

FFI RAPPORT

RUSSLAND OG USA I SENTRAL-ASIA: SAMARBEID ELLER RIVALISERING?

JEPPESEN Morten

FFI/RAPPORT-2004/00644

FFISYS/847/044

Godkjent
Kjeller 27. februar 2004

Espen Skjelland
Forskningssjef

**RUSSLAND OG USA I SENTRAL-ASIA:
SAMARBEID ELLER RIVALISERING?**

JEPPESEN Morten

FFI/RAPPORT-2004/00644

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-2004/00644	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 44
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/847/044	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE RUSSLAND OG USA I SENTRAL-ASIA: SAMARBEID ELLER RIVALISERING? RUSSIA AND THE UNITED STATES IN CENTRAL ASIA: COOPERATION OR CONFLICT?		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) JEPPESEN Morten		
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>Central Asia</u>	b) <u>Sentral-Asia</u>	
c) <u>The United States</u>	c) <u>USA</u>	
d) <u>Security politics</u>	d) <u>Sikkerhetspolitikk</u>	
e) <u>Security integration</u>	e) <u>Sikkerhetsintegrasjon</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT This report analyses the relationship between Russia and the United States in Central Asia. It explores the implications of a generally improved environment for Russian-US (security) cooperation in a region where interaction between them has traditionally been characterised by conflicting interests and the pursuit of incompatible goals and objectives. Central elements are a discussion of similarities and differences in their security thinking and an attempt to identify Russian and US interests and objectives in the region in a post-September 11 setting. The report also discusses implications of US-Russian cooperation and non-cooperation in Central Asia for Russian-Western integration in general, and whether their interaction in this region may promote or inhibit the establishment of a broader Russian-Western security community. Findings indicate that cooperation between Russia and the US in Central Asia is still severely constrained by conflicting interests, incompatible objectives and competition over politico-military influence. This is reflected in the establishment and strengthening of security ties and politico-military alliances "away from each other" – even in cases where interests and agendas seem to coincide. Differences in security thinking or perception of threats/risks stemming from the region, combined with conflicting geopolitical and economic interests, confine the potential for closer (security) cooperation. The lack of a shared vision/perspective and the absence of an internally based consensus regarding the rationale for closer US-Russian partnership may also inhibit the establishment of a Russian-Western security community.		
9) DATE February 27, 2004	AUTHORIZED BY This page only Espen Skjelland	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0836-4

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	SENTRALE ANTAKELSER OG PRESISERINGER	9
3	SENTRAL-ASIA SOM ARENA FOR SIKKERHETSUTFORDRINGER OG MØTEPlass FOR RUSSISKE OG AMERIKANSKE INTERESSER	13
3.1	Sentral-Asia i russisk og vestlig sikkerhetstenkning	13
3.2	USA og Sentral-Asia før og etter 11. september	18
3.3	Rusland og Sentral-Asia før og etter 11. september	22
4	SENTRAL-ASIA SOM INDIKATOR PÅ VILJE TIL TETTERE SAMARBEID	27
4.1	Komplementære samarbeidsstrukturer og betydningen av legitimitet	29
4.2	Betydningen av normer for fremveksten av et sikkerhetsfelleskap	34
4.3	Sikkerhetsfelleskap i Europa – motsetninger og konflikt i Sentral- Asia?	37
5	MOT ET RUSSISK-VESTLIG SIKKERHETSFELLESSKAP? OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	39
	LITTERATUR	43

RUSSLAND OG USA I SENTRAL-ASIA: SAMARBEID ELLER RIVALISERING?

1 INNLEDNING

Forholdet mellom USA og statene i Vest-Europa er blitt beskrevet som et 'sikkerhetsfelleskap'. Med dette begrepet forstår man en gruppe stater som oppfatter at bruk av (omfattende) militær makt for å løse uenigheter og konflikter innad i gruppen, er helt utenkelig. Denne oppfatningen reflekterer en grunnleggende gjensidig tillit mellom statene og en følelse av fellesskap rundt et sett "spilleregler" – institusjoner og normer – som regulerer forholdet mellom dem. Spillereglene kan betraktes som formelle og uformelle retningslinjer for hvordan statene skal gå frem for å løse innbyrdes konflikter, og sier noe om hva som er "akseptabel" atferd innenfor fellesskapet. Eksistensen av et sikkerhetsfelleskap betyr m.a.o. *ikke* at statene alltid har identiske eller sammenfallende interesser. Et sikkerhetsfelleskap innebærer bare at det finnes en gjensidig forventning mellom statene om at motsetninger og interessekonflikter løses på fredelig vis, dvs. gjennom politisk dialog, tautrekking og forhandlinger.¹

Med oppløsningen av Sovjetunionen og slutten på den kalde krigen ble rammebetingelsene for europeisk sikkerhet radikalt endret. 1990-tallet var preget av en gradvis tilnærming mellom det tidligere "Vest" og "Øst" og av stadig tettere kontakt og samhandling på tvers av det tidligere Jernteppet, bl.a. gjennom utvidelsene av NATO og EU. Denne utviklingen kan forstås som en prosess hvor statene i Sentral- og Øst-Europa gradvis blir integrert i det vestlige sosiale systemet gjennom tilslutning til Vestens institusjoner og inkorporering av liberale normer og verdier i disse statenes nye nasjonale identitet. I henhold til tesen om at etablerte sikkerhetsfelleskap kan utvides gjennom økt kommunikasjon og samhandling med aktører som i utgangspunktet står utenfor fellesskapet, ligger muligheten åpen for at Sentral- og Øst-Europa, inkludert Russland, i fremtiden kan bli en integrert del av et større, mer "all-europeisk", sikkerhetsfelleskap.

FFIs prosjekt 847 *Russland – samarbeidspartner og utfordrer* har som mål å belyse ulike aspekter ved det russisk-vestlige integrasjonsprosjektet, herunder betingelsene for at Russland og Vesten i fremtiden skal kunne inngå i et mer overgripende sikkerhetsfelleskap. Med andre ord: Hva skal til for at Russland og Vesten kan utvikle en slik grad av gjensidig tillit, samarbeid og integrasjon at militære konflikter mellom dem i praksis kan utelukkes? Problemstillingen er helt fundamental med tanke på hvordan bl.a. Norge skal innrette sin fremtidige forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Denne rapporten inngår i prosjektet og drøfter Sentral-Asia som arena for fremtidig samarbeid og integrasjon mellom Russland og Vesten. Den tar utgangspunkt i tesen om at Sentral-Asia er

¹ Begrepet 'sikkerhetsfelleskap' ble lansert av den amerikanske statsviteren Karl Deutsch på slutten av 1950-tallet (Deutsch et al. 1957), men fikk sin renesanse gjennom boken *Security Communities* i 1998 (Adler og Barnett (red) 1998). For en nærmere drøfting av begrepet i en russisk-vestlig kontekst, se Julie Wilhelmsen: *A Russian-Western security community? Possibilities and obstacles* (FFI-rapport 2002/04917).

et relativt avgrenset geografisk område hvor russiske og vestlige interesser ”møtes”, og hvor det ventelig fortsatt vil eksistere både sammenfallende og motstridende interesser. Hvordan vil kommunikasjon og samhandling mellom Russland og Vesten i forhold til Sentral-Asia kunne påvirke muligheten for etablering en felles sikkerhetspolitisk identitet som gjør at væpnet konflikt mellom de to kan utelukkes?



Figur 1: Kart over Sentral-Asia (Kilde: www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth/cis_central_asia_pol_95.jpg)

Sentral-Asia, som frem til 1991 var en integrert del av Sovjetunionen, består av fem uavhengige stater: Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan, se figur 1.

Utviklingen på 1990-tallet avdekket en gjensidig skepsis mellom Russland og Vesten knyttet til hverandres politikk og antatte interesser i regionen. Det har også vært et betydelig innslag av rivalisering, i første rekke mellom Russland og USA, om politisk, militær og økonomisk innflytelse i området. Dette har bidratt til å komplisere forholdet mellom Russland og Vesten mer generelt. På den annen side har man etablert flere samarbeidstiltak og -strukturer i Sentral-Asia som viser at partene også har enkelte *felles* interesser og målsetninger knyttet til bl.a. fred og stabilitet og implementering av demokrati og menneskerettigheter i regionen. Innslaget av felles interesser og målsetninger gir grunnlag for en viss optimisme med hensyn til fremtidig samarbeid.

Hovedproblemstillingen i denne rapporten er i hvilken grad og på hvilken måte utviklingstrekk i og omkring Sentral-Asia og i Russlands og Vestens engasjement i regionen vil kunne fremme eller undergrave utsikten til et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap. Denne problemstillingen er særlig aktuell i lys av de endringer som har funnet sted i russisk utenrikspolitikk under president Putin og ikke minst i forholdet mellom Russland og Vesten etter 11. september 2001. Putin har lagt seg på en linje som kjennetegnes av ikke-konfrontasjon og en generell nedtoning av tradisjonelle motsetninger i forhold til Vesten og et uttrykt ønske om tettere russisk integrering i vestlige strukturer (G-8, WTO, NATO/NRC² m.fl.). Terrorangrepene mot USA i 2001 bidro på sin side til å synliggjøre internasjonal terrorisme som en felles sikkerhetspolitisk utfordring for Russland og Vesten. Dette har i sin tur medført felles tiltak i kampen mot dette ondet – globalt, men i første rekke i tilknytning til den internasjonale militære operasjonen i Afghanistan.

Nyorienteringen i russisk utenrikspolitikk og terroranslagene mot USA har derfor ført Russland og Vesten ”nærmere hverandre” i sikkerhetspolitisk forstand. Men hvor dypt stikker det nye samarbeidet? Hvor lenge vil effekten av 11. september gjøre seg gjeldende? Og hva betyr Putins utenrikspolitiske linje for forholdet mellom Russland og Vesten i Sentral-Asia? Nettopp denne regionen kan være en lakmestest for hvor omfattende samarbeidet mellom de to kan bli, eller for hvor ”nært” Russland og Vesten kan komme hverandre. Den ”nye” trusselen fra internasjonal terrorisme og koplingen til radikal politisk islam har synliggjort Sentral-Asias betydning for internasjonal sikkerhet, og kommer på toppen av et allerede komplekst bilde i regionen. Denne analysen forsøker å forstå nettopp brytningen mellom ulike samarbeids- og konfliktdimensjoner i forholdet mellom Russland og Vesten i Sentral-Asia, og drøfter faktorer som kan bidra til å fremme eller undergrave utviklingen av et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap.

Rapporten har følgende oppbygning: Kapittel 2 gir noen presiseringer og antakelser som ligger til grunn for valg av tilnærming og fokus i analysen. Kapittel 3 belyser likheter og forskjeller i Russlands og Vestens sikkerhetstenkning i forhold til Sentral-Asia, og diskuterer ulike russiske og amerikanske interesser som grunnlag for de to landenes politiske og militære engasjement i regionen. Kapittel 4 drøfter hvorvidt og i hvilken grad de to hovedaktørene synes å bevege seg i retning av et mer varig og dyptgripende samarbeid, samt hvordan/i hvilken grad grunnleggende interessemotsetninger og forskjeller i sikkerhetstenkningen kan virke begrensende på fremtidig samarbeid og integrasjon. Kapittel 5 gir noen avsluttende betraktninger omkring utsikten til et overgripende russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap med utgangspunkt i analysen av Sentral-Asia.

2 SENTRALE ANTAKELSER OG PRESISERINGER

I analyser av internasjonal politikk er det ikke uvanlig å ta utgangspunkt i statsnivået og å betrakte statene som rasjonelle aktører som handler konsistent over tid med utgangspunkt i interesser som er generert gjennom en intern/nasjonal beslutningsprosess. En slik forenkling bidrar ofte til at komplekse årsakssammenhenger og drivkrefter bak et lands utenrikspolitikk ikke kommer godt nok frem. Den kan også føre til at forholdet mellom aktører på flere nivåer,

² NRC: NATO-Russia Council. Etablert med basis i den såkalte Roma-deklarasjonen av 28. mai 2002.

og samhandlingen mellom f.eks. enkeltstater og organisasjoner, allianser eller større grupper av stater, vanskelig lar seg beskrive eller forklare på en fullstendig måte.

En mindre streng forutsetning er å betrakte stater som de ”mest sentrale” aktørene, men samtidig akseptere at andre aktører (f.eks. enkeltpersoner, interessegrupper, byråkratiske strukturer, internasjonale organisasjoner m.m.) påvirker staters utenrikspolitikk og dermed også forholdet mellom stater og/eller grupper av stater. Tilsvarende kan man legge til grunn at staters utenrikspolitikk vil kunne endre seg over tid, og at hva som oppfattes som ”rasjonelt”, også kan endre innhold. Analysen nedenfor tar utgangspunkt i denne typen mindre strenge antakelser.

Rapporten tar sikte på å belyse forholdet mellom Russland og Vesten i en region som består av fem uavhengige stater. Det gjør det komplisert å holde ulike aktører og nivåer fra hverandre. Det synes derfor nødvendig å gjøre noen forutsetninger og forenklinger også i denne analysen. Når det gjelder *Russland*, antas det at presidenten er den sentrale beslutningstaker og kan betraktes som en autoritativ stemme med hensyn til hva som er ”offisiell” russisk politikk. Det finnes likevel en rekke andre premissleverandører og forhold på den hjemlige arena som påvirker Russlands utenrikspolitiske handlingsrom og dermed også utformingen av landets politikk i forhold til Sentral-Asia. Analysen forsøker derfor å vise hvordan enkelte sentrale aktører influerer på det politiske og militære forholdet til USA og Vesten i denne regionen.

Sentral-Asia blir her betraktet mer som en regional arena og et ”objekt” for russiske og vestlige interesser enn som (én eller flere) selvstendige aktør(er). Analysen tegner m.a.o. regionen med litt ”bred penn” og belyser bare i begrenset grad interne forhold i de fem republikkene og i deres respektive forhold til omverdenen. Dette representerer naturligvis en grov forenkling. Alle de fem statene har sin egen utenrikspolitikk, og nettopp forholdet til Russland og USA brukes i noen grad instrumentelt til å fremme ulike nasjonale målsetninger. Dette skjer ved at enkelte av statene spiller på vekslende allianser og setter de to stormaktene opp mot hverandre med sikte på å maksimere egen nytte. Regionen kan også beskrives ut fra en indre sikkerhetsdynamikk hvor bl.a. rivaliseringen mellom Kasakhstan og Usbekistan om regional innflytelse utgjør en viktig komponent (Allison og Jonson 2001: 8). Med bakgrunn i den overordnede problemstillingen i denne rapporten er det likevel valgt en analytisk tilnærming som tar utgangspunkt i Sentral-Asia som en geografisk arena hvor Russland og Vesten er sentrale utenforstående aktører, og hvor nettopp forholdet mellom disse er avgjørende for en rekke politiske prosesser og utfall.

Når det gjelder begreper som ’Vesten’ og ’Europa’, er det et åpenbart problem at ingen av disse har et entydig geografisk innhold. Svaret på spørsmålet om hvilke stater som inngår i Vesten og Europa, er betinget av hvilket fenomen man studerer, dvs. om man ser på sikkerhetspolitikk, økonomiske forhold, kultur, identitet eller annet. For enkelthets skyld vil ’Vesten’ i denne sammenheng si USA og de deler av Europa som dekkes av NATOs og EUs medlemskap pr. januar 2004. Med ’Europa’ forstås det tradisjonelle Vest-Europa og de statene i Sentral- og Øst-Europa som er blitt medlem i NATO og/eller EU, eller som er stilt i utsikt til medlemskap i én eller begge institusjoner de nærmeste årene. Selv om disse avgrensningene kan diskuteres, fremstår de som både formålstjenlige og tilstrekkelig entydige til å belyse problemstillingene i

denne rapporten. Russland er i utgangspunktet å betrakte som utenfor både Vesten og Europa.

En annen åpenbar innvending mot bruk av begrepene 'Europa' og 'Vesten' er at ingen av disse kan oppfattes som enhetlige eller rasjonelle aktører – med bl.a. oppfatninger og handlinger – i forhold til Russland. Det er f.eks. store ulikheter – mellom USA og Europa, innad i Europa, og internt i mange vestlige land – når det gjelder synet på Russland og hvilken politikk Vesten bør legge opp til vis-à-vis naboen i øst. På den annen side kan det argumenteres for at både 'Europa' og 'Vesten' inngår i konvensjonell språkbruk og ofte blir tillagt en grad av kollektiv rasjonalitet, ikke minst når det gjelder forholdet til Russland. Det finnes f.eks. konsultasjonsmekanismer og møteplasser innad i det vestlige fellesskapet som bidrar til koordinering av politiske initiativ og tiltak og til å redusere mangfoldet av synspunkt og preferanser slik at man får etablert det vi kan kalle "Vestens" politikk. For analyseformål kan det ofte være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i denne typen forenklinger og konvensjonelle generaliseringer.

En sentral antakelse i denne rapporten er at Europa/EU i overskuelig fremtid bare i begrenset grad vil engasjere seg militært og/eller i spørsmål av mer tradisjonell sikkerhetspolitisk karakter (i.e. "hard security") i Sentral-Asia. Til grunn for denne antakelsen ligger en utbredt skepsis i dagens Europa med hensyn til å engasjere seg militært langt fra Europas "nærområder", men også forventede begrensninger i et utvidet EUs militære kapasiteter og i unionens mulighet til å enes om en ambisiøs utenriks- og sikkerhetspolitisk agenda. I den grad EU/europeiske aktører vil ha politisk fokus på og engasjere seg i den regionale utviklingen i Sentral-Asia, er det grunn til å anta at dette vil være diktert av 1) økonomiske interesser knyttet til petroleumssektoren og Europas ønske om stabil tilgang på energi/gassleveranser fra regionen og/eller 2) hensynet til menneskerettigheter, understøttelse av den videre demokratiseringsprosessen og styrking av den politiske, økonomiske og sosiale utviklingen i de sentralasiatiske statene (i.e. "soft security").

Det legges m.a.o. til grunn at problemstillinger knyttet til hvilken vei utviklingen går i forholdet mellom Russland og Vesten i Sentral-Asia i stor grad vil kunne avledes av utviklingen i det bilaterale forholdet mellom Russland og USA og deres respektive interesser og engasjement i regionen. Til grunn for denne antakelsen ligger også erkjennelsen av at USA i dag kan betraktes som verdens eneste supermakt, og at Washington i motsetning til de fleste andre aktører besitter både evne og vilje til å tenke og ikke minst handle globalt. Det blir derfor særlig viktig å belyse hvordan USAs interesser og ambisjoner i det postsovjetske rom, og i Sentral-Asia spesielt, kan komme til å stå i konflikt med russiske interesser og ambisjoner i disse områdene. Analysen vil derfor drøfte hvorvidt det er mulig, og hvorvidt partene synes å ønske, å utvikle instrumenter som kan sikre en grad av gjensidig hensynstaken og fredelig løsning av eventuelle interessekonflikter og -konflikter.

Et annet problem knytter seg til bruken av begrepet 'sikkerhetsfellesskap' i en russisk-vestlig kontekst. Begrepet 'fellesskap' sier noe om forholdet *mellom stater* og skaper assosiasjoner i retning av at disse kan betraktes som en *enhet*. Et sikkerhetsfellesskap er jo nettopp en "enhet" – en "gruppe av stater" – hvor krig mellom dens komponenter (statene) oppfattes som utenkelig. Det kunne vært ønskelig å benytte dette begrepet i en ren bilateral kontekst, dvs. til å analysere

forholdet mellom *par av stater*. Dette fordi det da ville vært lettere å avdekke hvorvidt det eksisterer et genuint sikkerhetsfellesskap mellom dem. Det er rimelig å anta at jo flere stater som inngår i et fellesskap, jo vanskeligere blir det å analysere forholdet mellom dem, herunder graden av gjensidig tillit og hensynstaken og dermed også utsikten til varig fred.

I forlengelsen av dette, og i lys av drøftingen av begrepene 'Vesten' og 'Europa', er det grunnlag for å spørre: Hvor gikk grensen for det vestlige sikkerhetsfellesskapet under den kalde krigen? Og hvor går den i dag? Er statene i Sentral- og Øst-Europa nå innenfor eller utenfor? Denne rapporten har *ikke* som ambisjon å gi svar på disse spørsmålene. Den tar derimot som utgangspunkt at 1) begrepet 'sikkerhetsfellesskap' kan være et fruktbart utgangspunkt for å analysere forholdet mellom Russland og Vesten, og 2) begrepet er *ikke* beskrivende for dette forholdet i dag. Nettopp disse antakelsene utgjør grunnlaget for hovedproblemstillingene i FFIs prosjekt 847.

Utviklingen i forholdet mellom Russland og USA vil være betinget av – og selv påvirke – andre utviklingstrekk på globalt nivå, bl.a. knyttet til FNs og NATOs roller; forholdet mellom Vesten og den muslimske verden; utviklingen i de transatlantiske forbindelser; og forholdet EU-NATO og EU-NATO-Russland. Gitt rammene for denne rapporten, vil disse betingelsene og mulige utviklingstrekk ikke bli drøftet separat. Likeledes vil forholdet mellom USA og Russland i Sentral-Asia være betinget av interessene og rollen til andre stormakter i regionen (f.eks. Kina, Iran) og av utviklingen i tilgrensende konfliktområder (bl.a. Tsjetsjenia, Sør-Kaukasus og Afghanistan). Man kunne i den sammenheng valgt å betrakte hele SUS-området³ som én enhet (jfr. Russlands "nære utland"). Her vil imidlertid analysen fokusere primært på Sentral-Asia og berøre koplinger til andre geografiske områder bare der hvor dette vurderes som nødvendig for å belyse hovedproblemstillingen.

En helt sentral problemstilling er i hvilken grad forholdet mellom USA og Russland i Sentral-Asia er basert på null-sum-tenkning og forestillingen om rivalisering om makt og innflytelse. Kombinert med varig militær tilstedeværelse for begge parter vil en slik tenkning kunne bidra til å begrense integrasjonen mellom Russland og Vesten også i en mer avgrenset europeisk eller euro-atlantisk kontekst og dermed til å svekke utsikten til et russisk-vestlig sikkerhetsfellesskap.

Det kan innvendes mot den tilnærmingen som er valgt her at man "legger lista altfor høyt" når man velger å studere betingelsene for et sikkerhetsfellesskap mellom Russland og Vesten. Det kan også argumenteres for at de to aldri vil kunne utvikle et forhold til hverandre som likner de sikkerhetsrelasjonene vi kjenner innad i det vestlige fellesskapet. Slike innvendinger har åpenbart noe for seg. Det *er* vanskelig å forestille seg at Russland og Vesten i overskuelig fremtid skal kunne samarbeide og integreres på en slik måte og utvikle en så høy grad av gjensidig tillit at vestlige beslutningstakere helt kan utelukke væpnede konflikter med Russland i scenarier som berører forsvars- og sikkerhetsplanlegging.

³ Med 'SUS-området' menes alle de 12 tidligere sovjetrepublikkene som inngår i Samveldet av Uavhengige Stater (i.e. Sovjetunionen minus de tre baltiske statene Estland, Latvia og Litauen).

Det legges likevel til grunn at sikkerhetsfelleskapstilhøringen kan være fruktbar for å belyse både forholdet mellom Russland og Vesten generelt og interaksjonen mellom dem i Sentral-Asia spesielt. Dette fordi teorien tar utgangspunkt i antakelser som er relevante i en russisk-vestlig kontekst: Staters interesser kan være *både* sammenfallende og motstridene; samarbeid kan være basert på både *interesse-* og *verdifellesskap*; integrasjon skaper gjensidig avhengighet og bidrar til økt kunnskap om hverandres tenkning, interesser og kapasiteter; og *måten* stater løser konflikter og interessekonflikter på er avgjørende for graden av tillit og for utsikten til ytterligere integrasjon (Deutsch et al. 1957; Adler og Barnett (red) 1998). Dermed vil en analyse av denne typen bli en drøfting av ulike indikatorer og utviklingstrekk som peker i retning av hvor ”dypt” eller omfattende samarbeidet mellom Russland og Vesten er, samt av hvilke muligheter og begrensninger som gjør seg gjeldende med hensyn til fremtidig integrasjon. Et eventuelt fremtidig russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap vil uansett – *per definisjon* – være noe kvalitativt annet enn det fellesskapet vi kjenner fra en intra-vestlig kontekst.

3 SENTRAL-ASIA SOM ARENA FOR SIKKERHETSUTFORDRINGER OG MØTEPlass FOR RUSSISKE OG AMERIKANSKE INTERESSER

3.1 Sentral-Asia i russisk og vestlig sikkerhetstenkning

Sikkerhetstenkningen i Russland og Vesten var gjennom hele 1990-tallet sterkt preget av arven fra den kalde krigen og av betydelig usikkerhet – i begge leire – med hensyn til hvordan verden ”så ut” og hvordan man skulle håndtere situasjonen som var oppstått etter Berlinmurens fall og Sovjetunionens sammenbrudd og oppløsning. De to partene var enige om at man ikke lenger var hverandres fiende. Likevel viste det seg svært vanskelig å identifisere, og i enda sterkere grad å enes om, den nye tids trusler og sikkerhetsutfordringer. Dermed oppstod uenighet også om hvilke politiske og militære virkemidler som var relevante i det nye Europa, og om hvordan man skulle organisere sikkerhetspolitisk samarbeid på tvers av gamle skillelinjer.

Forskjeller i sikkerhetstenkningen kom til uttrykk bl.a. i forbindelse med NATOs nye rolle og konfliktene på Balkan, men også i tilknytning til kriser og væpnede konflikter på territoriet til det tidligere Sovjetunionen (Jeppesen 2003). Spørsmål omkring krisehåndtering og fredsbevaring i SUS-området – herunder i Sentral-Asia – skapte tidvis sterke motsetninger i det nye politiske Europa. Disse gjenspeilet en utbredt bekymring – i Vesten så vel som i mange av de nye statene – med hensyn til Russlands egenproklamerte rolle som ”sikkerhetsgarantist” i det postsovjjetiske rom. Fra og med 1993 forsøkte Moskva å få internasjonal aksept for at Sentral-Asia var å betrakte som en del av en ”eksklusiv” russisk interessesfære. Man så det som mer eller mindre ”naturlig” at Russland skulle ha et spesielt ansvar for sikkerhet og stabilitet i denne regionen. I Vesten og Sentral-Asia stilte mange spørsmålsteget ved hvor ”naturlig” dette egentlig var, og ikke minst med hvilken rett Russland kunne tilskrive seg rollen som ”storebror” – med spesielle rettigheter, men også plikter og ansvar – i regionen. Mange var bekymret for Russlands mulige ambisjoner om å gjenopprette et postsovjjetisk imperium, og fryktet at de nye statenes uavhengighet kunne bli truet. Russland ble m.a.o. sett på som *en del av* sikkerhetsutfordringene i

og omkring Sentral-Asia, og ikke bare som en potensiell bidragsyter i løsningen av disse (ibid).

I forhold til Sentral-Asia utviklet det seg likevel en grad av felles forståelse mellom Russland og Vesten omkring behovet for å understøtte den regionale stabiliteten og begrense omfanget av – og potensialet for – væpnede konflikter. Begge betraktet Sentral-Asia i lys av potensialet for politisk og sosial uro og var bekymret for at de nye statenes relative svakhet gjorde dem sårbare for væpnede konflikter med utspring i etniske eller religiøse motsetninger. Latente grensetvister og potensialet for strid om petroleums- og vannressurser var en viktig del av dette bildet. Disse fremstod som spesielt faretruende i lys av Sovjetarmeens oppløsning og problemer som oppstod med hensyn til ansvars-, eiendoms- og kommandoforhold rundt militære formasjoner, utstyr og installasjoner. Med bakgrunn i den vanskelige økonomiske situasjonen i de nye statene var man også opptatt av å demme opp mot fremveksten av radikal politisk islam, som ble betraktet som en trussel mot den liberale orden og mot de ”vestlige” verdier (demokrati, menneskerettigheter, markedsøkonomi m.m.) som *både* Russland og Vesten ønsket skulle slå rot i Sentral-Asia.

Det var m.a.o. et visst sammenfall i den russiske og vestlige sikkerhetstenkningen i forhold til Sentral-Asia. Hensynet til regional stabilitet og oppdemming mot radikal politisk islam var de to viktigste fellesnevnerne. Dette skapte i sin tur grunnlag for samarbeid og en slags ”omforent politikk” – mellom Russland, Vesten og de sentralasiatiske statene – med sikte på å motvirke kaos-tendenser og bidra til å skape orden og stabilitet både innad i disse statene og i regionen som helhet. OSSE ble i denne sammenheng en viktig formell arena hvor partene kunne drøfte problemenes karakter og omfang og fremme sine forslag til løsninger. OSSE var også et viktig felles instrument som bl.a. gav legitimitet til ulike fredsbevarende tiltak, og som gjennom sin tilstedeværelse i de nye statene bidro til implementering av programmer for økonomisk og sosial utvikling og styrking av demokratiets og menneskerettighetenes stilling i regionen.

Flere har pekt på at 11. september bidro til å synliggjøre internasjonal terrorisme som en felles trussel mot Russland og Vesten, og at begge nå betrakter internasjonal terrorisme som den viktigste trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet. På én måte kan vi si at det var Vesten som gjennom terrorangrepene for alvor fikk øynene opp for en trussel som lenge hadde vært en sentral del av Russlands sikkerhetstenkning. Isolert sett er derfor grunn til å forvente at Russland og Vesten vil ha felles interesse knyttet til det å motvirke og bekjempe terrortrusselen, og at de i sterkere grad enn tidligere vil forsøke å forene sine anstrengelser i møte med den ”nye” – men også lite håndfaste – ”fienden”.

11. september har da også virket som en katalysator for russisk-vestlig sikkerhetssamarbeid de siste to årene, ikke minst i tilknytning til Afghanistan. I månedene etter angrepet på USA gav Moskva både politisk og militær støtte til den USA-ledede operasjonen mot Taliban og jakten på Osama bin Laden. Denne støtten bestod bl.a. i etterretninger om terroristbaser og Al-Qaida treningsleire i Afghanistan og en videreføring av militær bistand til Nordalliansen. Til tross for betydelig skepsis i russisk opinion, på russisk militært hold, og i deler av den politiske eliten i Moskva, kom det få protester fra Kreml og landets utenrikspolitiske ledelse mot USAs bruk av Sentral-Asia som baseområde for operasjonene i Afghanistan. Russland åpnet videre sitt luftrom

for vestlige humanitære flygninger til regionen. Dette pekte i retning av at Putins Russland ønsket å samarbeide i kampen mot internasjonal terrorisme, og at Moskva nå så med nye øyne på USAs og Vestens engasjement i Sentral-Asia.⁴

Et grunnlag for tettere samarbeid finnes åpenbart i partenes genuine ønske om å beskytte menneskers liv og helse mot terrorister og ekstreme uttrykk for politisk islam. Det kan likevel settes spørsmålsteget ved graden av sammenfall mellom Russlands og USAs/Vestens oppfatning av hva som ligger i begrepet 'internasjonal terrorisme', og ikke minst syn på hvordan man skal håndtere Sentral-Asia i den nye situasjonen. Sett fra USA, og i noen grad også fra Europa, har terrortrusselen sitt utspring i områder som ligger langt fra Vestens geografiske kjerneområder. Til tross for at 11. september har medført både militære og politiske tiltak fra Vestens side med sikte på å fjerne trusler i fjerntliggende strøk (Afghanistan, Irak), kan den relative avstanden til (potensielle) arnesteder for terrorisme – herunder til Sentral-Asia – føre til at terrortrusselen fortsatt vil oppfattes som noe "mindre presserende" i Vesten enn i Russland.

Sammenliknet med Russland synes terrortrusselen heller ikke å bli oppfattet som "eksistensiell" i den forstand at den ikke anses å kunne true Vesten *som sådan*, og den antas bare i begrenset grad å kunne undergrave den grunnleggende politiske og sosiale stabiliteten innad i USA og Europa. Det er *det vestlige verdssystem*, herunder måten samfunnet er innrettet på (sekulært demokrati, individuell frihet m.m.), som er truet. Siden trusselen primært knyttes til radikale uttrykk for politisk islam, gir dessuten Vestens demografiske og religiøse sammensetning et relativt begrenset indre spenningspotensial og samtidig et visst politisk handlingsrom utad.⁵

I Moskva, derimot, knyttes terrortrusselen eksplisitt til en kamp for Russlands overlevelse og konsolidering som politisk-territoriell enhet. På den ene siden har man den uløste konflikten i Tsjetsjenia som betraktes som et "internt russisk anliggende", men hvor russiske myndigheter forsvarer sin tidvis brutale fremferd med at dette er en krig mot "internasjonale terrorister". Terrortrusselen vurderes derfor som høyst akutt og nærværende, og ses i lys av (potensialet for) separatisme og i siste instans Russlands *disintegrasjon*. Kreml oppfatter m.a.o. terrorisme (og i noen grad også andre "ekstreme" politiske uttrykk) som en *direkte trussel mot statens eksistens*.

Parallelt knytter Kreml terrortrusselen til områdene sør for Russland – Sentral-Asia og Kaukasus – som arnested for aktører med utspring i radikal politisk islam og ytterliggående nasjonalist- og ekstremistbevegelser. Dette representerer en mer indirekte og mindre akutt trussel i den forstand at politisk og sosial uro i disse områdene vurderes å kunne spre seg og undergrave stabiliteten også internt i Russland, men altså uten å true statens eksistens som politisk-territoriell enhet. Dette likner trusseloppfatningen og perspektivet man har i Vesten. Utover geografisk nærhet

⁴ Mye av det operative samarbeidet rundt militæroperasjonene i Afghanistan ble forankret i en russisk-amerikansk arbeidsgruppe kalt *U.S.-Russia Working Group on Afghanistan*. Gruppen er senere omdøpt til *U.S.-Russia Working Group on Counterterrorism* og har i dag en bredere agenda som bl.a. omfatter trusler knyttet til nukleær, biologisk og kjemisk terrorisme. Se "Joint Statement by President George W. Bush and President Vladimir V. Putin on Counterterrorism Cooperation" av 24.05.2002: www.usembassy.ru/policy/joint_print.php (06.11.2003).

⁵ Denne påstanden undergraver ikke det faktum at spørsmål omkring terrortrusselens karakter/vesen/beskaffenhet; dens bakenforliggende årsaker; og hvordan trusselen kan (og bør) møtes; er svært omstridte også innad i Vesten.

gjør imidlertid det tette historiske båndet og (følelsen av) reell gjensidig avhengighet mellom Russland og Sentral-Asia – kulturelt, politisk, økonomisk og militært – at koplingen mellom regionalt ”kaos” (uro, ustabilitet) og fremveksten av terrorisme oppfattes som særlig truende for Russland. Dette også fordi statsgrensene innad i SUS-området er relativt transparente, og fordi frykten for negativ ”spill-over” blir ekstra påtrengende i en tid hvor Russland selv er preget av relativ svak intern og ekstern konsolidering. Disse forholdene skaper derfor et sterkt behov i Kreml for å sikre seg en grad av innflytelse eller ”kontroll” med utviklingen i Sentral-Asia.

Til dette kommer at Moskva lenge har vært bekymret for en politisering av forholdet til islam og de anslagsvis 15 millioner muslimene i Russland (Kjølborg 2002: 4). Det har m.a.o. blitt vurdert som viktig å unngå en radikaliserings av denne delen av befolkningen, fordi dette kan true statens interne stabilitet. Russlands frykt for ”spill-over” fra Sentral-Asia har derfor også vært betinget av en viktig demografisk faktor, og har gjort det maktpåliggende å holde ekstreme uttrykk for politisk islam på en armlengdes avstand og demme opp mot en radikaliserings av Sentral-Asia.

Fenomenet ’internasjonal terrorisme’ fortoner seg derfor noe ulikt sett fra Russland og Vesten. Litt forenklet kan man si at USA, og i noen grad også Europa, har et globalt perspektiv på denne trusselen og betrakter den som en trussel mot Vestens levesett og verdssystem. Russland knytter den i sterkere grad til interne og regionale forhold og ser den i lys av faren for politisk og sosial ustabilitet og – i siste instans – som en trussel mot Russlands eksistens. Denne forskjellen i trusseloppfatning må naturligvis forstås i lys av den relative stabilitet eller grad av forutsigbarhet som har preget de to sfærene på 90-tallet: Utviklingen i den vestlige verden står i skarp kontrast til den turbulens og de politiske, sosiale og økonomiske omveltninger vi har vært vitne til i Russland. Utviklingen i Russland har også synliggjort den russiske statsmakts relative svakhet – og dermed sårbarhet – i møte med trusler som separatisme og internasjonal terrorisme.

Forskjellen i trusseloppfatning eller i synet på terrorismens karakter og betydning betyr selvsagt ikke at Russland og USA/Vesten ikke vil kunne samarbeide i kampen mot den ”nye” trusselen. Utviklingen siden september 2001 har nettopp vist at samarbeid på dette feltet *er* mulig, og at partene ved å forene sine ressurser kan oppnå mer enn den enkelte aktør kan klare alene (bl.a. å fjerne Taliban-regimet). Utviklingen de siste tre årene har også reflektert en grunnleggende *vilje* til samarbeid, noe som er en betingelse for etablering av et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap. Terrortrusselens fremvekst som en ”felles fiende” gir derfor grunnlag for en viss optimisme med hensyn til fremtidig utvikling i forholdet mellom Russland og USA/Vesten.

Vis-à-vis Sentral-Asia synes det dessuten fortsatt å være en grad av felles forståelse mellom de to leire om at hensynet til regional stabilitet må være styrende for deres engasjement i området; at økonomisk utvikling og en bedring av menneskerettighetssituasjonen kan bidra til å fremme politisk og sosial stabilitet; og at statene i regionen i overskuelig fremtid vil være sårbare for radikale uttrykk for politisk islam. Slik sett er det et sentralt element i både Russlands og Vestens sikkerhetstenkning at Sentral-Asia representerer et potensielt arnested for internasjonal terrorisme. Og siden begge er av den oppfatning at terrortrusselen ikke lar seg avskrekke eller stenge ute, ledes de i retning av å engasjere seg – direkte eller indirekte – for å legge til rette for

politisk og sosial stabilisering og motvirke islamsk fundamentalisme. Frykten for ”kaos” og koplingen til internasjonal terrorisme representerer m.a.o. en felles sikkerhetspolitisk utfordring for Russland og Vesten i Sentral-Asia, og vil trolig gjøre det i overskuelig fremtid.

Erkjennelsen av en felles sikkerhetspolitisk utfordring er likevel ikke i seg selv en tilstrekkelig betingelse for at det kan utvikles et sikkerhetsfelleskap. Én utfordring knytter seg til de *midler* Russland og Vesten vil ta i bruk for å motvirke kaos i Sentral-Asia og til måten man håndterer eventuelle uenigheter på i denne sammenheng. Det kan argumenteres for at ledelsen i Moskva tradisjonelt har hatt en viss forkjærlighet for å bruke *makt* og *kontroll* (ovenfra) for å ”projisere” orden, fred og stabilitet, mens man i Vesten har lagt noe større vekt på hensynet til *legitimitet* (nedenfra). Det kan m.a.o. være to ulike ”veier” til det samme målet, hvor Russland og Vesten representerer henholdsvis en ”hard” og en ”myk” tilnærming.

Berettigelsen av en slik beskrivelse kan åpenbart diskuteres, og utviklingen etter 11. september kan dessuten ha bidratt til å endre dette bildet noe. De politiske motsetningene mellom Russland og Vesten på 1990-tallet i forhold til krisehåndtering og fredsbevaring i SUS-området gir dog en viss støtte til denne tesen og kan komme til å gjøre seg gjeldene også i årene som kommer. Problemstillingen vil derfor bli berørt også i senere deler av denne rapporten.

Videre er det langt fra sikkert at et tidsavgrenset samarbeid om å løse ett konkret problem eller én bestemt utfordring vil lede til mer varig og/eller omfattende samarbeid. Afghanistan kan være illustrerende i så henseende. Mer enn som et uttrykk for ønsket om å etablere en felles front med Vesten i kampen mot internasjonal terrorisme generelt, kan Russlands samarbeidslinje i forhold til Afghanistan heller tilskrives ønsket om å fjerne én konkret trussel: Taliban-regimet og Al-Qaidas tilstedeværelse i umiddelbar nærhet til Sentral-Asia (Godzimirski 2002: 14). I Russland hadde man lenge vært vitne til Talibans fremvekst og maktovertakelse i Afghanistan. Moskva så med stadig økende uro på de negative effekter dette hadde på regionen i form av økt narkotikatrafikk, illegal våpenhandel og annen grenseoverskridende kriminalitet. Den største trusselen sett fra Russland knyttet seg likevel til faren for ”spill-over” av radikale uttrykk for politisk islam, enten direkte (via Tsjetsjenia) eller indirekte (via Sentral-Asia). Russland hadde derfor en genuin sikkerhetsinteresse knyttet til det å bli kvitt det radikale islamistiske regimet i Afghanistan. Mer enn som et uttrykk for et dypere og varig sammenfall i Russlands og Vestens sikkerhetstenkning, kan samarbeidet i forbindelse med Afghanistan heller tilskrives en felles erkjennelse av en svært konkret og presserende trussel.

Tabell 3.1 oppsummerer sentrale likheter og forskjeller i russisk og vestlig sikkerhetstenkning i forhold til Sentral-Asia slik disse er drøftet ovenfor.

	Felles	Russland	Vesten
Sikkerhets-politisk dimensjon	”Kaos”-trusselen og (den universelle) verdien av (regional) stabilitet.	<i>Stor</i> frykt for ”spill-over”: Geografisk nærhet <i>forsterker</i> følelse av usikkerhet og behov for sikkerhetspolitiske tiltak.	<i>Liten</i> frykt for ”spill-over”: Geografisk avstand <i>svekker</i> følelse av usikkerhet og behov for sikkerhetspolitiske tiltak.
	Radikal politisk islam og koplingen til int. terrorisme: Forsvar av den ”siviliserte” verdens levesett og verdier.	Stabilitet er et (særlig) høyt prioritert gode/verdi. Svak intern/ekstern konsolidering forsterker verdien av stabilitet.	”Imperie-impulsen”: Russland utgjør selv en (vesentlig) del av sikkerhetsutfordringen(e).
	Individ-/samfunnsikkerhet: Grad av aksept for (semi-) autoritære tiltak som kan sikre menneskers liv/helse.	Svak demokratisk tradisjon bidrar til å svekke egenverdien av ”vestlige”/liberale normer.	Stabilitet søkes veid mot egenverdien av demokrati, politisk mangfold og liberale friheter/menneskerettigheter.

Tabell 3.1: Likheter og forskjeller i russisk og vestlig sikkerhetstenkning i forhold til Sentral-Asia.

I lys av utviklingen etter 11. september er det grunn til å understreke at det nettopp er *forskjellene* i sikkerhetstenkningen og i Russlands og Vestens oppfatning av terrortrusselen som kan bidra til å begrense bredden og dybden i det videre samarbeidet. Det at man ikke er enige om hva trusselen fra internasjonal terrorisme består i – f.eks. hvem er terrorister; hva er terrorismens vesen og omfang; hvor har terrorismen sitt utspring – vil trolig medføre uenighet også om hvordan man skal hankses med terrortrusselen, samt hvor og når man skal sette inn felles tiltak (Wallander 2003). Dette kan i sin tur undergrave utsikten til en mer dyptgripende, felles sikkerhetspolitisk identitet og dermed også fremveksten av et russisk-vestlig sikkerhetsfellesskap.

Uenighet om hva internasjonal terrorisme består i representerer en utfordring av *generell* karakter.⁶ Det er likevel grunn til å tro at begrensninger i det fremtidige samarbeidet kan komme til å gjøre seg gjeldende *spesielt* i en region som Sentral-Asia, hvor Russland og USA på 1990-tallet har betraktet hverandres engasjement med gjensidig mistenksomhet, og hvor man har sett på den andres atferd som en utfordring eller som en substansiell trussel mot ens egne interesser. Dette leder over til en vurdering av USAs og Russlands interesser i Sentral-Asia, og hvor karakteren og graden av partenes (fremtidige) engasjement trolig vil være av stor betydning for hvilken retning utviklingen i forholdet mellom de to vil ta.

3.2 USA og Sentral-Asia før og etter 11. september

Det har vært hevdet at Sentral-Asia ble ”oppdaget” av den amerikanske administrasjonen først etter terrorangrepene mot New York og Washington i september 2001 (Maynes 2003). En slik beskrivelse er i beste fall en grov forenkling. Det synes riktigere å si at 11. september bidro til å *aktualisere* Sentral-Asia for USA; at området har fått *økt fokus* i amerikansk utenrikspolitikk; og at Washington gjennom terrorangrepene og den proklamerte krigen mot internasjonal terrorisme

⁶ Den USA-ledede krigen i Irak har vist at dette representerer en utfordring ikke bare for forholdet mellom Russland og USA, men også for relasjonene innad i Vesten.

har fått et incitament til å styrke USA engasjement og tilstedeværelse i denne regionen.

USA har gjennom hele 1990-tallet, og særlig siden 1994-95, ført en aktiv politikk vis-à-vis Sentral-Asia (Blank 2001; Feffer 1999). Sentrale siktemål med denne politikken har vært å fremme demokrati, økonomisk utvikling og grunnleggende menneskerettigheter i de fem nye statene og bidra til regional stabilitet. Det har videre vært en viktig målsetning å understøtte disse statenes politiske, økonomiske og militære uavhengighet fra Russland og motvirke fremveksten av såkalte "postimperiale avhengighetsbånd" mellom det russiske sentrum og en sentralasiatisk periferi. Washington har derfor – gjennom politisk og finansiell støtte og ulike bilaterale og multilaterale samarbeidsordninger – forsøkt å engasjere de sentralasiatiske statene "bort fra" Russland – i politisk, økonomisk og militær forstand. USAs støtte til etableringen av GUUAM⁷ – som en "konkurrent" til SUS og Den kollektive sikkerhetspakten fra 1992⁸ – kan forstås i et slikt perspektiv. Det samme gjelder en rekke USA-initierte aktiviteter under Det nordatlantiske samarbeidsråd (NACC), Det euroatlantiske partnerskapsrådet (EAPC) og Partnerskap for Fred (PFP), og likeledes Washingtons finansielle og logistiske støtte til etableringen av CentrAsBat⁹ som en ny regional militær formasjon uten russisk deltakelse.

Mye tyder derfor på at det har ligget et geopolitisk perspektiv til grunn for USAs Sentral-Asia-politikk, og da i først rekke et ønske om å demme opp for ensidig russisk dominans i regionen. USAs engasjement har imidlertid også vært drevet av økonomiske interesser og ønsket om innflytelse når det gjelder petroleumsressursene i og rundt Det kaspiske hav. Stephen Blank (2001: 133) identifiserer tre grunnleggende hensyn for USA i denne sammenheng: 1) Ønsket om stabil og differensiert tilgang på energi til det amerikanske markedet; 2) hindre at Iran blir en innflytelsesrik aktør når det gjelder utvinning og transport av petroleum fra området; og 3) hindre at én aktør får monopol på energileveranser innad i regionen. Det bør derfor understrekes at USAs "oppdemningspolitikk" i Sentral-Asia – i form av politisk, økonomisk og militært engasjement – er rettet ikke bare mot Russland, men også mot andre aktører som man antar har interesser og ambisjoner i regionen. Hensynet til Kina spiller trolig inn, og kan få økt betydning for USAs Sentral-Asia-politikk i årene fremover. Det er dog lite som tyder på at forholdet til Kina har vært styrende for Washingtons linje i denne regionen frem til i dag.

USAs agenda vis-à-vis Sentral-Asia har altså vært dominert av geopolitiske og geoøkonomiske interesser (Blank 2001). Projeksjon av demokratiske normer og markedsøkonomiske prinsipper har riktignok vært en del av bildet, men synes gjennomgående å ha vært sekundære hensyn for Washington. Denne tilnærmingen har også hatt bred forankring i den amerikanske politiske

⁷ GUUAM (tidl. GUAM) ble etablert i 1996 av en gruppe SUS-stater (Georgia, Ukraina, Aserbajdsjan og Moldova) som var generelt skeptiske til Russlands forsøk på å styrke det militære og sikkerhetspolitiske samarbeidet under SUS-paraplyen. Usbekistan sluttet seg til gruppen i 1999, men deltar p.t. ikke i gruppens aktiviteter.

⁸ Den kollektive sikkerhetspakten (CST; også kalt "Tasjkent-avtalen") ble inngått i 1992 og var et viktig instrument for Russland i bestrebelsene for å gjenopprette en grad av militær og sikkerhetspolitisk integrasjon i SUS-området på 1990-tallet. Russland, Hviterussland, Armenia, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan er i dag tilsluttet avtalen.

⁹ Central Asian Battalion (CentrAsBat) ble etablert i 1996 med bidrag fra USA og med deltakelse fra Kasakhstan, Kirgisistan og Usbekistan. Siktemålet har vært å fremme regional stabilitet gjennom økt kontakt mellom landenes militære styrker og å legge til rette for økt interoperabilitet knyttet til fredsbevarende operasjoner og forsvar mot angrep fra radikale islamistiske grupperinger (Adomeit og Reisinger 2002: 48).

ledelsen. Samtidig har USA åpenbart utvist en viss tilbakeholdenhet med hensyn til å engasjere seg for omfattende i Sentral-Asia, og spesielt på en måte som kunne provosere Russland. Man har m.a.o. trådt varsomt i forhold til både dybde og bredde i det amerikanske engasjementet. Til grunn for denne linjen ligger trolig ønsket om ikke å undergrave den politiske dialogen med ”nye” Russland. Det kan dessuten ha ligget en viss begrensning på administrasjonen i forhold til det å ”selge” et omfattende amerikansk engasjement i Sentral-Asia til den hjemlige opinion.

11. september har medført et mer omfattende amerikansk engasjement i regionen. Kort tid etter terrorangrepene fremforhandlet USA avtaler med flere av de sentralasiatiske statene om utplassering av militære styrker og rett til overflygninger i forbindelse med militæroperasjonene i Afghanistan. De to kanskje viktigste avtalene la til rette for militært nærvær i Kirgisistan og Usbekistan, og er blitt trukket frem av Washington som viktige bidrag i kampen mot internasjonal terrorisme. USA har i 2002 og 2003 hatt anslagsvis 3000 mann som har operert ut fra Manas-basen utenfor Kirgisistans hovedstad Bisjkek. Et tilsvarende antall har vært utplassert i Usbekistans grenseområder mot Afghanistan. I tillegg har Pentagon hatt en mindre styrke i Tadsjikistan som tradisjonelt er blitt betraktet som Russlands nærmeste allierte i regionen. Washington har også økt den økonomiske bistanden til flere av de sentralasiatiske landene.¹⁰

Det har vært spekulert mye omkring den strategiske betydningen av USAs militære engasjement i Sentral-Asia og om hvor varig og omfattende dette engasjementet vil bli. USA har i dag bred internasjonal støtte og legitimitet knyttet til sin militære tilstedeværelse i Sentral-Asia. Denne støtten er imidlertid direkte relatert til de pågående militæroperasjonene i Afghanistan og til en felles internasjonal innsats mot (restene av) Taliban og Al-Qaida med sikte på å stabilisere det krigsherjede landet og konsolidere det nye regimet. Allerede tidlig i 2002 tok enkelte sentrale amerikanske politikere og offiserer til orde for et mer varig amerikansk militært engasjement i regionen (Loeb 2002). Flere kommentatorer har senere hevdet at bl.a. etableringen av flybasen i Kirgisistan har som siktemål å danne grunnlag for et mer robust amerikansk militært nærvær også etter at militæroperasjonene i Afghanistan er over.

Sett i lys av amerikansk utenrikspolitisk debatt i dag fremstår en slik målsetning som plausibel. Mange i Washington – ikke minst i Pentagon – har pekt på at siden det i dag er umulig å forutsi eksakt hvor de fremtidige trusler vil oppstå, må USA sikre seg ”en fot i bakken” i flere regioner og være i stand til å gjennomføre militære operasjoner fra baser spredt utover store deler av kloden. Selv om USAs teknologiske overlegenhet bidrar til å redusere betydningen av geografi som sådan, er det grunn til å tro at en kombinasjon av tette bilaterale bånd, multilaterale avtaler/allianser og militær tilstedeværelse vil være kjennetegn ved USAs globale engasjement i tiårene fremover. Sentral-Asia kan være en relevant arena for Washington i så henseende.¹¹

¹⁰ Se www.state.gov/p/eur/ci/ og www.state.gov/p/eur/rt/ for en oversikt over USAs bilaterale forbindelser og økonomiske bistand til de sentralasiatiske landene. For budsjettåret 2002 og 2003 fant det sted en betydelig økning i bidraget til disse landene, og da i første rekke til ”hovedsamarbeidslandene” Usbekistan og Kirgisistan.

¹¹ Bush-administrasjonen har tilsynelatende begynt å forberede russiske myndigheter nettopp på en slik utvikling. Se f.eks. Simon Saradzhyan’s artikkel i Moscow Times 12. desember 2003: *Washington Tells Moscow It’s Moving East* (www.moscowtimes.ru/stories/2003/12/11/003-print.html) (11.12.03).

Det er dessuten viktig å huske at 11. september bare i begrenset grad har påvirket de strukturelle forhold og interesser som har ligget til grunn for USAs politikk i Sentral-Asia på 1990-tallet, og som har ledet Washington i retning av gradvis økt politisk, økonomisk og militært engasjement. For det første har terroranslagene ikke endret USAs status som verdens enerådende supermakt. Det synes snarere som om den amerikanske politiske eliten og store deler av opinionen i de senere år er blitt enda mer bevisst landets unike maktposisjon, og at det følte behovet for et globalt engasjement har en bred politisk forankring internt i USA. 11. september kan m.a.o. ha gjort det enda lettere å legitimere et visst amerikansk engasjement i et område som Sentral-Asia.

For det andre har 11. september ikke endret det økonomiske rasjonale for USAs engasjement i regionen. Hensynet til stabil og differensiert tilgang på energi må betraktes som en langsiktig interesse, og taler for at USA fortsatt vil spille en rolle i Sentral-Asia. Riktignok vil regionens relative betydning for USA i overskuelig fremtid være mindre enn f.eks. Kaukasus/Kaspihavet og Midtøsten, bl.a. fordi regionen er rikere på gass enn på olje. Problemkomplekset omkring transportruter og frykten for at enkeltaktører skal bli for sterke på det økonomiske området tilsier likevel et visst amerikansk nærvær og politisk-militært engasjement i hele regionen.

For det tredje viser den seneste utviklingen i Sentral-Asia og Afghanistan at regionen fortsatt bærer i seg et betydelig spenningspotensial, noe som betyr at utsikten til varig fred og stabilitet fremdeles kan være truet. I denne sammenheng kan både Russlands relative svakhet og ønsket om å demme opp mot fremveksten av andre sterke premissleverandører på det militære og sikkerhetspolitiske området lede Washington i retning av utvidet engasjement i regionen. Til dette kommer at Putins vestvendte linje – sett fra Washington – kan ha bidratt til å fjerne noe av grunnlaget for å ”nekte” USA et visst engasjement i Sentral-Asia. USAs nye og mer omfattende engasjement står m.a.o. ikke i et like klart motsetningsforhold til russiske interesser som før.

Uansett er det mye som tyder på at Sentral-Asia de senere år har fått økt betydning i amerikansk utenrikspolitikk. Når det gjelder omfanget og karakteren av USAs fremtidige engasjement, er det imidlertid vanskelig å spå. Flere forhold tilsier at Washington *ikke* vil iverksette styrkeoppbygging eller etablere militære baser av større omfang. Et sentralt hensyn vil åpenbart være å unngå å provosere Russland. Den geografiske avstanden fra USA og (potensialet for) regional ustabilitet gjør dessuten at enhver amerikansk administrasjon vil måtte ha svært gode argumenter for å ”selge” en utplassering av styrker i dette området til den hjemlige opinion. Dersom ”effekten” av 11. september avtar over tid, vil trolig også viljen til å utsette amerikanske styrker for økt sårbarhet i fjerntliggende strøk, bli redusert. Videre kan *behovet* for omfattende militær tilstedeværelse være relativt begrenset, bl.a. fordi teknologisk overlegenhet og evne til å flytte store styrker raskt over lange avstander gjør at det trolig er viktigere med politiske allianser som kan bidra til å fremme amerikanske interesser i Sentral-Asia.

Disse faktorene gjør at Washington mest sannsynlig vil fokusere på å bevare tette politiske bånd til enkelte av de sentralasiatiske statene slik at man kan trekke på disse også etter at Afghanistan er tatt av den internasjonale agendaen. Parallelt vil man trolig søke å videreutvikle de militære kontaktene – bilateralt og/eller innenfor rammen av NATO/EAPC/PfP – og legge til rette for

bl.a. økt interoperabilitet og oppgradering av militær infrastruktur til bruk i eventuelle fremtidige operasjoner. De sentralasiatiske statene har imidlertid også sine egne interesser og målsetninger som kan bidra til både å begrense og utvide det amerikanske handlingsrommet i regionen. En nøkkelfaktor for utviklingen i forholdet mellom Russland og Vesten vil uansett være hvordan Russland vil forholde seg til (selv et begrenset) amerikansk politisk og militært engasjement i en region som tradisjonelt er blitt betraktet som en russisk interessesfære. Dette bringer oss over til en nærmere vurdering av russiske interesser i regionen.

3.3 Russland og Sentral-Asia før og etter 11. september

Det kan argumenteres for at Russland de senere årene har nedjustert sitt ambisjonsnivå når det gjelder politisk, økonomisk og militær integrasjon under SUS-paraplyen, og at man i tiltakende grad har lagt vekt på å styrke de bilaterale båndene til enkeltstater i det tidligere Sovjetunionen (Allison 2001; Baev 2003). Denne omleggingen kan forstås i lys av 1990-årenes mislykkede forsøk på å trekke SUS-statene inn i et mer omfattende og overgripende samarbeid med Russland som den drivende kraft (Jonson 1998). I Sentral-Asia er det særlig Usbekistan og Turkmenistan som har motsatt seg russiske initiativ og vært skeptiske til integrasjon på russiske premisser. Disse to landene har forsøkt å balansere Russlands innflytelse gjennom tette politiske bånd til USA (Usbekistan) og en mer isolasjonistisk/nøytralitetspreget linje (Turkmenistan). I kombinasjon med USAs oppdemningspolitikk har slike motkrefter bidratt til å undergrave SUS-integrasjon generelt og til å svekke Russlands stilling og innflytelse i Sentral-Asia spesielt.

Putin har tilsynelatende tatt inn over seg disse realitetene. Mye tyder likevel på at omleggingen i retning av økt fokus på bilateralt samarbeid kan forstås nettopp som en tilpasning til (uønskede) politiske realiteter og *ikke* som et steg bort fra den tradisjonelle målsetningen om en høy grad av integrasjon under SUS-paraplyen og fortsatt russisk engasjement og innflytelse i Sentral-Asia (Baev 2003). Putin har m.a.o. lagt seg på et mer moderat ambisjonsnivå for SUS-samarbeidet ikke fordi dette er noe han ønsker eller synes er i samsvar med russiske interesser, men snarere fordi han ser et behov for å justere kursen i forhold til faktorer som i realiteten ligger utenfor Moskvas kontroll og innflytelse. Dette reflekterer den samme realpolitiske og pragmatiske linjen vi har sett fra Russland i forhold til en rekke andre utenrikspolitiske spørsmål i de senere år.

For ikke å undergrave den ”vestvendte” politikken har det dessuten vært viktig for Putin å unngå at SUS-integrasjon ble tolket som et *alternativ* til integrasjon med Europa og Vesten (ibid: 5-6). De to ”retningene” i utenrikspolitikken er derfor blitt presentert som komplementære og fullt ut forenlige størrelser. På én måte gjenspeiler dette bare de geografiske realiteter og den åpenbare nødvendighet det er for Moskva å måtte forholde seg til både Vesten og det nære utland. På den annen side har Putin ved flere anledninger signalisert at forholdet til SUS-landene er *viktigere* for Russland enn forholdet til Vesten (Baev 2003: 6). En slik prioritering eller relativ vektlegging kommer til uttrykk også i landets utenriks- og sikkerhetspolitiske doktrinegrunnlag som ble godkjent av Putin våren 2000.¹²

¹² Se *Kontseptsija vnesnej politiki...* (2000) og *Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti...* (2000). Selv om disse to dokumentene har en uklar status, er det allment antatt at de reflekterer offisielt adopterte virkelighetsoppfatninger

Man skal vokte seg for å legge for mye vekt på presidentens enkeltutsagn og på denne typen bredt anlagte politisk-ideologiske dokumenter. Disse er ofte betinget av kontekstuelle faktorer og kan dessuten være fremmet med bestemte siktemål eller for å realisere politiske målsetninger som foreligger mer eller mindre uavhengig av det som kommer til uttrykk gjennom ordenes omfang, valør og rekkefølge. Det er likevel grunn til å minne om at Russlands proklamerte vilje til samarbeid og integrasjon med Vesten *ikke* er ensbetydende med svekket fokus på utviklingen i SUS-området generelt, ei heller at Moskva har oppgitt målsetningen om varig engasjement og innflytelse i Sentral-Asia spesielt.

Det er faktisk mye som tyder på at Russland under Putin fortsatt har som strategisk målsetning å fremme integrasjon i SUS-området med Russland som den sentrale premissleverandør, og at man ser med svært ublide øyne på – og aktivt forsøker å motvirke – faktorer som kan bidra til å underminere en slik integrasjon og til å svekke Russlands innflytelsesrike rolle i SUS-området generelt og i Sentral-Asia spesielt (Adomeit og Reisinger 2002: 8-16). Denne tesen baserer seg på observerte utviklingstrekk innenfor flere politikkområder, men i første rekke det militære og sikkerhetspolitiske området. For eksempel tok Russland i mai 2002 initiativ til å oppgradere Den kollektive sikkerhetspakten (CST) fra 1992 til å bli en internasjonal organisasjon: Collective Security Treaty Organization (CSTO). Organisasjonen har som målsetning å styrke den militære og sikkerhetspolitiske integrasjonen mellom medlemsstatene, og har fått opprettet et permanent sekretariat som ledes av den russiske generalen Nikolaj Bordjuzja.¹³ Det foreligger også planer om å etablere en felles militærkommando for CSTO i tilknytning til den russiske generalstaben i Moskva, samt tre regionale kommandoer med ansvar for henholdsvis et vestlig, et kaukasisk og et sentralasiatisk operasjonsteater. Putin har videre fremmet flere initiativ som har som siktemål å styrke det militærindustrielle samarbeidet under SUS-paraplyen, og tatt til orde for koordinering av aktiviteter som gjelder modernisering av landenes væpnede styrker.¹⁴

Russland er også den sentrale pådriveren i arbeidet med å styrke luftforsvarssamarbeidet og videreutvikle de integrerte kontroll- og varslingsystemene langs SUS-områdets ytre grenser. Dette feltet trekkes ofte frem som SUS-samarbeidets eneste ”suksess”, noe som reflekterer arven fra Sovjetunionen og SUS-landenes felles interesse i å utnytte allerede etablerte systemer. Sett fra Moskva gir luftforsvarssamarbeidet en viktig militærstrategisk gevinst i den forstand at det skaper en ”bufferzone” mellom Russland og områder som ligger utenfor SUS. I og med at SUS-landene har begrensede nasjonale kapasiteter og er avhengige av Russland på dette feltet, bidrar det også til å institusjonalisere båndet mellom landenes militære organisasjoner. I så måte viser dette samarbeidsområdet hvordan gjensidig avhengighet kan fremme integrasjon til tross for at enkelte aktører ikke deler Moskvas visjon om et tettere og mer overgripende SUS-samarbeid.

og syn på Russlands plass i verden, og at de dermed kan betraktes som overordnede ”referanseverktøy” og (i noen grad) som retningsgivende for utformingen av russisk utenrikspolitikk.

¹³ Generaloberst Nikolaj Bordjuzja var inntil nylig Russlands ambassadør i Danmark. Han har bakgrunn bl.a. som sjef for Russlands grensestyrker, sekretær for Det nasjonale sikkerhetsråd og leder for presidentens administrasjon.

¹⁴ Utsikten til et tettere militært og militærteknisk SUS-samarbeid ble drøftet på et møte mellom forsvarministrene i SUS i Moskva 10. desember 2003. Fra russisk side la man særlig vekt på luftforsvarssamarbeidet og på tilbudet til SUS-statene om gunstige innkjøpspriser på russisk militært materiell og gratis opplæring av offiserer/personell ved russiske militære utdanningsinstitusjoner. Se www.ng.ru/printed/politics/2003-12-11/1_sng.html (11.12.03).

Parallelt med prosessene og tiltakene knyttet til militær og sikkerhetspolitisk integrasjon har Russland styrket sin militære tilstedeværelse i Sentral-Asia. De to viktigste tiltakene har vært en tilføring av ca. 2000 mann til den stående russiske styrken i Tadsjikistan¹⁵ og opprettelsen av en permanent flybase i Kirgisistan. Tiltaket i Tadsjikistan ble gjennomført allerede i desember 2001 og må i første rekke ses i lys av behovet for styrket militært nærvær i forbindelse med de internasjonale militæroperasjonene i Afghanistan. Det er usikkert hvorvidt Moskva vil redusere styrkeomfanget igjen når situasjonen i Afghanistan eventuelt blir mer stabil, eller om dette representerer en mer varig opptrapping av Russlands militære tilstedeværelse i regionen.

Når det gjelder etableringen av flybasen ved Kant utenfor den kirgisiske hovedstaden Bisjkek, kan denne tolkes som et forsøk på å styrke Russlands bilaterale forhold til Kirgisistan. Slikt sett representerer den en ytterligere styrking av et forholdsvis tett militært og sikkerhetspolitisk samarbeid mellom de to. Flybasen som offisielt ble åpnet i oktober 2003, skal imidlertid også tjene som hovedkvarter for den nyopprettede CSTO-innsatsstyrken som skal kunne settes inn for å forsvare de sentralasiatiske medlemslandene mot ”fiendtlig inntrengen” og ”væpnede angrep fra islamistiske grupperinger” (Adomeit og Reisinger 2002: 15). Styrken ble besluttet opprettet på et CST-møte i mai 2001 og skal i første omgang bestå av inntil 1600 mann med bidrag fra Russland, Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan. Kant-basen skal huse luftstøttekomponenten i denne styrken og vil bestå av et russisk bidrag på 300-500 mann og 20-25 fly og helikoptre.¹⁶

Flere observatører har imidlertid fremholdt at omfanget og sammensetningen av den russiske flystyrken så langt er av en slik karakter at basen bare har begrenset militær verdi (Sandström 2003: 40). Det har også vært pekt på at CSTO-innsatsstyrken og den russiske luftkomponenten er dårlig tilpasset de oppgaver de er tiltenkt: Å slå ned på islamistiske inntrengere, terrorister og væpnede ekstremister i regionen. Dette har ført til spekulasjoner om det ligger politiske mer enn militære motiver bak deployeringen til Kirgisistan, og at denne kan forstås som et ledd i arbeidet med å balansere USAs rolle og innflytelse – i Kirgisistan og i hele den sentralasiatiske regionen. Man kan m.a.o. se på etableringen av Kant-basen som en markering i forhold til Washington av at Moskva ikke vil la USA operere i Sentral-Asia – i Russlands ”bakgård” – uten at Russland selv er tilstede. ”Timingene” – det at de russiske flystyrkene blir overført på et tidspunkt hvor debatten raser i USA om behovet for et mer varig militært nærvær i regionen – gjør dette til en plausibel tolkning. I så fall er det null-sum-tenkningen og ønsket om å skape en *motvekt* til det amerikanske militære nærværet som har formet den russiske beslutningen. Samtidig gir Moskva også et viktig signal til de sentralasiatiske statene om at Russland fortsatt ønsker å være en helt sentral sikkerhetspolitisk premissleverandør i regionen, og at man er villig til å avsette militære

¹⁵ Russlands 201. motoriserte infanteridivisjon har sin base i Dusjanbe og utfører oppgaver under SUS-mandat knyttet til opprettholdelse av fred og stabilitet etter borgerkrigen som herjet landet på 1990-tallet. Antallet russiske tropper i Tadsjikistan er dog usikkert; anslagene varierer fra ca. 7000 til 12500 (Adomeit og Reisinger 2002: 22). I tillegg har Russland utplassert anslagsvis 11000 grensetropper langs Tadsjikistans grense til Afghanistan (ibid).

¹⁶ Anslaget for antall personell i den russiske flykontingenten ved Kant er basert på tall som offisielle russiske myndighetsrepresentanter har kommet med i diverse uttalelser og intervjuer; andre kilder indikerer at den vil omfatte ca. 700 mann. Når det gjelder den omtalte CSTO-innsatsstyrken, skal denne på lengre sikt kunne omfatte inntil 5000 mann. Se bl.a. Sandström (2003: 40) og Sergej Blagov's ”Russia strengthens its military shield” på *Asia Times Online*, 11. juni 2003: www.atimes.com/atimes/Central_Asia/EF11Ag02.html (09.12.03).

og finansielle ressurser til dette.

Ser vi på det økonomiske området, er det mulig å identifisere en tilsvarende trend. Moskva fører en aktiv politikk – både bilateralt og multilateralt – med sikte på å knytte SUS-statene nærmere Russland. Etableringen av EurAsEC¹⁷ og et nytt Felles økonomisk område (Common Economic Space)¹⁸ er her de to kanskje viktigste initiativene. Begge har som siktemål å fremme frihandel og harmonisering av medlemslandenes finans- og økonomiske politikk (skatter, toll, avgifter, subsidier m.m.). Det at man opererer med to ulike ”prosjekter” i denne sammenheng, hvor flere stater deltar i begge prosessene, gjenspeiler Moskvas vanskeligheter med å skape konsensus og en mer helhetlig integrasjon innad i SUS-området. Putins fokus på gjenreisning av Russland, kombinert med en viss frykt for svekket handel med tradisjonelle samarbeidspartnere i Sentral- og Øst-Europa når EU utvides, er trolig nøkkelfaktorer for å forstå gjentatte russiske bestrebelse for å revitalisere det økonomiske samarbeidet med statene i det tidligere Sovjetunionen.

I forhold til Sentral-Asia er det mye som tyder på at russiske petroleuminteresser spiller en helt sentral rolle. Den russiske olje- og gasslobbyen har vært en viktig pådriver for Putins tilnærming til Vesten (Bukkvoll 2003: 232-234). Påtrykket fra dette segmentet av russisk økonomi må forstås bl.a. i lys av utsikten til økt petroleumseksport og investeringer i Russlands olje- og gasssektor. I Sentral-Asia er det imidlertid to andre hensyn som i stor grad er styrende for russisk politikk: 1) Ønsket om bedre tilgang for russiske selskaper til olje og gassprosjekter i regionen; og 2) ønsket om å bevare en grad av kontroll med petroleumstransporten ut fra regionen. Begge disse hensyn synes å stå i et direkte motsetningsforhold til USAs interesser i Sentral-Asia.¹⁹

På en pressekonferanse i forbindelse med den tyske kansleren G. Schröders besøk til Russland i oktober 2003 gikk president Putin langt i å fremheve at målsetningen om å bevare kontrollen med gassrørledningsnett og annen petroleumrelatert infrastruktur er helt sentral i Russlands politikk vis-à-vis Sentral-Asia.²⁰ Han hevdet at det bare er gjennom en slik kontroll at Russland vil kunne forsyne det europeiske markedet med billig gass i store kvanta. Dette er et argument for russisk nærvær i regionen som likner til forveksling det man i enkelte kretser fremfører til forsvar for USAs engasjement i regionen, og som viser at russiske og amerikanske i noen grad står i et motsetningsforhold til hverandre. Dette kan bidra til å svekke potensialet for samarbeid.

Et visst innslag av konkurranse mellom russiske og amerikanske selskaper om kontrakter på utvikling av olje- og gassfelt i Sentral-Asia behøver ikke å være ødeleggende for utsikten til

¹⁷ EurAsEC (Eurasian Economic Community) ble etablert i 2000 med utgangspunkt i den såkalte Tollunionen fra 1996. Samarbeidet omfatter p.t. Russland, Hviterussland, Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan. Ukraina, Moldova og Armenia har observatørstatus.

¹⁸ Russland, Hviterussland, Ukraina og Kasakhstan vedtok i 2003 å opprette et såkalt Felles økonomisk område (Common Economic Space). Målsetningene med samarbeidet er i stor grad sammenfallende med de som gjelder for EurAsEC, hvor Ukraina ikke inngår.

¹⁹ Se bl.a. Sergej Blagov: *Russia's single-minded pursuit of energy* (www.cdi.org/russi/johnson/7032-16.cfm) (15.12.03) og Vano Matchavariani: *US policies and Russian responses to developing the East-West transportation corridor* (www.cacianalyst.org/viw_article.php?articleid=1498) (16.12.03).

²⁰ Se RFE/RL Newsline Report 10.10.2003: www.rferl.org/newsline/2003/10/101003.asp (17.11.03).

tettere samarbeid mellom de to lands myndigheter på andre områder. Viktigere er det trolig at Russland og USA forfølger målsetninger knyttet til transportruter for petroleum ut fra regionen som vanskelig lar seg forene. Moskva har i lengre tid forsøkt å styrke Russlands monopol på denne transporten ved å øke de sentralasiatiske landenes avhengighet av rørledningsnett som ble etablert i Sovjetperioden, og som i stor grad går over russisk territorium. I tillegg har man jobbet med prosjekter som har som siktemål å knytte det russiske rørledningsnett og Sentral-Asia til områder lenger sør, herunder det nordlige Iran. Washington har på sin side støttet transportruter som går øst-vest (Sentral-Asia – Kaukasus – Europa/Middelhavet) og utenom russisk og iransk territorium. Amerikanske myndigheter har også stilt seg positive til tanken om en rørledning på ruten Turkmenistan – Afghanistan – Pakistan, et prosjekt som neppe lar seg forsvare økonomisk hvis ideen om en rørledning fra Russland til India (via Kina) skulle bli realisert. Selv om det er mange usikkerhetsmomenter rundt disse prosjektene og kommersielle aktører/interesser er en viktig del av bildet, kan disse interessemotsetningene på politisk nivå potensielt virke begrensende på samarbeidet mellom USA og Russland også på andre områder.

Utviklingen i russisk SUS-politikk under Putin viser i alle fall at Sentral-Asia fortsatt anses som viktig. Det militære engasjementet er bare ett av flere uttrykk for dette. Mange av de russiske initiativene som er fremsatt og vedtatt siden 2001, og som omhandler integrasjon på det militære og sikkerhetspolitiske området, kom på bordet allerede på slutten av 1990-tallet. Disse er stort sett initiert og drevet gjennom av den militære og forsvarpolitiske ledelsen i Moskva, og må ses i lys av de problemer og utfordringer som oppstod da Sovjetunionen og Den røde armé gikk i oppløsning i 1991. Disse problemene har preget den militære utviklingen i hele SUS-området det siste tiåret. Russland status som Sovjetunionens sentrale etterfølgerstat, kombinert med landets relative finansielle styrke og en betydelig grad av gjensidig avhengighet på det militære og militærindustrielle området, gjør at Moskva fremstår som en naturlig samarbeidspartner for flere av SUS-landene i møte med disse utfordringene. Det er videre klart at disse landene står overfor utfordringer også av mer sikkerhetspolitisk karakter som gjør det rasjonelt å søke felles løsninger med Russland – ikke minst i lys av gjensidig avhengighet på andre områder (økonomi, infrastruktur, språk, kultur etc). Disse forholdene kan bidra til å forklare hvorfor flere av de tidligere sovjetrepublikkene har stilt seg positive til tettere integrasjon innenfor rammen av SUS.

Det interessante i vår sammenheng er likevel at Russland også etter 11. september 2001 fører en politikk som synes å ha som siktemål å knytte SUS-statene generelt, og landene i Sentral-Asia spesielt, "nærmere" Russland. Dette ser vi ikke minst på det forsvars- og sikkerhetspolitiske og det militære/militærindustrielle området. Det er også grunnlag for å hevde at selv om Putin ser begrensningene i SUS-samarbeidet og i utsikten til mer overgripende integrasjon i Sentral-Asia, forsøker han aktivt å styrke og utvide militære samarbeidsstrukturer og instrumenter under SUS-paraplyen på en måte som undergraver utsikten til tettere integrasjon med vestlige aktører. Mye tyder videre på at Russlands tilnærming til Sentral-Asia fortsatt kan forstås i lys av tradisjonelle geopolitiske interesser og av ønsket om å motvirke "eksterne" aktørers – og da i første rekke USAs – politiske og militære innflytelse i regionen. En slik ambisjon, og en eventuell strategisk målsetning om å være *den* sentrale premissleverandøren i Sentral-Asia, kan potensielt bringe Russland inn i et sterkere motsetningsforhold til USA og Vesten i årene som kommer.

4 SENTRAL-ASIA SOM INDIKATOR PÅ VILJE TIL TETTERE SAMARBEID

I lys av den overordnede problemstillingen i denne rapporten er det interessant å registrere at alle de russiske initiativene og tiltakene som er skissert i kapittel 3.3, herunder styrkingen av Russlands militære nærvær i Sentral-Asia, fremmes parallelt med en generell tilnærming til Vesten, men tilsynelatende uten kopling til potensielle samarbeidsområder med USA og Vesten. De forhold som Russland trekker frem som begrunnelse for et tettere sikkerhetspolitisk og militært samarbeid med de sentralasiatiske landene, er i stor grad identiske med de hensyn som har ligget til grunn for USAs og Vestens engasjement i Sentral-Asia: Regional fred og stabilitet; kamp mot internasjonal terrorisme og spredningen av radikal politisk islam; motvirke grenseoverskridende kriminalitet m.m. Man må derfor spørre seg: Dersom Russland virkelig ønsker et tettere samarbeid og integrasjon med Vesten, herunder på det sikkerhetspolitiske området, hvorfor har ikke ledelsen i Moskva tatt initiativ til etablering av *felles* russisk-vestlige baser i Sentral-Asia? Hvorfor har man ikke i sterkere grad utnyttet de allerede etablerte arenaene for russisk-vestlig samarbeid (OSSE, EAPC/PfP) fremfor å forsette på SUS-sporet? Og hvorfor har man ikke vært mer pro-aktiv og invitert USA/Vesten til en mer omfattende drøfting av sikkerhetspolitiske utfordringer i det postsovjetiske rom, f.eks. innenfor rammen av NRC?

Likeledes kan man spørre: Hvorfor har ikke USA forsøkt å involvere Russland mer i sin politikk i regionen, f.eks. ved å legge til rette for tettere militært samarbeid og etablering av felles baser i Sentral-Asia? Hvorfor har man ikke i sterkere grad oppsøkt multilaterale arenaer hvor Russland deltar når politikken i forhold til dette område skal utformes? Det at USA velger å "gå alene" og bidrar til å etablere og opprettholde samarbeidsstrukturer hvor Russland *ikke* deltar, sender et signal til Moskva om at Washington egentlig foretrekker andre partnere i regionen. I lys av den historisk betingede lave tilliten mellom de to, vil slike signaler bidra til å skape mistenksomhet omkring motivene og målsetningene med USAs engasjement så tett opp til Russlands grenser.

Spørsmålene ovenfor berører en nødvendig forutsetning for at det skal kunne utvikles et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap: *Vilje* til samarbeid og integrasjon. Tendensen viser at selv om terrortrusselen siden 2001 har skapt et bedre klima for sikkerhetssamarbeid mellom Russland og Vesten generelt, har den bare i begrenset grad medført tettere samarbeid vis-à-vis Sentral-Asia spesielt. Mye tyder særlig på at Russland i liten grad ønsker et tettere samarbeid med USA og Vesten i denne regionen. Moskva synes å foretrekke andre partnere og videreutvikle bilaterale samarbeidsbånd og multilaterale strukturer som i realiteten undergraver utsikten til tettere integrasjon med USA/Vesten. Én sentral faktor er det signalet man sender til Vesten om at Sentral-Asia fortsatt betraktes som Russlands "eksklusive" innflytelsessfære. Viktigere er det kanskje likevel at man binder opp statens utenrikspolitiske ressurser til arenaer, møteplasser og samarbeidsordninger hvor vestlige aktører *ikke* deltar. Dette kan være av særlig betydning i en tid hvor Russland er tvunget til å prioritere noe strengere når det gjelder landets utenrikspolitiske ambisjoner og engasjement. I sum vil disse faktorene kunne bidra til at man ikke får etablert de sosiale prosessene som knytter seg til kommunikasjon og samhandling i dybde, bredde og over tid, og som er en helt nødvendig forutsetning for å utvikle et sikkerhetsfelleskap.

Nå kan det selvsagt hevdes at Putin i noen grad er bundet av den politikk som har vært ført fra

russisk hold på 1990-tallet, og at det finnes historiske ”føringer” (f.eks. inngåtte avtaler) og institusjonelle motkrefter som gjør det vanskelig å legge om SUS-politikken på kort sikt. Slike forhold representerer dog sjelden uoverstigelige barrierer og vil i verste fall bare kunne forsinke en gjensidig tilnærming dersom den politiske viljen til tettere samarbeid er til stede over tid. Viktigere er det kanskje at vedvarende påtrykk fra særlig forsvarsledelsen og militærindustrien, kombinert med betydelig skepsis i opinionen og deler av det politiske miljø til USA generelt og til økt amerikansk/vestlig nærvær i Sentral-Asia spesielt, bidrar sterkt til å begrense presidentens handlingsrom. Putin må m.a.o. ta hensyn til krefter på hjemmebane som ser på USA og Vesten som lite vennligsinnet overfor Russland når kursen skal stakes ut i forhold til Sentral-Asia. Det er grunn til å tro at det nevnte påtrykket i retning av ikke-samarbeid og en generell skepsis til Vestens motiver vil gjøre seg gjeldende i lang tid fremover. Det er derfor grenser for hvor langt Putin kan gå når det gjelder samarbeidsinvitter og felles engasjement med USA i Sentral-Asia.

I lys av Putins popularitet og utstrakte fullmakter på det utenrikspolitiske området er det likevel en sterk indikator på manglende vilje til samarbeid at presidenten bidrar til å fremme strukturer hvor USA og Vesten *ikke* deltar. SUS-samarbeidet og CSTO ble belyst i detalj i kapittel 3.3. En styrking av båndet til enkeltstater og en oppgradering av Shanghai-gruppen²¹ til en organisasjon – Shanghai Cooperation Organization (SCO) – er andre eksempler på at Putin søker samarbeid ”bort fra” vestlige aktører i Sentral-Asia, og at det avsettes ressurser til å fylle disse alternative retningene med innhold. Dette medfører i realiteten en institusjonalisering av samarbeidsbånd og politiske relasjoner som går på tvers av forholdet mellom Russland og USA (Vesten). Putin bidrar m.a.o. til at Sentral-Asia i tiltakende grad fremstår som et ”lappeteppe” av bilaterale og multilaterale møteplasser og gjensidige avhengighetsbånd, men hvor Russland og USA/Vesten bare i begrenset grad samarbeider *med hverandre*.

Til tross for den tilnærmingen til Vesten som har funnet sted i etterkant av 11. september 2001, er det derfor klare tegn til at også Putin betrakter Sentral-Asia i en klassisk, geopolitisk kontekst; at han i noen grad identifiserer seg med tanken om Russlands ”naturlige” rolle som en sentral premissleverandør i dette området; og at politikken i forhold til Sentral-Asia fortsatt har som et sentralt siktemål å motvirke utviklingstrekk som kan bidra til å svekke Russlands innflytelse i regionen. USAs politiske og militære nærvær betraktes i denne sammenheng som en mulig trussel mot russiske interesser.

I forbindelse med Afghanistan har det vært pekt på at Russland i realiteten ikke hadde noe valg når det gjaldt å ”tillate” USA å opprette militære baser i Sentral-Asia, siden flere av de aktuelle statene faktisk inviterte Washington til å bruke deres territorium (Godzimirski 2002: 15-16; 23-24). Putin skal selv på et tidlig tidspunkt etter 11. september ha forsøkt å overtale sine

²¹ *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO; tidl. ”Shanghai Five”) er et regionalt samarbeidsforum som ble etablert gjennom to grensesamarbeidsavtaler fra 1996 og 1997. Organisasjonen består i dag av Russland, Kina, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan (fra 2001). SCO fikk i januar 2004 opprettet et permanent sekretariat i Beijing. Medlemslandene har de senere årene viet særlig oppmerksomhet til regionale handels- og sikkerhetsspørsmål. Kampen mot internasjonal terrorisme (og ”separatisme”/”ekstremisme”) står helt sentralt, og organisasjonen planlegger å etablere et regionalt antiterrorcenter i Bisjkek (Kirgisistan) eller Tasjkent (Usbekistan) i løpet av våren 2004. For detaljer om organisasjonens fremvekst og virkeområder, se www.eurasianet.org.

sentralasiatiske kolleger til ikke å la amerikanerne operere fra disse landene (Blank 2002: 675). Han ble ikke hørt. I en slik situasjon ville åpenlys russisk motstand bare bidratt til å undergrave det nye, forbedrede forholdet til Washington. Russland hadde derfor mye å vinne og lite å tape – i hvert fall på kort sikt – gjennom den konstruktive og samarbeidsorienterte linjen som ble valgt.

Både utenriksminister Igor Ivanov og forsvarsminister Sergej Ivanov har senere fremholdt at Moskva ser på de amerikanske basene som *midlertidige* tiltak, og at disse er berettiget bare som ledd i det internasjonale samfunns *felles* innsats mot internasjonal terrorisme.²² Begge knytter USAs nærvær til den aktuelle situasjonen i Afghanistan og har tatt til orde for at det må settes en tidsfrist for når USA må trekke sine styrker ut av regionen. Forsvarsministeren har samtidig uttalt at Russland selv har som ambisjon å styrke sitt militære nærvær i Sentral-Asia. Disse uttalelsene viser at null-sum-tanken fortsatt gjør seg gjeldende, og at sentrale aktører i Russlands utenrikspolitiske ledelse forholder seg negativt til en mer varig tilstedeværelse av amerikanske styrker i regionen. USA har slik sett ikke klart å overbevise Moskva om at et visst amerikansk nærvær kan være berettiget også etter at situasjonen i Afghanistan har blitt stabilisert.

4.1 Komplementære samarbeidsstrukturer og betydningen av legitimitet

Analysen viser så langt at en historisk betinget mistillit og innslaget av null-sum-tenkning gir både Russland og Vesten grunn til å stille spørsmålstegn ved den andre aktørens vilje til tettere samarbeid. Men er det nødvendigvis slik at ikke-samarbeid og integrasjon ”bort fra” hverandre er ensbetydende med varige interessemotsetninger og rivalisering om makt og innflytelse? Og er det nødvendigvis slik at et sett av delvis overlappende samarbeidsstrukturer – med Russland som en fortsatt innflytelsesrik aktør i regionen – vil hindre utviklingen av et sikkerhetsfelleskap?

Erfaringer fra Vest-Europa under den kalde krigen har vist at overlappende sikkerhetspolitiske institusjoner og samarbeidsbånd kan stå i et komplementært forhold til hverandre og i sum bidra til økt sikkerhet for partene. På mange måter kan vi si at det fragmenterte bildet vi ser i Sentral-Asia i dag – et lappeteppes av bilaterale og multilaterale samarbeidsordninger på tvers av flere politikkområder – knytter partene sammen i komplekse, gjensidige avhengighetsbånd. Dette kan bidra til å redusere motsetningene og til å fremme fredelig løsning av interessekonflikter fordi det ligger et incitament i retning av ikke å fronte nasjonale interesser på en måte som kan slå tilbake på en selv i andre sammenhenger og/eller i saker hvor man selv er sårbar og avhengig av støtte fra andre. Fra russisk hold fremholdes det da også at tiltak knyttet til økt SUS-integrasjon, oppgradering av multilaterale fora hvor Vesten ikke deltar og styrking av bilaterale bånd til enkeltstater i Sentral-Asia *ikke* står i et motsetningsforhold til ønsket om et tettere samarbeid med Vesten. Det har f.eks. blitt hevdet at oppgraderingen av Tasjkent-avtalen til en organisasjon (CSTO) ble gjort nettopp med sikte å fremme økt samarbeid med NATO, men da på et mer ”likeverdig” grunnlag (Adomeit og Reisinger 2003: 9). En rekke russiske tiltak kan m.a.o. også tolkes som et forsøk på å fremme *komplementære* – ikke konkurrerende – samarbeidsstrukturer.

²² Se f.eks. RFE/RL Newline Report 28.02.03: www.rferl.org/newsline/2003/02/280203.asp og 10.10.03: www.rferl.org/newsline/2003/10/10003.asp (24.11.03).

Slike argumenter blir imidlertid ofte tilbakevist av vestlige aktører under henvisning til manglende konkret oppfølging fra russisk side. Dette gjenspeiler en mer generell utfordring i forholdet Russland-Vesten som bl.a. også knytter seg til den motstand NATO møter på russisk militært hold når felles tiltak skal settes ut i livet. På den annen side kan det tenkes at Russland og USA blir enige om en funksjonell og/eller geografisk ”arbeidsdeling” i Sentral-Asia, herunder når det gjelder kampen mot internasjonal terrorisme. I dette ligger at man kommer frem til en (formell eller uformell) overenskomst om hvor grensen går for hverandres interesser og interessesfærer, hvem som har ansvar for ulike spørsmål/problemområder, og hva man kan tillate seg å gjøre når det vil kunne få konsekvenser for den annen part. Parallelt med en slik ”gentlemen’s agreement” kan man naturligvis legge til rette for økt samarbeid og felles tiltak der hvor dette synes å være i begge parters interesse, og på den måten bevirke økt gjensidig tillit.

På én måte kan vi si at dagens situasjon reflekterer en slik tilstand. Både USA og Russland utviser en viss forsiktighet med sikte på ikke å provosere den andre i spørsmål som berører høyt prioriterte interesser hos denne. Parallelt har man etablert en rekke samarbeidstiltak som bidrar til å fremme felles interesser. Enkelte av disse tiltakene er forankret i organisasjoner og fremstår som mer varige samarbeidsløsninger. Andre har tilsynelatende et kortsiktig siktemål og reflekterer en noe løsere samarbeidsform. Konsultasjonsforumet ”6+2” knyttet til situasjonen i Afghanistan kan betraktes som et eksempel på det siste, dvs. et *ad hoc* arrangement hvor USA, Russland og andre sentrale aktører kommer sammen for å drøfte problemstillinger og mulige løsninger i et ”case” som alle betrakter som en felles sikkerhetspolitisk utfordring.²³

Svakheten med denne typen instrumenter er imidlertid at de ofte er tidsbegrensede og knyttet til et forholdsvis avgrenset problem eller problemkompleks, og at de bare i begrenset grad bidrar til utvikling av en mer varig felles sikkerhetspolitisk identitet. Tilsvarende vil en arbeidsdeling kjennetegnet av komplementære samarbeidsbånd og en (mer eller mindre) stilltiende enighet om ikke å utfordre hverandres geografiske sfærer eller ”særskilte” rettigheter og ansvar neppe kunne tjene som en sikkerhetsgaranti slik vi kjenner det fra en vestlig kontekst, dvs. en genuin følelse av gjensidig tillit og visshet om at eventuelle interessekonflikter løses gjennom politisk dialog og alltid uten bruk av militære maktmidler. Problemet er i begge tilfellene at man ikke har den nødvendige drivkraften i retning av økt samhandling med hverandre og integrasjon over tid som kreves for at et sikkerhetsfellesskap skal kunne utvikles.

Sett fra Vesten vil Russlands deltakelse i NATOs samarbeidsstrukturer (NRC, EAPC/PfP) åpenbart kunne bidra til tettere integrasjon på en rekke områder. Mye av tanken bak disse instrumentene har jo nettopp vært at tettere samhandling over tid virker tillitskapende og bringer Russland og Vesten ”nærmere hverandre”. Sett fra Moskva har det imidlertid hele tiden vært et problem at samarbeidet i disse fora er basert på Vestens – i første rekke USAs – premisser. Det fremstår m.a.o. som om Russland – den antatt svakeste part – må foreta en *ensidig* tilpasning til

²³ Gruppen ble etablert i 1997 på grunnlag av et usbekisk initiativ, og har hatt en viktig funksjon i arbeidet med å løse krisen i Afghanistan under Taliban-regimet (Allison 2001: 225). ”6+2” omfatter ”nabostater og venner” av Afghanistan: Iran, Kina, Pakistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan, samt Russland og USA.

de samarbeidsordninger som fremmes av USA og Vesten. Dette bidrar åpenbart til å undergrave følelsen av eierskap og tilhørighet til de samarbeidstiltakene og fellesprosjektene man enes om.

Etableringen i 2002 av en russisk-amerikansk energidialog og en konsultasjonsgruppe for strategiske sikkerhetsspørsmål kan representere et steg bort fra denne typen løsninger.²⁴ Selv om det er tidlig å si noe om bredden, dybden og varigheten til disse prosessene, vil de potensielt kunne bidra til økt tillit mellom landenes myndigheter. Begge tiltakene viser at USA i noen grad er avhengig av Russland og en konstruktiv dialog med Moskva. Konsultasjonsgruppen på det sikkerhetspolitiske området kan bli særlig viktig, i hvert fall dersom partene velger å investere i dette forumet gjennom en større grad av åpenhet og et tettere samarbeid omkring temaer som internasjonal terrorisme, ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen og missilforsvar. Et slikt forum kan være viktig også fordi det bidrar til å øke Russlands status som global aktør ved (i noen grad) å sidestille Russland og USA når det gjelder spørsmål av strategisk og/eller global karakter. En slik anerkjennelse av Russland som stormakt kan virke tillitskapende ved at den svekker forestillingen i Moskva omkring en illegitim, unipolær verdensorden med negative implikasjoner for Russland. Dermed legges det til rette for utvidet samarbeid på premisser som Moskva er mer komfortabel med.

På det energipolitiske området finnes det et betydelig potensial for tettere samarbeid både på myndighetssiden og mellom kommersielle aktører i de to land. Arbeidsgruppene under den såkalte energidialogen har så langt ikke berørt Sentral-Asia spesielt. Regionen er imidlertid relevant i forbindelse med samtaler om global energisikkerhet. Fra kommersielt russisk hold har det bl.a. vært luftet et forslag om felles russisk-amerikansk patruljering av rørledningsnett i de tidligere sovjetrepublikkene. Andre har pekt på muligheten for samarbeidsprosjekter knyttet til utvikling og/eller oppgradering av petroleumfelt i Sentral-Asia med basis i amerikansk kapital og russisk ekspertise/lokalkunnskap. Per i dag synes likevel de kommersielle aktørene i begge land å fokusere mer på utviklingen av petroleumssektoren internt i Russland og på behovet for å styrke energisamarbeidet mellom Russland og USA uavhengig av Sentral-Asia.

Det er dessuten usikkert i hvilken grad et eventuelt påtrykk fra industrien i retning av utvidet samarbeid i Sentral-Asia kan svekke betydningen av russisk-amerikanske interessemotsetninger med hensyn til kontroll med rørledningsnett/utskipningsområder og innslaget av konkurranse mellom kommersielle aktører fra de to landene om petroleumskontrakter i regionen. Dette er faktorer som i begge land betraktes som vitale nasjonale interesser i et null-sum-forhold til den andre part, og som dermed kan bevirke økt rivalisering/konkurranse – på både myndighets- og selskapsnivå – i stedet for tettere samarbeid. En eventuell svekkelse av russiske kommersielle aktører gjennom en bevisst omlegging av Russlands energipolitikk i retning av mer nasjonalt

²⁴ *Energidialogen* (US-Russia Commercial Energy Dialogue) hadde sitt utspring i en bilateral konferanse i Houston høsten 2002, og omfatter møter/konsultasjoner mellom kommersielle aktører og myndighetsrepresentanter fra de to landene om samarbeid på energisektoren. Siktemålet er i hovedsak å legge til rette for økt petroleumseksport fra Russland til USA og mer omfattende amerikanske investeringer i russisk olje- og gassektor. Det er i den forbindelse etablert arbeidsgrupper bl.a. på områdene rammelovgivning/investeringer; markedsføring og transport; og service. *Consultative Group for Strategic Security* (CGSS) ble i sin tur opprettet i forbindelse med president Bush' besøk til Moskva i mai 2002. Gruppen ledes av de to lands forsvars- og utenriksministre, og har som siktemål å bidra til større åpenhet og gjensidig tillit gjennom utveksling av informasjon og drøfting av strategiske sikkerhetsspørsmål.

orienterte målsetninger – ut fra tesen om at petroleumssektoren skal tjene staten snarere enn de kommersielle aktørene – vil ventelig bare øke betydningen av dette forholdet.

Muligheten for at det skal kunne etableres et tettere russisk-amerikansk samarbeid i Sentral-Asia er i stor grad betinget av USAs politikk og hvorvidt Washington greier å ”selge” berettigelsen av et amerikansk engasjement til forsvar for felles russisk-vestlige interesser. Dette er i siste instans et spørsmål om *legitimitet*. Det skal som nevnt ikke underslås at Russland har genuine sikkerhetsinteresser knyttet til utviklingen i Sentral-Asia. Dette er interesser som har en grad av ”universell legitimitet”, dvs. at andre aktører – f.eks. USA og de sentralasiatiske statene selv – anerkjenner Russlands rett til å være bekymret og til å fatte tiltak med sikte på å motvirke utviklingstrekk som anses som farefulle eller truende. Denne legitimiteten er imidlertid ikke uavhengig av tid og situasjon. Politiske spenninger mellom Russland og Vesten kan i noen grad knyttes til berettigelsen av de virkemidlene Moskva tar i bruk for å fremme sine interesser i regionen. Likeledes har Vesten ikke akseptert alle de argumentene som har vært fremført fra russisk hold til forsvar for særskilte rettigheter og et spesielt russisk ansvar på territoriet til det tidligere Sovjetunionen. Disse uenighetene omhandler de helt grunnleggende premissene for samhandling, dvs. spørsmål om selve ”spillereglene” og hvem som er ”berettigede” deltakere.

Terrortrusselen kan sies å ha styrket berettigelsen av russisk engasjement i Sentral-Asia etter 11. september og legitimiteten til de virkemidlene Russland har tatt i bruk i regionen. Dette kommer til uttrykk bl.a. ved at de sentralasiatiske statene som deler Russlands syn på terrortrusselen og på faktorer som kan undergrave den regionale stabiliteten, har knyttet tettere bånd til Moskva og har åpnet for økt russisk militært nærvær i sine land. På den annen side har de samme landene også invitert USA til tettere politisk og økonomisk samarbeid og til å etablere seg militært på deres territorium. Et fundamentalt spørsmål blir derfor hvorvidt USAs interesser og militære tilstedeværelse i regionen fremstår som ”like legitime” som de russiske?

Det finnes ingen objektive kriterier som kan gi et entydig svar på dette spørsmålet. Geografisk avstand er imidlertid én faktor som må tas i betraktning når man skal vurdere ”berettigelsen” av USAs engasjement i Sentral-Asia. 11. september og terrortrusselens globale utstrekning har gitt Washington bred internasjonal støtte til de pågående operasjonene i Afghanistan. Russlands skepsis i forhold til etableringen av et amerikansk militært nærvær i regionen må likevel forstås i lys av den underliggende frykten for at USA handler under dekke av krigen mot internasjonal terrorisme, mens det egentlige amerikanske motivet er å fremme interesser som står i et direkte motsetningsforhold til Russlands interesser. Denne skepsisen kan ha en viss historisk og empirisk berettigelse. Gitt USAs geografiske avstand til Sentral-Asia påhviler det derfor Washington et særskilt ansvar i å bidra til at denne skepsisen ikke stimuleres ytterligere.

Det andre sentrale kriteriet knytter seg til makt og til den unipolære ordens legitimitet, dvs. til berettigelsen av de (formelle og uformelle) spillereglene som gjelder for internasjonal politikk i dag, og som har sitt utspring i USAs globale maktstilling. Spørsmålet om legitimitet knytter i siste instans til måten USA utøver makt på eller til hvordan USA oppfattes å projisere ”sine” normer og verdier – i enkelte tilfeller også ved bruk av militær makt – uten å ta hensyn til andre

aktører og deres interesser. Russland har i realiteten definert USAs suverene maktposisjon og tegn til amerikansk egenrådighet som en strategisk trussel mot russiske nasjonale interesser. Spørsmålet om hvorfor Russland ikke i sterkere grad har søkt samarbeid med Vesten i møte med sikkerhetspolitiske utfordringer i Sentral-Asia må derfor besvares i lys av selve premisset for økt samhandling: USAs relative styrke og Russlands relative svakhet. Svaret på dette spørsmålet må trolig søkes i en reell svekkelse av Russlands rolle eller maktposisjon og i en russisk følelse av å være på defensiven vis-à-vis andre aktører, og da i første rekke USA, med hensyn til politisk og militær innflytelse i regionen. Det at USA trer inn i Russlands bakgård uten å ta særlig hensyn til uttalt skepsis i Moskva tolkes bare som en bekreftelse på at Washington ikke ønsker et genuint partnerskap med Russland.

Til tross for en åpenbar erkjennelse i Kreml av Russlands relative svakhet i forhold til Vesten – i økonomisk, politisk og militær forstand – tyder gjentatte politiske uttalelser fra Moskva på at både presidenten og andre innflytelsesrike aktører betrakter Russlands relative svakhet som et forbigående fenomen, og at man ser for seg at Russland på sikt vil kunne gjeninnta en mer dominerende rolle i Sentral-Asia. I et slikt perspektiv blir det spesielt viktig for Russland å demme opp mot amerikansk innflytelse gjennom fortsatt militær tilstedeværelse og gjennom oppbygning av multilaterale strukturer og bilaterale samarbeidsrelasjoner til de sentralasiatiske statene. Dette fordi det vurderes å være relativt sett både vanskeligere og mer kostbart å ”gjenvinne tapt terreng” i Sentral-Asia på et senere tidspunkt enn å forsøke å ”holde på” områdene i dag gjennom aktiv oppdemming mot amerikansk innflytelse.

Dersom den politiske ledelsen i USA har som ambisjon å være engasjert i Sentral-Asia også i et lengre tidsperspektiv, er det mye som taler for at en slik ”oppdemningspolitikk” fra Moskvas side ikke vil lykkes. På den annen side er det ikke gitt at den vil generere nye interessekonflikter eller større sannsynlighet for væpnede konflikter mellom Russland og USA i regionen. En slik politikk vil imidlertid isolert sett bidra til å begrense samarbeidet mellom de to og dermed potensielt undergrave fremveksten av et sikkerhetsfellesskap.

Den kanskje største utfordringen i forholdet mellom Russland og USA/Vesten i Sentral-Asia knytter seg til det at den russiske elitens syn på Russlands plass og rolle i regionen fortsatt samsvarer dårlig med USAs/Vestens oppfatning. Ledelsen i Moskva fremholder stadig at Russland har en legitim ”rett” – ut fra historiske, kulturelle, økonomiske og sikkerhetspolitiske ”realiteter” – til å spille en innflytelsesrik rolle i Sentral-Asia. Mange i Vesten og i regionen selv oppfatter på sin side at Moskva ennå ikke har forsonet seg med tapet av politisk-militær innflytelse på territoriet til det tidligere Sovjetunionen; at berettigelsen av russisk innflytelse og et særskilt russisk ansvar i regionen *i beste fall* er betydelig overdrevet; og at Russlands atferd selv representerer en (potensiell) trussel mot de sentralasiatiske statenes uavhengighet og eksistens. Dette misforholdet gjør at Russland og USA/Vesten kan komme i situasjoner hvor de ikke anerkjenner at den annen part har interesser som er ”like viktige” eller ”like legitime” som ens egne. Spørsmålet om utsikten til et russisk-vestlig sikkerhetsfellesskap vil bli besvart gjennom måten de to vil håndtere denne typen situasjoner i det lange løp.

4.2 Betydningen av normer for fremveksten av et sikkerhetsfellesskap

Teorien om sikkerhetsfellesskap forutsetter at partene utvikler en felles identitet og en følelse av felles tilhørighet til et sett av verdier, normer og "kjøreregler", og hvor prinsippet om ikke-bruk av militære maktmidler mellom statene er helt sentralt. Analysen har så langt lagt stor vekt på de *begrensninger* som finnes når det gjelder utsikten til tettere samarbeid mellom Russland og USA/Vesten i Sentral-Asia. Disse består bl.a. i forskjeller i partenes sikkerhetstenkning, klare interessemotsetninger og fravær av en grunnleggende vilje – i begge leire – til å "søke sammen". Disse begrensningene er viktige fordi det nettopp er gjennom økt samhandling og integrasjon – i dybde, bredde og over tid – at følelse av fellesskap, identitet og gjensidig tillit kan skapes.

Imidlertid har Russland og Vesten i løpet av 1990-tallet allerede etablert en grad av samhandling i Sentral-Asia og i noen grad også beveget seg i retning av en felles identitet eller i det minste en sterkere gjensidig tillit og en felles forventning om fredelig endring og ikke-militær løsning av interessekonflikter. Deltakelse i strukturer som OSSE og PJC/NRC/EAPC/PfP, kombinert med utsikten til tettere samarbeid med USA og Vesten, har vært viktig for å få knesatt liberale normer og verdier som styringsprinsipper i både Russland og de sentralasiatiske landene. Dette ser vi (i det minste nominelt) ved at de nye statene har adoptert visse "standarder" og proklamert tilhørighet til det vestlige verdifellesskapet, selv om det i varierende grad kommer til uttrykk i etterlevelsen av dem. Det er likevel grunn til å understreke at den etablerte samhandlingen og den fellesskapsfølelsen som har vokst frem i forhold til "det europeiske hus", kan være en spire i retning av et mer overgripende russisk-vestlig – eller et "alleuropeisk" – sikkerhetsfellesskap.

Det kan likevel identifiseres utviklingstrekk som peker i en annen retning. Flere har pekt på at faktorer som utgjør selve "sementen" i det vestlige sikkerhetsfellesskapet, og da i første rekke den felles identiteten basert på demokrati, frihet og menneskerettigheter, er blitt "offer" for 11. september. Ett argument i dette resonnementet er at kampen mot terrorisme har medført en svekkelse av liberale verdiers generelle stilling og en større aksept for (semi-)autoritære virkemidler *internt* i stater. Terrortrusselen brukes i dag av enkelte styresmakter til å legitimere politisk atferd som under normale omstendigheter ville blitt betraktet som uakseptabel eller "illegitim". Denne beskrivelsen synes i noen grad å være berettiget for utviklingen i Sentral-Asia (Sandström 2003). Argumentet kan også relateres til den nedtoningen vi har sett av Vestens – og kanskje særlig USAs – kritikk av Russlands krigføring i Tsjetsjenia. I så måte har terrortrusselens bidratt til at Russland og Vesten er blitt "likere hverandre" – og det er Vesten som har nærmet seg Russland snarere enn omvendt – når det gjelder synet på hva som er akseptabel politikk *innad* i statene.

Et kanskje viktigere argument i vår sammenheng er at terrortrusselen kan bidra til å senke terskelen for bruk av militærmakt *mellom* stater og dermed til å så en grunnleggende usikkerhet i det internasjonale systemet som sådan. Denne usikkerheten knytter seg til andre aktørers hensikter vis-à-vis en selv; til etablerte prinsipper og normer for internasjonal konfliktløsning; og – i siste instans – til forventningen om varig, fredelig samkvem. Dette argumentet er blitt brukt til å kritisere både krigen mot Irak og USAs tese om berettigelsen av forkjøpsangrep. President Putin og forsvarminister Ivanov har på sin side signalisert – med henvisning til både

”andre staters praksis” og russiske interesser i SUS-området – at også Russland forbeholder seg retten til å gripe inn med militære midler utenfor landets grenser dersom dette anses å være påkrevd.²⁵ Siden terrortrusselen er blitt så fremtredende i både russisk og vestlig sikkerhetstenkning, kan den komme til å bli brukt av begge til å legitimere bruk av militærmakt også i tilfeller hvor dette bare for kort tid siden ville blitt betraktet som uakseptabelt eller illegitimt.

En slik utvikling behøver ikke nødvendigvis å generere økt mistro eller større sannsynlighet for en russisk-vestlig militær konflikt. På kort sikt er det faktisk grunn til å tro at et slikt scenario er blitt *mindre* aktuelt. Etter 11. september 2001 synes det som om *både* USA og Russland legger mer vekt på den sikkerhetspolitiske agenda og tilsvarende mindre vekt på menneskerettigheter, demokrati og liberale verdier i samkvemmet mellom seg. Siden sikkerhetstenkningen hos de to har nærmet seg hverandre, er det nettopp utsikten til et tettere samarbeid og et større innslag av sammenfallende syn når det gjelder håndtering av terrortrusselen som fremstår som sannsynlig.

Problemet oppstår imidlertid der hvor Russland og USA/Vesten *ikke* har sammenfallende syn på legitimiteten av en militær operasjon eller på bruken av ekstraordinære virkemidler i eksempelvis Sentral-Asia. Som nevnt har den relative betydningen av sikkerhet og stabilitet tradisjonelt vært større i Russland enn i Vesten. Dette forholdet disponerer ledelsen i Moskva i retning av illiberale politiske holdninger og udemokratisk atferd på hjemmebane i den forstand at *egen* verdien av demokrati, menneskerettigheter og liberale normer vurderes som mindre enn i Vesten. Det samme forholdet *kan* bidra til å senke Russlands terskel for bruk av militærmakt i Sentral-Asia. Selv om både terrortrusselen og teknologisk utvikling bidrar til å ”reduere” den geografiske avstanden mellom Sentral-Asia og USA/Vestens kjerneområder, kan vi fortsatt kan komme i en situasjon hvor den relative betydningen av (regional) stabilitet leder Russland til å gripe inn militært – under dekke av kampen mot terrorisme – i tilfeller hvor Vesten foretrekker en ”myk” tilnærming. Dette kan skape betydelige politiske spenninger i forholdet mellom Russland og Vesten, ikke minst dersom ”effekten” av 11. september skulle avta på noe lengre sikt.

Problemstillingen er mindre relevant i forhold til et omvendt tilfelle, dvs. et ”case” hvor USA griper inn militært i Sentral-Asia for å imøtegå en identifisert terrorutfordring. Dette fordi terskelen for en amerikansk inngripen i denne regionen trolig er mye høyere enn for Russland og dermed mindre sannsynlig, men også fordi det med stor sannsynlighet vil være i Russlands egeninteresse å få løst det problemet USA skulle ønske å slå ned på. I likhet med Afghanistan kan dette faktisk være en ”vintersak” for Russland – i det minste på kort sikt – nærmest uansett utfall: Enten løser USA problemet og fjerner en trussel som Russland selv ikke har vilje eller evne til å imøtegå, eller så mislykkes USA slik at situasjonen i regionen forblir mer eller mindre uendret, samtidig som USAs globale hegemoni og forstillingen om landets suverene maktstilling har fått et skudd for baugen. Isolert sett kunne nok enkelte i Moskva gledet seg over et slikt utfall, selv om det altså ville innebære opprettholdelse av en reell sikkerhetstrussel for Russland.

²⁵ Se f.eks. RFE/RL Newsline Report 10.10.03: www.rferl.org/newsline/2003/10/101003.asp (13.12.03).

Avslutningsvis kan det knyttes en kort betraktning til implikasjonene av det som ofte omtales som amerikansk unilateralisme og utsikten til et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap. Det er en utbredt oppfatning at Bush-administrasjonen fører en politikk hvor amerikansk innflytelse gjøres gjeldende bl.a. gjennom militære maktmidler og ved å styrke utvalgte institusjoner som verktøy eller instrumenter for amerikanske interesser, og i mindre grad gjennom multilateralt samarbeid og bruk av institusjoner som felles møteplasser og arenaer konfliktløsning. Dette har skapt en debatt om betydningen av internasjonale kjøreregler – normer og institusjoner – for global fred og sikkerhet, og ikke minst om hvordan USA – som verdens eneste supermakt – bør gå frem for å fremme sine interesser og øke mottakeligheten for amerikanske idealer som frihet, demokrati og menneskerettigheter.

I en russisk-vestlig kontekst er det grunn å understreke at sett fra Russland har amerikansk unilateralisme konnotasjoner knyttet bl.a. til en historisk betinget mistillit og frykt for at USA har lite vennligsinnede motiver vis-à-vis ens eget land, og til en følelse av Russlands ensidige tilpasning til en internasjonal virkelighet hvor en rekke premisser legges i Washington. Til dette kommer en såret nasjonal stolthet og det forhold at mange i Russland ennå ikke har forsonet seg med implikasjonene av 1991 og de problemene som fulgte i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning. Dette skaper et vanskelig utgangspunkt for tettere samarbeid.

Til en viss grad kan vi si at Russland i dag er tvunget til å forfølge en interesse som tradisjonelt forbindes med små og svake stater, nemlig det å skape internasjonale kjøreregler som ”binder makten” (les: USA) og skaper forutsigbarhet i det internasjonale samfunnet. I en slik situasjon vil nettopp *måten* USA utøver sin makt på – dvs. avveiningen mellom det å søke bredest mulig internasjonal støtte/legitimitet vs. unilateralisme og det som i Moskva oppfattes som amerikansk selvtekt eller maktarroganse – trolig være helt avgjørende for utsikten til tettere russisk-amerikansk samarbeid og til et mer overgripende russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap.

Spørsmål knyttet til normer og legitimitet henger tett sammen. Kapittel 4.1 drøftet betydningen av den unipolære ordens svake legitimitet (sett med russiske øyne) for sikkerhetssamarbeid og for hvordan Russland tolker USAs interesser og nærvær i Sentral-Asia. I USA synes det å være en strategisk målsetning å sikre at statene i Sentral-Asia forblir selvstendige og ikke en integrert del av Russlands innflytelsessfære – *de jure* (i form av et nytt imperium) eller *de facto* (gjennom asymmetrisk avhengighet). Dette skaper et incitament i retning av amerikansk engasjement i regionen. Målsetningen om å kunne slå ned på terrortrusselen – ”hvor som helst, når som helst” – kan på sin side skape et ønske om varig militær tilstedeværelse. Dette vil dog være betinget av USAs fremtidige ambisjonsnivå og valg av strategi med hensyn til konsolidering av landets globale maktposisjon. Tesen om at Washington vil forsøke å demme opp mot fremveksten av maktsentra som (potensielt) kan undergrave den unipolære orden (herunder Kina) gjør det uansett sannsynlig at Sentral-Asia er et av områdene hvor USAs engasjement vil gjøre seg gjeldende også i fremtiden. Karakteren (bredden og dybden) av dette engasjement vil dog variere over tid. Som nevnt fremstår oppbygning av et mer omfattende militært nærvær som lite sannsynlig de nærmeste årene.

I Russland er det grunn til å tro at den tidvis sterke interne motstanden mot tettere samarbeid og integrasjon med Vesten fortsatt vil gjøre seg gjeldende. Dette gjelder ikke minst i et område som Sentral-Asia. Strukturelle faktorer disponerer i dag Russland i retning av å begrense landets globale engasjement og konsentrere de utenrikspolitiske ressursene til nærområdene. Likevel synes det å være et helt fundamentalt premiss i Kreml at dette er å betrakte som en midlertidig tilstand, og at Russlands strategiske målsetning er å gjenvinne en status og rolle som (global) stormakt. Selv om Putin har ført en vestvendt utenrikspolitikk, kommer det stadig til overflaten en sterk misnøye blant sentrale aktører i den russiske utenrikspolitiske ledelsen i forhold til USAs globale maktposisjon og det man erkjenner å være Russlands relative svakhet *p.t.* Dette skaper en grunnleggende ambivalens i forhold til Washington generelt og USAs bidrag til å løse Russlands sikkerhetsutfordringer i Sentral-Asia spesielt. Russland er i stor grad avhengig av amerikanske bidrag for å skape gunstige interne og eksterne betingelser for indre konsolidering og gjenreisning av landets globale maktposisjon. Samtidig representerer amerikansk unilateralisme den potensielt viktigste trusselen mot landets strategiske målsetninger.

Politikken i forhold til Sentral-Asia kan i denne situasjonen tolkes som et kontinuerlig forsøk på skadebegrensning. I en situasjon hvor Russland er preget av relativ svakhet eller tilbakegang, opplever det som særlig påkrevd for Moskva å ”holde på det som holdes kan”. Sentral-Asia er en av de siste arenaene hvor Russlands makt og innflytelse fortsatt gjør seg sterkt gjeldende. USAs gradvise inntreden truer denne situasjonen. Putins dilemma består i at Russland *p.t.* ikke er sterkt nok til å opprettholde monopol på politisk og militær innflytelse i regionen, og samtidig ikke attraktiv nok – verken i økonomisk forstand (som en kilde til investeringer og økonomisk utvikling) eller som et alternativt verdisentrum/sentral normativ premissleverandør – til å få de sentralasiatiske statene til å søke mot Russland som sin foretrukne samarbeidspartner. Disse faktorene skaper et betydelig misforhold mellom hva Russland ønsker og hva det er realistisk å oppnå i Sentral-Asia. Nettopp dette misforholdet gjør at berettigelsen av amerikanske interesser og av USA politiske og militære nærvær i regionen – *m.a.o.* legitimiteten til de nye maktpolitiske premissene for (fremtidig) samhandling – blir så problematisk sett fra Moskva.

4.3 Sikkerhetsfelleskap i Europa – motsetninger og konflikt i Sentral-Asia?

Ovenstående analyse av forholdet mellom Russland og USA i Sentral-Asia tegner et ikke altfor optimistisk bilde med hensyn til fremveksten av et mer overgripende russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap. Begrensningene er mange, om enn ikke uoverstigelige. I lys av de positive utviklingstrekk vi har sett på andre områder, herunder innenfor rammen av NRC og i kampen mot internasjonal terrorisme, er det derfor grunn til å belyse spørsmålet om det kan utvikles et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap innenfor en mer avgrenset europeisk kontekst, mens det fortsatt finnes (mer eller mindre sterke) innslag av rivalisering og gjensidig mistenksomhet knyttet til hverandres atferd i Sentral-Asia. Med andre ord: Er det mulig å tenke seg en situasjon hvor Russland anses som fullt integrert i Europa og som en del av det vestlige sikkerhetsfelleskapet – slik at utsikten til væpnet konflikt på det europeiske kontinent oppfattes som ”eliminert” – samtidig som Russland og USA forfølger tradisjonelle målsetninger og strategier i Sentral-Asia på en måte som undergraver utsiktene til tettere integrasjon, dypere gjensidig tillit og utvikling av en felles sikkerhetspolitisk identitet *vis-à-vis* denne regionen?

I utgangspunktet må svaret på et slikt spørsmål være ”ja”. Innenfor en mer avgrenset europeisk kontekst har forholdet mellom Russland og Vesten åpenbart blitt tettere gjennom de siste 10-12 årene. Man har etablert en rekke møteplasser og samarbeidsrelasjoner som bidrar til å svekke tradisjonelle motsetninger og til å fremme gjensidig tillit. I henhold til teorien om sikkerhetsfelleskap vil slik integrasjon legge føringer på Russlands atferd og skape økt forutsigbarhet og gjensidige forventninger om at man ikke under noen omstendighet vil ty til bruk av militærmakt for å løse interessekonflikter. Selv om en visse begrensninger fortsatt gjør seg gjeldende, gir de senere års utvikling grunnlag for betydelig optimisme innenfor rammen av en mer avgrenset europeisk kontekst.

Russlands geografiske utstrekning representerer en generell utfordring med hensyn til samarbeid og integrasjon med Europa/Vesten. Kostnadene med å bringe Russland inn i organisasjoner som NATO og EU, fremstår som enorme. Landets nærhet til Sentral-Asia kan virke ytterligere kompliserende i en slik sammenheng, i hvert fall dersom de sentralasiatiske statene selv ikke blir tettere integrert med Vesten. Dette er en utvikling Russland selv kan ha ambisjoner om å påvirke. Regionen bærer som nevnt i seg et betydelig potensial for politisk ustabilitet, sosial uro og væpnede konflikter. Selv om alt måtte være fred og fordragelighet i hjertet av Europa, viser utviklingen de senere år at verden ”blir mindre” og at de fleste europeiske stater ser seg tjent med å delta i internasjonale operasjoner for å fremme både nasjonal og internasjonal sikkerhet. Det kan argumenteres for at Sentral-Asia representerer en potensiell arena for slike operasjoner.

Dette aktualiserer interessekonfliktene mellom Russland og USA og forskjellene i russisk og vestlig sikkerhetstenkning vis-à-vis Sentral-Asia. Selv om Russland skulle bli fullt integrert med Vesten i en mer avgrenset europeisk kontekst, er det mulig å forestille seg at europeiske stater – herunder Norge – under gitte betingelser kan komme til å engasjere seg i en væpnet konflikt i Sentral-Asia hvor Russland – direkte eller indirekte – er en av ”motpartene”. Dette kan f.eks. skje dersom et (mer eller mindre) samlet Vesten føler seg truet av en aktør og/eller en utvikling i regionen (i.e. ”selvforsvar”), eller ved at man blir bedt av en regional aktør om å bidra militært til løsningen av en konflikt – samtidig som Russland motsetter seg militær inngripen fra Vestens side. Det kan også skje gjennom aktivisering av innarbeidede allianseforpliktelser og/eller i form av bidrag til militære operasjoner som ikke er (tilstrekkelig) hjemlet i folkeretten eller FNs Sikkerhetsråd i den forstand at Russland *de facto* har nedlagt veto mot et vedtak (jfr. Kosovo).

Slike scenarier fremstår i dag ikke som særlig sannsynlige. Skulle scenarier av denne typen likevel materialisere seg i fremtiden, ville dette åpenbart kunne true freden og stabiliteten også i en mer vestlig eller europeisk kontekst. Det er m.a.o. vanskelig å tenke seg at en væpnet konflikt i Sentral-Asia, hvor Russland og Vesten står på hver sin side og deltar med styrkebidrag, lar seg isolere geografisk. Frykten for ”spill-over” ville med stor sannsynlighet medføre sikkerhetspolitiske tiltak i både Europa og Russland som viser at man *ikke* utelukker at den andre vil kunne ta i bruk militær makt også på det europeiske kontinent. Dette ville i så fall vise at det heller ikke er etablert et sikkerhetsfelleskap i forholdet mellom dem.

5 MOT ET RUSSISK-VESTLIG SIKKERHETSFELLESKAP? OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Begrepet 'sikkerhetsfelleskap' har sin rot i en liberal idé; tanken om at det gjennom samarbeid og integrasjon er mulig å utvikle et gjensidig tillitsforhold mellom stater som gjør at krig mellom dem i overskuelig fremtid kan utelukkes. Et fundamentalt spørsmål med hensyn til norsk og internasjonal sikkerhet er om forholdet mellom Russland og Vesten vil kunne anta en slik karakter. Utviklingen i Sentral-Asia kan trolig gi noen indikasjoner i så henseende.

Denne analysen viser at det foreligger en del grunnleggende interessenmotsetninger og forskjeller i russisk og vestlig sikkerhetstenkning i forhold til Sentral-Asia som fortsatt virker begrensende på samarbeidet mellom Russland og USA/Vesten i regionen. Selv om samarbeidsklimaet generelt sett er blitt bedre de senere årene, er det mye som tyder på at en historisk betinget mistenksomhet vis-à-vis hverandres interesser og målsetninger fortsatt gjør seg sterkt gjeldende i utformingen av både russisk og amerikansk utenrikspolitikk. Dette kan bidra til å hemme fremveksten av et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap slik vi kjenner det fra en vestlig kontekst.

Tabell 5.1 gir en forenklet fremstilling av de momentene som har vært drøftet i kapittel 3 og 4. Her er russiske og amerikanske interesser i Sentral-Asia angitt i de to ytterste kolonnene. De to tilstøtende kolonnene gir en vurdering av partenes prioritering og relative vektlegging av disse interessene i sin politikk. Den midterste kolonnen angir i hvilken grad det eksisterer et sammenfall i russiske og amerikanske interesser, hvor verdien "høy" antas å skape grunnlag for tettere samarbeid, "middels" viser områder med delvis sammenfall, mens "lav" indikerer sterke interessenmotsetninger og dermed en svakere basis for økt samhandling og integrasjon.

Russiske interesser	Prioritet	Grad av interesse-sammenfall	Prioritet	Amerikanske interesser
Sikkerhet	Høy	Middels	Middels	Sikkerhet
Geopolitisk innflytelse	Høy	Lav	Middels	Geopolitisk innflytelse
Økonomi/petroleum	Høy	Lav	Høy/Middels	Økonomi/petroleum
"Verdiprojeksjon"	Lav	Middels	Middels/Lav	"Verdiprojeksjon"

Tabell 5.1: Russiske og amerikanske interesser i Sentral-Asia som grunnlag for (fremtidig) samarbeid.

Når det gjelder sikkerhetsdimensjonen, så vi i kapittel 3.1 at det eksisterer et visst sammenfall i hvordan Russland og USA ser på Sentral-Asia. Begge oppfatter at utfordringene i regionen har sitt utspring i de sentralasiatiske landenes relative svakhet. Potensialet for politisk og sosial uro og intra-regionale konflikter vurderes som stort. Området betraktes også som en kilde til grenseoverskridende kriminalitet (narkotikatrafikk, illegal migrasjon, våpenhandel m.m.), noe som kan true velferd og stabilitet hos begge parter. Kombinasjonen av geografisk nærhet til Sentral-Asia og arbeidet med å konsolidere den russiske stat og stabilisere det russiske samfunn gjør dog at faren for (negativ) "spill-over" vurderes som mer presserende i Russland enn i USA/Vesten. Sett fra vestlige hovedsteder representerer imidlertid et sterkt russisk engasjement i seg selv en type sikkerhetsutfordring i regionen, i hvert fall i den grad null-sum-tenkningen og

hensynet til de sentralasiatiske statenes uavhengighet fra Russland er styrende for Vestens politikk. Samtidig har den generelle trusselen fra internasjonal terrorisme bare i begrenset grad bidratt til tettere samarbeid eller til etablering av felles russisk-amerikanske (russisk-vestlige) møteplasser og politiske og militære verktøy i Sentral-Asia spesielt. Dette til tross for at både Russland og USA/Vesten ser på regionen som en (potensiell) kilde til terrorisme med utspring i radikale uttrykk for politisk islam. *Partene synes snarere å søke samarbeidsrelasjoner "bort fra" hverandre i kampen mot terrorisme og i møte med andre sikkerhetspolitiske utfordringer i Sentral-Asia. Dette kan bidra til å hemme fremveksten av et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap.*

Hensynet til geopolitisk innflytelse og økonomiske interesser (petroleum) står sentralt i både russisk og amerikansk Sentral-Asia-politikk. Analysen viser at landenes interesser og strategiske målsetninger står i et direkte motsetningsforhold til hverandre. I så måte gjenspeiler regionen en klassisk situasjon mellom to stormakter hvor ønsket om å maksimere egen nytte og å balansere eller demme opp mot den andres innflytelse virker begrensende på samarbeid. Dette fordi man nærer mistenksomhet i forhold til den andres "egentlige" – og potensielt truende – motiver. *Uviklingen på det politiske, økonomiske og militære området etter 2000/2001 viser at politiske deklarasjoner om "strategisk partnerskap" og "en ny tid" i liten grad har ført til tettere samarbeid mellom Russland og USA i Sentral-Asia. Forholdet mellom de to preges fortsatt av interessemotsetninger og rivalisering om å være den sterkeste premissleverandøren i regionen.*

Hensynet til "verdiprojeksjon", dvs. målsetningen om å fremme demokrati, liberale friheter og menneskerettigheter, bidrar i liten grad til å overkomme disse motsetningene. Egenverdien av demokratisk utvikling og styrking av menneskerettighetssituasjonen i Sentral-Asia synes å være mindre i Russland enn i USA (Vesten). *I den grad 11. september kan ha bidratt til å endre dette bildet, indikerer analysen at det snarere er USA (Vesten) som har nærmet seg Russland på dette området enn omvendt (i form av større aksept for (semi-)autoritære tiltak i de sentralasiatiske landene som ledd i kampen mot internasjonal terrorisme).*

En mer felles russisk-amerikansk (russisk-vestlig) oppfatning på dette området kan åpenbart virke tillitskapende på kort sikt. På lengre sikt vil dette imidlertid kunne svekke grunnideen i et sikkerhetsfelleskap (i hvert fall slik vi kjenner det fra en vestlig kontekst) – at konflikter løses med fredelige midler og med basis i en felles identitet bygget på liberale normer/verdier. Det er dessuten sannsynlig at verdidimensjonen fortsatt vil være av sekundær betydning i forhold til partenes andre interesser i regionen. I den grad påtrykket fra krefter innad i USA vil bidra til å øke betydningen av denne dimensjonen for utformingen av fremtidig amerikansk politikk, er det heller ikke gitt at de vil bidra til tettere samarbeid med Russland. Dette fordi det ikke eksisterer en tilsvarende drivkraft i Russland i retning av å projisere demokrati og menneskerettigheter utad.

En slik oppsummering må med nødvendighet bli noe forenklet. Vurderingene som er gjort her, pretenderer ikke å gi en "fasit" med hensyn til russiske og amerikanske interesser i Sentral-Asia. *Samlet sett fremstår imidlertid utsikten til tettere samarbeid som relativt avgrenset, i hvert fall på kort sikt. Analysen gir dessuten grunnlag for å peke på enkelte faktorer som synes å virke*

særlig begrensende på dybden og bredden i samarbeidet:

- *Fravær av en felles visjon.* Russland og USA mangler en samlende idé eller et felles perspektiv – både generelt og i forhold til Sentral-Asia spesielt – som kan bidra til å fremme tettere samarbeid. Selv om terrortrusselen har brakt de to nærmere hverandre i så henseende, synes den ikke å være presserende nok til å bryte ned gjensidig mistenksomhet og etablerte motsetninger. Fremveksten av en ”mer konkret” felles ytre fiende/aktør (f.eks. Kina) og/eller et mer omforent russisk-vestlig verdigrunnlag kan potensielt bidra til å korrigere dette bildet.
- *Fravær av en stabil og internt omforent vilje til samarbeid – i begge leire.* Til tross for et visst sammenfall av interesser, synes Russland og USA bare i begrenset grad å oppsøke samarbeid med hverandre – selv der hvor dette fremstår som mulig/realistisk. Partenes atferd preges av at sterke interne krefter ser på samhandlingen i Sentral-Asia som et null-sum-spill om politisk, økonomisk og militær innflytelse. Det er åpenbart variasjoner over tid med hensyn til hvor sterkt gjennomslag denne tenkningen får for partenes politikk og dermed også i hvilken grad den virker begrensende på samarbeidet. Det synes imidlertid helt klart at denne faktoren fortsatt gjør – og ventelig vil gjøre – seg gjeldende.
- *Fravær av en felles legitim basis for samhandling:* Russland og USA er rett og slett ikke enige om premisene for samhandling eller om berettigelsen av hverandres interesser og engasjement i Sentral-Asia. Moskva baserer sin ”rett” til innflytelse bl.a. på geografisk nærhet og historisk tette bånd til de sentralasiatiske statene. USAs interesser betraktes av mange russiske aktører som ”mindre legitime”. Sett fra Washington derimot, har USA ”like legitime” interesser som Russland i denne regionen. Dette gjelder ikke minst etter at terrortrusselen kom på den internasjonale agendaen. Russiske ambisjoner om monopol på innflytelse i ”sin” bakgård anses derimot som illegitime. Disse ulikhetene i synet på hva som er ”rimelig” eller legitimt, bidrar til å svekke muligheten for tettere samarbeid.

Det er grunn til å understreke at disse momentene ikke utelukker at samarbeid mellom Russland og USA i Sentral-Asia vil kunne finne sted også i fremtiden. Det er heller ingen grunn til å tro at forholdet mellom dem bare vil være motsetningsfylt og/eller preget av militære spenninger og konflikt. I et lengre historisk perspektiv gir utviklingen de siste 10-15 årene tvert imot grunnlag for betydelig optimisme. Den kalde krigens logikk har gradvis fått svekket sin betydning, og det er etablert en betydelig grad av åpenhet og gjensidig tillit i forhold til tidligere sensitive spørsmål. Russland og USA har etablert samarbeid på flere områder i Sentral-Asia, og begge utviser en grad av forsiktighet og tar hensyn til hverandres interesser i utformingen av egen politikk. Dette ser vi ikke minst i spørsmål som er høyt prioritert hos den annen part, og hvor hensynet til den andres sikkerhet er den endelige testen på vilje til å avstå fra å fremme egne interesser der hvor disse kan stå i et konfliktfylt forhold til den andre. I så henseende er det etablert et godt utgangspunkt med hensyn til dybde og bredde i det fremtidige samarbeidet.

Denne analysen peker likevel i retning av at også fremtidig samarbeid i stor grad vil være basert

på realpolitiske overveielser, og at Russland og USA i overskuelig fremtid vil ha problemer med å skape kvalitativ endring i samarbeidsrelasjonene som kan lede tankene i retning av et russisk-vestlig sikkerhetsfellesskap. Et nøkkelargument i denne sammenheng er at partene ikke synes å oppsøke de samarbeidsmuligheter som finnes, ei heller å legge til rette for etablering av et felles institusjonelt rammeverk for håndtering av utfordringer i Sentral-Asia. Dermed får man heller ikke etablert den sosiale prosessen som kreves for at et slikt fellesskap skal kunne vokse frem. Realpolitikk medfører ikke med nødvendighet et konfliktfylt forhold og/eller omfattende bruk av militær makt for å løse eventuelle fremtidige interessekonflikter mellom Russland og USA eller Russland og Vesten. Det er imidlertid på det rene at realpolitikken utgjør et noe skjøre grunnlag for varig fred enn det som kjennetegner et sikkerhetsfellesskap.

LITTERATUR

Adler, Emanuel and Michael Barnett (red) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Adomeit, Hannes og Heidi Reisinger (2002) *Russia's Role in Post-Soviet Territory. Decline of Military Power and Political Influence*. Forsvarsstudier 4/2002. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

Allison, Roy (2001) Structure and Frameworks for Security Policy Cooperation in Central Asia, s. 219-246 i Roy Allison og Lena Jonson (red) *Central Asian Security*. London: Royal Institute of International Affairs.

Allison, Roy og Lena Jonson (2001) Central Asian security: Internal and external dynamics, s. 1-23 i Roy Allison og Lena Jonson (red) *Central Asian Security*. London: Royal Institute of International Affairs.

Baev, Pavel (2003) Putin's Western Choice: Too Good to be True?, *European Security* vol. 12, nr 1 (Spring): 1-16.

Blank, Stephen (2002) The conditions for US-Russian Partnership, *Orbis* Fall 2002: 661-678.

Blank, Stephen (2001) The United States and Central Asia, s. 127-151 i Roy Allison og Lena Jonson (red) *Central Asian Security*. London: Royal Institute of International Affairs.

Bukkvoll, Tor (2003) Putin's Strategic Partnership with the West: The Domestic Politics of Russian Foreign Policy, *Comparative Strategy* 22: 223-242.

Deutsch, Karl et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.

Feffer, John (1999) *Containment Lite: US Policy towards Russia and its Neighbours*. Washington: IPS/Foreign Policy in Focus Special Report. (Tilgjengelig på Internett: www.foreignpolicy-infocus.org/papers/russia/index.html) (23.05.2002).

Godzimirski, Jakub M. (2002) 11 September 2001 and the shift in Russia's policy towards NATO. *Security Policy Library* 7/2002. Oslo: Den norske atlantehavskomiteé.

Jeppesen, Morten (2003) *Partnership and Discord. Russia and the construction of a post-Cold War security architecture in Europe 1991-2000*. NUPI-rapport nr. 276. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.

Jonson, Lena (1998) *Russia and Central Asia. A New Web of Relations*. London: Royal Institute

of International Affairs.

Kjølborg, Anders (2002) *Russland og terrorismen*. FFI Fokus nr. 1/2002. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Kontseptsija vnesjnej politiki Rossijskoj Federatsii (2000). Tilgjengelig på hjemmesiden til Det russiske nasjonale sikkerhetsråd: www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html (30.10.03).

Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii (2000). Tilgjengelig på hjemmesiden til Det russiske nasjonale sikkerhetsråd: www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html (30.10.03).

Loeb, Vernon (2002) Footprints in Steppes of Central Asia. New Bases Indicate US Presence Will Be Felt After Afghan War. *Washington Post* 09.02.2003 (s. A01).

Maynes, Charles William (2003) America Discovers Central Asia, *Foreign Affairs*, vol. 82, nr. 2: 120-132.

Sandstöm, Emma (2003) *Afghanistan og Central Asia after September 11 – the Security-Political Development*. FOI Research Report (FOI-R--0821—SE). Stockholm: Swedish Defence Research Agency.

Wilhelmsen, Julie (2002) *A Russian-Western security community? Possibilities and obstacles*. FFI-rapport 2002/04917. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Wallander, Celeste (2003) US-Russian Relations: Between Realism and Reality, *Current History* vol 102, nr. 666: 307-312.