosessens skjebne, vil det alltid finnes potensielle interessemotsetninger mellom Russland og Vesten. Vellykket integrasjon forutsetter ikke nødvendigvis at man er like og ønsker det samme, men at man evner å sette seg inn i de bakenforliggende årsaker til at man er ulike, og at man viser evne og vilje til å inngå *politiske kompromisser*.

Dette stiller også store krav til Vesten. Dersom man for alvor ønsker å integrere Russland i et vestlig sikkerhetsfellesskap, må man også være villig til å ta hensyn til legitime russiske interesser og behandle Russland som en likeverdig partner. De europeiske institusjonenes verdi for Russland vil langt på vei være knyttet til graden av *medinnflytelse*. Dersom de europeiske institusjonene gir Russland økt innflytelse over sine beslutningsprosesser, vil dette kunne få negative konsekvenser for institusjonenes handlefrihet i situasjoner der russiske og vestlige interesser ikke er sammenfallende. Til gjengjeld vil det sannsynligvis bli lettere å få Russland til å identifisere seg med de aktuelle institusjonene og de verdier som ligger til grunn for dem.

³⁶ Dette ble poengtert av NATO-rådgiver Willem Matser (Office of the Special Adviser for Central and Eastern Europe) under et foredrag for Atlanterhavskomiteen i Oslo, 25. oktober 2002.

4.3 Hva slags fellesskap vil det i så fall bli?

Det euro-atlantiske sikkerhetsfellesskap var allerede under Den kalde krigen preget av et betydelig kulturelt og politisk mangfold. Dette mangfoldet vil ventelig bli enda større etter hvert som NATO og EU utvider seg østover. Håpet er naturligvis at integrasjonsprosessene i Europa skal bidra til nedbygging av historiske skillelinjer og fremvekst av en felles europeisk identitet. Samtidig er det på det rene at landene i fellesskapet, iallfall om vi snakker om NATO-landene, vil opprettholde både sin suverenitet og sin nasjonale egenart. Det vil med andre ord fortsatt bli tale om et *pluralistisk* sikkerhetsfellesskap, og ikke et *sammensmeltet* (jf. Deutsch 1966: 3).

Politisk pluralisme er imidlertid ikke det samme som *verdimessig pluralisme*. For at et politisk fellesskap skal utvikle seg til et sikkerhetsfellesskap, må det basere seg på et sett av felles verdier og normer. Dersom Vesten går på akkord med sentrale liberal-demokratiske verdier og normer for lettere å kunne integrere Russland og/eller andre tidligere østblokk-land, vil dette sannsynligvis skape flere problemer enn det løser. Normer som demokrati, presse- og ytringsfrihet og fredelig konfliktløsning er i dag nedfelt både i Den russiske konstitusjon og i Russlands forpliktelser overfor de europeiske institusjoner landet er medlem av, herunder Europarådet og OSSE. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til Russlands evne og vilje til å etterleve disse normene i praksis, særlig i situasjoner der normene etter russisk syn kommer i konflikt med andre hensyn. Russlands rulleblad i tiden etter Den kalde krigen gir lite grunnlag for optimisme på dette punkt. Hvorvidt vestlige og russiske normer over tid vil konvergere eller divergere, gjenstår å se. En utvikling i retning av verdimessig pluralisme er det siste man ønsker.

Et nærliggende spørsmål er om Russland vil klare å finne en varig løsning på sine *indre konflikter* før landet eventuelt blir integrert i et større, vestlig fellesskap. Et land med indre spenninger og et stort potensial for ustabilitet er intet attraktivt integrasjonsobjekt. Det er ingen tvil om at f.eks. Tsjetsjenia-konflikten har forsinket og vanskeliggjort det russisk-vestlige integrasjonsprosjektet, og at dette trolig vil være situasjonen så lenge menneskerettighetsbruddene i utbryterrepublikken vedvarer. Selv om man skulle lykkes med å komme frem til en politisk løsning på konflikten, må man være forberedt på at den kan blusse opp igjen på et senere tidspunkt. Man må også være forberedt på at etniske konflikter kan blusse opp andre steder i Den russiske føderasjon, eller langs Føderasjonens grenser i vest (Baltikum), sør (Kaukasus og Sentral-Asia) og øst (Kina).

Man kan selvsagt håpe at integrasjon av Russland i vestlige institusjoner vil sette landet bedre i stand til å forebygge og håndtere sine indre konflikter, og at Russland vil anvende europeiske prinsipper for konflikthåndtering også på hjemmebane. I et fremvoksende sikkerhetsfellesskap basert på grunnleggende menneskerettighetsprinsipper vil fellesskapets medlemmer i økende grad uttale seg om, og muligens bistå i, håndteringen av indre forhold. Det er imidlertid ikke gitt at et slikt ”gruppepress” vil ha noen virkning. Ei heller er det gitt at ytre involvering i indre forhold ikke vil skape nye konflikter.

Et politisk og økonomisk fellesskap som inkluderer Russland vil, iallfall på kort og mellomlang sikt, være preget av *store økonomiske ulikheter*. Som gjennomgangen av Russlands forhold til

EU viste, er det sannsynlig at Russland først og fremst vil være en leverandør av råvarer til EU. Det er lite som tyder på at Russland vil være i stand til å konkurrere med sine vestlige naboer når det gjelder produksjonen av industrivarer og utvikling av høyteknologi. Til tross for de positive trender man har sett inne russisk økonomi i de senere år, må man være forberedt på at Russland i lang tid fremover vil befinne seg på østsiden av en økonomisk velstandskløft.

Dette vil blant annet ha den konsekvens at landene i vest vil forsøke å demme opp mot mulig *immigrasjon fra Russland*. Det er gjort visse empiriske undersøkelser mht. hvor store inntektsforskjeller man kan ha langs en åpen landegrense før dette gir seg utslag i omfattende immigrasjon. Grensen synes å gå ved en 5:1 forskjell i inntekt per capita. Hvis forskjellen er 10:1 eller høyere (Tyrkia/EU eller USA/Mexico), vil mottiltak måtte iverksettes for å unngå en generell destabilisering (Straus 2001b: 26 - 27). Når det gjelder Russlands grense mot Øst-Europa, skal man imidlertid være klar over at landene like vest for denne også er relativt fattige, selv i europeisk målestokk. Det er også et moment i denne forbindelse at folketallet i alle de tidligere østblokk-landene (med unntak av de muslimske områdene) er på rask vei nedover.

Graden av koordinering mellom EU og NATO vil få stor betydning for hvordan det fremtidige europeiske sikkerhetssystem vil se ut. Russisk medlemskap i EU fremstår i dag som et mindre sannsynlig scenario enn russisk medlemskap i NATO. De økonomiske kostnadene ved russisk EU-medlemskap vil trolig være atskillig større enn kostnadene ved russisk NATO-medlemskap. I geografisk og befolkningsmessig henseende vil EU i overskuelig fremtid neppe være i stand til å absorbere Russland og SUS-området i tillegg til SØE-landene. NATO på sin side har større ”ballast”, og vil på sikt muligens kunne være i stand til å inkludere Russland uten å miste balansen (Straus 2001b: 27 – 28).

Et NATO hvor Russland er med, vil selvsagt være grunnleggende forskjellig fra dagens og gårdsdagens NATO. Det vil være noe annet enn en kollektiv forsvarsorganisasjon. Bindende sikkerhetsgarantier (artikkel 5 i Washington-traktaten) vil i så fall måtte avløses av en løsere forpliktelse om å forsvare felles verdier og interesser. Et NATO som inkluderer verdens største land, vil trolig fokusere mer på felles operasjoner og tillitsskapende tiltak enn på territorielt forsvar (Kupchan 1999: 232 – 233).

Fremtidens Europa vil trolig være preget av visse ”medlemskaps-asymmetrier” mellom NATO og EU. På samme måte som i dag, vil det finnes land som er med i den ene leir, men ikke i den andre. Dette kan selvsagt skape en del problemer og utfordringer for de land som ikke er med begge steder, men vil ikke nødvendigvis undergrave fellesskapet som sådant. Som vi konstaterte innledningsvis, kan to eller flere land godt befinne seg i en tilstand av sikkerhetsfellesskap uten at det foreligger noen institusjonell tilknytning mellom dem.

Karl Deutsch skiller mellom ”vellykkede” og ”mislykkede” politiske fellesskap, avhengig av om disse over tid bidrar til integrasjon eller indre spenninger/konflikter. Muligheten for et vellykket russisk-vestlig fellesskap – i betydningen sikkerhetsfellesskap - er utvilsomt til stede, men det er ikke på noen måte gitt at endringsprosessene vi nå er inne i vil gi et slikt resultat.

4.4 Vil integrasjon av Russland i NATO og/eller EU skape mer eller mindre stabilitet i Europa?

I lys av de verdimeslige, politiske, økonomiske og militære asymmetrier som er skissert ovenfor, kan man selvsagt spørre seg om integrasjon av Russland i NATO og/eller EU vil skape – snarere enn forebygge – indre spenninger og ustabilitet i Europa. Et naturlig spørsmål i forlengelsen av dette er om Vesten i sikkerhetspolitisk forstand ville ha mer vinne på å overlate Russland til seg selv.

Det er gjennomført få helhetlige kost/nytte-analyser av det russisk-vestlige integrasjonsprosjektet. Holdningen på vestlig side, og hos den liberale elite i Russland, synes å være at man i praksis ikke har noe annet valg enn å slippe Russland inn i folden, fordi de negative konsekvensene av *ikke* å gjøre det vil være større enn de negative konsekvensene av å gjøre det. Dersom Vesten lukker døren mot Russland, kan det meget vel skje at landet søker lykken andre steder, det være seg gjennom gjenreisning av Eurasia ("reimperialization of Russia"-scenariet, se Kissinger 1994: 808) eller gjennom etablering av et "stor-Eurasia" bestående av f.eks. Russland, Kina, India og Iran (Trenin 2000: 259). Ingen av disse scenariene fremstår som spesielt ønskelige sett fra et vestlig synspunkt, fordi man i så fall vil stå overfor et Russland i opposisjon til Vesten og i konflikt med sentrale demokratiske verdier.

Ved å integrere Russland i europeiske og euro-atlantiske institusjoner vil Vesten sannsynligvis kunne redusere sjansen for at Russland utvikler seg i uønsket retning. Til gjengjeld risikerer man at Russland bringer sine problemer, herunder etniske konflikter, inn i de samme institusjonene. Det ville være en utopi å tro at Russlands indre problemer vil opphøre i det øyeblikk landet blir fullt integrert i vestlige institusjoner. Institusjonene kan naturligvis bistå Russland i den transformasjonsprosess landet er inne i, hvilket de også gjør, men de vil i seg selv ikke være i stand til å løse Russlands politiske og økonomiske problemer.

Den sikkerhetsgevinst man eventuelt vil oppnå ved å integrere Russland, vil selvsagt avhenge av *når* og *hvordan* man gjør det. En for tidlig eller for omfattende integrasjon av Russland vil kunne medføre indre spenninger og konflikter av uforutsette dimensjoner. Det samme kan bli resultatet dersom man venter for lenge med å integrere Russland, eller dersom det knyttes for mange reservasjoner til Russlands plass i fellesskapet. Når tiden er moden for det, må Russland slippes inn i varmen.

Det er grunn til å understreke at vi her snakker om en *kollektiv* – og ikke en *relativ* – sikkerhetsgevinst. Begrepet "kollektiv sikkerhet" hviler på en overbevisning om at regulering og institusjonalisering av forhold mellom stater skaper større stabilitet enn en uregulert "hver for seg"-tilnærming. I et kollektivt sikkerhetssystem vil statene forplikte seg til å etterleve visse normer og regler, og om nødvendig gå sammen for å stanse aggresjon. En slik forpliktelse vil, forutsatt at den tas alvorlig, skape økt samhandling og større forutsigbarhet. Ikke minst vil det bli lettere å forebygge sikkerhetsdilemmaer og utilsiktede "fiendskapsspiraler" i en situasjon der aktørene fokuserer mer på *felles* enn på *eget* sikkerhetsbehov (Kupchan/Kupchan 1995: 58).

Dette perspektivet deles ikke av neo-realistene³⁷, som synes å mene at bortfallet av Den kalde krigens maktbalanse og overgangen fra en bipolar til en multipolær orden har ført til større, snarere enn mindre, usikkerhet og uforutsigbarhet i Europa. Landskapet er blitt mer uoversiktlig, og avskrekkingsvirkemiddelet har følgelig mistet mye av sin kraft. For NATO, og for den saks skyld for Russland/SUS, vil fraværet av en klart definert fiende ifølge neo-realistene føre til at latente indre spenninger lettere kommer til overflaten (Croft 1999: 11). Den logiske slutning av en slik argumentasjon er at Vesten og Russland, sett i et stabilitetsperspektiv, er bedre tjent med å ha hverandre som *fiender* enn som *venner*.

Frykten for å bli "lurt" er et annet sentralt element i den neo-realistiske tankegangen. Hvordan kan NATO og EU vite at Russland ikke har andre ambisjoner med sin vestorientering enn den landet offisielt gir til kjenne, og hvordan kan Russland vite at NATO og EU ikke har andre ambisjoner med sin østorientering enn den de offisielt gir til kjenne? Det ligger i sakens natur at man i praksis har svært få garantier for motpartens gode hensikter, og at man selvsagt gjør seg sårbar ved å stole på en tidligere fiendes blå øyne. Mot dette vil integrasjonstilhengerne hevde at det vil være i aktørenes langsiktige interesse å opptre konstruktivt og i samsvar med sine forpliktelser, fordi de er økonomisk og sikkerhetspolitisk avhengig av hverandre. Hvis man ikke har tillit til de andre aktørene, vil man heller ikke få tillit tilbake.

Det er ikke dermed sagt NATO og EU ikke trenger å gjennomgå sine sanksjonsmekanismer i lys av de pågående utvidelsesprosessene. EU har satt mye inn på å sikre at nye medlemsland ikke utnytter Unionen eller tar lett på sine forpliktelser. NATO på sin side har ikke hatt tradisjon for å bruke sanksjoner som et pressmiddel i innenrikspolitiske spørsmål. Som en av svært få internasjonale organisasjoner har NATO i dag ingen prosedyrer for å håndtere medlemsland som ikke etterlever organisasjonens regler og standarder. Ettersom NATO er en konsensus-basert organisasjon, er det i praksis umulig å suspendere eller ekskludere et medlemsland som bryter sine forpliktelser, fordi intet land vil stemme for sanksjoner mot seg selv.³⁸

Samtidig er det klart at et sikkerhetsfellesskap ikke kan basere seg på en trussel om sanksjoner. Fellesskapet må basere seg på *gjensidig tillit* og en *kollektiv identitet*. Den kollektive identiteten er i høy grad et resultat av gjensidig tillit, på samme måte som gjensidig tillit i høy grad er et resultat av en kollektiv identitet (Adler/ Barnett 1998: 45 - 46). Tilliten og identiteten må bygges opp over tid, og integrasjonen må forankres i en gjensidig overbevisning om at dette er i aktørenes langsiktige interesse. Russisk medlemskap i NATO og/eller EU vil neppe komme på tale før Russland over tid har vist evne og vilje til å samhandle med vestlige institusjoner, eller før Vesten over tid har vist evne og vilje til å samhandle med Russland.

³⁷ Neo-realismen baserer seg ifølge en av sine fremste talsmenn på fem grunnleggende teser: (1) At forholdet mellom stater best kan beskrives som et anarki; (2) at stater besitter militære kapasiteter av offensiv natur; (3) at stater er usikre på, og dermed mistenksomme overfor, andre stater; (4) at stater først og fremst er motivert av et overlevelsesbehov og derfor vil gjøre hva de kan for å forsvare sin suverenitet; og (5) at stater er "instrumentelt rasjonelle", dvs. at de handler strategisk for å overleve (Mearsheimer 1994/95: 10-11).

³⁸ For å bøte på dette har det fra forskerhold vært foreslått å opprette en overvåkningskomite for etterlevelse av medlemskapsforpliktelser, og innføre en sanksjonsmekanisme basert på prinsippet om "konsensus minus en" (Wallander 2002: 3 - 7). Dette vil kunne gjøre NATO til en mer effektiv organisasjon, også militært, i tillegg til at det vil gjøre russisk medlemskap noe mindre risikabelt.

I lys av de mange usikkerhetsmomentene som knytter seg til Russlands fremtidige utvikling, og ikke minst de vestlige institusjonenes indre utvikling, er det ingen gitt å spå *om*, eller eventuelt *når*, det russisk-vestlige integrasjonsprosjektet vil føre frem til en tilstand som kan karakteriseres som et sikkerhetsfelleskap. Med referanse til Adler og Barnetts tre faser i fremveksten av sikkerhetsfelleskap (Adler/Barnett 1998: 50 - 57), kan det synes som om man nå – dvs. etter 11. september 2001 – er i ferd med å avslutte begynnerfasen ("nascent phase") og ta steget over i en vekstfase ("ascendant phase") som er ment å lede frem mot en moden fase ("mature phase"). Eller for å bruke Winston Churchills velkjente ord fra 1942:

"This is not the end. It is not even the beginning of the end. But it is, perhaps, the end of the beginning" (Churchill 1943: 214).

LITTERATUR

- Adler, Emanuel & Michael Barnett (1998) *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press
- Antonenko, Oksana (2001-2002) Putin's Gamble, *Survival*, Vol 43, No. 2, s. 49 – 60
- Arbatov, Aleksej Grigorijevitsj (1998) *Rossijskaja natsional'naja ideja i vnesjnaja politika. Mify i real'nosti*, Moskva: Moskovskij obsjtsjestvennyj naustsnyj fond
- Baker, James (2002) Russia in NATO, *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 1, s. 95 – 103
- Baranovsky, Vladimir (2000) Russia: a part of Europe or apart from Europe? *International Affairs*, Vol. 76, No. 3, s. 443 - 458
- Barannovsky, Vladimir (2002): *Russia's Attitudes Towards the EU. Political Aspects*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, No. 15
- BBC (1999) Russia Suspends Relations with NATO, *BBC Summary of World Broadcast*, 30. mars
- Bell, Coral (1994) Why an Expanded NATO must include Russia, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 17, No. 4, s. 27 - 41
- Belton, Catherine (2002) Russia's record exports have the EU, for one, alarmed, *Business Week*, 4. november
- Bering, Helle (2002) The new, bigger NATO: fears v. facts, *Sage Public Administration Abstracts*, Vol. 29, No. 2, s. 157 - 304
- Borko, Yuri (2001) The European Union's Common Strategy on Russia: a Russian View i Hiski Haukkala og Sergej Medvedev (red): *The EU Common Strategy on Russia*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, No. 11, s. 117 - 143
- Brzezinski, Zbigniew (2001) Strategic Dialogue in St. Petersburg, *Washington Post* 5. januar
- Burgess, J.P. / Ola Tunander (ed) (2000) *European Security Identities – Contested Understandings of EU and NATO*, PRIO Report 2/2000, Oslo
- Bunn, George et al (1997) An Open Letter to U.S. President Bill Clinton, 26. juni, <http://www.wf.org/anopenletter.htm>
- Buzan, Barry (1991) *People, States & Fear. An Agenda for International Security Studies in the*

Post-Cold War Era, New York: Harvester Wheatsheaf

Churchill, Winston (1943) *The End of the Beginning. War Speeches by the Right Honourable Winston S. Churchill*, London: Cassell and company

Crawford, Beverly (ed) (1992) *The Future of European Security*, University of California

Croft, Stuart et al (1999) *The enlargement of Europe*, Manchester: Manchester University Press

Dannreuther, Roland (1999-2000) Escaping the Enlargement Trap in NATO-Russian Relations, *Survival*, Vol. 41, No. 4, s. 145 - 64

De Spiegeleire, Stephan: Recoupling Russia: Staying the Course. Europa's Security Relationship with Russia (paper), ISS/CEPS European Security Forum, Brussel, 14. januar 2002

Dempsey, Judy (2001a) NATO Mulls New Shift in Moscow Over Membership, *Financial Times*, 28. september

Dempsey, Judy (2001b) Disarray in NATO over Russia Entry Prospects, *Financial Times*, 28. september

Deutsch, Karl et al (1966) Political Community and the North-Atlantic Area i Karl Deutsch et al: *International Political Communities*, New York: Anchor Books, s. 1 – 91

Dokken, Karin (2001): Integrasjon mellom stater i Jon Hovi/Raino Malnes (red): *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*, Oslo: Abstrakt forlag, s. 245 – 268

European Commission (1999) Common Strategy of the European Union on Russia, 4. juni, http://europa.eu.int/comm/external_relations/cecca/com_strat/russia_99.pdf

European Commission (2002) Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of Russia, Brussel, 11. november 2002, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm

European Commission (1997) *The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s50000.htm>

European Commission (2001) The EU and Kaliningrad. Communication from the Commission to the Council”, Brussel, 17. januar 2001, http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026en01.pdf

Feifer, Gregory (2002) Analysts Say Moscow Spins and Loses Game over Kaliningrad, *Johnson's Russia List*, No. 6555, 16. november

Fritch, Paul (2002) New Beginnings, NATO Review, Vol. 50, No. 2,
<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/analysis.html>

Glinski-Vasiliev, Dmitri (2001) The Myth of the New Détente: The Roots of Putin's Pro-U.S. Policy, *PONARS Policy Memo*, No. 239, 25. januar 2002

Glinski-Vasiliev, Dmitrij (2000) Rassjirenje Severo-Atlanitsjeskogo al'jansa na vostok i Dmirtij Trenin (red) *Rossija i osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope: Vstupaja v XXI vek*, Moskva: Moskovskij Tsentr Karnegi, s. 101 - 131

Godzimirski, Jakub (2002) 11 September 2001 and the shift in Russia's policy towards NATO, Den norske atlanterhavskomite, Det sikkerhetspolitiske bibliotek, No. 7

Goodby, James, Petrus Buwalda & Dmitri Trenin (2002) *A Strategy for Stable Peace*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press

Gorbachev, Mikhail (1995) *Memoirs*, London: Transworld Publishers

Grusjko, Aleksandr (2002) Rossija – NATO. 'Dvatsatka', kazjetsja, zarabotala, *Mezhdunarodnaja zjizn'*, No. 7, s. 87 - 94

Haukkala, Hiski (2000) The Making of the European Union's Common Strategy on Russia, *UPI Working Papers*, No. 28

Ivanov, Jevgenij (1999) My ne izdiventsy, a zrelye partnery, *Kommersant Vlast'* (Moskva), No. 41, 19. oktober, s. 11

Janov, Aleksandr (2002) Ne stoit rubit' okno v Evropu. Nado slomat' stenu, *Nezavisimaja gazeta*, 25. juni, s. 11

Khudoley, K. (2001) Russia, NATO, and the European Union, *Peace Research Abstracts* 38, No. 5 (2001), s. 603 - 751

Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster

Kjølberg, Anders (2002) Russland og terrorismen, *Fokus*, No. 1

Knutsen, Bjørn Olav (2002) Utvidelse av EU og NATO – to sider av samme sak? *Fokus*, No. 2

Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti (1997) *Rossijskaja gazeta* 26. desember

Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii (2000a), *Nezavisimoe vojennoe obozrenie* 14. januar

- Kontseptsija vnesjnej politiki Rossijskoj Federatsii (2000b), Moskva, 10. juni 2000, <http://www.in.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osnvnpol>
- Kull, Steven (1998) *Seeking a New Balance*, College Park, Md.: Program on International Policy Attitudes, School of Public Affairs, University of Maryland
- Kupchan, Charles A. (1999) Turning Adversity into Advantage: Russia in Nato i Mathias Jopp & Hanna Ojanen: *European Security Integration: Implications for Non-alignment and Alliances*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP (Helsinki), Vol. 3, s. 215 - 235
- Kupchan, Charles A./Kupchan, Clifford (1995) The Promise of Collective Security, *International Security*, Vol. 20, No. 1, s. 52 - 61
- Kydd, Andrew (2001) Trust building, trust breaking: the dilemma of NATO enlargement, *International Organization*, Vol. 55, No. 4, s. 801 - 828
- Lesjukov, Igor (2000) Rossija i Evropejskij Sojuz: strategija vzaimootnosjenij i Dmitrij Trenin (red): *Rossija i osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope*, Moskva: Moskovskij Tsentr Karnegi
- Likhatsjov, Vasilij (2000) Rossija i Evropeiskij Sojuz v strategitsjeskoj perspektive, *Mezjdunarodnaja zjizn'*, No. 1, s. 40 - 49
- Light, Margot et al (2000) Russia and the Dual Expansion of Europe, *ESRC 'One Europe or Several?' Policy Paper*, No. 2, <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/LightP2.PDF>
- MacFarlane, S. Neil (2001) NATO in Russia's Relations with the West, *Security Dialogue*, Vol. 32, No. 3, s. 281 - 296
- Matser, Willem (2001) Towards a new strategic partnership, *NATO Review*, Vol. 49, No. 4, s. 19 - 21
- Mearsheimer, John J. (1994/95) The False Promise of International Institutions, *International Security*, Vol. 19, No. 3, s. 5 - 49
- Meier, Oliver et al (1997) The NATO-Russia Permanent Joint Council – Dialogue or Discord? *BITS Policy Note 97/2*, <http://www.bits.de/public/policynote/pn97-2.htm>
- NATO (1999) The Alliance's Strategic Concept, *NATO Handbook 1999*, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>
- NATO (1997) Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Paris, 27. mai, <http://www.nato.int/docu/basictxt/fndact-a.htm>

NATO (2002) NATO-Russia Relations. A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation, Roma 28. mai 2002, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm>

NATO (1994) Partnership for Peace: Framework Document, Brussel, 10. – 11. januar 1994, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>

NATO (1995) Study on NATO Enlargement, Brussel, 3. september 1995, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>

Osborn, Andrew (2002) Russia warns of rift with EU over Kaliningrad visas, *The Guardian*, 5. september 2002

Patten, Chris (2001) The EU and Russia – The way ahead (tale i Moskva 18. januar 2001), http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_01_11.htm

Pikayev, Alexander A. (2001) September 11 and the Challenge of Integrating Russia into the West, *PONARS Policy Memo*, No. 227

Putin, Vladimir (2002) Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federatsii V.V. Putina Federal'nomy Sobraniju Roossijskoj Federatsii, *Mezhdunarodnaja zjizn'*, No 5, s. 3 - 18

Reuters (2002) Russia's hostage behaviour dismays EU diplomats, 30. oktober, gjengitt i *Johnson's Russia List*, No. 6532, 31. oktober

Rogov, Sergei (1998) *Russia as the Eurasian bridge: challenges of Russia's integration into the world community*, Center for Naval Analyses, Report No. AD-A360 579

Russian Federation (1999) Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010), http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm

Spiegeleire, Stefan De (2002) Recoupling Russia: Staying the Course. Europe's Security Relationship with Russia, Paper prepared for the ISSS/CEPS European Security Forum, Brussel, 14. januar 2002, <http://www.eusec.org/spiegeleire.htm>

Splidsboel Hansen, Flemming (2001) Rusland og EU, *Nordisk Østforum*, No 1, 2001, s. 51 - 60

Stepanova, Ekaterina (2000) Rossija I antikrizisnaja programma NATO posle okontsjania cholodnoj vojny i Dmitrij Trenin (red): *Rossija i osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope*, Moskva: Moskovskij Tsentr Karnegi

Straus, Ira (2001a) Adaptation or Integration: The fallacy of relying on one-way adaptation from Russia, *Johnson's Russia List*, No. 4012, 8. januar

Straus, Ira (1997) Introduction: The Evolution of the Discussion on NATO-Russia Relations, innlegg ved seminaret *Russia and NATO*, Georgetown University, februar 1997, <http://www.fas.org/man/nato/ceern/introduction.htm>

Straus, Ira (2001b) Western Common Homes and Russian National Identities: How Far East Can the EU and NATO Go, and Where Does That Leave Russia? *European Security*, Vol. 10, No. 4, s. 1 – 44

Talbott, Strobe (2002) From Prague to Baghdad: NATO at Risk, *Foreign Affairs*, Vol. 81. No. 6, s. 46 - 57

Tilly, Charles (1998) *Durable Inequality*, Berkeley: California University Press

Tkatsjenko, Stanislav (2000) Rassjirenje ES i voprosy bezopasnosti Rossii i Dmitrij Trenin (red): *Rossija I osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope*, Moskva: Moskovskij Tsentr Karnegi

Tsakaloyannis, Panos (1996) *The European Union as a security community*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Trenin, Dmitri (2002) *The End of Eurasia. Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace

Trenin, Dmitrij (2000) *Rossija i osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope: Vstupaja v XXI vek*, Moskva: Moskovskij Tsentr Karnegi

Vahl, Marius (2001) Just Good Friends? The EU-Russian “Strategic Partnership” and the Northern Dimension, *CEPS Working Document*, No. 166, <http://www.ceps.be/Pubs/2001/wd166.pdf>

Vershow, Alexander (2002) Transforming NATO-Russia Relations, *U.S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 1, s. 10 - 12

Wallander, Celeste A. (2002) NATO's Price, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6, s. 2 – 8

Wallander, Celeste A. (2001) The Russia-NATO Relationship: Is It Worth Another Try? *PONARS Policy Memo*, No. 219

Weber, Steve (1992) Does NATO have a future i Crawford, Beverly (ed): *The Future of European Security*, University of California 1992, s. 360 – 395

Whall, Victoria (2002) Will the Bubble Burst at the Russia-U.S. Summit? *CDI Russia Weekly*, No. 206, <http://www.cdi.org/russia/2002.cfm>

Wilhelmsen, Julie (2002) *A Russian-Western Security Community? Possibilities and Obstacles*, FFI Rapport, No. 2002/04917

Yanov, Alexander (2001) Window of Opportunity: Reflections on an Idea Fashionable in the West, *European Security*, Vol. 10, No. 3, s. 18 - 33

Yesson, Erik (2001) NATO, EU and Russia: Reforming Europe's Security Institutions, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 2, s 197 - 221

Zelikow, Philip (1996) The Masque of Institutions, *Survival*, Vol. 38, No. 1, s. 6 - 18

FORDELINGSLISTE

FFISYS
Dato: 11. desember 2002

RAPPORTTYPE (KRYSS AV)			RAPPORT NR.	REFERANSE	RAPPORTENS DATO	
<input checked="" type="checkbox"/>	RAPP	<input type="checkbox"/> NOTAT	<input type="checkbox"/> RR	2003/00369	FFISYS/847/161.1	3. februar 2003
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD				ANTALL TRYKTE UTSTEDT	ANTALL SIDER	
UGRADERT				85	64	
RAPPORTENS TITTEL				FORFATTER(E)		
RUSSLANDS FORHOLD TIL NATO OG EU: PÅ VEI MOT ET SIKKERHETSFELLESSKAP?				ÅTLAND Kristian		
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF				FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:		
Bent Erik Bakken				Ragnvald H. Solstrand		

EKSTERN FORDELING
INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Forsvarsdepartementet	9		FFI-Bibl
1		v/Kjersti Klæboe	1		FFI-ledelse
1		v/Jan Flæte	1		FFIE
1		v/Rolf Arne Billington	5		FFISYS
			1		FFIBM
1		Utenriksdepartementet	1		FFIN
1		v/Erik Svedahl	10		Forfattereksemplar(er)
1		v/Anne Lene Dale Sandsten	7		Restopplag til Biblioteket
1		Statsministerens kontor/Internasjonal avdeling			Elektronisk fordeling:
					FFI-veven
1		Stortinget			Ragnvald H. Solstrand (RHS)
1		Internasjonal avdeling v/ Henrik Foyen Skjerve			Bent Erik Bakken (BEB)
1		Utenrikskomiteen			Espen Skjelland (ESd)
1		Forsvarskomiteen			Jan Erik Torp (JET)
					Laila Bokhari (LBo)
1		FO			Tor Bukkvoll (TBu)
1		FO/FST			Thomas Hegghammer (ThH)
1		v/Kommandørkaptein Geir Myrset			Iver Johansen (IJo)
1		v/Kommandørkaptein Geir Iden			Anders Kjørberg (AKj)
					Bjørn Olav Knutsen (BOK)
1		FO/E			Brynjar Lia (BLi)
1		v/Bjørn Heimsjø			Tore Nyhamar (TNy)
1		v/Torfinn Stenseth			Terje Wahl (TeW)
1		v/Thomas Devold			Julie Wilhelmsen (JuW)
1		v/Henning Johansen			Kristian Åtland (KAt)
1		FHS			
1		v/Oberstløytnant Finn Horvei			
1		FSTS			
1		v/Oberstløytnant Harald Håvoll			
1		IFS			
1		FSES			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		FAFO, Postboks 2942 Tøyen, 0608 Oslo			
		Universitetet i Oslo			
1		Institutt for statsvitenskap v/Anton Steen			
1		Institutt for østeuropeiske og orientalske studier v/Pål Kolstø			
		Universitetet i Tromsø			
1		v/Arne Kommisrud			
		Universitetet i Trondheim			
1		Institutt for sosiologi og statsvitenskap v/Nils Petter Gleditsh			
		Universitetet i Bergen			
1		Institutt for sammenlignende politikk			
1		Folk og Forsvar, Arbeidersamfunnets plass 1C, 0181 Oslo			
1		DNAK, Fridtjof Nansens plass 6, 0160 Oslo			
1		Europaprogrammet, Postboks 6877 St Olavs plass, 0130 Oslo			
1		Nobelinstituttet, Drammensveien 19, 0255 Oslo			
1		FNI, Postboks 326, 1324 Lysaker			
5		NUPI v/Helge Blakkisrud, Postboks 8159 Dep, 0033 Oslo			
1		PRIO, Fuglehauggata 11, 0260 Oslo			
1		FOI, Tegeluddsvägen 31, S-172 90 Stockholm, Sverige			
1		Försvarshögskolan v/ Nils Marius Rekkedal, Boks 27805, SE-11593			
1		Kgl. norsk ambassade, Moskva, c/o kurer tjenesten, UD, Postboks 8114 Dep, 0032 Oslo			
1		NATO-delegasjonen, Brussel v/ Leif Holger Larsen c/o kurer tjenesten, UD, Postboks 8114 Dep, 0032 Oslo			
1		EU-delegasjonen, Brussel c/o kurer tjenesten UD, Postboks 8114 Dep, 0032 Oslo			
1		Ambassadør Anders Helseth Magnus Bergs gt. 4, 0266 Oslo			