

FFI RAPPORT

MULIGE RUSSISKE REAKSJONER PÅ ULIKE FORMER FOR NATO-UTVIDELSE

KJØLBERG Anders

FFI/RAPPORT-2002/02222

FFISYS/787/160

Godkjent
Kjeller 22 mai 2002

Ragnvald H Solstrand
Forskningsjef

**MULIGE RUSSISKE REAKSJONER PÅ ULIKE
FORMER FOR NATO-UTVIDELSE**

KJØLBERG Anders

FFI/RAPPORT-2002/02222

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

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-2002/02222	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/787/160	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE MULIGE RUSSISKE REAKSJONER PÅ ULIKE FORMER FOR NATO-UTVIDELSE POSSIBLE RUSSIAN REACTIONS TO DIFFERENT FORMS OF NATO-ENLARGEMENTS		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) KJØLBERG Anders		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH:		
a) <u>Russia</u>	b) <u>NATO</u>	c) <u>Security policy</u>
d) <u>Scenarios</u>	e) <u>Threats</u>	
IN NORWEGIAN:		
a) <u>Russland</u>	b) <u>NATO</u>	c) <u>sikkerhetspolitikk</u>
d) <u>scenarier</u>	e) <u>trusler</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT NATO is, for the second time, going to include new members from East-Central Europe. In view of the experiences from the first eastward expansion the possibility of a strong Russian reaction was seen as the main obstacle for a new expansion, especially if the Baltic states were included. The political development after the terrorist attacks on the United States in September 2001 changed that. But this does not mean that a new NATO enlargement would be unproblematic concerning the relations with Russia. This report first discuss the importance of Russia, and therefore of Russian reactions, to the security of Europe and the Russian interests involved. Thereafter the experiences from the last round of NATO enlargement are analysed. The new developments are the last enlargement, especially the Putin government and the terrorist agenda, are also discussed. The important factors for the Russian government are the international and nations power relations and the kind of enlargement of NATO, or NATO involvement in the Russian periphery. As important, however, are the Russian foreign policy ambitions and strategies. A NATO enlargement is much more dangerous as seen from a Russian government seeing NATO as an enemy than for a government seeking Russian integration into the Western world. The internal political in Russia is also important, because anti-western feelings are still strong in Russian. A pro-western Russian government could therefore have internal problems if it accepts a NATO-enlargement seen as threatening from important sectors of the Russian political system.		
9) DATE 22 May 2002	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0621-3

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
1.1	Tilnæringsmåte	8
1.2	Russlands betydning for europeisk sikkerhet	10
1.3	Konsekvenser for NATO av mulige russiske reaksjoner	11
1.4	Russiske interesser i forbindelse med NATO-utvidelse	13
2	DEN POLITISKE BAKGRUNN	14
3	ERFARINGER FRA DEN FØRSTE UTVIDELSESPROSESSEN MOT ØST	19
4	POLITISKE ENDRINGER ETTER DEN FØRSTE UTVIDELSEN ØSTOVER	26
5	FORHOLD SOM INNVIRKER PÅ MULIGE RUSSISKE REAKSJONER	31
5.1	Russiske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser og ambisjoner	36
5.2	Alternative utenrikspolitiske strategier for Russland	39
5.3	Alternative utenrikspolitiske strategier for Russland	41
5.4	Scenarier for fremtidige NATO-utvidelser	43
6	KONSEKVENSER AV ULIKE FORMER FOR NATO-UTVIDELSE	45
6.1	Sikkerhetspolitiske konsekvenser	46
6.2	Andre utenrikspolitiske konsekvenser	50
6.3	Innenrikspolitiske konsekvenser	53
7	BETYDNINGEN AV ALTERNATIVE RUSSISKE STRATEGIER	55
7.1	Tilpasningslinje og interessefelleskap	55
7.2	Påvirkningslinje	56
7.3	Inkluderende multipolaritet	56
7.4	Isolasjon og ekskluderende multipolaritet	57
7.5	Sammenligning	57
8	MULIGE RUSSISKE REAKSJONER	58
8.1	Utvidelse mot sørøst	59
8.2	Nordisk utvidelse	60
8.3	Baltisk utvidelse	62
8.4	NATO-involvering i SUS-området	64

9	KONKLUSJON	65
	Litteratur	66
	Fordelingsliste	68

MULIGE RUSSISKE REAKSJONER PÅ ULIKE FORMER FOR NATO-UTVIDELSE

1 INNLEDNING

NATO har gått gjennom sin første utvidelsesprosess siden Spania ble medlem for tyve år siden. Samtidig ble NATO kastet ut i sin første krig, en krig hvor ingen av NATOs medlemsland var truet og hvor NATO formelt sett var angriper. Ikke før konflikten med Serbia hadde blitt løst, så ble NATO, og særlig USA, stilt overfor nye utfordringer av en langt mer grunnleggende karakter i form av terrorangrepet 11. september 2001.

Begge disse utfordringene satte fokus også på forholdet til Russland, og dette landets spesielle posisjon i europeisk sikkerhetspolitikk, som potensiell motpart i den ene situasjonen og som medspiller i den andre. Begge disse rollene understreker at det ikke er mulig å se bort fra Russland og russiske interesser når USA og NATO legger grunnlaget for sin fremtidige sikkerhetspolitikk. Det er i dette lys man må vurdere Russlands rolle i forbindelse med eventuelle nye NATO-utvidelser.

Før Bush-administrasjonen kom til makten i Washington i januar 2001 var det lite som tydet på at nye NATO-utvidelser var nær forestående. President George Bush satte imidlertid NATO-utvidelse på den sikkerhetspolitiske dagsordenen, og slo samtidig inn på en utenrikspolitisk linje som var preget av at denne administrasjonen, i langt mindre grad enn den forrige, var innstilt på å ta hensyn til andre staters interesser ved utformingen av sin utenrikspolitikk. En ny NATO-utvidelse var en klart formulert målsetning fra amerikansk side. Det var ikke lenger snakk om muligheten for utvidelse, men heller om hvordan og når.

Terroraksjonene mot USA 11. september 2001 skapte imidlertid en helt ny internasjonal situasjon som understreket USAs avhengighet av omverdenen, og derfor også behovet for å ta hensyn til andre stater ved utformingen av sin politikk. På grunn av Russlands viktige posisjon i kampen mot internasjonal terrorisme og krigen i Afghanistan, er dette landets interesser nå spesielt viktige å ta hensyn til. Samtidig førte president Vladimir Putin en politikk i forhold til terrorangrepet på USA som understreket at Russland og USA/NATO hadde viktige felles sikkerhetspolitiske interesser. Det var imidlertid langt fra enighet om dette i det russiske politiske etablissement, hvor USA av mange blir sett på mer som en motpart enn som en medspiller. Disse forholdene stiller NATO-utvidelse i et nytt lys; den gjør den både mer sannsynlig og mer politisk sensibel.

I diskusjonen omkring den NATO-utvidelsen som nå er en realitet var det tre problemer som sto i fokus: kostnader, konsekvenser for Artikkel 5, og sist men ikke minst konsekvenser for

forholdet til Russland. Russerne, over hele det politiske spektrum, reagerte negativt på NATOs utvidelsesplaner. Den tidligere amerikanske forsvarsminister William Perry mente (i følge Washington Post 9 januar 1997) at reaksjonen "ranges between being unhappy and being very unhappy". Dette var en utvidelse som i forholdsvis begrenset grad påvirket russiske sikkerhetsinteresser på en direkte måte. Det kan tenkes NATO-utvidelser som kan ha langt større konsekvenser for russisk sikkerhet, dersom NATO defineres som en potensiell fiende i Moskva. NATOs krigføring i Kosovo understreket de alliertes vilje og evne både til å iverksette militære operasjoner uten noe klart mandat fra FNs Sikkerhetsråd, og til å føre en høyteknologi krig. Dette var forhold som var egnet til å påvirke det russiske trusselbildet.

1.1 Tilnæringsmåte

Russlands betydning for europeisk sikkerhet vil stå sentralt i denne analysen. Så lenge Russland er en militær stormakt som ikke er en del av de vestlige "sikkerhetsfelleskap", dvs at man ikke kan utelukke muligheten for en mulig militær konflikt mellom Russland og vestlige land, utgjør Russland en usikker del av den europeiske sikkerhetsarkitektur. Derfor er en diskusjon av Russlands betydning for europeisk sikkerhet et nødvendig fundament for denne analysen.

For å vurdere betydningen av mulige russiske reaksjoner på NATO-utvidelser er det nødvendig å se på konsekvensene av slike for NATO. Dersom konsekvensene av slike reaksjoner er av liten betydning, både på kort og lang sikt, er NATO-utvidelse forholdsvis uproblematisk. Det samme kan i noen grad sies å være tilfelle dersom reaksjonene bare har kortsiktig betydning. Er konsekvensene langsiktige, er situasjonen annerledes.

Skal man kunne vurdere de russiske reaksjonene er det imidlertid også nødvendig å drøfte hvilke russiske interesser som blir truet ved eventuelle NATO-utvidelser. Sikkerhet er her viktigst men også politiske og økonomiske hensyn kommer inn her. En russisk regjering må ta i betraktning hvordan en NATO-utvidelse og ulike reaksjoner på denne vil påvirke regjeringens posisjon innad.

Etter å ha drøftet disse mer generelle problemene presenteres den politiske bakgrunn for NATO-utvidelsen, med hovedvekt på utviklingen av den internasjonale struktur, Russlands tvetydige plassering i denne, samt NATOs funksjon i det nye sikkerhetsbildet.

NATO har allerede vært gjennom en østlig utvidelse som russerne reagerte på. Det er derfor også viktig å se på hvilke erfaringer man kan høste fra denne utvidelsesprosessen. Kapittel 3 er en gjennomgåelse av disse erfaringene. Det har imidlertid kommet til nye aspekter i de årene som har gått etter denne utvidelsen. Krigen om Kosovo, Putins overtagelse av den politiske makten i Moskva, og terroristangrepene mot USA er de viktigste av disse. Dette er temaet i kapittel 4.

Dette kapitlet ser på hvilke forhold som er med på å påvirke den russiske reaksjonen på en NATO-utvidelse. Hvordan Russland definerer sine interesser og hvilke ambisjoner landet har på den internasjonale arena er viktige forhold i denne forbindelse. Et Russland som definerer sine

interesser på en måte som ikke fører til konflikt med den vestlige verden vil reagerer helt annerledes enn dersom dette ikke er tilfelle. Et Russland som har store ambisjoner om å øve innflytelse på den internasjonale arena, og da særlig Europa, vil også reagere helt annerledes enn et isolasjonistisk Russland. Disse interessene og ambisjonene kan fremmes på ulike måter, derfor er hvilke strategier den russiske utenriksledelse har i forhold til omverdenen viktig.

Den russiske utenrikspolitiske ledelse må også, i allefall i noen grad, ta hensyn til den russiske opinion og de politiske interessegrupper og –partier ved utformingen av sin politikk. Dette problemet blir også kort drøftet.

Viktigst er likevel omfanget av den nye NATO-utvidelsen. Vi vil her presentere ulike scenarier for NATO-utvidelse, med også se på konsekvensene av en tett NATO-involvering i SUS-området, med land som ikke får NATO-medlemskap, men som er viktige for Russland.

Kapitel 5 drøfter konsekvensene for Russland, på det sikkerhetspolitiske, utenrikspolitiske og innenrikspolitiske plan, av ulike former for NATO-utvidelser. Konsekvensene vil være svært forskjellige på disse områder, og en utvidelse med de baltiske land vil være den utvidelsesformen som klart vil ha de største konsekvensene, sett med russiske øyne.

Kapitel 6 ser på konsekvensene av alternative NATO-utvidelser for ulike russiske utenrikspolitiske strategier: (1) tilpasning og interessefellesskap, (2) påvirkning, (3) inkluderende multipolaritet, (4) isolasjon og ekskluderende multipolaritet.

Kapitel 7 drøfter først ulike russiske reaksjonsformer, for deretter å diskutere disse i relasjon til de fire ulike scenariene: (1) utvidelse mot sørøst, (2) nordisk utvidelse, (3) baltisk utvidelse, og (4) NATO-involvering i SUS-området.

Dette arbeidet har inngått i FFI-prosjektet "NATO mot det 21 århundre – utfordringer og oppgaver. Denne rapporten må ses i sammenheng med to FFI/Rapporter i et tidligere FFI-prosjekt. Tittlene på disse rapportene var "Tre scenarier for NATO-utvidelse. Virkninger for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk" (FFI/Rapport-99/01424) av Bjørn Olav Knutsen og Finn Aagaard, og "Russland og de europeiske institusjoner" (FFI/Rapport-99/00932) av Anders Kjølberg. Den første av disse rapportene presenterte tre scenarier for mulige fremtidige NATO-utvidelser, mens den andre drøfter hvilken betydning internasjonale institusjoner, som NATO, har for Russland, og hva som bestemmer hvordan Russland forholder seg til slike institusjoner, samt hvilken betydning Russland har for disse institusjonene. På et mer overordnet nivå bygger rapporten på et teoretisk grunnlag som er beskrevet i en FFI/Rapport av Bjørn Olav Knutsen "Internasjonal struktur og internasjonal orden", FFI/Rapport-97/05543, og to rapporter av Anders Kjølberg "Konfliktpotensialet i Europa", FFI/Rapport-97/05253.

1.2 Russlands betydning for europeisk sikkerhet

Forholdet mellom Russland og Vesten er fremdeles det kanskje sikkerhetspolitiske problem i Europa. Dette til tross for at utfordringene fra internasjonal terrorisme og Balkan nå fremstår som mer presserende. Problemet med Russland er imidlertid ikke så presserende som i sovjetisk tid, fordi Russland både er langt svakere på alle områder enn Sovjetunionen, og fordi Russland, i motsetning til Sovjetunionen, ikke representerer verken noen global eller noen ideologisk utfordring eller trussel for Vesten. Russland er derfor ikke så sterkt at de vestlige stormakter føler at de *må* ta hensyn til Russland ved utformingen av sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. På den annen side er Russland potensielt så viktig, at *ikke* å ta hensyn til Russland og russiske interesser ved utformingen av Europas fremtidig sikkerhetsarkitektur, kan få alvorlige negative konsekvenser. Det er imidlertid fremdeles forhold som gjør at de vestlige stormakter, i enkelte situasjoner må, eller finner det hensiktsmessig å, ta hensyn til russiske interesser. Dette skyldtes bl a Russlands betydning i forbindelse med bekjempelsen av internasjonal terrorisme, dets formelle maktposisjon, f eks som vetomakt i Sikkerhetsrådet, og at det i enkelte tilfeller kan medføre klare politiske fordeler å ha Russland på sin side. Ett eksempel på dette er Russlands rolle i forbindelse med løsningen av Kosovo-konflikten. På lenger sikt kan også kostnadene for de vestlige land ved ikke å ha hensyn til russiske interesser, bli store. Sentralt i denne forbindelse er betydningen av å inkludere Russland i det vestlige ”sikkerhetsfellesskap”, noe som ville bety at Russland ikke lenger ville fremstå som et sikkerhetsproblem, men som en partner i bestrebelsene på å bekjempe de *felles* sikkerhetsutfordringer.

Forholdet til Russland står imidlertid sjelden på de vestlige stormakters politiske dagsorden. Dette er imidlertid ikke det samme som at Russland ikke er viktig for den sikkerhetspolitiske utvikling i Europa. Dette skyldes flere forhold:

- Russland har, som allerede nevnt, vetorett i Sikkerhetsrådet
- Russland er den viktigste makt i Europa som fremdeles ikke regnes som en del av det europeiske ”sikkerhetsfellesskap”, dvs at man ikke utelukker at det kan komme til krig mellom Vesten og Russland
- Russland er verdens nest største atomkraft, og har fremdeles også en omfattende konvensjonell militær kapasitet
- Russlands sivile og militære makt kan regenereres, slik at landet igjen kan bli en dominerende makt
- Russland er viktig for bekjempelsen av internasjonal terrorisme, og av andre ”kaos-utfordringer” som kriminalitet og illegal immigrasjon

Dette understreker at selv om mange i Vesten ikke mener det er nødvendig å gi forholdet til Russland prioritet i sammenhenger som er viktige for Russland, kan dette være en politikk som kan være uklok på lenger sikt dersom relasjonene mellom Russland og Vesten blir skadelidende. Å la være å ta hensyn til russiske reaksjoner på mulige fremtidige utvidelser av NATO kan være en slik sak.

Som et direkte resultat av Russlands konstruktive rolle i forbindelse med kampen mot internasjonal terrorisme, er det tatt initiativ til at landet blir trukket direkte inn i NATOs beslutningsprosess på områder hvor Russland og NATO har felles interesser. Dette "20-landsrådet" skal erstatte det tidligere "19+1 rådet", Det faste felles råd (Permanent Joint Council – PJC) som ble opprettet i forkant av NATOs vedtak i 1997 om å utvide Alliansen. Denne nye rådsstrukturen, som har fått det foreløpige navnet R-NAC¹, skal bidra til at Russlands stemme blir hørt innen NATO.

Det tidligere PJC fungerte ikke slik Russland hadde forventet fordi NATO tok sine beslutninger *før* sakene ble presentert i PJC, slik at det i beste fall fungerte som et informasjonsorgan. Å gi det nye rådet en konstruktiv rolle, slik at Russland føler at landets interesser blir tatt hensyn til, er en måte å redusere de mulige negative russiske reaksjonene på NATO-utvidelse. Selv om dette lykkes betyr ikke dette det samme som at en NATO-utvidelse ikke vil kunne møte negative reaksjoner fra russisk side.

1.3 Konsekvenser for NATO av mulige russiske reaksjoner

Konsekvensene for Vesten av den russiske reaksjonen på NATO-utvidelse kan komme på tre måter. En utvidelse av NATO kan påvirke den politiske situasjon i Russland, slik at pro-vestlige holdninger blir svekket og anti-vestlige krefter blir styrket. Dermed kan russisk utenrikspolitikk bli mer anti-vestlig, med de konsekvenser dette har på lenger sikt. Dette forutsetter en tro på at utenrikspolitiske forhold spiller en forholdsvis betydelig rolle i det russiske politiske liv. En slik påvirkning kan eventuelt skje på flere måter; f eks ved at enkelte politiske grupperinger beveger seg i anti-vestlig, nasjonalistisk og/eller kommunistisk retning, eller at befolkningen i valg i større grad blir mer innstilt på å støtte anti-vestlige partier. Den første hypotesen fremstår her som mer sannsynlig enn den andre, fordi det er lite som tyder på at utenrikspolitiske forhold har noen avgjørende betydning for det russiske folks velgeradferd. Bare omkring 10% av russerne sier at de er interessert i politikk i følge Yergin og Gustafson (1993). Andre kilder oppgir imidlertid høyere tall. Men man må også regne med at andelen som er interessert i *utenrikspolitikk* er langt mindre enn dette igjen. En viktig faktor i denne forbindelse er imidlertid i hvilken grad holdning til NATO-utvidelse fremstår som et "lakmus-spørsmål" i det russiske politiske liv, dvs om holdningen til NATO-utvidelse blir knyttet til verdiladede eller symbolsk viktige saker i det russiske politiske liv, f eks om man er en "god russer" eller ikke. Selv om dette er tilfelle er det imidlertid ikke gitt at eventuelle holdningsendringer blir varige eller at de resulterer i endret *adferd* i forhold til Vesten.

Den andre konsekvensen går på eventuelle konkrete russiske *tiltak* som kan iverksettes i forbindelse med en NATO-utvidelse. Dette er tiltak som kan være av politisk, økonomisk og militær karakter, og de kan iverksettes på egen jord, mot NATO som sådan eller mot enkelte NATO-land, mot potensielle søkerland, eller mot tredje-land. I hovedsak vil dette måtte dreie

¹ R-NAC står derfor for Russia – North Atlantic Council.

seg om *trusler* om hvilke tiltak som vil kunne iverksettes dersom en NATO-utvidelse foretas. Det vil si at man søker å påvirke NATOs adferd, eller søkerlands adferd, gjennom å påvirke vurderingene innen NATO, og innen de enkelte søkerland, om de forventende *kostnader* ved en eventuell utvidelse. Enkelte tiltak kan imidlertid også ha form av *belønning* for ikke-utvidelse, enten til NATO eller til potensielle søkerland. Alle slike mulige tiltak må imidlertid vurderes ut fra *troverdighet*, dvs forventet russisk evne og vilje til gjennomføre ulike tiltak når utvidelsen er et faktum. Det vil alltid være et vesentlig element av *bløff*, enten ved at sannsynligheten for at de relevante midler er til stede er liten, eller ved at de tiltak det trues med ikke vil fremstå som rasjonelle ut fra en forventet russisk kostenyttelighet vurdering etter at utvidelsen er et faktum. Når det gjelder mulige russiske tiltak overfor tredje-land må disse lands mulige reaksjon også bli tatt med i vurderingen.

Den tredje konsekvensen kan være økte indre motsetninger innen NATO, som et resultat av ulik mottagelighet for russiske argumenter. Ulike grupper og enkeltpersoner innen et land vil ha forskjellig syn på hensiktsmessigheten av å iverksette en gitt NATO-utvidelse, alt etter hvordan de vurderer den totale balansen mellom fordeler og ulemper ved denne utvidelsen. Likeledes vil regjeringene i forskjellige land kunne ha ulikt syn alt etter hvordan deres land påvirkes av den konkrete utvidelse. Dette er noe Russland kan påvirke gjennom å understreke de negative konsekvenser for enkeltstater ved utvidelse. Det samme kan gjøres overfor de land som eventuelt ønsker å bli medlemmer. Betydningen av disse konsekvensene er avhengig av graden av enighet innen NATO og innen de enkelte søkerland om utvidelse, og om betydningen av reell konsensus innen NATO og i det enkelte søkerland. En NATO-utvidelse krever enighet blant NATOs regjeringer og ratifikasjon av samtlige nasjonalforsamlinger, noe som i utgangspunktet gir Russland gode påvirkningsmuligheter. Beslutninger kan likevel gjennomføres, selv om det ikke er reell konsensus, men med en viss politisk kostnad, fordi de politiske kostnadene ved å dissenterer ("fotnote-land") kan være store. I praksis vil holdningen i USA, og særlig i den amerikanske Kongressen være helt avgjørende for om en ny utvidelsesrunde settes i gang, men for at den skal komme i mål må de andre statene og nasjonalforsamlingene også være med, noe som kan kreve ulike former for påtrykk.

Når det gjelder vurderinger innen NATO om troverdigheten av ulike russiske utspill må man også ta hensyn til konsekvensene for Russland av ulike alternativer for NATO-utvidelse. Jo mer et visst utvidelsesalternativ truer vitale russiske interesser, jo større er troverdigheten, under ellers like forhold, av russiske trusler. Men uansett betydning, vil det måtte være et samsvar mellom denne betydningen, slik den blir vurdert i NATO, og NATOs vurdering av hva som vil være rasjonelt for Russland å gjøre *etter* en utvidelse for at trusler skal være troverdige. Her er det imidlertid viktig også å ta med i betraktning de kostnader, i form av fremtidig troverdighet, som følger av *ikke* å gjennomføre en trussel.

Russiske reaksjoner på en NATO-utvidelse vil også påvirke potensielle søkerlands kost-nyttelighet vurderinger når det gjelder å ta beslutningen om disse vil søke i neste omgang eller ikke. Manglende russisk reaksjon mot de som søkte i første runde vil minke eventuelle motforestillinger hos potensielle søkere.

1.4 Russiske interesser i forbindelse med NATO-utvidelse

Når man skal vurdere mulige russiske reaksjoner på alternative NATO-utvidelser må man også se på hvilke russiske *interesser* som trues, og den mulige prioriteringen av disse interessene innen det russiske politiske system. I denne forbindelse er den russiske definisjonen av, og holdningen til, *sikkerhet* viktig. Men selv om sikkerhet er viktig, er økonomiske og andre hensyn også viktige for utformingen av russisk politikk, herunder mulige reaksjoner på eventuelle NATO-utvidelser. Derfor kan ikke det sikkerhetsmessige aspekt ses løst fra andre områder, noe som kan gi politisk handlingsrom både for Russland og NATO.

Russiske sikkerhetspolitiske interesser er knyttet til det generelle trusselbildet. Vestens rolle har tradisjonelt vært viktigst i dette. Dersom Vesten vurderes som en trussel ses sikkerhetspolitikken som et "null-sum" spill hvor fremgang for Vesten/NATO er nederlag for Russland. Den vestlige dominans kan motvirkes gjennom å styrke det russiske forsvar eller å søke "strategiske partnere", som Kina. På den annen side føler Russland seg også truet av "kaos"-utfordringer fra sør, særlig da Kaukasus og Sentral-Asia. I denne forbindelse har Russland og Vesten i langt større grad sammenfallende interesser. Den russiske politiske elite er delt når det gjelder hvilken av disse truslene som er alvorligst.

Russiske utenrikspolitiske interesser, slik de fremstår for omverdenen, består i første rekke i å opprettholde en *hegemon*-status innen SUS, å øve mest mulig *innflytelse* på, og helst ha en veto-rolle i den politiske utviklingen i det øvrige Europa og i resten av verden, samt å få statene i Russlands nærområde til å ta hensyn til russiske interesser ved utformingen av sin politikk. I tillegg kommer så *økonomiske* interesser, som går på å skape markedstilgang for russiske varer, og høyest mulig pris for disse, samt eventuelt å skjerme det russiske markedet mot utenlandsk konkurranse, og å sikre de nødvendige utenlandske lån og investeringer. *Prestisje* er også en faktor man ikke kan la være å ta hensyn til.

Det er i lys av slike forhold man må vurdere mulige russiske holdninger og handlinger i forbindelse med eventuelle nye NATO-utvidelser. Prosessen omkring den første utvidelsen var tildels turbulent, men den russiske reaksjonen var mer preget av holdning enn av handling. Dette behøver ikke nødvendigvis å bli tilfelle også med eventuelle nye NATO-utvidelser.

Det er naturlig å spørre om hvilke forhold ved mulige fremtidige NATO-utvidelser det er som eventuelt kan føre til at reaksjonsmønsteret fra russisk siden blir annerledes enn det vi har sett ved den forrige utvidelsesrunden. Vi vil her se på tre sett av faktorer: (1) de som har å gjøre med utvidelsen som fenomen, dvs reaksjoner på at NATO i hele tatt setter i gang en utvidelsesprosess mot Russlands vilje, (2) de som har med innholdet av utvidelsen å gjøre, dvs hvilke stater som blir med, og politiske og militære begrensninger som eventuelt blir satt for medlemskapet, og (3) de kontekstuelle faktorer, som har med forholdet mellom Russland og Vesten/NATO, og de innenrikspolitiske forhold i Russland å gjøre.

Det er bare ved å ta alle disse tre typer faktorer med i analysen at man kan vurdere hva slags reaksjoner man kan vente fra russisk side av mulige fremtidige NATO-utvidelser.

2 DEN POLITISKE BAKGRUNN

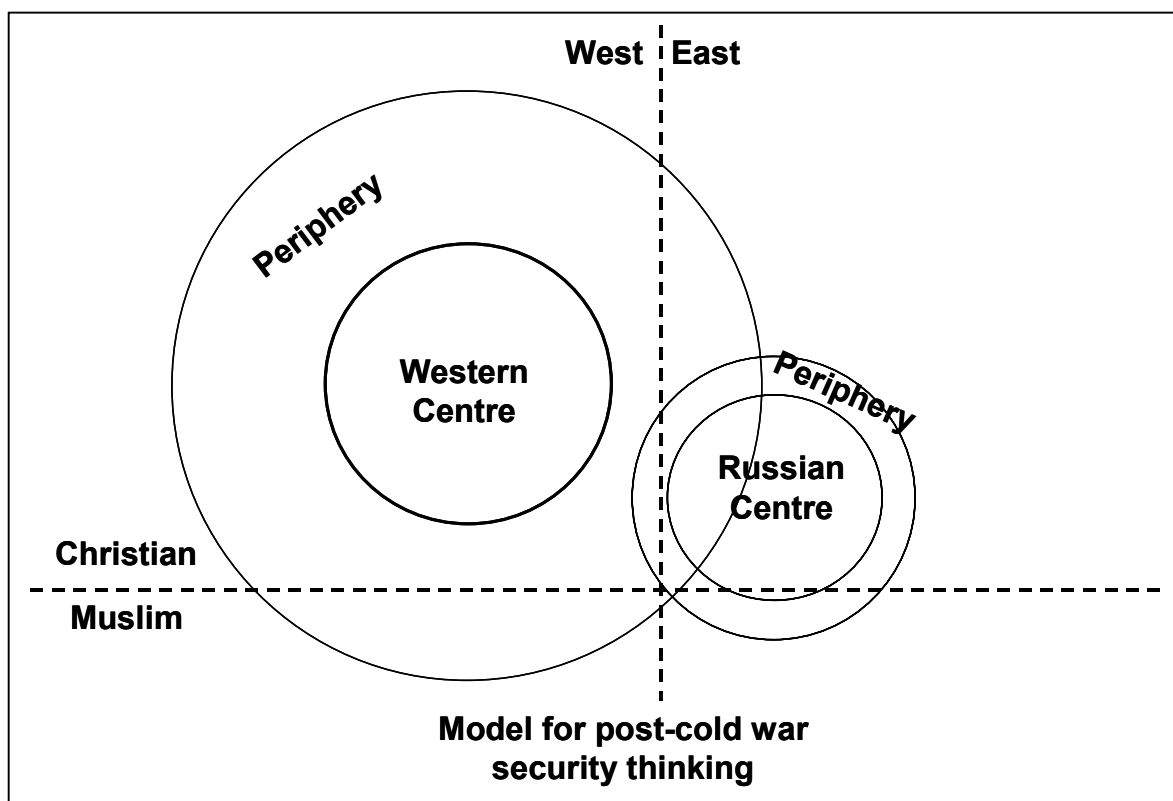
Da Den kalde krigen ble avsluttet omkring 1989-1990 ble det skapt en helt ny politisk situasjon i Europa, og det var stor usikkerhet forbundet med NATOs fremtidige posisjon og rolle. NATOs *raison d'être* hadde vært knyttet til den militære trussel fra Sovjetunionen. Warszawapaktens og Sovjetunionens oppløsning, en ny utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning i Russland, samt nedbygging og oppsmuldring av den russiske militærmakt, måtte samlet sett føre til at det ble stilt spørsmålsteget ved NATOs fremtid.

Omkring 1990 så man for seg en "ny verdensorden" hvor USA og Sovjetunionen skulle samarbeide, på mer eller mindre like fot, om å løse internasjonale konflikter og skape en mer stabil verden. FNs Sikkerhetsråd, og kanskje også KSSE, skulle ha en viktig rolle i denne sammenheng. Alliansenes fremtid var usikker, og de "nye demokratier", som Tsjekkoslovakia, tenkte i første omgang også på "nøytralitetet" og "Mitteleuropa", ikke nødvendigvis NATO-medlemskap og inkorporering i det vestlige militære system.

Sovjetunionen, og senere Russland, så ikke lenger, i alle fall ikke offisielt, på Vesten og NATO som en fiende, men som en samarbeidspartner. Den rådende, såkalte "atlantiske", linje i utenrikspolitikken hadde som ambisjon å knytte Russland tettest mulig til det vestlige samarbeidssystemet, om mulig også på det sikkerhetspolitiske området (Kjølberg 1995, Flikke 1997). Hvilke forventninger man i Russland hadde til NATOs fremtid er uklart. I ettertid blir det sagt at det i Moskva ble forventet at NATO, i likhet med Warszawa-pakten, ville bli oppløst. På den annen side hadde man i det *russiske* utenriksdepartementet våren 1991 planer, ikke bare om nære bånd til NATO, men også om et mulig NATO-medlemskap. Ikke bare president Boris Jeltsin selv, men også hans visepresident Aleksander Rutskoi, tok noe senere til orde for russisk NATO-medlemskap (Adomeit 1994, Suvorell 1997).

Realismen i slike ambisjoner var heller liten, og fra NATOs side ble det da også i realiteten raskt gjort klart at russisk NATO-medlemskap ikke sto på den politiske dagsorden, selv om man i offisielle sammenhenger alltid holdt muligheten åpen for et slikt medlemskap en gang i fremtiden (Kjølberg 1999a). Til tross for denne reelle avvisningen fra vestlig side opprettholdt Russland et positivt syn på NATO. For eksempel understreket utenriksminister Andrei Kosyrev i februar 1992 at NATO ikke var noen aggressiv blokk, men en stabiliserende kraft i Europa, fordi NATO var den eneste forsvarsorganisasjon som var i stand til å møte trusler mot freden (Suvorell 1997).

Etterhvert ble det imidlertid klart at en "ny verdensorden" basert på de "to store" var en fiksjon. Russland var for svakt, og Vesten, med USA i spissen, for dominerende. Øst-vest dimensjonen var ikke lenger den viktigste dimensjon i europeisk politikk, og den europeiske politiske struktur fikk et klart "sentrum-periferi" preg, med Vesten, dvs NATO og EU, som et mer eller mindre integrert "sentrum" under amerikansk ledelse. Resten av Europa, de tidligere Warszawa-pakt statene med Russland iberegnet, ble sett på som en "periferi" (Kjølberg 1999b). Dermed var det skapt et potensielt ønske, og etterhvert også nærmest et krav, om at NATO og EU skulle utvides slik at tidligere Warszawapakt-stater skulle kunne bli medlemmer.



Figur 2.1 Modell av den internasjonale struktur etter Den kalde krigen

På mange måter har en slik internasjonal struktur også en annen *sikkerhetslogikk* enn den som preget Europa under Den kalde krigen. *Sikkerhet* under Den kalde krigen var nært knyttet til frykten for storkrig. Å forhindre en slik krig, enten ved selv å bygge opp en sterkest mulig militær kapasitet eller å sørge for at interessemotsetninger og kriser mellom stormaktene ikke førte til konflikter, var de sentrale problemene. Etter avslutningen av Den kalde krigen fikk man et mer sammensatt sikkerhetsbilde. På den ene siden levde frykten for en eller annen form for øst-konflikt videre, slik at man i Vesten opererte med en "rest-trussel" man måtte forholde seg til. I Russland var denne "rest-trusselen" langt mer påtregende i sikkerhetstenkningen enn i Vesten, fordi de *relative styrkeforhold* nå var dramatisk annerledes. Dersom man tar utgangspunkt i et "worst case scenario" basert på kapasitet, og ikke på intensjon, er dette naturlig. På den annen side var man også i Moskva, ut fra en "sentrum-periferi" tenkning, opptatt av de utfordringer og trusler som kom fra utviklingen i den urolige periferien, som lokale kriger, internasjonal terrorisme, illegal immigrasjon, kriminalitet, narkotikasmugling, osv. Denne sikkerhetslogikken kan best representeres ved dimensjonen, "kosmos-kaos", "orden-uorden". Denne sikkerhetstenkningen gjorde seg derfor gjeldende både i Vesten og i Russland (jfr russisk engasjement i Sentral-Asia og Kaukasus). Man hadde derfor en to-dimensjonal sikkerhetstenkning både i Vesten og i Russland, men den relative betydning av de to dimensjonen var ulik i øst og vest (Kjølberg og Jeppesen 2001).

Russland hadde en uavklart plassering i dette bildet. Russland kunne med vestlige øyne ses på

som en del av Europas konfliktfylte og urolige periferi, med de sikkerhetsutfordringene som kunne genereres fra dette, eller som en potensiell motpart ("alternativt sentrum") som representerte en "rest-trussel" mot i alle fall deler av NATO-området. Denne dobbeltheten gikk også igjen i diskusjonen i Russland selv om hvilken plass landet skulle ha i forhold til "Europa" (Kjølberg 1999a). Kretsen omkring Jeltsin, med utenriksminister Kozyrev i spissen, så på Russland som en del av den europeiske periferi, og gikk inn for at landet måtte bli en del av "Europa". "Eurasiatene" så derimot så på Russland som en "eurasiatisk" stat som både var europeisk og asiatisk, og som måtte hevde sine interesser i begge retninger. Deres synspunkter ble etterhvert overtatt også av store deler av kretsen rundt Jeltsin, og "europeerne" eller "atlantistene", som de også ble kalt, ble isolert. Denne utviklingen skyldtes i ikke liten grad "europeernes" mangel på politiske og økonomiske resultater å vise til i forholdet til Vesten. Den nasjonalistisk/kommunistiske del av det politiske landskapet var mer negative til Vesten og så på "Europa" som en trussel man måtte forsvare og skjerme seg mot.

Russland fremsto imidlertid for NATO i denne perioden mer som en samarbeidspartner, som man av forskjellige grunner ikke ønsket et for nært samarbeid med, enn som en potensiell trussel.

Selv om det var et klart ønske fra en del stater i Sentral-Europa om NATO-medlemskap, var ikke dette en presserende problemstilling sammenlignet med politiske og økonomiske problemstillinger i "de nye demokratier". Utvidelse av NATO var derfor ikke på organisasjonens politiske agenda den første tiden. Tvert i mot var det fra NATOs side et klart ønske om ikke å slippe inn potensielle nye medlemmer, i alle fall ikke i første omgang. Dette var noe av bevegrunnen for å opprette Det nordatlantiske samarbeidsråd (NACC) som et slags uforpliktende "venteværelse". Selv om NACC kunne være interessant som et diskusjonsforum for potensielle medlemmer løste det imidlertid ingen sikkerhetsproblemer. Dermed var det fortsatt et latent press på NATO fra stater i det østlige Sentral-Europa og fra de baltiske land om medlemskap.

To forhold virket som "katalysatorer" og medførte at utvidelse ble et mer presserende problem for NATO som organisasjon. Først kom president Jeltsins uttalelser i Warszawa og Praha i slutten av august 1993 om at Polen og Tsjekkia sto fritt til å velge sin alliansetilknytning. Dette var en uttalelse som ble tolket dit hen at Russland ikke lenger hadde innvendinger mot et NATO-medlemskap for disse landene, en tolkning som raskt ble bestridt fra russisk side, men som ble utnyttet maksimalt av potensielle søkere. Deretter kom de russiske ekstreme nasjonalisters sterke resultat ved valget på russisk nasjonalforsamling i desember 1993. Dette valgresultatet understreket uforutsigbarheten i den russiske politiske utviklingen, og dermed også den potensielle trusselen. Disse to forholdene forsterket argumentene til de regjeringer som ønsket å knytte sine land til NATO, og gjorde det samtidig vanskeligere å argumentere mot en NATO-utvidelse innen medlemslandene. Opprettelsen av Partnerskap for fred (PfP) i januar 1994 hadde trolig i første omgang som siktemål å gi NATO et pusterom for å kunne analysere konsekvensene av en mulig utvidelse og å gi potensielle søkerland en noe tettere tilknytning enn tilfelle var for NACC, dersom de selv ønsket dette. Det siste ble understreket gjennom den

individuelle utforming av avtalene for tvert enkelt land.

Russland ble stilt i en vanskelig politisk situasjon i forhold til et mulig medlemskap i Pfp. Selv om Pfp-avtalene hadde en individuell utforming symboliserte de ”periferistaters” forhold til det sterke ”sentrum”, NATO, og understreket derfor underlegenheten til de stater som ble tilknyttet. Dette var problematisk for Russland, med sitt stadig sterkere ønske om å bli akseptert som en ”stormakt”, og ikke som en stat på linje med de øvrige potensielle Pfp-medlemmene. Russlands ønske om en spesiell status og reell innflytelse på utformingen av europeisk sikkerhetspolitikk måtte på en eller annen måte tilgodeses dersom Russland skulle inngå i en Pfp sammenheng. Også Russland undertegnet imidlertid etter hvert (i juni 1994) en Pfp avtale med NATO, og fra russisk side ble det også foreslått en slags russisk assosiering med NATO (Oldberg 1999:11). Felles øvelser ble igangsatt, og Russland deltok også i den NATO-ledede SFOR-styrken i Bosnia. Tilsynelatende fungerte samarbeidet mellom NATO og Russland rimelig bra.

Det ble imidlertid fort klart at Pfp ikke kunne være noen langsiktig løsning på utvidelsesproblemet, og en kombinasjon av økt press fra de sentraleuropeiske og baltiske stater, og ikke minst innenrikspolitiske forhold i USA (Rosner 1997), gjorde at NATO-utvidelse igjen ble satt på den politiske dagsorden.

Den viktigste enkeltfaktor man måtte ta hensyn til i forbindelse med en mulig NATO-utvidelse var forholdet til Russland. Hvilke konsekvenser ville en NATO-utvidelse få for den politiske utvikling i Russland, for forholdet mellom Vesten og Russland, og hvilke tiltak kunne eventuelt Russland iverksette ved en mulig NATO-utvidelse? Dette var sentrale spørsmål i denne forbindelse. Dette ble også understreket av de russiske reaksjonene på utvidelsesplanene, bl a ved president Jeltsins uttalelser på KSSE/OSSE konferansen i Budapest i desember 1994 da han kalte NATO et produkt av Den kalde krigen, og truet med at en NATO-utvidelse ville føre til en ”kald fred” i Europa.

Det er ikke her plass for noen drøftelse av diskusjonen innen NATO på dette felt (Goldgeier 1998). Likevel kan det være nyttig å reflektere litt over erfaringene fra den første utvidelsesrunden, når det gjaldt vestlige utspill og russiske reaksjoner, for å vurdere om noen av disse erfaringene kan gi oss indikasjoner om hva som eventuelt kan skje i forbindelse med nye utvidelsesrunder.

En potensiell NATO-utvidelse representerte for det første en *sikkerhetspolitisk* utfordring for Russland. I tillegg kunne en NATO-utvidelse true den russiske hegemonistilling innen SUS dersom slike land ble trukket inn; noe de ikke ble. En NATO-utvidelse mot Russlands vilje ville også understreke Russlands manglende evne til å påvirke den sikkerhetspolitiske utvikling i Europa, samt gjøre mulige nye NATO-land mindre mottagelig for russisk politisk og annet press, slik at russisk innflytelse over sitt nærområde ble mindre. Derfor var det viktig å motvirke, og å begrense, en mulig NATO-utvidelse, men også å få sikkerhetspolitiske og andre konsesjoner dersom utvidelsen likevel fant sted.

Når det gjaldt synet på den sikkerhetspolitiske virkningen av NATO-utvidelse understreket denne de forskjellige former for sikkerhetstenkning som gjør seg gjeldende i Europa (Kjølberg 1999b). Fra vestlig side ble det understreket at hovedhensikten med NATO-utvidelsen var å øke stabiliteten i Sentral-Europa gjennom å *integre* søkerland i det vestlige system. Man så verden ut fra et sentrum-periferi perspektiv, og integrering, sammen med påvirkning og avskjerming, er hovedstrategiene når det gjelder å skape sikkerhet. Ut fra denne argumentasjon skulle det være en felles russisk-vestlig interesse av stabilitet i Europa, slik at en NATO-utvidelse med slike stater også ville være i russisk interesse. Dette synet understreker dermed at NATO-utvidelse i en russisk-vestlig kontekst ikke er å se på som noe "null-sum-spill", men som noe som er til begge parters fordel. På russisk side var man også i noen sammenhenger villige til å akseptere dette argumentet. Blant annet antydet daværende utenriksminister Primakov i et foredrag på den russiske ambassade under sitt besøk i Oslo i 1997 at NATO-utvidelse var et gode dersom det førte til at det amerikanske engasjement i Europa ble sikret, fordi dette engasjement var så viktig for stabiliteten i Europa (egne møtenotater).

Russisk *sikkerhetstenkning* var, og er, fremdeles sterkt preget av muligheten for, og det eventuelle utfallet av, fremtidig militær konfrontasjon med NATO. Derfor er NATOs utvikling og utvidelse et sentralt aspekt i det russiske trusselbilde. "Kaos"-truslene fra sør som dominerte det offisielle trusselbildet i det første perioden av russisk utenrikspolitikk (1991-2) kom etter hvert mer i bakgrunnen, selv om de var reelle nok, noe krigene i Tsjetsjenia og den russiske involveringen i Tadjikistan viser. Etter terrorangrepet på USA 11 september 2001 og den nye åpningen mot Vesten på president Putins side, ble imidlertid disse truslene igjen bitt høyeste prioritet.

Det var først betydningen, først av motsetningene mellom Russland og Vesten, og deretter av Russlands villighet til samarbeid med Vesten, som ga Russland mulighet til å øve innflytelse på europeisk politikk. Russland er ikke medlem av de sentrale europeiske politiske institusjoner og har derfor små muligheter til dag for dag påvirkning av europeisk sikkerhetspolitikk; landet må derfor bli "synlig" for å bli tatt hensyn til. Dette kan gjøres enten ved å understreke motsetningene mellom Russland og Vesten i større grad enn det kanskje er grunnlag for, eller ved å understreke interessefellesskapet, kanskje også mer enn det er grunnlag for. Dette gir Russland innflytelsesmuligheter i enkeltsituasjoner hvor russisk støtte er nødvendig for Vesten, som i Bosnia og i Kosovo, og senere i krigen mot terrorisme.

Derfor ønsket Russland lenge å fremstå som noe usikkert og uforutsigbar som Vesten må betale en viss pris for å få støtte fra. Russland skulle fremstå som en potensiell "kaos-makt", dvs en makt som kan utvikle seg i retninger som kan påføre omverdenen store problemer og som Vesten derfor i egen interesse må ta hensyn til ved utformingen av sin politikk (Omang 2001). Etter Putins reaksjon på terrorangrepet på USA ble dette imidlertid endret slik at Russland ønsket å fremstå som en sikker og pålitelig partner, som Vesten også av egen interesse burde ta hensyn til ved utformingen av sin politikk.

Fra russisk side så man derfor NATO-utvidelsen i hovedsak ut fra en øst-vest relatert

sikkerhetstenkning hvor militære styrkeforhold var den viktigste faktor. Konsekvensene for Russland på det sikkerhetspolitiske området ble i hovedsak vurdert som et "null-sum-spill", hvor øket sikkerhet for en part betyr minket sikkerhet for den andre. NATO utvidelse betød i en slik sammenheng et øket vestlig militært overtak, noe som måtte søkes motvirket, f.eks. med strategiske allianser med andre stater, egen styrkeoppbygging eller endring i deployeringsmønster og beredskapsnivå, eller i siste innstans øket vektlegging av atomvåpen, slik at man var bedre i stand til å møte eller avskrekke et mulig angrep fra NATO. Dette blir drøftet senere.

Denne synsvinkelen var, og er, selvfølgelig ikke fremmed også innen NATO, men har ikke på noen måte vært utslagsgivende i NATO-utvidelsesdebatten. Den eventuelle militære bonus var en gunstig bivirkning heller enn en årsak. NATO-utvidelsen har da heller ikke vakt spesielt stor entusiasme på militært NATO-hold, hvor man la mer vekt på bekymringen for økte militære forpliktelser forbundet med utvidelsen enn på eventuelle militære fordeler. NATO-utvidelsen var derfor mer politisk enn militært begrunnet, mens den russiske reaksjonen var preget mer av militære enn av politiske konsekvenser av utvidelsen.

En NATO-utvidelse som også omfattet SUS-stater ville fremstå som spesielt problematisk både sikkerhetsmessig og politisk; sikkerhetsmessig på grunn av den militære trussel et NATO-nærvær i russisk nærrområde ville kunne bety, politisk fordi Russlands hegemoni-ambisjoner innen SUS ville fremstå som illusoriske. Dette siste ville være et enda mer alvorlig politisk nederlag for Russland enn en utvidelse med sentral-europeiske, nordiske eller endog baltiske stater. Utvidelse med ikke-SUS stater ville imidlertid også være et politisk nederlag, fordi det viste at Russlands røst ikke ble tatt hensyn til i et så sentralt europeisk sikkerhetsspørsmål, og fordi Russlands mulighet til å påvirke sine nærrområder ville bli redusert.

Denne logikken kunne også utnyttes speilvendt for de som argumenterte *for* en NATO-utvidelse; dvs. at en *ikke*-utvidelse ville vise at man lot seg diktere av Russland på en uakseptabel måte i et avgjørende europeisk sikkerhetspolitiske spørsmål. Sett med russiske øyne er det derfor svært viktige interesser, både på det sikkerhetsmessige og på det politiske plan som ble utfordret, i den utvidelsesprosessen vi har vært gjennom. Derfor er det viktig å se på hvordan denne ble håndtert av partene.

3 ERFARINGER FRA DEN FØRSTE UTVIDELSESPROSESSEN MOT ØST

NATO-utvidelsen var ikke ukontroversiell innen NATO. Det var langt fra enighet om de fordelene man oppnådde ved å knytte til seg nye medlemmer var større enn ulempene av organisatorisk og økonomisk karakter. I tillegg kom problemene som kunne oppstå i forholdet til Russland. Enkelte stater, som Norge, frykter også at sikkerhetsgarantien til de gamle medlemmene, basert på Artikkel 5 i NATO-pakten, ville kunne svekkes dersom man økte medlemstallet. NATO-utvidelsen ble derfor av mange sett på nærmest som et "nødvendig onde", knyttet til behovet for å gi NATO et nytt *raison d'être* etter Den kalde krigen.

Fordelene var derfor i hovedsak av politisk karakter, og knyttet til organisasjonens behov for å

revitaliseres og å finne en sin plass i det nye Europas sikkerhetsstruktur. Utvidelse ville kunne vise organisasjonens levedyktighet også under nye rammebetingelser. I tillegg kom så argumentene om at en utvidelse ville være med på å stabilisere en del av det europeiske kontinent som tradisjonelt har gitt grobunn for alvorlige konflikter, samt at en ikke-utvidelse kunne bli tolket som en seier for Russland. Dermed ville det representere en politisk kostnad *ikke* å utvide NATO. Mange hadde imidlertid regnet med at det var EU, og ikke NATO, som først skulle utvides østover, og at det derfor var EU som skulle ha hovedansvaret for å stabilisere denne delen av Europa. Problemet her var imidlertid at de økonomiske kostnadene forbundet med en EU-utvidelse ville bli svært store, spesielt på landsbruksområdet, og særlig dersom Polen ble EU-medlem. De stater som nå mottar store overføringer fra EU-systemet var derfor svært negative til en slik utvidelse. Dette resulterte i at NATO-utvidelse, med denne utvidelsens langt større *politiske kostnader*, kom først.

Disse politiske kostnadene var først og fremst knyttet til muligheten for negativ politisk utvikling i Russland og konsekvensene for forholdet mellom Russland og Vesten. I tillegg kom de økonomiske uttellingene integrasjon av nye og fattige medlemmer kunne føre med seg. Disse økonomiske uttellingene spilte en viktig rolle i debatten, men var i realiteten svært begrensede i forhold til NATO-landenes totale militære utgifter, og var ikke på langt nær av samme størrelsesnivå som de overføringer man tidligere har hatt innen NATO-systemet til ressursvake medlemstater.

De militære konsekvensene kunne være både positive og negative avhengig av hvilket syn man hadde på europeisk sikkerhetspolitikk. La man vekt på det å skape stabilitet i Sentral-Europa var konsekvensene klart positive, var man derimot mer opptatt av relasjonene til Russland kunne konklusjonen lett bli den motsatte.

Et annet forhold som spilte en viktig rolle var at når først utvidelsessaken hadde kommet på NATOs dagsorden ble det skapt en "selvbinding", som gikk ut på at ikke å utvide NATO i denne situasjonen ville være å gi etter for russisk press, eller at Russland hadde fått en slags vetorett i forhold til NATO. En annen viktig erfaring er den sentrale rolle USA hadde. USA's syn vant fram i de situasjoner hvor det var uenighet mellom USA og europeiske land, f eks når det gjaldt antall nye medlemmer. USA la premissene for utvidelsesprosessen og gjennomførte den på sin måte. Ingen europeiske land ønsket å ta den politiske påkjenning det ville være å forhindre et opplegg som amerikanerne tilsynelatende prioriterte så høyt.

Hvilken rolle hensynet til velgergrupper med sentraleuropeisk bakgrunn hadde for den amerikanske standpunkttagen i denne saken kan man også spekulere om. I flere deler av USA utgjør slike grupper en så stor del av velgerne at det kunne være vanskelig for politikere å la være å ta hensyn til grupperinger som f eks "Polish American Congress" og "Central and East European Coalition". De som gikk mot utvidelse var langt dårligere organisert. Til tross for dette var den amerikanske Kongressen splittet i sitt syn på NATO-utvidelse. Både isolasjonistiske og tradisjonelt konservative krefter gikk mot, av henholdsvis prinsipielle politiske og av økonomiske årsaker. Det var langt fra gitt at Kongressen ville komme til å

ratifisere en eventuell utvidelsesavtale.

Det var heller ingen utpreget entusiasme i opinionen i søkerlandene når det gjaldt NATO-medlemskap. Det var EU-medlemskap, i langt høyere grad enn NATO-medlemskap, som sto øverst på ønskelisten. NATO-medlemskap var noe den politiske ledelse ønsket, og som befolkningen bare etterhvert støttet opp om.

Det var derfor bare tilsynelatende at det sto en samlet og entusiastisk opinion i NATO og i søkerlandene bak utvidelsestanken. Holdningen var mer at det ikke var noen vei utenom, fordi konsekvensene av å snu ville være for store. Dette til tross for at NATO ikke på noen måte hadde forpliktet seg til noen utvidelsesprosess. I utgangspunktet skulle denne situasjonen gi Russland gode påvirkningsmuligheter, dersom russiske diplomater spilte sine kort fornuftig.

Når det gjaldt den russiske siden var det klar enighet over hele det politiske spektrum om et negativt syn på NATO-utvidelse. Alexander Sergounin har delt inn russiske politikere og forskere i forskjellige kategorier med hensyn til hvilke holdninger de har til utenrikspolitikk generelt, og til forholdet mellom Russland og Vesten spesielt (Sergounin 1997a og 1997b). De såkalte "atlantistene", som i utgangspunktet kunne være positive til NATO og til NATOs stabiliserende rolle i Europa, fryktet at en NATO-utvidelse ville isolere Russland fra Vesten, og styrke de nasjonalistiske krefter innen Russland. "Eurasiatene" er delt i to grupper, de "liberale" eller "demokratiske", og de "slavofile". De "liberale" ønsker et godt forhold til Vesten, men frykter at Vesten utvikler seg til en "lukket klubb", og ønsker derfor både å opprettholde Vesten som et multipolært system, og at USA opprettholder sin rolle i Europa. En NATO-utvidelse ville forrykke maktbalansen i Europa, og var derfor noe som måtte forhindres gjennom å true med ulike former for mottiltak. De var imidlertid klar over at en NATO-utvidelse i praksis ville være svært vanskelig, om ikke umulig, å forhindre. Derfor var ønsket om flest mulige motytelser, i form av NATO-konsesjoner, mer vesentlig i deres strategi. De øvrige grupperingene, derimot, var negative til Vesten. Dette var tilfelle med de "slavofile" og nasjonalistene, som var mot enhver russisk tilknytning til vestlige institusjoner, og ønsket at Moskva skulle gjøre alt for å forhindre en utvidelse gjennom å øve påtrykk på NATO og søkerlandene, samt å styrke Russland militært og utvikle det militære samarbeidet innen SUS.

De nasjonalistiske grupperinger var negative til enhver NATO-utvidelse, som ble sett på som del av en omfattende anti-russisk konspirasjon, samtidig som de kanskje kunne håpe at en slik utvidelse ville sette søkelyset på motsetningene mellom Russland og Vesten, og dermed styrke deres stilling innad i Russland.

Ser man på det russiske reaksjonsmønsteret i forbindelse med diskusjonen omkring den første NATO-utvidelsen, er det viktig å skille mellom de *holdninger* som kom til uttrykk, og de *handlinger* som kom fra russisk side. I tillegg kommer at *verbale ytringer* kan ha andre målgrupper enn NATO og potensielle NATO-medlemmer. De kan også være et ledd i et innenrikspolitisk spill der det kan være viktig å fremstå som mest mulig anti-vestlig. Dette gjelder både regjering og opposisjon. Et eksempel på dette var at NATO-utvidelsen var en viktig

del av debatten i den russiske presidentvalgkampen i 1996.

Den russiske regjeringens strategi må ses på som et forsøk på å øke den prisen Vesten/NATO måtte regne med å måtte betale for en utvidelse, sekundært å oppnå størst mulige konsesjoner fra vestlig side for å akseptere en NATO-utvidelse. NATOs ”terskel” i forbindelse med en mulig utvidelse skulle høynes mest mulig. Disse konsesjonene kunne dels være knyttet til den form NATO-utvidelsen skulle ha, dels til belønning til Russland, av politisk og økonomisk karakter på andre områder, som vestlige motytelser. De russiske påvirkningsforsøkene vil fra vestlig hold måtte vurderes i lys av deres *troverdighet*, dvs sannsynligheten for at de kan tenkes å bli fulgt opp av handling når NATO-utvidelsesbeslutningen eventuelt er et faktum. I denne forbindelse må man ta i betraktning både Russlands reelle kapasitet til å iverksette de aktuelle trusler, og om iverksettelse av disse truslene fremstår som en rasjonell strategi når NATOs beslutning først er et faktum.

Et annet forhold det er viktig å ta hensyn til er at det i den russiske opinion er liten interesse for utenrikspolitikk. Vi ser derfor også at utenrikspolitikk spiller liten eller ingen rolle i russiske valgkamper. Bare en liten del av opinionen (21% i januar 1997 midt under diskusjonen om og propagandaen mot NATO-utvidelsen) ser på Vesten som en trussel mot Russland.

Den russiske politiske eliten er splittet i sitt syn på Vesten. En viktig faktor her er hvilken relative betydning *økonomiske* synspunkter og premisser har for utformingen av utenrikspolitikken sammenlignet med de *sikkerhetspolitiske*, og hvilke ytre og indre rammevilkår av økonomisk karakter den russiske regjeringen har å forholde seg til. Inntil august 1998 spilte de såkalte "oligarker" en helt avgjørende rolle som premissleverandører i det russiske beslutningssystem, etter denne tid ble deres posisjon i alle fall tilsynelatende betydelig svekket. Disse "oligarkene" var imidlertid ikke noen enhetlig gruppe i sitt syn på Vesten; ønsket om tilgang til vestlige markeder måtte veies opp mot ønsket om å skjerme seg mot de forhold i det internasjonale økonomiske system som kunne representere en trussel mot makthaverne i russisk økonomi.

Også for president Putin fremstår økonomiske faktorer som helt sentrale for russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Uten et solid økonomisk fundament er det umulig å gjenopprette den russiske maktbasis, noe som tydeligvis er hovedmålsetningen for hans politikk. I tillegg er økonomiske virkemidler nå blitt mer sentrale også i utenrikspolitikken, særlig i forholdet til det ”nære utland”.

Den relative betydning av sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser for utformingen av den russiske utenrikspolitikken er derfor en viktig faktor å vurdere når man skal drøfte både erfaringene fra NATOs første utvidelsesrunde etter Den kalde krigen og en ny utvidelsesrunde. Russlands svake økonomi er med på å innskrenke det politiske handlingsrommet for enhver russisk regjering uansett holdninger og utenrikspolitiske ambisjoner. Det er forhold som tyder på at president Putin er seg denne problemstilling meget bevisst, og at han derfor søker å styrke russisk økonomi for å utvide det russiske utenrikspolitiske handlingsrom. Fordi Russland er så

avhengig av oljeinntekter, spiller oljeprisen på verdensmarkedet en viktig rolle i denne forbindelse.

Den mest innflytelsesrike konstellasjonen i russisk utenrikspolitisk tenkning representeres nå av de såkalte 'dersjavniki', som betyr de som går inn for en sterk stat, dvs som motvekt mot anarki og ustabilitet. Jevgenij Primakov var den fremste eksponent for denne utenrikspolitiske tenkning, som kan sies å ha utgangspunkt i de liberale "eurasiater". Selv om de understreker at Russland ikke hadde noen ytre fiender gikk de mot en NATO-utvidelse av geopolitiske årsaker, og fordi den kunne føre til en ny form for øst-vest konfrontasjon. De foreslo derfor at de sentral-europeiske lands sikkerhets skulle trygges gjennom avtaler. I følge Sergounin (1997b) var disse imidlertid rede til å inngå et kompromiss med NATO basert på følgende prinsipper:

1. 'Norwegian model' of the NATO membership for new members
2. exclusion of the Baltic states and the CIS member-states from the list of potential candidates
3. revision of the CFE Treaty in favour of Russia
4. a 'special relationship' between Russia and NATO backed by the special charter and organizational mechanism

De såkalte "pragmatikere" eller "realister" ønsket opprinnelig en vektlegging av OSSE, men falt senere i praksis ned på samme linje som den forrige gruppen. De understreket at hovedmålene for Russland var å hindre at den militære trussel mot Russland økte som et resultat av NATO-utvidelsen, og at Russland ble en likeverdige partner i det nye europeiske sikkerhetssystem (Sergounin 1997b)

Sergounin (1997b) sammenfatter de russiske argumentene mot NATO-utvidelse som følger:

1. NATO enlargement would destroy the existing 'security buffer' between Russia and NATO and shift the strategic balance in favour of the West.
2. It would bring a NATO military presence to the Russian borders, potentially including foreign military bases and nuclear weaponry.
3. NATO extension could evoke a Russian military build-up on the western and north-western borders to protect Kaliningrad, Novgorod, St Petersburg and other vulnerable areas.
4. It would strengthen a 'war party' inside Russia that could demand a stop to military reforms and re-militarize the country.
5. NATO enlargement could accelerate a creation of the military alliance within the CIS and resume confrontation in Europe on the military bloc basis.
6. It would challenge Ukraine and Moldova's status as neutral states.
7. Alliance's extension could generate a new crisis and even potential collapse of the CFE Treaty.'
8. It would undermine the OSCE's role as the main backbone of the European security system.

Politisk sett var man i Moskva bekymret for at Russlands mulighet til å øve innflytelse på europeisk sikkerhetspolitikk generelt, og på de sentral-europeiske land spesielt, ville bli mindre etter en NATO-utvidelse. På russisk side ble det også lagt vekt på det rent militære aspektet ved NATO-utvidelsen. NATOs militære styrke ville komme nærmere de sentrale russiske områder, og de nye medlemsland kunne brukes som utgangspunkt for angrep mot russisk territorium.

Russiske diplomater drev et aktivt spill for å påvirke den politiske beslutningsprosessen både innen NATO og i søkerlandene. Dette var rettet dels mot regjeringene, for å endre deres kostnytte vurderinger gjennom å understreke de negative konsekvensene av utvidelse, dels mot de som var i opposisjon til utvidelse for å støtte opp om deres syn. Her var også økonomiske argumenter som tap av økonomiske forbindelser med Russland viktige, men også trusler om økonomiske sanksjoner og avbrudd av olje- og gassleveringer ble fremmet. Det ble også påstått at NATO-utvidelsen var et middel til å fremme amerikanske økonomiske interesser og underbygge deres politiske og militære hegemoni (Oldberg 1999).

Som et ledd i kampanjen mot NATO-utvidelsen forsøkte Russland også å ”spille det kinesiske kort”, ved å underskrive en avtale med Beijing om ”strategisk partnerskap” i april 1996. En slik avtale hadde imidlertid trolig også andre hensikter, bl a innenrikspolitisk, for å hindre opposisjonen i å sette den ”kinesiske” og den ”russiske” modellen opp mot hverandre. Dette understreker vanskeligheten ved å skille utspill som hadde som hensikt å påvirke NATO-utvidelsen fra utspill som ble fremmet i hovedsak av andre årsaker og som trolig hadde kommet uansett, men som den russiske regjeringen kan være interessert i å sette inn i en NATO-kontekst av taktiske grunner.

Når det gjaldt mulige russiske mottiltak mot en NATO-utvidelse presenterte Dmitri Trenin i 1996 følgende tiltak som kunne ses på som henholdsvis direkte og indirekte mottiltak mot en eventuell NATO-utvidelse (Trenin 1997).

Direkte mottiltak:

- Transformation of the Tashkent Collective Security Treaty into a politico-military alliance directed against a perceived threat from NATO;
- Formation of a close military alliance with Belarus;
- Stationing of sizeable Russian conventional military forces in Belarus and their full integration with the Belarusian Armed Forces, presumably under Russian command;
- Deploying Russian tactical nuclear weapons in Belarus;
- Upgrading Russia's conventional and nuclear presence in the Kaliningrad exclave.

Indirekte mottiltak:

- Consolidating the Russian Black Sea Fleet and maintaining/strengthening Russian naval presence in Sevastopol;
- Strengthening Russian military presence in Georgia, including Abkhazia, and in Armenia;
- Applying pressure on Azerbaijan to allow at least a joint border defence, and common air defence;
- Delaying the ratification of the 1994 agreement with Moldova on the withdrawal of the former 14th Army;
- Revising participation in the Partnership for Peace Programme.

Russland kunne ikke stoppe den første utvidelsesprosessen, og det er grunn til å regne med at dette ble klart for Moskva da man merket at en sto overfor et samlet NATO i denne saken. Strategien måtte da være å oppnå militære, politiske og økonomiske konsesjoner som gjenytelse for å akseptere NATO-utvidelsen. De ulike verbale utspill i form av trusler Moskva kom med i denne sammenheng hadde forholdsvis liten troverdighet, men understreket at Moskva spilte på sin rolle som "kaos-makt" for å øve innflytelse på beslutningsprosessen i NATO. Andre påvirkningsmuligheter var mangelvare. Vektleggingen av "kaos-makt" og den lave troverdigheten av de ulike russiske utspillene var ikke egnet til å gi NATO noe insitament til å komme med substansielle konsesjoner. På den andre siden var man på vestlig side også interessert i å støtte opp under Jeltsins posisjon, slik at NATO-utvidelsen ikke undergravde denne. Dette var trolig en av grunnene til at utvidelsesprosessen ble utsatt lengst mulig, til etter presidentvalget i desember 1996. "Konkrete" konsesjoner, som oppmykningen av "flankebestemmelsen" i CFE og begrensningen på utplassering av atomvåpen, og "symbolske" konsesjoner som gjorde at Russland og Jeltsin ikke bare fremsto som en taper, var derfor viktige. Derfor var både NATO og den russiske regjeringen interessert i å fremstille NATOs konsesjoner som mer omfattende enn de kanskje var. Det russiske medlemskapet i G-7/8 og opprettelsen av det "Faste felles råd" (Permanent Joint Council, PJC) var slike vestlige konsesjoner. Etableringen av PJC var potensielt viktig og nyttig, fordi man her har et forum for konsultasjon og utveksling av synspunkter. I hvilken grad russiske synspunkter reelt sett blir tatt hensyn til er et annet problem. NATO har i realiteten gitt svært lite, og det Russland har fått derfor er høyst begrenset, men viktig for Russlands selvbilde som "stormakt". Russland var for svakt til at Vesten behøvde å skrinlegge utvidelsen, og Russland fikk konsesjoner som ble sett på som omfattende nok til at den russiske regjeringen ikke "tapte ansikt". Det er også verd å merke seg at det kompromisset man kom fram til ligger svært nær den løsningen Sergounin (1997b) mente at den russiske regjeringen var villig til å akseptere.

NATO kunne ikke gå tilbake på utvidessaken uten å fremstå som taper, NATO-utvidelse ble derfor et spørsmål og "når" og "hvordan". NATO var den dominerende part og kunne i prinsippet gjennomføre en utvidelse uansett. Partene hadde imidlertid en felles interesse av ikke å la NATO-utvidelsen ødelegge forholdet mellom dem, samtidig som NATO ikke ønsket å svekke den russiske regjering. Dette var i store trekk rammevilkårene for spillet om NATO-utvidelsen.

Russland spilte et diplomatisk spill hvor de prøvde å få det beste ut av dårlige kort, men på grunn av partenes felles interesser var det ikke noe null-sum spill, noe som tross alt ga russerne noen kort på hånden. Russiske forsøk på bløff hadde liten troverdighet, og man fikk i stedet temmelig raskt konstruktive forsøk på å finne et forhandlingsrom hvor man kunne finne løsninger begge parter kunne leve med. I praksis gav Vesten svært lite, med fordi partene opererte med ulike verdihierarkier, hvor mer ”symbolske” faktorer var relativt sett viktigere for Russland enn for Vesten, var det relativt lett å finne fram til forhandlingsløsninger som gav Vesten fullt gjennomslag, men som samtidig ga Russland et nødvendig ”fikenblad”.

4 POLITISKE ENDRINGER ETTER DEN FØRSTE UTVIDELSEN ØSTOVER

NATO-utvidelsen ble gitt en form som representerte to konsesjoner som var viktige for Russland. Det ene var den ”norske løsning” for de nye NATO-medlemmene, hvor NATO erklærte at det ikke var noe behov for stasjonering av militære styrker og atomvåpen på det nye medlemslands territorium. Dette var ingen bindende avtale, men representerte likevel en form for garanti mot de mest omfattende former for overraskende angrep på Russland. Det andre var opprettelsen av PJC, som skulle sørge for at Russland ble hørt, og eventuelt tatt hensyn til, ved utformingen av NATOs politikk.

Den første konsesjonen var, og er viktig, for Russland. NATO har ikke gjennomført tiltak som undergraver betydningen av denne konsesjonen. Tvert i mot kan man si at jo lenger tid en slik politikk opprettholdes, jo større blir de politiske kostnadene ved å endre den. Dette medfører igjen at terskelen for å oppheve disse ”selvpålagte restriksjonene” fra NATO side stadig vil kunne øke, men uten at endring av disse begrensningene likevel kan utnyttes som et potensielt virkemiddel/sanksjon i forholdet til Russland.

Betydningen av PJC for Russland er omdiskutert. Mens man fra vestlig side understreker den potensielle betydningen av PJC når det gjelder kontakt og informasjon, er man fra russisk side langt mer skeptisk, og legger istedet vekt på Russlands manglende innflytelse på NATOs beslutningsstruktur. Forventningene om hvilken betydning PJC skulle ha var tydeligvis langt høyere i Russland enn i Vesten. For Russland var PJC en erkjennelse og formalisering av russisk ”jevnbyrdighet” i europeisk sikkerhet. Viseutenriksminister Nikolaj Afanasievskij understreket at ”the fundamental premise behind the document (Founding Act) is that Russia is recognized as an equal pole in World and European politics” (Lynch 1999: 60). Mens Russland så på PJC som et potensielt forum for felles beslutninger, så man i Vest PJC mer som et informasjons- og diskusjonsforum. Dette misforholdet i forventninger understrekes også ved beskrivelsene av dette samarbeidet, hvor man fra vestlig side understreket hvor godt dette samarbeidet fungerte, mens man på russisk side la hovedvekten på hvor liten betydning det egentlig hadde. Dette er langt på vei et generelt problem i forholdet mellom Russland og Vesten, hvor man fra vestlig side vektlegger hvilke *muligheter* Russland har fått for påvirkning, mens man på russisk side er langt mer resultatorientert, og understreker alle de faktiske begrensninger når det gjelder å øve innflytelse og bli tatt hensyn til.

Russland deltok også mer i PfP-relaterte virksomheter etter etableringen av ”Partnerskapet” med NATO, blant annet i tre øvelser i 1998. En av disse øvelsene var i Albania, hvor Russland deltok på betingelse at denne øvelsen ikke skulle ha en ”anti-serbisk karakter” (Lynch 1999: 61). Det siste understreket at forholdet til Serbia begynte å bli sett på som et problem som kunne vanskeliggjøre de russisk-vestlige forbindelser. Så sent som i desember 1998 karakteriserte imidlertid utenriksminister Ivanov relasjonene til NATO som ”positive”, og syv PfP-øvelser med russisk deltagelse var planlagt for 1999 (*op cit.*: 62). Russland deltok også i den NATO-ledede SFOR-styrken i Bosnia, om enn ikke underlagt NATO-kommando.

Det var likevel klart at Russland fremdeles mente at det var OSSE som burde være basis for den europeiske sikkerhetspolitiske arkitektur. NATO burde etter russisk syn vært underlagt OSSE, noe som eventuelt ville gi Russland en helt annen mulighet for å påvirke NATO. Dette ble understreket i det russiske forslaget fra 1997 om ”Outline of the Charter on European Security”. OSSE skulle i følge dette forslaget disponere både politienheter og militære enheter, samt ”a Code of All-European Peacekeeping” bestemt av Russland og NATO innenfor rammen av PJC. Dette utspillet møtte imidlertid liten forståelse i NATO.

Kosovo-konflikten understreket for Russland dets manglende innflytelse over NATO. Russlands påståtte spesielle interesser i denne regionen ble ikke tatt hensyn til, heller ikke Moskvas argument om at utviklingen i Kosovo ikke representerte en trussel mot internasjonal ”fred og sikkerhet”, dvs at maktbruk basert på kapittel VII i FN-charteret ikke var aktuelt. Ikke bare ved at russiske synspunkter i PJC ikke vant fram, men også gjennom at NATO ikke så det som nødvendig å legitimere sin innsats gjennom et vedtak i FNs Sikkerhetsråd, ble det klart hvor begrenset den russiske påvirkningsmuligheten var. Utenriksminister Ivanov understreket det russiske synet på et møte i PJC da han uttalte at maktbruk fra NATO som ikke var legitimert av FN ”would mean a violation of the very foundation of world order, (and) would undermine the foundation of international law on which international relations are now based” (Lynch 1999: 66).

I forlengelsen av Kosovo-problemene så russiske militære, som general Ivasjov, også for seg muligheten av NATO-aksjoner mot mål også andre steder i Europa eller innen SUS. Dermed var Kosovo-problemene sett med russiske øyne også knyttet til den militære balanse mellom Russland og Vesten.

Også det nye *Foreign Policy Concept of the Russian Federation* fra juli 2000 understreker interessemotsetningene mellom Russland og NATO ” . . . on a number of parameters, NATO’s present-day political and military guidelines do not coincide with security interests of the Russian Federation and occasionally directly contradict them. This primarily concerns the provisions of NATO’s new strategic concept . . .”.

Selv om NATOs utvikling har gått fra å være en organisasjon som hadde trusselen fra øst som sin helt dominerende *raison d’être* til å bli en organisasjon av mer sikkerhetspolitisk karakter med vekt på kriseløsning i periferien, har dette bare i liten grad påvirket det russiske trussel-

bildet. Dette skyldes i første rekke den russiske vektleggingen av *kapasiteter*, ikke intensjoner. Derfor er de relative styrkeforhold, som klart har utviklet i russisk disfavør, viktige. Øst-vest dimensjonen i russisk sikkerhetspolitikk har blitt forsterket gjennom NATO-utvidelsen og Kosovo-konflikten. Dette satte fokus på den russiske militære underlegenhet i forhold til Vesten, en underlegenhet som øker heller enn minker.

Sett med russiske øyne hadde NATO nå utviklet seg fra å være en defensiv forsvarsallianse til å bli en offensiv organisasjon med ambisjoner om å dominere hele Europa på det sikkerhetspolitiske området. NATOs nye strategiske konsept ble sett på som et bevis på dette. Denne utviklingen plasserer Russland på sidelinjen i europeisk sikkerhetspolitikk, og gjør NATO, som Russland bare i svært begrenset grad kan påvirke, til den helt dominerende sikkerhetspolitiske institusjon ikke bare i Europa, men etter hvert også globalt.

Russlands håp om å øve avgjørende innflytelse på NATO gjennom PJC viste seg å være en illusjon, og heller ikke Sikkerhetsrådet viste seg å være det kontrollerende organ russerne hadde ønsket i viktige saker. Det viste seg igjen at Russland var isolert og med liten innflytelse, og at de politiske konsesjonene Russland mente å ha fått etter NATO-utvidelsen hadde begrenset verdi når det kom til stykket. Isolasjonen ble også underskrevet ved NATOs 50-års jubileum i april 1999, midt under Kosovokrigen, hvor Russland valgte å boikotte jubileet, men fikk følge bare av Hviterussland. Alle de øvrige SUS-landene, derimot, stilte representanter. Ivanovs utenrikspolitiske linje måtte derfor fremstå som et nederlag.

I tillegg til å være et politisk nederlag, representerte Kosovokrigen også en militær utfordring, som Russland eventuelt måtte møte med øket beredskap og med forsøk på å styrke forsvaret, og da særlig luftforsvaret. Også betydningen av atomvåpnene ble understreket, spesielt i den nye russiske militære doktrinen.

De militærpolitiske båndene med NATO, dvs PJC og PfP ble brutt, men de russiske styrkene i SFOR ble værende. Etter avslutningen av krigen i Kosovo deltok russiske styrker sammen med NATO også her. Russland måtte demonstrere sitt mishag, men måtte verken trekkes inn i en konfrontasjon med NATO eller bryte båndene med Vesten. Dette ble understreket av president Jeltsin i april 1999: "But in spite of NATO's aggressive actions, we cannot break with the Western countries. We cannot lead ourselves into isolation because we are in Europe and no one will kick us out of Europe" (Lynch 1999: 70); således gjenopptok Russland i juli 1999 samarbeidet i PJC, og ved at russerne senere også igjen begynte å delta i møter på høyt nivå med NATO. Disse møtene ble i større grad enn tidligere preget av interessemotsetninger, men det har var også klare tegn til samarbeidsvilje.

Russiske militære trakk seg derfor heller ikke ut av SFOR i Bosnia, og deltar på NATOs premisser i KFOR i Kosovo, dvs at russiske styrker ikke fikk egen sone som de hadde ønsket. Dette er forhold som understreket russernes ønske om pragmatisk samarbeid og ikke å isolere seg fra Vesten.

Det nye russiske sikkerhetskonseptet og den militære doktrinen, understreket imidlertid NATO som potensiell trussel, bli gjennom å understreke at gjennomføring av militære aksjoner uten sanksjon fra FN's Sikkerhetsråd representerer en viktig destabiliserende faktor i verden i dag. Videre fremstilles også forsøk på å ignorere Russlands interesser ved løsning av internasjonale sikkerhetsproblemer som en ytre trussel mot russisk militær sikkerhet. Det samme gjelder utvidelse av militære allianser som påvirker russisk sikkerhet på en negativ måte. Vi så derfor også fra russisk side en fornyet interesse for militært relaterte "tillitskapende tiltak", noe som understreket engstelse for den fremtidige utvikling på dette området.

Den viktigste endring i russisk politikk er imidlertid at Vladimir Putin fra 2000 har overtatt som president i Russland etter Boris Jeltsin. Den faktor som fremstår som mest relevant i en NATO-utvidelsessammenheng er hans syn på forholdet til Vesten. Putin har her tre budskap som i første omgang i noen grad kan synes motstridende, men som både må forstås ut fra hvem som er målgruppe for budskapet og hvilken tidsdimensjon budskapet må ses i. De tre budskapene er:

1. Russlands økonomiske, militære og politiske styrke må gjenoppbygges
2. Russland må igjen bli en stormakt i Europa og i Verden
3. Russland er en del av Europa og må samarbeide med Vesten, men vestlige normer for politisk og økonomisk adferd kan ikke overtas av Russland, men tilpasses russiske forhold

Putins politikk kan tyde på at det viktigste for ham er å gjenoppbygge Russlands økonomiske fundament, og at han for å oppnå dette trenger både en sterk statsmakt og omfattende vestlige (private) investeringer. Utviklingen av en sterk statsmakt kan føre til en russisk politikk på det politiske og økonomiske området som kan vekke mishag i vestlige politiske kretser, og dermed føre til visse friksjoner i forholdet mellom Vesten og Russland. På den annen side vil behovet for vestlige investeringer legge klare begrensninger på hvor langt Putin eventuelt vil kunne gå på dette området. I denne forbindelse må man imidlertid huske at *private* investorer mer er interessert i stabilitet og forutsigbarhet, enn i hvor liberalt et lands innenrikspolitikk er.

I utenrikspolitikken fulgte Putin først tilsynelatende den linjen Primakov la opp, med vektlegging av forsøkene på å skape et mer "multipolært" internasjonalt system. Denne politikken hadde to varianter (Lynch 1999); en "inkluderende" hvor Russland søker å bli en stormakt på linje med de andre europeiske stormakter for å kunne påvirke europeisk politikk, og en "ekskluderende" hvor Russland søker strategiske allierte utenfor Europa, som en motvekt mot vestlig dominans. Den siste ville i praksis være isolasjonistisk i forhold til Europa.

Putins reaksjon på terrorangrepet på USA, og hans senere politiske utspill ble av alle politiske kommentatorer, både i Vesten og i Russland, tolket som et bevis på at han ønsket et tettere samarbeid med den vestlige verden, og at Primakovs utenrikspolitiske strategi ikke lenger var aktuell russisk politikk. Putin satser tydeligvis mer på å knytte Russland til de vestlige politiske og økonomiske institusjoner, med et langsiktig mål om å integrerer Russland i den vestlige verden. I hvilken grad dette er en realistisk politikk er det for tidlig å si noe sikkert om. Denne linjen møter imidlertid skepsis både i den vestlige verden og ikke minst internt i Russland.

Forsvaret blir tilsynelatende prioritert, men det er mer uklart hva dette vil medføre i praksis. Omfattende militære reformer vil være kostnadskrevende, samtidig som prioriteringen mellom ulike forsvarsgrener, bl a mellom atomvåpen og konvensjonelle styrker fremdeles er uavklart. Dette er også forhold som vil være med på å påvirke russiske reaksjoner på alternative NATO-utvidelser.

Den nye amerikanske administrasjonen under president George Bush, har i langt større grad enn sin forgjenger lagt om til en "unilateralistisk" linje i sin utenrikspolitiske orientering. Dette medfører at den i mindre grad akter å ta hensyn til andre lands interesser og reaksjoner ved utformingen av sin utenrikspolitikk. Dette gjelder også i dens forhold til Russland.

Dette medførte i første omgang at to sentrale saker med potensielt sett store konsekvenser for de amerikansk russiske relasjoner ble fremmet: utvikling av GMD (Global Missile Defence) til forsvar mot kjernefysiske rakettangrep, og en prinsipiell beslutning om en ny utvidelsesrunde i NATO. Det var ikke lenger snakk "om" disse prosjektene vil bli gjennomført, bare "når" og "hvordan". Dette var beslutninger USA tydeligvis tok på egen hånd, uten å rådføre seg i særlig grad med sine allierte, og langt mindre med Russland.

Både utvikling av et GMD og en ny NATO-utvidelse vil kunne ha store sikkerhetspolitiske konsekvenser av negativ karakter for Russland dersom Russland definerer sin sikkerhetspolitikk i en "null-sum" kontekst i forhold til NATO. Utvikling av et GMD, representerer for det første et brudd på ABM (Anti Ballistic Missile) avtalen, og dernest kan et slikt rakettforsvar, dersom det blir effektivt, kunne svekke den russiske kjernefysiske gjengjeldelsesevnen. En ny NATO-utvidelse vil kunne føre NATO tettere opp til Russland, og dermed representere en øket militær trussel dersom man i Moskva legger et "worst case scenario" til grunn. Både det kjernefysiske og det konvensjonelle forsvar vil dermed kunne bli rammet. Så lenge Russland ser på NATO og USA som en potensiell militær trussel er dette en alvorlig utvikling.

Terrorangrepet på USA i september 2001 skapte en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon, hvor USA i langt høyere enn tidligere hadde behov for å søke internasjonal politisk støtte. Dette skaper også et større behov for å ta hensyn til andre lands interesser og reaksjoner ved utformingen av utenrikspolitikken. Russland står her i en spesiell situasjon på grunn av landets store engasjement i kampen mot terrorisme, noe som blant har blitt brukt til å legitimere krigen i Tsjetsjenia. Russland spiller også ved sitt militære nærvær i Sentral-Asia og sin innflytelse i dette området en direkte rolle i forbindelse med aksjoner mot terrorister med base i Afghanistan. Dette understreker Russlands betydning også for USA, noe som også vil kunne påvirke USA når det gjelder å ta hensyn til russiske interesser også på andre områder.

Det har også kommet fram uttalelser, spesielt fra president Putin, som kan tolkes i retning ikke bare av et mer positivt syn på NATO, men også et langt tettere samarbeid med NATO. Et mulig fremtidig NATO-medlemskap utelukkes heller ikke. I en diskusjon med tyske avisredaktører 26 september 2001 antydte Putin at tiden er kommet for å innlede drøftelser om russisk NATO-

medlemskap (Willersrud 2001). 3. oktober 2001 antydte Putin også, etter et møte med NATOs generalsekretær Lord Robertson, at Russland nå var mer positiv også til NATO-utvidelse ” fordi NATO er i ferd med å bli en politisk allianse” (Waage 2001), det vil si ikke en militær allianse. Hvor dyptgripende denne holdningsendringen er, gjenstår det imidlertid å se. Her spiller Vestens og da særlig USAs politikk overfor Russland også en svært viktig rolle.

USA har til nå ikke endret sin grunnleggende ”unilaterale” utenrikspolitikk. ABM-avtalen har blitt sagt opp og NATO-utvidelsen står fast. Det nye ”20”-lands organet innen NATO gir muligheter for at Russland kan bli hørt på en annen måte enn tidligere, men det gjenstår å se hvilken reell betydning det vil få. Det er imidlertid signalisert en mer liberal økonomisk politikk overfor Russland, noe som er viktig for Putin på grunn av hans prioritering av det økonomiske element i utenrikspolitikken. De amerikanske tiltakene har imidlertid vært for begrensede til at den politiske elite i Russland på noe avgjørende måte har endret sin grunnleggende skeptiske innstilling til USA. Dette medfører igjen at en NATO-utvidelse fremdeles vil føre til negative reaksjoner i Russland.

5 FORHOLD SOM INNVIRKER PÅ MULIGE RUSSISKE REAKSJONER

NATO-utvidelsen ble gitt en form som representerte to konsesjoner som var viktige for Russland. Det ene var den ”norske løsning” for de nye NATO-medlemmene, hvor NATO erklærte at det ikke var noe behov for stasjonering av militære styrker og atomvåpen på det nye medlemslands territorium. Dette var ingen bindende avtale, men representerte likevel en form for garanti mot de mest omfattende former for overraskende angrep på Russland. Det andre var opprettelsen av PJC, som skulle sørge for at Russland ble hørt, og eventuelt tatt hensyn til, ved utformingen av NATOs politikk.

Den første konsesjonen var, og er viktig, for Russland. NATO har ikke gjennomført tiltak som undergraver betydningen av denne konsesjonen. Tvert i mot kan man si at jo lenger tid en slik politikk opprettholdes, jo større blir de politiske kostnadene ved å endre den. Dette medfører igjen at terskelen for å oppheve disse ”selvpålagte restriksjonene” fra NATO side stadig vil kunne øke, men uten at endring av disse begrensningene likevel kan utnyttes som et potensielt virkemiddel/sanksjon i forholdet til Russland.

Betydningen av PJC for Russland er omdiskutert. Mens man fra vestlig side understreker den potensielle betydningen av PJC når det gjelder kontakt og informasjon, er man fra russisk side langt mer skeptisk, og legger istedet vekt på Russlands manglende innflytelse på NATOs beslutningsstruktur. Forventningene om hvilken betydning PJC skulle ha var tydeligvis langt høyere i Russland enn i Vesten. For Russland var PJC en erkjennelse og formalisering av russisk ”jevnbjurdighet” i europeisk sikkerhet. Viseutenriksminister Nikolaj Afanasievskij understreket at ”the fundamental premise behind the document (Founding Act) is that Russia is recognized as an equal pole in World and European politics” (Lynch 1999: 60). Mens Russland så på PJC som et potensielt forum for felles beslutninger, så man i Vest PJC mer som et informasjons- og diskusjonsforum. Dette misforholdet i forventninger understrekes også ved beskrivelsene av

dette samarbeidet, hvor man fra vestlig side understreket hvor godt dette samarbeidet fungerte, mens man på russisk side la hovedvekten på hvor liten betydning det egentlig hadde. Dette er langt på vei et generelt problem i forholdet mellom Russland og Vesten, hvor man fra vestlig side vektlegger hvilke *muligheter* Russland har fått for påvirkning, mens man på russisk side er langt mer resultatorientert, og understreker alle de faktiske begrensninger når det gjelder å øve innflytelse og bli tatt hensyn til.

Russland deltok også mer i Pfp-relaterte virksomheter etter etableringen av "Partnerskapet" med NATO, blant annet i tre øvelser i 1998. En av disse øvelsene var i Albania, hvor Russland deltok på betingelse at denne øvelsen ikke skulle ha en "anti-serbisk karakter" (Lynch 1999: 61). Det siste understreket at forholdet til Serbia begynte å bli sett på som et problem som kunne vanskeliggjøre de russisk-vestlige forbindelser. Så sent som i desember 1998 karakteriserte imidlertid utenriksminister Ivanov relasjonene til NATO som "positive", og syv Pfp-øvelser med russisk deltagelse var planlagt for 1999 (*op cit.*: 62). Russland deltok også i den NATO-ledede SFOR-styrken i Bosnia, om enn ikke underlagt NATO-kommando.

Det var likevel klart at Russland fremdeles mente at det var OSSE som burde være basis for den europeiske sikkerhetspolitiske arkitektur. NATO burde etter russisk syn vært underlagt OSSE, noe som eventuelt ville gi Russland en helt annen mulighet for å påvirke NATO. Dette ble understreket i det russiske forslaget fra 1997 om "Outline of the Charter on European Security". OSSE skulle i følge dette forslaget disponere både politienheter og militære enheter, samt "a Code of All-European Peacekeeping" bestemt av Russland og NATO innenfor rammen av PJC. Dette utspillet møtte imidlertid liten forståelse i NATO.

Kosovo-konflikten understreket for Russland dets manglende innflytelse over NATO. Russlands påståtte spesielle interesser i denne regionen ble ikke tatt hensyn til, heller ikke Moskvas argument om at utviklingen i Kosovo ikke representerte en trussel mot internasjonal "fred og sikkerhet", dvs at maktbruk basert på kapittel VII i FN-charteret ikke var aktuelt. Ikke bare ved at russiske synspunkter i PJC ikke vant fram, men også gjennom at NATO ikke så det som nødvendig å legitimere sin innsats gjennom et vedtak i FNs Sikkerhetsråd, ble det klart hvor begrenset den russiske påvirkningsmuligheten var. Utenriksminister Ivanov understreket det russiske synet på et møte i PJC da han uttalte at maktbruk fra NATO som ikke var legitimert av FN "would mean a violation of the very foundation of world order, (and) would undermine the foundation of international law on which international relations are now based" (Lynch 1999: 66).

I forlengelsen av Kosovo-problemene så russiske militære, som general Ivasjov, også for seg muligheten av NATO-aksjoner mot mål også andre steder i Europa eller innen SUS. Dermed var Kosovo-problemene sett med russiske øyne også knyttet til den militære balanse mellom Russland og Vesten.

Også det nye *Foreign Policy Concept of the Russian Federation* fra juli 2000 understreker interessekonfliktene mellom Russland og NATO " . . . on a number of parameters, NATO's

present-day political and military guidelines do not coincide with security interests of the Russian Federation and occasionally directly contradict them. This primarily concerns the provisions of NATO's new strategic concept . . .”.

Selv om NATOs utvikling har gått fra å være en organisasjon som hadde trusselen fra øst som sin helt dominerende *raison d'être* til å bli en organisasjon av mer sikkerhetspolitisk karakter med vekt på kriseløsning i periferien, har dette bare i liten grad påvirket det russiske trusselbildet. Dette skyldes i første rekke den russiske vektleggingen av *kapasiteter*, ikke intensjoner. Derfor er de relative styrkeforhold, som klart har utviklet i russisk disfavør, viktige. Øst-vest dimensjonen i russisk sikkerhetspolitisk har blitt forsterket gjennom NATO-utvidelsen og Kosovo-konflikten. Dette satte fokus på den russiske militære underlegenhet i forhold til Vesten, en underlegenhet som øker heller enn minker.

Sett med russiske øyne hadde NATO nå utviklet seg fra å være en defensiv forsvarsallianse til å bli en offensiv organisasjon med ambisjoner om å dominere hele Europa på det sikkerhetspolitiske området. NATOs nye strategiske konsept ble sett på som et bevis på dette. Denne utviklingen plasserer Russland på sidelinjen i europeisk sikkerhetspolitikk, og gjør NATO, som Russland bare i svært begrenset grad kan påvirke, til den helt dominerende sikkerhetspolitiske institusjon ikke bare i Europa, men etter hvert også globalt.

Russlands håp om å øve avgjørende innflytelse på NATO gjennom PJC viste seg å være en illusjon, og heller ikke Sikkerhetsrådet viste seg å være det kontrollerende organ russerne hadde ønsket i viktige saker. Det viste seg igjen at Russland var isolert og med liten innflytelse, og at de politiske konsesjonene Russland mente å ha fått etter NATO-utvidelsen hadde begrenset verdi når det kom til stykket. Isolasjonen ble også underskrevet ved NATOs 50-års jubileum i april 1999, midt under Kosovokrigen, hvor Russland valgte å boikotte jubileet, men fikk følge bare av Hviterussland. Alle de øvrige SUS-landene, derimot, stilte representanter. Ivanovs utenrikspolitiske linje måtte derfor fremstå som et nederlag.

I tillegg til å være et politisk nederlag, representerte Kosovokrigen også en militær utfordring, som Russland eventuelt måtte møte med øket beredskap og med forsøk på å styrke forsvaret, og da særlig luftforsvaret. Også betydningen av atomvåpnene ble understreket, spesielt i den nye russiske militære doktrinen.

De militærpolitiske båndene med NATO, dvs PJC og PfP ble brutt, men de russiske styrkene i SFOR ble værende. Etter avslutningen av krigen i Kosovo deltok russiske styrker sammen med NATO også her. Russland måtte demonstrere sitt mishag, men måtte verken trekkes inn i en konfrontasjon med NATO eller bryte båndene med Vesten. Dette ble understreket av president Jeltsin i april 1999: ”But in spite of NATO's aggressive actions, we cannot break with the Western countries. We cannot lead ourselves into isolation because we are in Europe and no one will kick us out of Europe” (Lynch 1999: 70); således gjenopptok Russland i juli 1999 samarbeidet i PJC, og ved at russerne senere også igjen begynte å delta i møter på høyt nivå med NATO. Disse møtene ble i større grad enn tidligere preget av interessemotsetninger, men det har

var også klare tegn til samarbeidsvilje.

Russiske militære trakk seg derfor heller ikke ut av SFOR i Bosnia, og deltar på NATOs premisser i KFOR i Kosovo, dvs at russiske styrker ikke fikk egen sone som de hadde ønsket. Dette er forhold som understreket russernes ønske om pragmatisk samarbeid og ikke å isolere seg fra Vesten.

Det nye russiske sikkerhetskonseptet og den militære doktrinen, understreket imidlertid NATO som potensiell trussel, bl a gjennom å understreke at gjennomføring av militære aksjoner uten sanksjon fra FNs Sikkerhetsråd representerer en viktig destabiliserende faktor i verden i dag. Videre fremstilles også forsøk på å ignorere Russlands interesser ved løsning av internasjonale sikkerhetsproblemer som en ytre trussel mot russisk militær sikkerhet. Det samme gjelder utvidelse av militære allianser som påvirker russisk sikkerhet på en negativ måte. Vi så derfor også fra russisk side en fornyet interesse for militært relaterte ”tillitskapende tiltak”, noe som understreket engstelse for den fremtidige utvikling på dette området.

Den viktigste endring i russisk politikk er imidlertid at Vladimir Putin fra 2000 har overtatt som president i Russland etter Boris Jeltsin. Den faktor som fremstår som mest relevant i en NATO-utvidelsessammenheng er hans syn på forholdet til Vesten. Putin har her tre budskap som i første omgang i noen grad kan synes motstridende, men som både må forstås ut fra hvem som er målgruppe for budskapet og hvilken tidsdimensjon budskapet må ses i. De tre budskapene er:

1. Russlands økonomiske, militære og politiske styrke må gjenoppbygges
2. Russland må igjen bli en stormakt i Europa og i Verden
3. Russland er en del av Europa og må samarbeide med Vesten, men vestlige normer for politisk og økonomisk adferd kan ikke overtas av Russland, men tilpasses russiske forhold

Putins politikk kan tyde på at det viktigste for ham er å gjenoppbygge Russlands økonomiske fundament, og at han for å oppnå dette trenger både en sterk statsmakt og omfattende vestlige (private) investeringer. Utviklingen av en sterk statsmakt kan føre til en russisk politikk på det politiske og økonomiske området som kan vekke mishag i vestlige politiske kretser, og dermed føre til visse friksjoner i forholdet mellom Vesten og Russland. På den annen side vil behovet for vestlige investeringer legge klare begrensninger på hvor langt Putin eventuelt vil kunne gå på dette området. I denne forbindelse må man imidlertid huske at *private* investorer mer er interessert i stabilitet og forutsigbarhet, enn i hvor liberalt et lands innenrikspolitik er.

I utenrikspolitikken fulgte Putin først tilsynelatende den linjen Primakov la opp, med vektlegging av forsøkene på å skape et mer ”multipolært” internasjonalt system. Denne politikken hadde to varianter (Lynch 1999); en ”inkluderende” hvor Russland søker å bli en stormakt på linje med de andre europeisk stormakter for å kunne påvirke europeisk politikk, og en ”ekskluderende” hvor Russland søker strategiske allierte utenfor Europa, som en motvekt mot vestlig dominans. Den siste ville i praksis være isolasjonistisk i forhold til Europa.

Putins reaksjon på terrorangrepet på USA, og hans senere politiske utspill ble av alle politiske kommentatorer, både i Vesten og i Russland, tolket som et bevis på at han ønsket et tettere samarbeid med den vestlige verden, og at Primakovs utenrikspolitiske strategi ikke lenger var aktuell russisk politikk. Putin satser tydeligvis mer på å knytte Russland til de vestlige politiske og økonomiske institusjoner, med et langsiktig mål om å integrerer Russland i den vestlige verden. I hvilken grad dette er en realistisk politikk er det for tidlig å si noe sikkert om. Denne linjen møter imidlertid skepsis både i den vestlige verden og ikke minst internt i Russland.

Forsvaret blir tilsynelatende prioritert, men det er mer uklart hva dette vil medføre i praksis. Omfattende militære reformer vil være kostnadskrevende, samtidig som prioriteringen mellom ulike forsvarsgrener, bl a mellom atomvåpen og konvensjonelle styrker fremdeles er uavklart. Dette er også forhold som vil være med på å påvirke russiske reaksjoner på alternative NATO-utvidelser.

Den nye amerikanske administrasjonen under president George Bush, har i langt større grad enn sin forgjenger lagt om til en "unilateralistisk" linje i sin utenrikspolitiske orientering. Dette medfører at den i mindre grad akter å ta hensyn til andre lands interesser og reaksjoner ved utformingen av sin utenrikspolitikk. Dette gjelder også i dens forhold til Russland.

Dette medførte i første omgang at to sentrale saker med potensielt sett store konsekvenser for de amerikansk russiske relasjoner ble fremmet: utvikling av GMD (Global Missile Defence) til forsvar mot kjernefysiske rakettangrep, og en prinsipiell beslutning om en ny utvidelsesrunde i NATO. Det var ikke lenger snakk "om" disse prosjektene vil bli gjennomført, bare "når" og "hvordan". Dette var beslutninger USA tydeligvis tok på egen hånd, uten å rådføre seg i særlig grad med sine allierte, og langt mindre med Russland.

Både utvikling av et GMD og en ny NATO-utvidelse vil kunne ha store sikkerhetspolitiske konsekvenser av negativ karakter for Russland dersom Russland definerer sin sikkerhetspolitikk i en "null-sum" kontekst i forhold til NATO. Utvikling av et GMD, representerer for det første et brudd på ABM (Anti Ballistic Missile) avtalen, og dernest kan et slikt rakettforsvar, dersom det blir effektivt, kunne svekke den russiske kjernefysiske gjengjeldelseevnen. En ny NATO-utvidelse vil kunne føre NATO tettere opp til Russland, og dermed representere en øket militær trussel dersom man i Moskva legger et "worst case scenario" til grunn. Både det kjernefysiske og det konvensjonelle forsvar vil dermed kunne bli rammet. Så lenge Russland ser på NATO og USA som en potensiell militær trussel er dette en alvorlig utvikling.

Terrorangrepet på USA i september 2001 skapte en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon, hvor USA i langt høyere enn tidligere hadde behov for å søke internasjonal politisk støtte. Dette skaper også et større behov for å ta hensyn til andre lands interesser og reaksjoner ved utformingen av utenrikspolitikken. Russland står her i en spesiell situasjon på grunn av landets store engasjement i kampen mot terrorisme, noe som blant har blitt brukt til å legitimere krigen i Tsjetsjenia. Russland spiller også ved sitt militære nærvær i Sentral-Asia og sin innflytelse i dette området en direkte rolle i forbindelse med aksjoner mot terrorister med base i Afghanistan.

Dette understreker Russlands betydning også for USA, noe som også vil kunne påvirke USA når det gjelder å ta hensyn til russiske interesser også på andre områder.

Det har også kommet fram uttalelser, spesielt fra president Putin, som kan tolkes i retning ikke bare av et mer positivt syn på NATO, men også et langt tettere samarbeid med NATO. Et mulig fremtidig NATO-medlemskap utelukkes heller ikke. I en diskusjon med tyske avisredaktører 26 september 2001 antydet Putin at tiden er kommet for å innlede drøftelser om russisk NATO-medlemskap (Willersrud 2001). 3. oktober 2001 antydet Putin også, etter et møte med NATOs generalsekretær Lord Robertson, at Russland nå var mer positiv også til NATO-utvidelse ” fordi NATO er i ferd med å bli en politisk allianse” (Waage 2001), det vil si ikke en militær allianse. Hvor dyptgripende denne holdningsendringen er, gjenstår det imidlertid å se. Her spiller Vestens og da særlig USAs politikk overfor Russland også en svært viktig rolle.

USA har til nå ikke endret sin grunnleggende ”unilaterale” utenrikspolitikk. ABM-avtalen har blitt sagt opp og NATO-utvidelsen står fast. Det nye ”20”-lands organet innen NATO gir muligheter for at Russland kan bli hørt på en annen måte enn tidligere, men det gjenstår å se hvilken reell betydning det vil få. Det er imidlertid signalisert en mer liberal økonomisk politikk overfor Russland, noe som er viktig for Putin på grunn av hans prioritering av det økonomiske element i utenrikspolitikken. De amerikanske tiltakene har imidlertid vært for begrensede til at den politiske elite i Russland på noe avgjørende måte har endret sin grunnleggende skeptiske innstilling til USA. Dette medfører igjen at en NATO-utvidelse fremdeles vil føre til negative reaksjoner i Russland.

5.1 Russiske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser og ambisjoner

Når det gjelder russiske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser avviker disse ikke i prinsippet fra hva andre land har, mens ambisjonene er avhengig av hvilken rolle landet ønsker å spille i det internasjonale samfunn.

Sikkerhet fremstår som en vesentlig faktor i denne forbindelse. Vi har allerede påpekt at sikkerhet spiller en relativt viktigere rolle for Russland i utenrikspolitikken enn hva tilfellet er for de aller fleste vestlige land. I tillegg er sikkerhetstenkningen i langt større grad enn i disse landene også knyttet til ”øst-vest dimensjonen” i europeisk politikk, slik at Russlands relative styrkeposisjon i forhold til Vesten/NATO spiller en svært sentral rolle i sikkerhetspolitikken. NATO-utvidelser blir derfor vurdert som et ”null-sum spill”, hvor vinst for NATO betyr tap for Russland. Trusselen vil derfor påvirkes av mulige NATO-utvidelser i en for Russland ugunstig måte, både fordi NATOs totale militære ressurser vil øke og fordi disse ressursenes mulighet til å innvirke på Russland kan bli større. I tillegg kan Russlands mulighet til å møte disse styrkene bli dårligere fordi det vil oppstå nye potensielle angrepsretninger hvor varslings- og forsvarsmulighetene eventuelt må bygges opp. Dette er svært kostnadskrevende, og forsvarsbevilgninger dekker allerede nå bare en del av det russiske forsvaret ser som helt nødvendige behov.

Den relative betydning av sikkerhet i Russlands forhold til den vestlige verden er imidlertid avhengig av forholdet mellom Russland og Vesten. Sikkerhetsdimensjonen betød her

forholdsvis lite i begynnelsen av 90-årene, men fikk øket betydning utover på 90-tallet. Samarbeidet mellom Russland og Vesten som et resultat av terrorangrepet på USA, kan føre til at sikkerhetsdimensjonen blir viktig for disse relasjonene, og på en slik måte at de felles interesser når det gjelder ulike utfordringer fra ”periferien” kommer tydeligere fram. Dette er imidlertid avhengig av hvordan dette samarbeidet utvikler seg, og hvor varlig og dyptgripende det blir. Man må regne med at den grunnleggende mistillit som dominerte forholdet fortsatt er til stede. Så lenge dette er tilfelle, vil sikkerhet fortsatt spille en viktig rolle i forholdet mellom Russland og Vesten.

Prestisje er et viktig aspekt ved russisk utenrikspolitikk, fordi landet er en tidligere supermakt og derfor er blitt vant til å bli tatt hensyn til ved utformingen av europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Landet opprettholder mange av de gamle ambisjoner, men nå uten å ha det tidligere maktpolitiske grunnlag for disse. Dersom man får nye utvidelsesrunder hvor Russlands interesser tilsynelatende blir neglisjert, vil dette nødvendigvis måtte understreke Russlands svakhet og manglende innflytelse på europeisk politikk. Dette aspektet blir viktigere jo nærmere NATO beveger seg de områder som russerne tradisjonelt har sett på som ”sine”. På den annen side er det også klart at Russland selv kan velge i hvor høy grad landet ønsker å sette NATO-utvidelsen på spissen, dersom regjeringen innser at det er lite den kan gjøre for å forhindre en slik utvidelse. Jo viktigere man da gjør saken, jo større blir ”fallhøyden” og dermed prestisjenederlaget for *stormakten* Russland (Baranovsky 2001).

Mulighetene for å øve *politisk* innflytelse gjennom aktivt å påvirke omgivelsene, eller ved at omgivelsene føler at de må tilpasse seg russiske interesser og makt, vil også bli mindre jo flere land som blir NATO-medlemmer. De land som blir NATO-medlemmer vil ha sikkerhetspolitisk ”ryggdekning” i sitt forhold til Moskva, og derfor ikke lenger i samme grad behøve å frykte russisk press. Russland må forholde seg til en institusjon, NATO, og ikke enkeltnasjoner, samtidig som Russland ikke har tilgang til denne institusjonens beslutningssystem. Et utvidet NATO vil derfor også kunne innskrenke Russlands handlingsrom.

Også på det *økonomiske* området vil en NATO-utvidelse kunne ha en viss betydning, fordi Russland mister markeder for sine våpen, og fordi NATO-tilknytning er med på å knytte nye land tettere til det vestlige økonomiske system gjennom å fremme en stabilitet og forutsigbarhet som fremstår som gunstig for vestlig økonomisk engasjement i disse områdene. Til nå har NATO-medlemskap for nye land paradoksalt nok også hatt positive konsekvenser for russisk økonomi, fordi tidligere sovjetutstyr i disse landene oppgraderes til NATO-standard ved russisk hjelp. På den annen side skal man ikke legge for stor vekt på det økonomiske aspektet fordi potensielle medlemmer av NATO allerede nå legger opp sine innkjøp ut fra behovet om å tilpasse seg NATO, i alle fall så langt ressursene rekker.

Man skal derfor heller ikke se bort fra at NATO-utvidelse også kan ha enkelte *positive konsekvenser* for Russland. Økonomisk vekst i Sentral-Europa vil kunne resultere i økt russisk eksport i form av energi, råvarer og industrivarer. Det er også klart i russisk interesse at stabiliteten og forutsigbarheten i Europa generelt og i Sentral- og Øst-Europa spesielt øker, selv om

det ikke er så lett for russiske analytikere, og særlig politikere, å innrømme dette. Når land som har følt seg truet av Russland blir NATO-medlemmer, vil frykten for Russland naturlig bli mindre slik at tillit, og dermed normale relasjoner, kan bygges opp over tid. NATO-medlemskap kan også føre til at enkelte land vil kunne dempe en provokatorisk politikk overfor Russland. Bare det faktum at et land *ønsker* NATO-medlemskap kan virke i samme retning, fordi et land som er innblandet i konflikter med Russland, som sett med vestlige øyne er unødvendige, kan minke sin mulighet for å oppnå NATO-medlemskap.

Det kan også diskuteres hvor mye av bekymringen for NATO, og en eventuell NATO-utvidelse, som er reell og hvor mye som er bevisste utspill fra russisk side for å påvirke Vesten og eventuelt presse fram innrømmelser.

Også utvidelse av NATOs nettverk i områder og land som ikke blir NATO-medlemmer vil kunne påvirke Russlands mulighet til å fremme sine interesser. Dette gjelder særlig innen SUS-området, og det er i første rekke PFP-relatert virksomhet som er aktuell i denne forbindelse. PFP medfører at enkeltstater gis muligheter til å knytte seg til NATO på det politiske og militære område, enten en slik tilknytning ses på som en forberedelse til NATO medlemskap (dvs at "kostnadene" sett fra NATO ved å slippe vedkommende land inn vil fortone seg som mindre), eller som et alternativ til et slikt medlemskap. Selv om PFP ikke gir noen form for garanti mot angrep eller andre former for overgrep, skapes det politiske kontakter og bånd som vil kunne utnyttes av PFP-landene, og militære kontakter og tilpasninger kan gjøre enkeltstater mindre avhengige av Russland, og dermed også mindre utsatte for en russisk press. Russland kan også miste markeder, særlig på det militære området, fordi PFP-land kan ønske å anskaffe vestlig utstyr for bedre å kunne samarbeide med NATO. I tillegg kommer så prestisjefaktoren, noe vi bl a så da bare Hviterussland støttet opp under Russlands boikott av NATOs 50-års jubileum.

Den amerikanske krigføringen i Afghanistan har skapt en ny situasjon i Sentral-Asia hvor USA og andre land nå er i ferd med å opprette mer eller mindre permanente baser. Dette vil kunne knytte disse statene langt tettere til USA og NATO enn det tilfellet har vært til nå. Denne utviklingen har skjedd i forståelse med Russland, dog ikke uten at sterke motforestillinger har kommet til uttrykk på både militært og politisk hold. Denne utviklingen sier mye om betydningen av de russiske strategier i forhold til Vesten når det gjelder reaksjoner på utspill fra USA og NATO

Russlands *ambisjoner* i forholdet til Vesten må ses i lys av de tre hovedstrategier et land i "periferien" har i forhold til "sentrum": integrering, påvirkning, skjerming (Kjølberg 1999a). Mens Russland i sine ambisjoner før 1993 la vekt på *integrering* er det nå *påvirkning* som er det vesentlige, dvs tilgang til institusjoner, og få andre stater til å ta hensyn til russiske interesser. Denne ambisjonen var under Primakov kombinert med *skjerming*, dvs forsøk på å distansere seg fra omfattende samarbeid av frykt for negative konsekvenser, mens den nå igjen under Putin er forsøkt kombinert med *integrering*, spesielt på det økonomiske området, men også på det politiske området.

Russland ønsket lenge heller å fremstå som et ”alternativt sentrum”, med sin egen ”periferi”. I sitt forhold til denne ”periferi”, SUS-området (”Det nære utland”) har Russland en klar hegemoni-ambisjon, som fra 1996 av i stadig sterkere grad blir utfordret av Vesten, og da særlig USA, samtidig som Russlands egne påvirkningsmuligheter reduseres i takt med økningen av landets problemer. Tettere bånd mellom NATO og enkelt-stater innen SUS vil i vesentlig grad vanskeliggjøre Russlands mulighet til å opptre som hegemoni i dette området, fordi SUS-stater da vil kunne operere med NATO som potensiell støttespiller i forholdet til Russland. Det er til nå uklart i hvilken grad Putin vil endre politikken på dette området, men også her kan man kanskje regne med at økonomiske relasjoner kan bli prioritert, eventuelt på bekostning av andre interesser, dersom det skulle være motsetninger mellom disse.

5.2 Alternative utenrikspolitiske strategier for Russland

Det er forholdet til Vesten som er viktigst når man skal vurdere Russlands fremtidige utenrikspolitiske orientering. Mens en omfattende integrering i det vestlige system fremstår som urealistisk på kort og mellomlang sikt, dvs de første ti årene, må Russland i stedet søke å påvirke eller tilpasse seg det vestlige politiske og økonomiske system.

Det nye Russland førte fram til 1993 en utpreget *tilpasningspolitikk* i sitt forhold til den vestlige verden. Dette måtte sees i lys av ambisjonene om tilknytning til sentrale vestlige politiske og økonomiske institusjoner. De politiske kostnadene for Russland ved å fremme interesser som var i konflikt med vestlige interesser ble derfor vurdert som høye av regjeringen i Moskva, og tilpasning ble den aktuelle strategi.

Etter hvert som ambisjonene om slik tilknytning ble lagt til side, ble kostnadene ved ikke aktivt å fremme russiske interesser også mer synlige, og strategien overfor den vestlige verden ble endret. Russiske interesser ble derfor fremmet på en mer aktiv måte, blant annet gjennom å prøve å påvirke de vestlige land. Dette kunne gjøres gjennom å søke tilgang til de vestlige beslutningsfora, gjennom å få ”agenter” til å tale sin sak, eller ved å søke å fremstå som en ”ekstern ressurs” de vestlige land i egen interesse burde eller måtte ta hensyn til ved etableringen av sin politikk. Disse strategiene ble forsøkt anvendt i forbindelse med den forrige utvidelsesprosessen i NATO. Det var imidlertid vanskelig av finne noe land innen NATO som var villige til å tale Russlands sak. Jeltsin-regimet klarte imidlertid i noen grad å fremstille seg som en ”ekstern ressurs” for NATO, om enn på en negativ måte, gjennom at man i NATO regnet denne som det beste alternativet, slik at man ikke kunne tillate seg å svekke regimet meget. Dette førte til innrømmelser fra NATO i form av de ”tre nei”, og opprettelsen av ”Det faste felles råd”.

Under Kosovo-konflikten kunne Russland også opptre som ”ekstern ressurs” i situasjoner hvor man trengte russisk diplomatisk hjelp for å påvirke den serbiske regjeringen. Denne rollen ble imidlertid langt viktigere i forbindelse med kampen mot internasjonal terrorisme og mot Taliban-regimet i Afghanistan høsten 2001. Her var russisk diplomatisk og praktisk støtte svært viktig for USA og NATO.

Problemet ved å være en "ekstern ressurs" er at den innflytelsen man får i stor grad er avhengig av den konkrete situasjon. En slik innflytelse må søkes utnyttet til også å oppnå tilgang til beslutningsprosesser dersom den skal få en mer varig betydning. At Russland i alle fall i noen grad har lyktes i dette, ser man med opprettelsen av den nye "20-lands gruppen" innen NATO, men betydningen av denne er foreløpig usikker.

Selv om Russland på det politiske området utfordret den vestlige verden i langt større grad etter 1993, førte ikke dette til en tilsvarende politikk på det økonomiske området. Her ble avhengigheten av den vestlige verden erkjent, og de økonomiske båndene ble stadig tettere. Russland gikk her inn i en rolle som leverandør av råvarer og energi, og var importør av foredlede varer, kapital og kunnskap, noe som understreket avhengighetsforholdet.

Det har også vært en klart uttalt strategi fra russisk side å forsøke å reetablere et multipolært politisk system på europeisk og/eller globalt plan. Det første alternativet forutsetter både en aktiv Europa-politikk fra russisk side, og at det samarbeidet man nå ser i den vestlige verden endrer karakter. Spesielt Primakov, både i sin utenriksminister- og i sin statsministertid, gikk sterkt inn for at man måtte få en større grad av "multipolaritet". Dette impliserer en reetablering av et "maktbalansesystem" hvor Russland er en stormakt på linje med andre stormakter. I en slik situasjon vil Russland ha langt større muligheter for å påvirke europeisk politikk, enn om man i praksis har et unipolært system, som tilfellet er i dag. Det er to forhold som kan føre til en slik situasjon. Det ene er en økende kløft mellom EU og USA, slik at Russland i visse sammenhenger kan finne støtte hos eller selv støtte den ene av disse to parter mot den andre. Det andre forholdet er en oppløsning av EU hvor de europeiske stormaktene i langt større grad er i konflikt med hverandre, noe som vil gi Russland helt andre diplomatiske muligheter enn i dag. Det virker imidlertid som president Putin har gått bort fra denne strategien i sin utenrikspolitikk.

Det andre alternativet er en situasjon hvor Russland i hovedsak distanserer og isolerer seg fra Europa og Vesten, og i stedet satser på å dominere SUS-området og å oppnå "strategiske allianser" med ikke-vestlige stormakter, først og fremst Kina, men også India og andre makter. Hovedsiktetpunktet er "anti-hegemoni", dvs utnyttelse av den misnøye som måtte foreligge mot en for dominerende amerikansk posisjon både i Europa og i den øvrige verden.

Det er grunn til å forutsette en sammenheng mellom innenrikspolitiske maktkonstellasjoner og utenrikspolitisk orientering, slik at en liberal politisk orientering kombineres med en tilpassningslinje i forholdet til Vesten både politisk og økonomisk, mens de to andre orienteringene representerer det synet som i ulik grad gjør seg gjeldende i den øvrige del av det innenrikspolitiske spektrum. Valget mellom de to alternativene kan være mer bestemt av utenrikspolitiske muligheter enn av innenrikspolitisk orientering. Dette har man sett en klar tendens til under Putin, hvor en forholdsvis autoritær innenrikspolitikk er kombinert med en langt mer pro-vestlig utenrikspolitisk orientering.

Begge de to alternativene forutsetter imidlertid en hegemoni-ambisjon i forhold til "Det nære utland", for på samme måte som amerikansk "isolasjonisme" ikke gjaldt forholdet til deres

"nære utland", Latin-Amerika, kan man heller ikke vente at russisk "isolasjonisme" vil gjelde i forholdet til SUS-statene. Situasjonen vil heller kunne være slik at det er alternativ 1) som fører til mindre interesse for SUS, fordi interessen konsentreres om Vesten, slik situasjonen var i 1991-93.

Man må forvente at konsekvensene av og reaksjonene på fremtidige NATO-utvidelser vil være svært avhengige av hvilken utenrikspolitiske orientering og innenrikspolitiske maktkonstellasjon som dominerer i Moskva.

5.3 Alternative utenrikspolitiske strategier for Russland

Det er forholdet til Vesten som er viktigst når man skal vurdere Russlands fremtidige utenrikspolitiske orientering. Mens en omfattende integrering i det vestlige system fremstår som urealistisk på kort og mellomlang sikt, dvs de første ti årene, må Russland i stedet søke å påvirke eller tilpasse seg det vestlige politiske og økonomiske system.

Det nye Russland førte fram til 1993 en utpreget *tilpasningspolitikk* i sitt forhold til den vestlige verden. Dette måtte sees i lys av ambisjonene om tilknytning til sentrale vestlige politiske og økonomiske institusjoner. De politiske kostnadene for Russland ved å fremme interesser som var i konflikt med vestlige interesser ble derfor vurdert som høye av regjeringen i Moskva, og tilpasning ble den aktuelle strategi.

Etter hvert som ambisjonene om slik tilknytning ble lagt til side, ble kostnadene ved ikke aktivt å fremme russiske interesser også mer synlige, og strategien overfor den vestlige verden ble endret. Russiske interesser ble derfor fremmet på en mer aktiv måte, blant annet gjennom å prøve å påvirke de vestlige land. Dette kunne gjøres gjennom å søke tilgang til de vestlige beslutningsfora, gjennom å få "agenter" til å tale sin sak, eller ved å søke å fremstå som en "ekstern ressurs" de vestlige land i egen interesse burde eller måtte ta hensyn til ved etableringen av sin politikk. Disse strategiene ble forsøkt anvendt i forbindelse med den forrige utvidelsesprosessen i NATO. Det var imidlertid vanskelig av finne noe land innen NATO som var villige til å tale Russlands sak. Jeltsin-regimet klarte imidlertid i noen grad å fremstille seg som en "ekstern ressurs" for NATO, om enn på en negativ måte, gjennom at man i NATO regnet denne som det beste alternativet, slik at man ikke kunne tillate seg å svekke regimet meget. Dette førte til innrømmelser fra NATO i form av de "tre nei", og opprettelsen av "Det faste felles råd".

Under Kosovo-konflikten kunne Russland også opptre som "ekstern ressurs" i situasjoner hvor man trengte russisk diplomatisk hjelp for å påvirke den serbiske regjeringen. Denne rollen ble imidlertid langt viktigere i forbindelse med kampen mot internasjonal terrorisme og mot Taliban-regimet i Afghanistan høsten 2001. Her var russisk diplomatisk og praktisk støtte svært viktig for USA og NATO.

Problemet ved å være en "ekstern ressurs" er at den innflytelsen man får i stor grad er avhengig av den konkrete situasjon. En slik innflytelse må søkes utnyttet til også å oppnå tilgang til

beslutningsprosesser dersom den skal få en mer varig betydning. At Russland i alle fall i noen grad har lyktes i dette, ser man med opprettelsen av den nye "20-lands gruppen" innen NATO, men betydningen av denne er foreløpig usikker.

Selv om Russland på det politiske området utfordret den vestlige verden i langt større grad etter 1993, førte ikke dette til en tilsvarende politikk på det økonomiske området. Her ble avhengigheten av den vestlige verden erkjent, og de økonomiske båndene ble stadig tettere. Russland gikk her inn i en rolle som leverandør av råvarer og energi, og var importør av foredlede varer, kapital og kunnskap, noe som understreket avhengighetsforholdet.

Det har også vært en klart uttalt strategi fra russisk side å forsøke å reetablere et multipolært politisk system på europeisk og/eller globalt plan. Det første alternativet forutsetter både en aktiv Europa-politikk fra russisk side, og at det samarbeidet man nå ser i den vestlige verden endrer karakter. Spesielt Primakov, både i sin utenriksminister- og i sin statsministertid, gikk sterkt inn for at man måtte få en større grad av "multipolaritet". Dette impliserer en reetablering av et "maktbalansesystem" hvor Russland er en stormakt på linje med andre stormakter. I en slik situasjon vil Russland ha langt større muligheter for å påvirke europeisk politikk, enn om man i praksis har et unipolært system, som tilfellet er i dag. Det er to forhold som kan føre til en slik situasjon. Det ene er en økende kløft mellom EU og USA, slik at Russland i visse sammenhenger kan finne støtte hos eller selv støtte den ene av disse to parter mot den andre. Det andre forholdet er en oppløsning av EU hvor de europeiske stormaktene i langt større grad er i konflikt med hverandre, noe som vil gi Russland helt andre diplomatiske muligheter enn i dag. Det virker imidlertid som president Putin har gått bort fra denne strategien i sin utenrikspolitikk.

Det andre alternativet er en situasjon hvor Russland i hovedsak distanserer og isolerer seg fra Europa og Vesten, og i stedet satser på å dominere SUS-området og å oppnå "strategiske allianser" med ikke-vestlige stormakter, først og fremst Kina, men også India og andre makter. Hovedsiktetpunktet er "anti-hegemoni", dvs utnyttelse av den misnøye som måtte foreligge mot en for dominerende amerikansk posisjon både i Europa og i den øvrige verden.

Det er grunn til å forutsette en sammenheng mellom innenrikspolitiske maktkonstellasjoner og utenrikspolitisk orientering, slik at en liberal politisk orientering kombineres med en tilpassningslinje i forholdet til Vesten både politisk og økonomisk, mens de to andre orienteringene representerer det synet som i ulik grad gjør seg gjeldende i den øvrige del av det innenrikspolitiske spektrum. Valget mellom de to alternativene kan være mer bestemt av utenrikspolitiske muligheter enn av innenrikspolitisk orientering. Dette har man sett en klar tendens til under Putin, hvor en forholdsvis autoritær innenrikspolitikk er kombinert med en langt mer pro-vestlig utenrikspolitisk orientering.

Begge de to alternativene forutsetter imidlertid en hegemoni-ambisjon i forhold til "Det nære utland", for på samme måte som amerikansk "isolasjonisme" ikke gjaldt forholdet til deres "nære utland", Latin-Amerika, kan man heller ikke vente at russisk "isolasjonisme" vil gjelde i forholdet til SUS-statene. Situasjonen vil heller kunne være slik at det er alternativ 1) som fører

til mindre interesse for SUS, fordi interessen konsentreres om Vesten, slik situasjonen var i 1991-93.

Man må forvente at konsekvensene av og reaksjonene på fremtidige NATO-utvidelser vil være svært avhengige av hvilken utenrikspolitiske orientering og innenrikspolitiske maktkonstellasjon som dominerer i Moskva.

5.4 Scenarier for fremtidige NATO-utvidelser

Finn Aagaard og Bjørn Olav Knutsen har i en tidligere FFI/Rapport diskutert tre scenarier som fremtidig NATO-utvidelse (Aagaard og Knutsen 1999). Disse scenariene, som har form av tre utvidelsesrunder, er som følger:

1. 19+2: Slovenia og Romania blir opptatt som NATO-medlemmer
2. 1+2: Finland og Sverige blir medlemmer etter at Slovenia og Romania allerede er blitt det
3. 23+3: De tre baltiske land blir NATO-medlemmer etter at Slovenia, Romania, Finland og Sverige har oppnådd NATO-medlemskap.

Alle disse tre utvidelsesmulighetene ble vurdert seriøst i vestlige politiske og statsvitenskaplige miljøer. I tillegg opptrådte også Østerrike og Slovakia som seriøse kandidater for NATO-medlemskap. Slovakia, Kroatia, Bulgaria, FYROM/Makedonia og Albania, har også tilkjennegitt sine kandidaturer. Østerrike, Sverige og Finland har derimot ikke kommet med formelle ønsker om medlemskap, selv om det er politiske miljøer i disse landene som ønsker dette.

Fordi NATOs utfordringer og potensielle søkere ikke er de samme som de som var aktuelle da de tre scenariene ble skrevet, vil de scenariene som blir lagt til grunn for den videre analysen dels representere et bredest mulig spektrum av alternativer, og være basert på de søkeralternativer som finnes i dag.

De scenariene som vil bli drøftet er derfor ikke overensstemmende med de planer og ambisjoner om NATO-medlemskap som nå foreligger. De er valgt ut dels fordi de representerer kvalitativt forskjellige utfordringer hva russiske reaksjoner angår. I tillegg vil også en annen problemstilling: NATOs stadig mer omfattende bånd med ikke-medlemmer i hele OSSE-området, også innen SUS, bli drøftet. Medlemskap ligger neppe i kortene for andre SUS-stater enn de baltiske, selv om Georgias president Eduard Sjevarnadse under valgkampen i november 1999, påsto at Georgia ville bli NATO-medlem innen 5 år (Bhatty og Bronson: 131), og at NATO stadig understreker at det ikke er noe prinsipielt i veien for at også andre SUS-stater enn de baltiske kan bli NATO-medlemmer. Selv om medlemskap ikke er aktuelt vil imidlertid russiske interesser påvirkes, og reaksjoner også i denne forbindelse er derfor sikkerhetspolitisk viktige.

Grunnen til dette er at man nå i langt større grad enn tidligere har en internasjonal situasjon preget av *nettverkstenkning*. Medlemskap er ikke den eneste kontaktform andre stater kan ha med NATO. Gjennom PfP åpnes det opp for et bredt spektrum av individuelle samarbeids-

former, hvor hvert enkelt samarbeidsland kan søke den form det selv ønsker. Dermed legges det opp et svært tett samarbeid med land som måtte ønske dette, som en forberedelse til, eller alternativ til, NATO-medlemskap. NATO bygger derfor opp et nettverk over hele Europa som gir innflytelse, og som gjør at ikke-NATO land tilpasser seg NATO og dermed blir mottagelige for NATOs synspunkter og interesser, samt at avhengighetsrelasjoner etableres. Russlands muligheter til å øve innflytelse på ulike land kan derfor bli redusert i større eller mindre grad. Denne form for samarbeid medfører langt mindre politiske kostnader, spesielt i form av reaksjoner fra Russland, både for NATO og for partnerne, enn et medlemskap. Det samme gjelder indrepolitiske kostnader for samarbeidsland hvor NATO-medlemskap vil kunne vekke negative reaksjoner.

Et land som er spesielt interessant i denne sammenheng er Ukraina. Den ukrainske regjering har i stadig sterkere grad gitt uttrykk for sitt ønske om en nærmest mulig tilknytning til NATO, med medlemskap som et mulig mål. Ukrainas kandidatur blir ikke sett på som seriøst i de toneangivende vestlige miljøer, men dette utelukker ikke at det kan knyttes så tette bånd til Ukraina at landet kan bli vurdert som et slags "kvasi-medlem". Russiske reaksjoner på de stadig tettere bånd mellom NATO og Ukraina fortjener derfor også å bli drøftet, selv om NATO-medlemskap *ikke* ligger i kortene. Det samme er i noen grad tilfelle med Aserbajdsjans ønske om en eller annen form for NATO-garanti mot Russland, endog med NATO-baser på azerbajdsjansk jord, skal man tro enkelte uttalelser.

Vi vil her legge tre ulike utvidelsesalternativer til grunn, i hovedsak basert på de tre scenariene som tidligere er beskrevet, men tilpasset de endrede utfordringer NATO står overfor i og med engasjementet i det tidligere Jugoslavia:

1. En utvidelse i *sørøst*, hvor ikke bare Slovenia og Romania blir inkludert, men også Slovakia, og rene Balkan-stater som Kroatia og Bulgaria. Dette utvidesscenariet bygger dels på at det er her de fleste søkere befinner seg, dels på erkjennelsen av at det er på Balkan man har Europas mest presserende sikkerhetsutfordringer, og at NATO må kunne møte disse for å opprettholde sin troverdighet som den fremste sikkerhets- og forsvarspolitiske institusjon i Europa. Logikken her er å skape stabilitet gjennom "integrasjon". Bosnia, Makedonia, Albania og Kosovo fremstår allerede som NATO-"protektorater", men det er vanskeligere å tenke seg disse som fullverdige NATO-medlemmer. Et eventuelt medlemskap for disse siste ville i så fall medføre store utfordringer av økonomisk og annen karakter.
2. En *nordisk* utvidelse, hvor Sverige og Finland blir medlemmer. Ingen av disse to statene er søkere i dag, og det er heller ikke noe utbredt politisk ønske i noen av de to om medlemskap. Grunnen til at dette alternativet er valgt er dels at den sikkerhetspolitiske utvikling innen EU kan gjøre forskjellen mellom EU- og NATO-medlemskap fiktiv på det sikkerhetspolitiske området, dels at særlig finsk NATO-medlemskap vil representere en spesiell utfordring for Russland.
3. En *baltisk* utvidelse, hvor Estland, Latvia og Litauen blir medlemmer. Alle disse statene ønsker medlemskap i NATO, og NATO har i prinsippet stilt seg velvillige til et slikt

medlemskap. Problemet her er derfor ikke partenes erklærte målsetningen, men at de politiske kostnadene ved en slik utvidelse kan bli store for NATO, pga den forventede negative reaksjonen fra russisk side.

De tre alternativene er derfor svært forskjellige når det gjelder dimensjoner som partenes erklærte målsetninger, geografi, og også hva konsekvenser for forholdet til Russland angår.

I tillegg vil vi så drøfte konsekvensene av de stadig tettere bånd som knyttes mellom NATO på den ene siden og sentrale SUS-stater som Ukraina, Azerbaidjan og Usbekistan på den andre. Her fremstår medlemskap som urealitet, i alle fall på kort sikt og innenfor de politiske rammevilkår som eksisterer i Europa i dag, men konsekvensene av disse båndene kan likevel bli store.

Vi kunne også ha drøftet "big bang" alternativet, dvs at alle de land som nå søker får medlemskap samtidig. I praksis vil dette si alternativ 1 pluss alternativ 3. Når dette ikke blir gjort skyldes det at de land som inngår i et slikt alternativ stort sett blir de samme som de som inngår i drøftelsen av alternativ 1 og 3.

Vi legger to forutsetninger til grunn for drøftingen: at de militære rammebetingelser i form av "selvpålagte restriksjoner" fra NATOs side blir de samme som ble resultatet for den forrige utvidelsesrunden, og at det på forhånd er knyttet tette militære bånd i form av PfP-relaterte og andre tiltak, med de aktuelle nye medlemsland. Siden scenariene er sekvensielle i tid er det rimelig å ta utgangspunkt i at disse båndene er tettere jo senere i tid det aktuelle scenario oppstår. I tillegg vil vi gå ut fra at utvidelsesprosessen *ikke* er del av en NATO-Russland-forståelse, men at den gjennomføres med ulik grad av negativ russisk reaksjon. Dette utelukker selvfølgelig ikke at den endelige utvidelsen ikke kan skje i en forhandlingssituasjon med russerne, slik tilfellet også var sist gang. Det siste premisset sier ikke noe som sannsynlighet, men at russiske reaksjonsmønstre under andre premisser blir langt mindre interessante å analysere.

Det er klart at konsekvensene av disse tre utvidelsesrundene og tilknytningsalternativet vil være vesensforskjellige sett med russiske øyne, militært, politisk, og ikke minst psykologisk og prestisjemessig. I alle disse sammenhengene representerer de en klart oppadgående tendens, resultatene på enkeltområdene og i sum blir størst i de to siste alternativene. På den annen side må man også regne med en viss "tilvenningsprosess", slik at det skapes forventninger om fremtidige handlingsmønstre. Uansett hva som skjer må man regne med at ytterligere NATO-utvidelser vil påvirke mulighetene for å hevde russiske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser og ambisjoner slik de er definert, og at dette vil måtte resultere i russiske reaksjoner.

6 KONSEKVENSER AV ULIKE FORMER FOR NATO-UTVIDELSE

Vi vil nå først vurdere mulige sikkerhetskonsekvenser for Russland av hvert enkelt utvidelses-scenario basert på en russisk sikkerhetstenkning hvor øst-vest dimensjonen står i sentrum, men hvor også sentrum-periferi dimensjonen blir tatt hensyn til. Deretter vil vi se hvordan andre

utenrikspolitiske interesser vil kunne påvirkes. Hovedvekten vil her bli lagt på prestisje og muligheter for påvirkning av omgivelsene.

Betydningen av de ulike russiske utenrikspolitiske orienteringer og innenrikspolitiske maktkonstellasjoner vil så bli vurdert for å se hvilke føringer disse legger når det gjelder holdning til og reaksjon på mulige NATO-utvidelser. Til slutt vil vi i dette kapitlet forsøke å lage en totalvurdering hvor både utvidelsesscenarier og utenrikspolitiske orienteringer inngår. Denne vil være et utgangspunkt for det konkluderende kapitlet.

6.1 Sikkerhetspolitiske konsekvenser

Utvidelsen i scenario 1 vil være med land som har svært ulik sikkerhetsbetydning for Russland. Slovenias sikkerhetspolitiske betydning vil i første rekke være som bindeledd mellom Ungarn og de øvrige NATO-land, og eventuelt som et slags vestlig ”brohode” mot Balkan. Ungarn grenser imidlertid verken til Russland eller det nært tilknyttede Hviterussland, men derimot til Ukraina, slik at den direkte sikkerhetspolitiske betydningen for Russland av en slik landmessig tilknytning mellom NATO og Slovenia er forholdsvis liten. Slovenia fremstår allerede som en stabil stat, slik at NATO-medlemskap neppe vil bety noe i verken i den ene eller annen retning på dette området.

Slovakia og Romania er langt mer interessante for Russland i denne forbindelse. Heller ikke Slovakia og Romania grenser til Russland eller Hviterussland. Et slovakisk NATO-medlemskap vil kunne representere et bindeledd med Polen og Ungarn, og dermed knytte Ungarn langt tettere til NATO enn det et slovensk medlemskap alene ville bety. Både slovakisk og rumensk medlemskap fører til at Ukraina kommer nærmere NATO, med de bekymringer dette kan føre til i Moskva, hvor man ikke lenger kan være sikker på Ukrainas fremtidige utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering. Et rumensk NATO-medlemskap vil også gi NATO et helt annet fotfeste i Svartehavet, fordi NATO nå er helt avhengig av en politisk ustabil alliansepartner som Tyrkia i dette området. En NATO-utvidelse med Slovakia og Romania ville derfor underbygge synet til de russiske kretser som ser NATO-utvidelsen i første rekke som et vestlig forsøk på svekke Russlands relative sikkerhetspolitiske posisjon i Europa. En utvidelse bare med Slovenia derimot vil neppe bli sett på som noen vesentlig sikkerhetspolitisk utfordring.

Balkan fremstår allerede nå som et område som fullt og helt kontrolleres av NATO, spesielt etter regimeskiftet i Serbia, som tidligere kunne ses på som en potensiell russisk alliert. En utvidelse av NATO inn mot selve Balkan vil neppe ha de store sikkerhetspolitiske konsekvensene sett med russiske øyne. Her er det mer rent politiske hensyn, som vi vil diskutere senere, som eventuelt teller mest. Eventuelle sikkerhetspolitiske interesser ville måtte være mer hypotetiske, basert på mulige endringer i de sikkerhetspolitiske rammevilkår som igjen kunne gjøre det mulig å bygge opp allianser eller støtte klientstater. I denne forbindelse kan f.eks. Serbia fremdeles være en aktuell kandidat, fordi utviklingen i dette landet er høyst usikker. Man kan ikke se bort fra at anti-vestlige krefter igjen kommer til makten.

Svensk og finsk NATO-medlemskap vil endre de institusjonelle rammevilkårene for

sikkerhetspolitikken i det nordiske området. Hvor stor den reelle militære endringen blir er et annet spørsmål. Både Sverige og Finland er nå EU-medlemmer, og etterhvert som integrasjonen innen EU stadig blir tettere blir det vanskeligere og vanskeligere å tenke seg at det øvrige EU ikke vil gripe inn dersom ett medlemsland blir angrepet militært. Dermed vil også i praksis NATO bli trukket inn. En potensiell angriper kan i alle fall ikke la være å ta denne muligheten med i betraktning dersom et angrep planlegges. Dette gir i seg selv en vesentlig avskrekkende virkning, selv om det ikke foreligger noen formell garanti. Når det gjelder reell evne til å komme til unnsetning vil dette være avhengig av graden av militær tilpasning og samtrening mellom giver og mottaker av hjelp. Dette kan være en avgjørende faktor i situasjoner hvor det foreligger en noenlunde jevnbyrdig militær situasjon. Dette kan i dag neppe sies å være tilfelle i forholdet mellom Russland og Vesten, til det er Russland for svakt. I tillegg blir nå svensk og finsk forsvar i stadig større grad tilpasset og samtrent med NATO i en PfP-sammenheng, slik at denne begrensningen etterhvert fremstår som lite vesentlig. Når det gjelder Russlands reelle muligheter til militært å kontrollere sine nærområder er det derfor tvilsomt om NATO-medlemskap betyr noe særlig, dertil er disse mulighetene i dagens situasjon for små. Det skal et helt annet militært nivå til på russisk side for at denne faktoren kan bli utslagsgivende.

NATO-medlemskap for Sverige, og særlig for Finland, vil imidlertid kunne være mer problematisk for Russland ut fra et mer defensivt militært synspunkt, fordi den vestlige offensive evne er så konsentrert i NATO og USA. NATO-bruk av disse lands territorium vil nødvendigvis måtte føre til at St Petersburg-området, og trolig også Kola, ville bli langt mer utsatt enn det nå er. NATOs maritime overlegenhet i Østersjøen vil også bli noe nær total. NATO-medlemskap for Sverige og Finland vil derfor måtte være et "worst case" scenario sett med russiske øyne.

Svensk og finsk NATO-medlemskap vil også på en helt annen måte sette NATO i stand til å forsvare de baltiske land mot militære overgrep fra Russland, slik at det blir langt vanskeligere å tenke seg denne russiske militære opsjonen.

Regjeringene i de baltiske land, har i motsetning til de i Sverige og Finland, et klart og sterkt uttalt ønske om NATO-medlemskap, noe som selvfølgelig skyldes deres historiske erfaringer og den store usikkerhet om den russiske politiske framtid. De føler derfor et sterkt behov for å være under NATOs "paraply". Baltisk NATO-medlemskap ville automatisk føre til at en konfrontasjon mellom Russland og ett eller flere baltiske land, blir en konfrontasjon mellom Russland og Vesten. Selv om det kan stilles spørsmålsteget ved NATOs mulige evne til å forsvare de baltiske land, er dette bildet vesentlig endret i og med Polens NATO-medlemskap, og ytterligere endret dersom Finland og Sverige også får NATO-medlemskap. Uansett NATOs evne på dette området vil "avskrekkingsverdien" av et NATO-medlemskap for de baltiske land være meget stor, for Russland aldri ville kunne se bort fra et mulig NATO-forsvar av disse landene dersom de blir NATO medlemmer.

Det vi nå ser er at de baltiske land får en stadig tettere tilknytning til NATO og til Vesten forøvrig, slik at selve NATO-tilknytningen kan bli mer av en bekreftelse på noe som i praksis

allerede kan være en realitet. Det er allerede nå svært vanskelig å tenke seg at Vesten vil kunne forholde seg passiv ved et eventuelt russisk overgrep mot de baltiske land, og det blir mer vanskelig jo tettere integrert de baltiske land blir i Vesten på alle områder, særlig på det militære. Den russiske militære opsjon i forhold til Baltikum vil derfor være så potensielt risikofylt og kostbar, selv uten et formelt NATO-medlemskap, at det er svært vanskelig å tenke seg at denne opsjonen vil kunne fremstå som aktuell for en *rasjonell* aktør.

Mer alvorlig for Russland, ut fra en øst-vest tenkning, er det likevel at NATO ved et baltisk NATO-medlemskap vil få et svært viktig fotfeste øst for Østersjøen, med muligheter for å angripe dypt inn på russisk territorium. Dette er spesielt alvorlig i lys av Russlands manglende evne til å bygge opp varslings- og forsvarsanlegg på russisk jord etter tilbaketrekningen av de militære styrker fra Warszawapakten og de baltiske land. I tillegg vil Kaliningrad-området bli fullstendig omgitt av NATO-områder og helt isolert fra Russland. Det er klart at et baltisk NATO-medlemskap, i enda høyere grad enn et svensk og endog finsk NATO-medlemskap, vil måtte fremstå som et russisk ”worst case” scenario.

Russiske utspill som går på at et slikt medlemskap langt på vei er å se på som en så stor utfordring at landet kan tenkes å bruke militære virkemidler for å motsette seg dette, måtte likevel sies å ha lav troverdighet. Hensikten vil trolig mer være å dramatisere, for på denne måten å oppnå mest mulig motytelse fra NATOs side. Problemet er imidlertid om man på russisk side kunne foreta så sterke selvbindinger at de kunne bli tvunget til å reagere dersom utvidelse likevel finner sted uten nok motytelser, slik at man ”taper ansikt”. Dette kunne i så fall resultere i en svært vanskelig situasjon.

De senere måneders utvikling har i vesentlig grad endret dette bildet. Mye tyder nå på at Russland har avfunnet seg med at baltisk NATO-medlemskap er noe som kommer, og at det er lite regjeringen i Moskva kan gjøre med dette. Den første tiden etter terroraksjonene mot USA var det spekulasjoner om at en slik NATO-utvidelse kunne bli, om ikke kansellert så i alle fall utsatt, noe som førte til atskillig bekymring i regjeringkretser i de baltiske land. Amerikanerne har imidlertid understreket at den planlagte NATO-utvidelsen vil finne sted. I hvilken grad russerne får konsesjoner av politisk eller annen karakter i denne forbindelse gjenstår å se.

Et mulig NATO-medlemskap for Ukraina vil i dramatisk grad endre og forverre Russlands militære situasjon i Europa i relasjon til en mulig konflikt med Vesten. Ukrainsk NATO-medlemskap vil militært sett blotte hele den russiske sør-flanke i en tid hvor det virker svært lite sannsynlig at Russland kan make å bygge opp et adekvat konvensjonelt militært forsvar mot denne trusselen. Et slikt medlemskap ligger imidlertid ikke i kortene, selv om man har sett ønsker og ambisjoner fra ukrainsk side i denne retning. Fra NATOs side er det en klar forståelse av at man ikke kan, eller vil, innlate seg på noen militær garanti av Ukraina. Samtidig ville et forsøk på NATO-medlemskap for Ukraina skape svært sterke reaksjoner, ikke bare i Moskva, men også innad i Ukraina. Det vi imidlertid ser er at det skapes stadig flere og tettere bånd mellom NATO og Ukraina, og at dette både skaper kontakter, og fører til at det ukrainske forsvar, så langt det er mulig, samarbeider med og tilpasser seg NATO. Dette kan neppe sies å

medføre noen sikkerhetspolitisk trussel mot Russland, bortsett fra at det kanskje vil kunne bli lettere for NATO å utnytte ukrainske militære fasiliteter i en situasjon hvor både Ukraina og NATO måtte ønske dette. Det vil også kunne øke den pris Russland må være villig til å betale for eventuelt å ta i bruk militære virkemidler mot Ukraina, og dermed minke det russiske militære og politiske handlingsrom.

Et resultat av bedringen av forholdet mellom Russland og USA er en minkende amerikansk interesse for Ukraina. Årsaken til dette er at Ukraina ble sett på som en slags strategisk partner i en situasjon hvor det var et anstrengt forhold mellom Russland og Vesten. Dette er ikke lenger tilfelle og derfor er det liten grunn til å vanskeliggjøre forholdet til Russland gjennom å knytte til seg Ukraina.

Når det gjelder statene i Kaukasus og Sentralasia, og spesielt Georgia og Azerbaidjan, men også i noen grad Usbekistan, har de fleste av disse vist ønske om å få en eller annen form for tilknytning til NATO. NATO blir sett på som en kilde til stabilitet og sikkerhet. Azerbaidjan har i tillegg ønsket NATO-baser på sin jord. Det er også vestlige militære i Georgia i forbindelse med kampen mot terrorisme. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at noen av disse statene får NATO-medlemskap, og NATO har også lite å tilby når det gjelder militær støtte og garantier i tilfelle konflikt. NATO-tilknytningen må derfor i første rekke ses på som et ønske å om få større selvstendighet i forhold til Russland, ikke som en reell sikkerhetspolitisk nyorientering. NATO-hjelp til å bygge opp forsvaret, noe som gjør dem mer uavhengige, og kanskje også i noen grad mindre sårbare for russisk militært press, er imidlertid noe vi har sett, i begrenset men økende grad.

Vi har fått en utvikling hvor en gruppe stater innen SUS, de såkalte GUUAM-statene (Georgia, Ukraina, Usbekistan, Azerbaidjan og Moldova), har etablert stadig sterkere bånd til Vesten generelt og til NATO spesielt. Gruppen ble etablert i oktober 1997, men Usbekistan ble medlem først i april 1999. Alle er skeptiske til russisk maktutøvelse og har integrasjon i de vestlige politiske strukturer som et langsiktig mål. Erkjennelsen av at en slik integrasjon er urealistisk på kort sikt gjør at PfP fremstår som et middel både for å nå en slik integrasjon og for å hevde sin selvstendighet i overfor Russland. Det ble etablert planer for samarbeid basert på et 16 (NATO)+4, nå 5 (GUUAM) opplegg.

Det er gjennomført militærøvelser både innen rammen av PfP og ”In the Spirit of PFP”. Innen den første kategorien har man hatt flere øvelser, særlig i Ukraina, og innen den andre kategorien, f.eks i Usbekistan hvor amerikanske fallskjermssoldater har deltatt. I tillegg er militære rådgivere fra NATO-land aktive i Georgia og Azerbaidjan. I Kaukasus er det særlig nabolandet Tyrkia som har engasjert seg i en rådgivningsfunksjon for å gjøre disse statene mer uavhengige av Russland. En azerbaidjansk enhet deltar også i den tyrkiske bataljonen i Kosovo, en klar parallell til baltisk deltagelse i nordiske internasjonale enheter. Sett med russiske øyne var etableringen av GUAM, det senere GUUAM, et vestlig forsøk på å svekke Russlands posisjon. Det er imidlertid klare begrensninger på hvor omfattende er slik vestlig støtte kan tenkes å bli. Vi har også sett at Russland under Putin på ny har gitt disse områdene større prioritet og

understreket de felles interesser i å forsvare seg mot den ”islamske trussel”. De sentralasiatiske landene spiller nå, på grunn av sin geografiske plassering, en viktig rolle i kampen mot terrorisme, og er i denne forbindelse baseområde også for amerikansk militær innsats. Dette øker den strategiske betydningen av disse landene både for USA og for Russland. Sterke kretser i Russland, både militære og politiske, ser imidlertid med stor skepsis på at vestlige land, og da særlig USA, bygger ut mer permanente baser i Sentral-Asia, noe som ses på som et forsøk på å undergrave den russiske posisjonen i dette opprådet, og skape et nytt ”great game” i Sentral-Asia.

Sett med russiske øyne vil mulige nye NATO-utvidelser svekke Russland militært sett i forhold til NATO. Spesielt gjelder dette i Østersjøområdet dersom man får en nordisk eller baltisk utvidelse av NATO. Ut fra et russisk ”worst case” scenario kan det russiske forsvar bli stadig mer sårbart overfor et mulig NATO angrep og dermed mer avhengig av den kjernefysiske gjengjeldelseskapasitet, dersom det av en eller annen grunn skulle komme til konflikt. Det vil også være i russisk interesse å understreke denne avhengigheten, fordi Vestens bevissthet om en slik avhengighet i seg selv kan virke avskrekkende når å gjelder å gjennomføre visse militære opsjoner. Hvor viktig dette ”worst case” scenariet nå er for fremtidig russisk sikkerhetspolitikk er det vanskelig å vurdere. Her er karakteren av de fremtidige forbindelser mellom Vesten og Russland helt avgjørende.

En utvidelse av NATO mot sørøst vil ha langt mindre rene sikkerhetspolitiske konsekvenser, fordi Russland neppe kan sies å ha vitale sikkerhetspolitiske interesser i dette området etter avslutningen av Den kalde krigen. NATOs engasjement i SUS-området kan heller ikke sies å representere noen trussel mot Russland på det sikkerhetspolitiske området. Problemstillingen her er i langt større grad at disse landene kan bli mindre utsatt for russisk påtrykk slik at Russland ikke i samme grad som tidligere vil kunne fremme sikkerhetspolitiske interesser med lav risiko og kostnad.

6.2 Andre utenrikspolitiske konsekvenser

For Russland er det viktig å bli respektert som *stormakt*, og bli tatt hensyn til ved utformingen av europeisk sikkerhetspolitikk i stort. Som vi allerede har vist (Kjølberg 1999a) er Russland ”utenfor” de viktige sikkerhetspolitiske beslutningsarenaer. Deres viktigste tilgang er nå gjennom klassisk diplomati og ”Det felles samarbeidsråd” med NATO. Utviklingen av NATO er, ved siden av utviklingen i EU, kanskje den viktigste enkeltsak i europeisk sikkerhetspolitikk, noe som gjør at det å kunne ha et avgjørende ord i denne prosessen fremstår som svært viktig for Russland både formelt og reelt. Russland ønsker prinsipielt en eller annen form for ”veto-rett” i europeisk sikkerhetspolitikk. Landet har imidlertid ikke noen reell maktbasis for et slikt krav. Det fremstår heller ikke som en konstruktiv samarbeidspartner, noe som kunne føre til at en Vesten ikke så et slikt krav som en potensiell fare for europeisk sikkerhet. Derfor har vi sett at Russlands rolle som veto-makt i Sikkerhetsrådet ble svekket fordi landet ikke fremstår som en konstruktiv samarbeidspartner. I Kosovo førte dette til at NATO ble tvunget til å handle med utgangspunkt i vage mandater som ble tolket på en svært vid måte. Dette kan endres etter at krigen mot terrorisme fremstår som ”the only game in town” etter 11 september. I denne

sammenheng fremstår Russland som en viktig samarbeidspartner.

Sett fra Vest er det imidlertid svært viktig at Russland *ikke* har en slik vetorett i vitale sikkerhetspolitiske spørsmål, fordi dette ville gi landet en helt uakseptabel kontroll over NATOs beslutninger. Derfor vil den planlagte "20-lands gruppen" inntil videre heller ikke befatte seg med problemer hvor Russland og NATO kan tenkes å ha motstridende interesser.

Det å bevise at Russland ikke hadde noen form for vetorett ble en viktig dimensjon i diskusjonen om den forrige NATO-utvidelsen, og kunne utnyttes av de som ønsket en slik utvidelse. Det blir derfor også understreket at Russland ikke har noen som helst vetorett når det gjelder fremtidige NATO-utvidelser.

Det har fra russisk side blitt forsøkt skapt en "1990-myte" (Averell 1998, Wallander 2001) om at det var en sammenheng mellom sovjetisk aksept av tysk samling og vestlige forsikringer om ikke-utvidelse av NATO, slik at utvidelsen nå representerer et løftebrudd. Hvor mye realitet det er i de russiske påstandene er det vanskelig å skaffe seg noe klart bilde av. Det er imidlertid mye som tyder på at russiske diplomater var blitt gitt det inntrykket at NATO ikke ville utvides østover som en kompensasjon for at Sovjetunionen aksepterte tyske samling. (Wallander 2001). På samme måte kan det bli forsøkt skapt en "myte" om en 1997-forståelse slik at Russland skulle kunne motsette seg fremtidige utvidelser, som kompensasjon for å akseptere denne utvidelsen. Dermed er det også skapt en situasjon som kan bli en fortsettelse av den vi hadde før 1997 ved at ikke-utvidelse fra NATOs side kunne utlegges som en slags akseptering av en form for russisk veto-rett på dette viktige området. På tilsvarende måte vil en ny utvidelse på russisk side tolkes som et nytt eksempel på hvordan Vesten går bort fra det som ble tolket som en underforstått forutsetning for at Russland skal akseptere et NATO-utspill, og at landet settes utenfor på de viktigste sikkerhetspolitiske områdene. NATO-utvidelse fremstår derfor som et slags "null-sum spill" på et prestisjemessig og politisk svært viktig område, samtidig som russerne kan sitte igjen med et inntrykk av at NATO er til å stole på, ut fra slik russerne har tolket situasjonen.

En ny NATO-utvidelse vil i seg selv understreke Russlands manglende innflytelse på de sentrale beslutninger om europeisk sikkerhet, selv om disse ikke skulle skje på områder som angår russisk sikkerhet i en avgjørende og direkte grad. Derfor vil det kunne være et politisk mål i seg selv å hindre en ny NATO-utvidelse, eller i alle fall å få en slik utvidelse til å fremstå som et resultat av forhandlinger hvor Russland er en likeverdige partner med NATO. Alt annet ville understreke Russlands svakhet og manglende innflytelse. Derfor er NATO-utvidelse en viktig sak for Russland ikke bare militært og sikkerhetsmessig, men også politisk.

Det kan også meget vel tenkes at russerne innser at en NATO-utvidelse er noe de ikke kan gjøre noe med, og derfor aksepterer det uunngåelige heller enn å fremstå som en tapende part. Dermed gjør man den russiske regjeringens "fallhøyde" langt mindre enn den ellers kunne ha vært.

Den reelle russiske innflytelse på utviklingen i Europa vil gå ned når stadig flere land slutter seg

til NATO og EU. En NATO-utvidelse i sørøst-Europa ville understreke at dette området er en del av "Vesten", og ikke en "gråsoner" hvor Russland kan være med å kjempe om innflytelse. Beslutninger om NATO-utvidelse vil ikke bli tatt i en eventuell "20-lands gruppe", men reelt sett av USA, og formelt sett av NATO. De politiske beslutninger blir derfor tatt på arenaer hvor Russland ikke har tilgang, og hvor Russland også bare i svært liten grad vil ha "agenter" som fremmer russiske interesser, eller blir sett på som en "ekstern ressurs" partene i egen interesse vil kalle på i ulike sammenhenger. Så lenge statene i dette området ikke er NATO-medlemmer kan både NATO og de enkelte ikke-NATO stater ønske å trekke på Russland for å påvirke andre, noe man har sett i konfliktene i Jugoslavia. Jo færre stater som forblir utenfor NATO jo mindre interessant blir Russland, og jo mindre innflytelse får Russland. Omfanget av utvidelsesprosessen i sørøst er derfor viktig for Russland i denne forbindelse.

De politiske konsekvensene av svensk og finsk NATO-inntreden kan ikke sies å være spesielt alvorlige for Russland. Hovedsaken i denne forbindelse blir at disse to land ikke lenger vil finne det nødvendig å ta hensyn til russiske interesser ved utformingen av sin utenrikspolitikk i samme grad som tidligere. Hvilke praktiske konsekvenser dette kan få er mer usikkert. Sverige og Finland har tradisjonelt ført en noe forskjellig politikk, hvor dette behovet har vært langt større på finsk side enn på svensk. Mens finsk politikk har vært preget av pragmatisme, har svensk politikk vært langt mer preget av symboler og ideologi. Man må imidlertid regne med at NATO-ryggdekning vil gi Finland en større handlefrihet i utenrikspolitikken, fordi behovet for å ta hensyn til Russland blir langt mindre. På den annen side gir det finske EU-medlemskapet allerede en så stor politisk ryggdekning at den russiske innflytelsen på finsk politikk nå er høyst beskjeden. For Sveriges vedkommende var, og er, "nøytraliteten" mer ideologisk og symbolsk enn reell, slik at de reelle endringene i politikken vil bli mindre, mens de symbolske endringene blir betydelig større. Sverige definerer allerede sin nøytralitet annerledes enn tidligere, og da på en måte som ikke utelukker et tett samarbeid med NATO på ikke-artikkel 5 områder. Uansett fører også det svenske EU-medlemskapet til at russiske påvirkningsmuligheter allerede er høyst begrenset, slik at det er tvilsomt om en NATO-tilknytning skaper en vesensforskjellig situasjon.

NATO-medlemskap for de baltiske land derimot, vil skape en helt ny situasjon. Hvilken rolle dette spiller for forholdet mellom de baltiske land og Russland er imidlertid ikke gitt. Det som er sikkert er at en beslutning fra NATOs side om baltisk NATO-medlemskap vil vekke sterke negative reaksjoner innen Russland, både av symbolske og av praktiske årsaker. Det var også lenge blitt regnet som en selvfølge at det fra russisk side vil bli lagt et meget sterkt press, kombinert med trusler, for å få de tre landene til å gi opp sin intensjon. Hvordan dette forholdet utvikler seg nå er mer uklart. Man kan ikke se bort fra at Vesten nå i større grad vil øve press på de baltiske land for å få disse til å gjøre innrømmelser, spesielt når det gjelder etniske russeres rettigheter og muligheter, før et NATO-medlemskap blir en realitet.

De tre baltiske landene behøver da ikke lenger å ta hensyn til russiske interesser ved utformingen av sin politikk, fordi de har ryggdekning fra NATO. Dette kan føre til at deres utenriks- og innenrikspolitikk kan bli enda mer anti-russisk. På den annen side er det allerede nå vanskelig å se at de tar spesielle hensyn til Russland, slik man heller ikke kan se bort fra

muligheten av at NATO-medlemskap og NATO-påvirkning vil føre til at opptattheten i disse landene av den ytre og indre russiske utfordringen blir mindre. Dette vil kunne endre baltisk politikk slik at forholdet til Russland og russere ikke lenger blir en ”lakmustest” for hvor gode baltere de er. Slik situasjonen er nå vil det å bli sett på som ”russisk-vennlig” være en stor politisk ulempe, bortsett fra i Litauen som har en mer pragmatisk holdning til Russland. Muligheten for å bedre Estlands og Latvias relasjoner til Russland kan dermed bli større. NATO ville også klart kunne ønske en slik utvikling.

Forholdet til SUS-landene blir annerledes dersom NATO knytter tette bånd til noen av disse, med Ukraina og Aserbajdsjan (kanskje også Uzbekistan, Georgia og Moldova) som mest sannsynlige kandidater. I tillegg kommer de nye bånd USA nå knytter til Sentral-Asia på grunn av krigføringen i Afghanistan. Dette fører til at disse landene får en øket politisk handlefrihet i forholdet til Russland. På den annen side må man ikke overdrive denne endringen. Det er svært vanskelig å tenke seg at vestlige land griper direkte inn militært i dette området, og den *økonomiske* og energimessige avhengigheten av Russland vil fortsatt være stor for de fleste av disse landene. De vil derfor fortsatt måtte ta hensyn til russiske interesser ved utformingen av sin utenrikspolitikk, noe som også vil kunne begrense hvor nære bånd de eventuelt kan ha til NATO. Her vil imidlertid det fremtidige forhold mellom Russland og Vesten spille en helt avgjørende rolle. Vesten vil trolig være mer forsiktige med å utfordre russiske interesser i en situasjon hvor et godt forhold til Russland har prioritet i NATO.

Når det gjelder de *økonomiske* konsekvensene av NATO-utvidelser for Russland er disse vanskelige å anslå. Bortfallet av markeder for russiske våpen kan bety en del, og ut over dette blir det hele ren spekulasjon. Langt viktigere er det i hvilken grad energileveranser og transithandel påvirkes av en eventuell NATO-tilknytning. Her kan NATO-medlemskap paradoksalt nok være en fordel for Russland, fordi land som er medlem av NATO i langt større grad vil føle seg skjermet for russisk press, og derfor kunne ta sjansen på en større grad av energiavhengighet av Russland enn de ville ha gjort uten et slikt medlemskap. Polen kan være et slikt land.

6.3 Innenrikspolitiske konsekvenser

Det er i denne forbindelse viktig å understreke at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom de offisielle russiske holdninger, slik disse kommer til uttrykk i erklæringer og handlinger fra den politiske ledelse, og de holdninger som gjør seg gjeldende i opinionen. Selv om den russiske opinion som sådan tradisjonelt har vært lite opptatt av utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, kan viktige politiske eliter og opinionsledere stå for holdninger som kan medføre problemer for regjeringen. Spesielt gjelder dette forhold som er følelsesmessig viktige, og som det derfor forholdsvis lett kan mobiliseres støtte for.

Den russiske opinionens holdning til terrorbombingen av USA og til Russlands støtte til krigføringen i Afghanistan er interessant i denne forbindelse. Den første tiden etter Sovjetunionens oppløsning var det en generell positiv holdning til Vesten, delvis basert på en urealistisk forventning om vestlig økonomisk støtte med derpå følgende økonomisk fremgang

for det russiske samfunn. Etter hvert som realitetene kom for en dag var det naturlig at skepsisen til Vesten økte, både hos den politiske elite og i befolkningen som sådan. Når det gjelder den nye tilnærmingen til Vesten og støtten til krigføringen i Afghanistan er størstedelen av den politiske eliten kjølig eller negativ mens befolkningen som sådan er mer velvillig. Dette skyldes trolig både en generell skepsis til muslimer og reaksjon på de angivelige terroraksjonene i Moskva, og en reell sympati for USA. Dersom deler av den politiske eliten ønsker å mobilisere mot en for vag reaksjon mot NATO-utvidelse er det imidlertid trolig et visst mobiliseringspotensiale til tross for den mer velvillige, i noen grad situasjonsbestemte, holdningen nå.

Når det gjelder påvirkning av indre russiske forhold er det naturlige å skille mellom på den ene siden de to utvidelsesalternativer som ikke angår det tidligere Sovjetunionen, og på den andre siden de to som angår dette området. Om NATO utvides i sørøst-Europa eller i Norden er ikke dette noe som angår den jevne russer. Reaksjonene vil komme fra den russiske politiske elite som kan føle at sikkerhetspolitiske interesser blir skadelidende. Pro-vestlige politiske kretser i Russland vil få problemer fordi en NATO-utvidelse vil kunne brukes mot dem, for å svekke deres posisjon i russisk politikk. Om dette får noen særlig stor betydning for deres posisjon i russisk opinion er mer tvilsomt, selv om kanskje spesielt en NATO-utvidelse med Finland, som ligger så pass nær St. Petersburg, kan ha en viss virkning.

En utvidelse av NATO som omfatter deler av det tidligere Sovjetunionen vil vekke langt sterkere følelsesmessige reaksjoner i Russland. De baltiske land kom under russisk herredømme på 1700-tallet, og disse statenes selvstendighet i mellomkrigstiden representerte sett fra Russland et unntak fra det ”naturlige”. Når det gjelder disse landene er det også to andre forhold som er viktige for reaksjonene, og da spesielt når det gjelder Estland og Latvia. Det ene er det store antall russere i disse to landene, det andre er at både Estland og Latvia har ført en politikk overfor Russland som med russiske øyne fremstår som svært provoserende. Begge land blir derfor sett på som svært fiendtlige i sin holdning overfor Russland. Litauen derimot har ikke så mange russere, og har i tillegg ført en langt mer pragmatisk politikk i forhold til Russland. Når det gjelder Litauen representerer imidlertid Kaliningrad et spesielt problem som har ført til visse problemer i forhold til russerne, men også her har begge parter lagt for dagen en pragmatisk holdning og ikke satt problemene på spissen.

NATO-medlemskap for de baltiske land er derfor noe som vil føre til reaksjoner langt utover den politiske elite. Det er derfor en sak som kan brukes av krefter som ønsker å fremstå som anti-vestlige i en mobiliseringssammenheng. Politikere som ønsker det kan fremstille skrekkscenarier om hvordan lokale russere kan bli behandlet, og hvordan de baltiske land vil kunne brukes som utgangspunkt for angrep på Russland. Eventuelle begrensninger fra NATOs side i form av ”beroligelsestiltak” vil neppe ha særlig stor virkning i denne sammenheng. De har sin virkning først og fremst på de russiske myndigheter.

NATO-medlemskap for de baltiske land kan derfor også brukes av den russiske politiske ledelse både til å legitimere en mer anti-vestlig politikk, og til å legitimere eventuelle ressursoverføringer til forsvarsformål dersom forholdet til Vesten igjen skulle bli vanskeligere. Den

russiske regjerings handlingsrom på dette området vil derfor kunne øke. Et slikt medlemskap vil imidlertid kunne begrense den russiske innenrikspolitiske handlingsrom når det gjelder iverksettelse av en politikk som kan tolkes som pro-vestlig, dersom det er dette som ønskes i Moskva.

En situasjon hvor NATO knytter stadig tettere bånd til stater innenfor SUS, men uten at disse blir NATO-medlemmer, representerer en mer diffus utfordring, som det er vanskeligere å reagere på. Spesielt gjelder dette den russiske opinion. Her vil det i første rekke være den politiske elite som reagerer, ikke opinion. Dermed er det også langt vanskeligere å bruke denne type NATO-tilknytning i en politisk mobilisering innen Russland. Visse typer NATO-kontakter som blir svært ”synlige”, f.eks. militært nærvær som vi nå ser i Sentral-Asia, kan imidlertid føre til reaksjoner.

Det er derfor i første rekke NATO-medlemskap for de baltiske land som vil kunne medføre sterke politiske reaksjoner *innen* Russland. NATO-medlemskap for Finland, og eventuelt svært synlig NATO-nærvær i SUS-land kan imidlertid også føre til visse reaksjoner.

7 BETYDNINGEN AV ALTERNATIVE RUSSISKE STRATEGIER

Den relative betydningen for Russland av ulike typer interesser, og dermed også konsekvensene av at disse påvirkes av en mulig fremtidig NATO-utvidelse. Dette gjelder i enda større grad russiske påvirkningsmuligheter i forhold til NATO. Den relative betydningen av disse forholdene vil imidlertid være helt avhengig av hvilken utenrikspolitisk strategi Russland har i forhold til den vestlige verden generelt, og NATO og USA spesielt. Mens en eventuell NATO-utvidelse for et par år siden ble ansett å ligge et stykke fram i tid, slik at den ikke nødvendigvis ville finne sted i president Putins tid som president, fortøner dette bildet seg annerledes etter at Bush-administrasjonen igjen satte utvidelse på NATO dagsorden. Konsekvensene av ”11 september” for utvidelsesproblemet er det for tidlig å si noe sikkert om. Ett resultat vil trolig være at utvidelsesprosessen blir mindre kontroversiell og dermed lettere kan gjennomføres. Den vil imidlertid fortsatt være kontroversiell *innen* Russland, noe som kan skape problemer for en russisk president som tilsynelatende ønsker et nært samarbeid med Vesten.

7.1 Tilpasningslinje og interessefelleskap

En utenrikspolitisk linje, hvor Russland fremstår som en stat som bevisst velger ikke å fremme interesser som kan føre til interessemotsetninger i forhold til Vesten, virker lite sannsynlig med Putin som russisk president. Putin søker bevisst å fremme russiske interesser slik han tolker disse, og et samarbeid med Vesten vil derfor være basert på interessefelleskap. Hans prioritet synes nå å være et nært samarbeid med de vestlige land, med tanke på en fremtidig økonomisk og trolig også politisk integrering av Russland i den vestlige verden. Et problem her er at ikke alle i Russland definerer russiske interesser på samme måte som Putin.

Et russisk regime som følger en slik politikk, som i store trekk tilsvarende den utenrikspolitikken

Russland førte etter 1991, vil neppe mene at NATO-utvidelser utgjør noen vesentlig *sikkerhetstrussel*, fordi Vesten og NATO ikke vurderes som en trussel. Et slikt regime vil imidlertid stå overfor en russisk politisk opinion, og i enda høyere grad en politisk opposisjon, som bare i begrenset grad deler dets syn på den utenrikspolitiske orientering. En NATO-utvidelse vil derfor kunne brukes av opposisjonen mot regimet i en sikkerhetssammenheng. Derfor er sikkerhetsargumentet viktig, spesielt i scenario 2 og 3. Blir Ukraina eller Aserbajdsjan trukket for tett inn i NATOs sirkler vil reaksjonen kunne være enda sterkere. En slik russisk regjering vil derfor ha et markeringsbehov i forhold til nasjonalforsamling og politisk opinion, og derfor ha et klart behov for konsesjoner fra NATOs side. Dette behovet er større jo sterkere sikkerhetsutfordringen blir fremstilt å være i eventuelle verbale angrep på regjeringen. I en slik sammenheng burde det også være i Vestens interesse å gi slike konsesjoner fordi en endring av russisk utenrikspolitisk orientering trolig vil påvirke potensielle medlemslands reelle sikkerhet i negativ retning langt mer enn en formell NATO-tilknytning i positiv retning. Et problem her er at Bush-administrasjonens utenrikspolitikk er preget av "unilateralisme", noe som kan medføre at den bare i begrenset grad er interessert i å ta hensyn til andre staters interesser når dette ikke fullt ut er i samsvar med USAs øvrige interesser.

7.2 Påvirkningslinje

Dette er denne russiske utenrikspolitiske strategien som fremstår som mest sannsynlig for Putins regjering, i alle fall i den nærmeste fremtid. Hensikten er da å kunne påvirke vestlig politikk, og da særlig sikkerhetspolitikk, slik at NATO og andre vestlige institusjoner og stater ikke fører en politikk som er i strid med russiske interesser. Russland har etter "11 september" en meget sterk posisjon som "ekstern ressurs". Denne sterke posisjonen er imidlertid avhengig av en spesiell situasjon, basert på "den felles kamp mot internasjonal terrorisme". Det viktige for Russland i denne forbindelse blir å "veksle inn" denne midlertidige maktposisjonen til mer varige innflytelsesformer, særlig gjennom å få en eller annen institusjonell tilknytning til vestlige institusjoner, og da særlig NATO, som gjør det mulig for Russland å øve en kontinuerlig innflytelse. En slik tilknytning alene gir selvfølgelig ingen garanti for at man blir tatt hensyn til, noe Russlands erfaringer mer PJC viste. Vesten må også se det i sin egen interesse å ta hensyn til Russland. Denne interessen er nå tilstede i en langt større grad enn tidligere.

7.3 Inkluderende multipolaritet

Med en slik utenrikspolitisk strategi er hovedmålet å påvirke vestlig politikk, og på denne måten svekke eller splitte NATO og EU, slik at Russland ikke står overfor et politisk og militært enhetlig Vesten. Det sier seg selv at enhver styrkelse og utvidelse av NATO i denne forbindelse må bli sett på som et nederlag for russisk politikk. Selve utvidelsesprosessen vil derfor måtte fremstå som et nederlag i seg selv. Men man må også regne med at jo mer omfattende en slik utvidelse er jo mer problematisk vil den kunne være med russiske øyne. Ut over dette har det neppe noen mening å diskutere ulikheter mellom de forskjellige utviklingsalternativene. Når det gjelder russiske påvirkningsmuligheter er dette helt avhengig av samholdet innen NATO. Så lenge dette er sterkt vil de russiske mulighetene til å påvirke beslutningsprosessen være små.

7.4 Isolasjon og ekskluderende multipolaritet

Et russisk regime som ser på Vesten som en trussel og som ønsker enten å isolere seg, eller aktivt motvirke denne trusselen, vil i langt større grad se på NATO-utvidelser som en svært alvorlig sikkerhetsmessig og politisk utfordring. På den annen side vil et slikt regime neppe ha det samme markeringsbehov i forhold til det russiske politiske etablissement, slik at de kan konsentrere sin oppmerksomhet om den ytre utfordringen. Et slikt regime vil heller ikke være bundet av noe politisk avhengighetsforhold til Vesten fordi samarbeid med, eller integrasjon i, det vestlige system ikke fremstår som noe mål for et slikt regime. En annen sak er de eventuelle økonomiske bindinger, men det er i alle fall neppe grunn til å tro at disse vil være av samme omfang som et regime som fører en "tilpasningspolitikk". Et regime som har en av disse utenrikspolitiske orienteringene vil derfor stå langt friere når det gjelder å reagere på eventuelle NATO-utvidelser. Når det gjelder påvirkningsmulighetene vil disse være helt avhengig av i hvilken grad en slik russisk politikk fremstår som en trussel mot den vestlige verden. Russland vil her kunne ha et "kinesisk kort", men det er høyst uklart hvor sterkt dette egentlig er, fordi det krever at Kina ser seg bedre tjent i å samarbeide med Russland enn med Vesten. I de fleste situasjoner vil trolig både Russland og Kina se seg bedre tjent med å samarbeide med Vesten enn med hverandre. Dette er med på å svekke betydningen av en slik utenrikspolitisk strategi for å påvirke vestlige beslutninger, for eksempel når det gjelder NATO-utvidelse.

7.5 Sammenligning

For et regime som fører en "tilpasningspolitikk" i forhold til Vesten vil NATO-utvidelser være mer av en utenriks- og særlig innenrikspolitisk utfordring enn en sikkerhetsutfordring. Behovet for reaksjon vil derfor også påvirkes av dette. Det samme vil gjelde hvilke konsesjoner fra vestlig side som eventuelt kan bli sett på som gunstige. Vekten vil legges på ønske om konsesjoner heller enn å forhindre en NATO-utvidelse. Man må også regne med at et slikt regime vil ha en viss sympati innen NATO slik at ønsket om å gi adekvate konsesjoner, militære, politiske eller økonomiske, også vil være tilstede på vestlige side.

Har Russland derimot en mer aktiv "påvirkningspolitikk" vil problemstillingen i større grad være at man ønsker størst mulige konsesjoner i form av innflytelse på det vestlige beslutnings-systemet som motytelse for å akseptere en utvidelse. Hvor store disse motytelsene kan bli, er avhengig av hvor viktig Russland og russiske holdninger er for en sentrale vestlige stater, og spesielt for USA. Her vil derfor den konkrete politiske kontekst, både internasjonalt og innen Russland, være viktig.

Et regime som fører en "isolasjonspolitikk" vil være langt mer opptatt av den rene sikkerhetspolitiske utfordringen fra NATO-utvidelser. Eventuelle politiske konsekvenser vil her være mindre viktige. Ønsket om å hindre utvidelse vil være langt mer sentralt enn tanken på eventuelle konsesjoner, som må være militære og bindende for å bli sett på som interessante. Det vil imidlertid neppe være særlig stor mottaglighet i Vesten for slike ønsker, fordi det trolig blir ansett som lite nødvendig å gi slike konsesjoner.

Et regime som fører en mer aktiv "multipolaritetspolitikk" vil også være opptatt av de sikkerhetspolitiske truslene, men vil samtidig også vektlegge politiske og diplomatiske utfordringer og muligheter. Også for et slikt regime vil det å hindre utvidelse være viktigere enn konsesjoner, men konsesjoner kan likevel fremstå som interessante dersom de er av en slik karakter at de øker muligheten til å øve innflytelse på den politiske utviklingen i Europa. Et slikt regime vil også ha større muligheter til å spille på eventuelle motsetninger innen NATO, først og fremst for å bedre mulighetene til konsesjoner, og også til å spille på makter utenfor NATO.

Hvilken utenrikspolitisk orientering som ligger til grunn for utformingen av politikken i Moskva vil derfor være med på å bestemme reaksjonen på mulige nye NATO-utvidelser, og trolig også omfanget og karakteren av eventuelle motytelser fra NATO's side.

8 MULIGE RUSSISKE REAKSJONER

Russland har et antall reaksjonsmåter og virkemidler til sin disposisjon i tilfelle en NATO-utvidelse. Reaksjonsmåtene kan være:

- aktiv akseptering
- passiv akseptering
- passiv ikke-akseptering
- aktiv ikke-akseptering.

Ved aktiv akseptering støtter russerne opp om en NATO-utvidelse ved å ønske den velkommen som en positiv utvikling for Russland og Europa. Det var inntil 11 september vanskelig å tenke seg et politisk scenario i Russland som kunne føre til en slik adferd fra russisk side, men utviklingen etter terrorangrepet på USA gjør dette alternativet mindre usannsynlig. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at en slik situasjon oppstår uten at Vesten på forhånd har gitt viktige konsesjoner, spesielt gjelder dette mulighet til å øve påvirkning i viktige politiske institusjoner.

Ved passiv akseptering stiller Russland seg enten likegyldig til en NATO-utvidelse eller uttrykker en verbal misnøye, samtidig som det understreker at de ikke vil foreta seg noe utover dette. Man kan ikke se helt bort fra en slik mulighet i forbindelse med den mest begrensede NATO-utvidelsen kombinert med et russisk regime som enten fører en tilpasningspolitikk eller en isolasjonpolitikk i forhold til Vesten.

Ved passiv ikke-akseptering må man forvente en verbal misnøye, samtidig som muligheten for aktive tiltak holdes åpen. Dette alternativet er aktuelt både under en tilpasningslinje og en isolasjonslinje.

En aktiv ikke-akseptering kan tenkes knyttet til alle tre utenrikspolitiske alternativer, og kan ha såvel innenrikspolitisk som utenrikspolitisk siktepunkt, samtidig som hensikten kan være både å

oppnå konsesjoner mot å akseptere utvidelse, og å forhindre en utvidelse.

Dersom Russland går inn for en aktiv ikke-akseptering kan dette skje ved hjelp av verbale utsagn om mulige handlingsalternativer og gjennom konkrete handlinger. Begge deler kan ses på som signaler om hvilken (negativ) betydning en NATO-utvidelse har for Russland, og dermed som et forsøk på å endre kost-nytte vurderingene NATO og potensielle søkerland har i forbindelse med den konkrete utvidelse. Signalene har derfor to potensielle målgrupper og det er tilstrekkelig, sett med russiske øyne, å få den ene til å endre sine vurderinger. Disse målgruppene må imidlertid vurdere de russiske utspillene, verbale som materielle, i lys av *troverdighet*, dvs om de fremstår som rasjonelle i lys av russiske ressurser og den situasjonen russiske beslutningstakere befinner seg i når mulige trusler eventuelt skal effektueres.

De russiske utspillene kan ha form av trusler eller løfter om en eller annen form for belønning. Begge deler må vurderes ut fra betydning og troverdighet. Russlands problem i internasjonal politikk i dag er på mange måter mangelen på adekvate midler for å påvirke andre staters adferd, og dette gjør seg naturlig nok også gjeldende i NATO-utvidelsessammenheng. I tillegg må Russland ta hensyn til indre og ytre maktforhold når det gjelder sine handlinger, noe som ytterligere innskrenker det reelle handlingsrommet og mulighetene for å påvirke andres beslutninger.

Vi må derfor i utgangspunktet skille mellom forskjellige nivåer av russiske reaksjoner på NATO-utvidelser:

- holdninger i opinion og politisk elite
- holdninger i regjeringen
- verbale utspill som dels kan ha en intern eller en ekstern målgruppe
- handlinger av ikke-verbal karakter

De to siste reaksjonstypene kan ha NATO eller potensielle NATO-medlemmer som målgruppe. Når det gjelder virkemidler kan disse være av diplomatisk, økonomisk eller militær karakter, og altså være rettet mot såvel NATO-land som søkerland.

8.1 Utvidelse mot sørøst

En utvidelse mot sørøst er, som vi tidligere har påvist, den utvidelsesform som får de minst omfattende sikkerhetspolitiske konsekvenser for Russland. Konsekvensene er i første rekke på det politiske plan, både ved at utvidelsen i seg selv finner sted, og ved at et så pass stort område som Balkan knyttes så tett opp til Vesten. Dette vil måtte prege såvel russiske holdninger som aktuelle handlinger, samt vurderingen av troverdigheten av mulige russiske utspill, uavhengig av hva slags utenrikspolitiske holdninger som måtte gjøre seg gjeldende i Moskva.

Det er forholdsvis få kontakter mellom Russland statene på Balkan, selv om spesielt Serbia og Bulgaria tidligere har understreket de sterke tradisjonelle bånd til Russland. Handelsmessig er

det heller intet særlig omfattende samkvem. Russland har heller ingen felles grense med noen av disse statene. Det er heller ingen del av opinionen som fremstår som spesielt Russlandsvennlig, selv om det nok eksisterer et visst potensial for anti-vestlige holdninger dersom de til dels urealistiske forventninger som nå er skapt om tilknytning til vestlige institusjoner og vestlig hjelp for å motvirke de økonomiske problemene ikke blir oppfylt. Spesielt i Romania er også opinionen svært positiv i sin holdning til NATO-medlemskap, slik at mottageligheten for eventuelle russiske påvirkningsforsøk er lav.

Russland har derfor lite å true med og lite å tilby, samt at opinionen stort sett er positiv til Vesten, og likegyldig eller negativ i forhold til Russland. Så lenge dette er situasjonen er det vanskelig å tenke seg noen russiske virkemidler av positiv eller negativ karakter som kan tenkes å kunne påvirke disse lands eventuelle ønske om NATO-medlemskap på noen avgjørende måte. Eventuelle russiske reaksjoner må derfor trolig i første rekke ha NATO selv som målgruppe.

Det viktigste ankepunkt fra russisk side mot en slik utvidelse må være at den i det hele tatt finner sted, dvs at russiske ønsker og interesser *ikke* blir tatt hensyn til når NATO utformer sin politikk. Dette er et argument som i utgangspunktet står forholdsvis sterkt, og det kan derfor være en forholdsvis høy grad av mottagelighet for dette synet innen NATO. På den annen side er en utvidelse med Slovenia og særlig Romania noe som spesielt var ønsket av enkelte sentrale europeiske stater, særlig Frankrike. Dette er de samme stater som antas å være mest mottagelige for eventuelle russiske argumenter. Dette svekker klart muligheten for eventuelt å kunne *forhindre* en slik utvidelse.

Når det gjelder oppnåelse av eventuelle motytelser for Russland, som en kompensasjon for NATO-utvidelse, må man forvente at dette er helt avhengig av hva slags utenrikspolitikk som føres i Moskva. Det viktigste virkemiddel Russland kunne ha i en slik situasjon er en trussel om ikke-samarbeid i internasjonal politikk, en trussel som ville være like lite troverdig uansett utenrikspolitisk orientering. Det ville fremstå som lite troverdig for et vest-orientert regime og lite virkningsfullt dersom en annen type regime hadde makten. På den annen side ville NATO se et klart behov for å gi et pro-vestlig regime konsesjoner for ikke å svekke det.

Hovedkonklusjonen blir imidlertid at det neppe er grunn til å vente noen stor dramatik, utover en kortvarig tilspissing av forholdet mellom Russland og NATO, i forbindelse med en NATO-utvidelse som den som er skissert i vårt første scenario, uansett hva slags utenrikspolitikk som føres i Moskva. Dertil er konsekvensene av en slik utvidelse for små og relevante mottiltak for få.

8.2 Nordisk utvidelse

En NATO-utvidelse med Sverige og Finland vil ha langt større konsekvenser for Russland, særlig på det sikkerhetsmessige området. Bare det at nok en utvidelse finner sted vil også ytterligere understreke at Russland og russiske interesser ikke blir tatt hensyn til, og dermed konsolidere de anti-vestlige holdninger som allerede finnes. Livet ville bli noe vanskeligere for en eventuelt vest-orientert regjering og behovene for å reagere og å få adekvate motytelser ville

være tilsvarende større, sammenlignet med vårt første alternativ.

Verken i Sverige eller i Finland er det noen stemning i opinionen som tilsier noe klart folkelig krav om NATO-medlemskap. Tvert i mot. Dersom et slikt medlemskap skal beslattes gjennom folkeavstemning, noe som er mer sannsynlig i Sverige enn i Finland, er dette en opinion som eventuelt kan påvirkes av anti-NATO synspunkter, selv om slike synspunkter bare i begrenset grad vil være pro-russiske, men heller pro-nøytrale. Økonomisk sett var Finland tidligere svært avhengig av Sovjetunionen, men denne østlige avhengigheten er nå langt mindre. For Sveriges vedkommende er det ikke noen slik avhengighet, slik at økonomiske argumenter har liten tyngde. Her er det ideologi, dvs troen på nøytralitetspolitikken, som er langt viktigere enn pragmatisme.

Gitt den forholdsvis negative opinion man har i de to land med hensyn til NATO-medlemskap er det derfor visse muligheter for påvirkning. Russiske trusler derimot kan virke mot sin hensikt, fordi disse bare vil gi argumenter for de som eventuelt går inn for et NATO-medlemskap. Moskva har også lite positivt å by på, kanskje bortsett fra økonomiske konsesjoner når det gjelder Finland. Eventuelle russiske "sikkerhetsgarantier" som alternativ til NATO-medlemskap vil neppe bli seriøst vurdert engang. Problemet sett med russiske øyne er derfor mangelen på "positive" påvirkningsmuligheter, og at "negative" virkemidler vil kunne virke mot sin hensikt.

Spesielt Finland, med dets lange grense mot Russland og nærhet til St Petersburg, er sikkerhetspolitisk viktig for Russland. Man må derfor regne med at det vil være viktig, sett med russiske øyne, å forhindre finsk NATO-medlemskap. Dersom dette ikke er mulig, vil det være viktig å oppnå best mulige motytelser i form av begrensninger på finsk, og eventuelt svensk militær handlefrihet. Det er imidlertid vanskelig å se hva Moskva eventuelt kan gjøre for å forhindre medlemskap for disse to land, dersom dette ikke kan gjøres ved å påvirke opinionen i de to land eller holdningen i NATO. Økonomiske virkemidler vil neppe være spesielt virksomme og dertil ramme Russland selv hardest. Trussel om stopp i Barents- og Østersjø-samarbeidet er en annen mulig trussel, men også her vil Russland bli den hardest rammede part, selv om en slik stopp kan fremstå som politisk nødvendig. Hvor viktig dette samarbeidet blir i fremtiden vil også være avhengig av hvilken utenrikspolitisk kurs Russland slår inn på.

Man må forvente at dersom NATO-medlemskap for Finland og Sverige kommer på tale vil det være et meget sterkt ønske, eller krav, fra russisk side, om at man ikke bare skal ha en "norsk løsning" når det gjelder base- og atompolitikken, men mer juridisk bindende forsikringer. Krav om atomfri sone i Norden kan i denne forbindelse komme opp, sammen med klare forsikringer om ikke-stasjonering av NATO-styrker på de to lands jord. Hvordan reaksjonen eventuelt vil være på slike tiltak er det ikke aktuelt å spekulere om her, det samme gjelder hva som vil skje om dette kravet blir utvidet til også å gjelde Norge. Tillitskapende tiltak av ulike slag kan også komme inn her, bl a også til sjøs i de nordlige havområder. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at NATO på dette området vil gå inn på tiltak som i vesentlig grad vil binde den militære handlefriheten.

Når det gjelder en nordisk utvidelse er det mindre sannsynlig at NATO selv vil være et viktig mål for det russiske presset, politisk eller militært. Det kan imidlertid tenkes at et land som Frankrike vil være skeptisk til en slik utvidelse, fordi den vil kunne resultere i en mer nordlig orientering av NATO.

Norge står her i en egen kategori som mulig part for påtrykk, både pga den geografiske nærhet til Russland, og pga av den tradisjonelle norske oppmerksomheten på de finsk-russiske relasjoner og disse relasjoners betydning for det norske forholdet til Russland. Hele logikken omkring "nordisk balanse" bygger på denne sammenhengen. Man må derfor regne med et påtrykk på Norge dersom svensk, og særlig finsk, NATO-medlemskap kommer på tale. Hvor sterkt dette påtrykket blir vil være avhengig av Russlands utenrikspolitiske orientering.

Konklusjonen blir at det i dette scenariet kan bli et sterkt fokus på sikkerhetspolitiske og militære motytelser fra søkerlandenes, og kanskje hele Nordens side, og at det er vanskelig å tenke seg noen fullstendig avvisning av dette, gitt den ambivalente, eller negative, holdning til NATO-medlemskap som gjør seg gjeldende i de to land.

8.3 Baltisk utvidelse

Når det gjelder et eventuelt NATO-medlemskap for de baltiske land vil dette møte meget sterke reaksjoner innen Russland, både av følelsesmessige, sikkerhetspolitiske og kanskje også økonomiske årsaker. Dersom disse landene får NATO-medlemskap kommer mellom en og to millioner etniske russere inn i NATO, noe som vil være vanskelig å håndtere, også for NATO. At de tre landene av mange russere tradisjonelt har blitt sett på som en integrert del av det russiske imperiet på grunn av deres innkorporering i Russland på 1700-tallet, gjør ikke situasjonen bedre. Militært sett har NATO-medlemskap for disse tre landene blitt sammenlignet med den sovjetiske utplasseringen av mellomdistanseraketter på Cuba, dvs at "fienden" befinner seg i ens egen "bakgård", med de konsekvensene dette har for varsling osv. Det er derfor både følelsesmessige og militære forhold som påvirkes på en avgjørende måte. Kombinasjonen av disse forholdene må nødvendigvis skape så sterke følelser at enhver russisk regjering vil måtte ta hensyn til dette. Dette kan gjøres ved enten å forsøke å forhindre NATO-medlemskap eller å oppnå så omfattende konsesjoner som kompensasjon av akseptering av de baltiske lands NATO-medlemskap ikke fremstår som et nederlag for den russiske regjeringen.

Er ambisjonen å forhindre et NATO-medlemskap, kan dette gjøres enten ved å påvirke de baltiske til å endre sin ambisjon om medlemskap, enten ved at opinion eller regjering endrer holdning, eller ved å påvirke NATO, slik hadde et NATO-medlemskap bli utsatt eller avslått.

Opinionen i de baltiske land, og særlig i Estland og Latvia, er så negativ til Russland at det er svært liten mottagelighet for argumenter som kan tolkes som pro-russiske. På den annen side er opinionen i disse landene heller ikke udelt for NATO, noe som bl a skyldes frykt for de økonomiske kostnadene ved et styrket forsvar og NATO-medlemskap. Det er derfor, sett med russiske øyne, et visst potensiale for påvirkningen av opinionen i de baltiske land i en anti-NATO retning, dersom disse argumentene ikke blir sett på som pro-russiske.

NATO-medlemskap er så høyt prioritert av de baltiske regjeringer at det er vanskelig å tenke seg at Russland kan endre deres eventuelle fortsett uten med tvangsmakt. Bruk av tvangsmakt fremstår imidlertid som lite troverdig. Dette skyldes delvis at man må forvente at baltisk NATO-medlemskap er sluttsteinen i en utvikling hvor disse tre land gradvis har blitt knyttet sterkere til NATO, slik at troverdigheten av at NATO vil gripe inn i en slik situasjon er høy, selv om selve medlemskapet ikke er et faktum.

Det er derfor i første rekke NATO selv vil som være mål for de russiske argumentene i forbindelse med et mulig baltisk NATO-medlemskap. Hensikten sett fra Moskva må derfor være å gi det inntrykk at de totale kostnadene forbundet med et NATO-medlemskap for de baltiske land, kostnader som i første er knyttet forverringen av forholdet til Russland med derpå følgende mulighet for konflikter, blir så store at medlemskapet blir "lagt på is". Det må også forventes at det vil være ulikt syn innen NATO om ønskeligheten av et baltisk NATO-medlemskap, og de mest energiske forkjemperne for et slikt medlemskap, særlig de nordiske land, er ikke av de land som har størst innflytelse i organisasjonen.

Den nye utviklingen i forholdet mellom NATO og Russland etter terrorangrepet 11 september vil også påvirke situasjonen når det gjelder de baltiske lands muligheter for NATO-medlemskap. Dette kunne i utgangspunktet slå ut i to retninger. En mulighet var at den russiske regjeringens motstand mot NATO-medlemskap for nye land, da også for de baltiske land, ble mindre, og at en slik utvidelse derfor ble lettere å gjennomføre. En annen mulighet var at NATO i større grad ville ta hensyn til russiske interesser, slik at resultatet ble at man ikke presset fram et NATO-medlemskap for de baltiske land i denne omgang. Alt tyder nå på at utvidelsen blir gjennomført, men at NATO er villig til å strekke seg langt når det gjelder motytelser til Russland for å opprettholde et fortsatt godt samarbeidsforhold. Her vil hensynet til eventuelle reaksjoner innen Russland også være viktig, fordi man neppe vil være interessert i å svekke Putins posisjon ved å la ham fremstå som en taper i forhold til Vesten.

De samme sikkerhetspolitiske og militære begrensninger som ble diskutert i forbindelse med Norden kan komme opp også i forbindelse med et mulig baltisk NATO-medlemskap, i tillegg til eventuelle tilleggskrav når det gjelder militær "gjennomsiktighet", som f.eks. kan gå på permanent nærvær av russiske militære observatører. Man kan heller ikke se bort fra koplinger mellom baltisk NATO-medlemskap og fulle politiske rettigheter for de russiske minoriteter. I en slik situasjon vil det være langt vanskeligere for de baltiske land å motsette seg kravet, også fra vestlig hold, om å endre sin statsborgerpolitikk.

Som konklusjon må man derfor si at problemene med konsesjoner blir spesielt viktige i forbindelse med et eventuelt baltisk NATO-medlemskap. Grunnen til dette er både dette områdets store betydning for Russland, og behovet for å utnytte den situasjon som er oppstått i og med vektleggingen av de sammenfallende interesser mellom Russland og Vesten når det gjelder internasjonal terrorisme til å styrke båndene mellom Russland og Vesten. Det er imidlertid en rekke oppråder der det også er klare interessekonflikter, og dette kan innvirke

på muligheten av å oppnå en sterkere tillit i disse relasjonene.

8.4 NATO-involvering i SUS-området

Forholdet mellom NATO og SUS-området er et spesielt ømtålelig spørsmål pga Russlands nære kontakter med, og klare hegemoni-ambisjoner i, dette området. Dette er ambisjoner som de siste årene gradvis blir mer og mer utfordret fra vestlig hold, først pga kontaktene med Ukraina og engasjementet i Azerbajdsjan, deretter gjennom de økte kontakter med Uzbekistan, og hvor USA og Tyrkia spiller viktige roller, og til sist gjennom de sentralasiatiske og delvis også i kaukasiske statenes rolle i USAs kamp mot den ”internasjonale terrorisme”. På den annen side har de russiske ambisjonene kommet tydeligere fram under Putin enn under Jeltsin.

Ukraina spiller en spesielt viktig rolle for Russland både sikkerhetspolitisk og følelsesmessig. NATO-medlemskap for Ukraina kan fremstå som uakseptabelt for Russland dersom det ikke er svært nære forbindelser mellom Russland og NATO. Dette er man på vestlig side helt klar over. Hvor sterke bånd Ukraina kan ha til NATO før man får alvorlige russiske reaksjoner er et annet problem. Samøvelser NATO-Ukraina medførte russiske reaksjoner, men uten at det kom til virkelig dramatik. Et mulig tillitskapende tiltak i denne forbindelse er at slike øvelser også får russisk deltagelse.

Ukraina er sårbart på to viktige områder; den ukrainske opinion er langt mer russisk-orientert enn NATO-orientert, og Ukraina er svært avhengig av Russland på det økonomiske området, særlig når det gjelder energiforsyninger. I tillegg kommer at Krim og eventuelt andre områder kan påvirkes i anti-Kiev retning. Det er derfor først og fremst langs disse linjer man eventuelt kan vente russiske motreaksjoner. Det er også vanskelig å se hvordan NATO/Vesten eventuelt kan motvirke slike russiske tiltak. Derfor er det klare begrensninger på Ukrainas handlingsfrihet når det gjelder forholdet til NATO.

Det samme vil i ulik grad også være tilfelle for andre SUS-land som Azerbajdsjan og Georgia. Det er også høyst tvilsomt om NATO ønsker å knytte SUS-land til seg på noen forpliktende måte gitt det potensial for konflikt som finnes både lokalt og i forholdet til Russland. Derfor er handlingsrommet begrenset både for den enkelte SUS-stat og for NATO i denne sammenheng.

Sentral-Asia har bare i begrenset grad blitt trukket inn i PFP-samarbeidet, og disse statenes bånd til Russland, så vel de politiske som de økonomiske, er fortsatt sterke. De sentral-asiatiske statene spiller imidlertid en viktig rolle i kampen mot terrorisme, og i noen grad også i kampen mot narkotikahandelen. I tillegg kommer så deres potensielle betydning når det gjelder leveringer av olje og gass. Dette er forhold som gir disse statene en øket strategisk betydning også for NATO. På den annen side er det lite NATO og USA kan utrette fra disse statene uten at det skjer i nært samarbeid med Russland. Det er derfor ikke grunn til å tro at det vil komme til noen konflikt med Russland om innflytelse i dette område. Her er det de felles interesser mellom Russland og NATO som er i fokus.

Selv om man de siste årene har sett en klar styrkelse av de vestlige, og særlig NATOs, nettverk i

forhold til Ukraina, og i noen grad også andre SUS-land, ligger det klare begrensninger for hvor tette disse båndene kan bli. Uansett om USA og NATO fortsetter den ”Russland først” politikk som dominerer etter ”11. september” eller ikke, er Vesten ikke villig til å sette store ressurser inn på å støtte disse landene verken økonomisk eller sikkerhetspolitisk. NATO-medlemskap er neppe aktuelt bortsett fra i en situasjon hvor forbindelsene NATO-Russland er langt tettere enn de er nå, og da i en situasjon hvor hele NATO’s ”østpolitikk” eventuelt er i støpeskjeen.

9 KONKLUSJON

En ny NATO-utvidelse har, hva forholdet til Russland angår, kommet i et helt nytt lys etter terroraksjonen mot USA 11. september. Mens man inntil den tid regnet med at nye NATO-utvidelser nødvendigvis måtte skape i alle fall gnisninger, og kanskje kriser, i forholdet mellom Russland og Vesten, er situasjonen i dag en helt annen. Det er nå samarbeidet mellom Russland og Vesten som er i fokus, ikke de potensielle konflikter. På den annen side er det også klart at dette samarbeidet er basert på interessefelleskap langs bare én viktig sikkerhetspolitisk dimensjon: kampen mot den internasjonale terrorisme. Denne dimensjonen er nå svært viktig, spesielt for USA. Det er imidlertid også klart at det fremdeles eksisterer interessemotsetninger mellom Russland og Vesten, og da særlig USA, på en rekke områder. Disse interessemotsetningene har nå kommet i bakgrunnen, men dette betyr ikke at de ikke på ny kan bli viktige, når rammebetingelsene igjen endres; det vil si når kampen mot terrorisme ikke har en så dominerende plass i amerikansk sikkerhetspolitisk tenkning som den har nå. Hvilke rammebetingelser som er de dominerende i forbindelse med en eventuell ny NATO-utvidelse er derfor svært viktig for russiske reaksjoner, og i hvor stor grad USA, og dermed NATO, finner det hensiktsmessig å ta hensyn til russiske interesser.

En ting er at de realpolitiske nasjonale interesser i USA og Russland som skulle tilsi et samarbeid, i alle fall så lenge de felles interesser står i fokus, noe helt annet er de holdninger som gjør seg gjeldende innen Russland, USA og NATO til tett samarbeid med den tidligere motpart. Store deler av den russiske politiske, og særlig militære, elite er skeptisk eller negativ til et nært samarbeid med Vesten, og spesielt USA. For mange av disse er NATO fremdeles en trussel, og en ny NATO-utvidelse, spesielt med de baltiske land, ville kunne gjøre denne trusselen enda mer presserende. Disse vil derfor argumentere mot en slik utvidelse, og samtiden legge press på regjeringen.

Den russiske regjeringen, derimot, synes nå å ha avfunnet seg med det uunngåelige i en ny NATO-utvidelse, også med de baltiske land, og virker mer interessert i å få tilgang til sentrale vestlige institusjoner, for på denne måten å påvirke europeisk sikkerhetspolitikk. Problemet er imidlertid hvor langt USA og NATO er villig til å gå i å gi Russland en slik tilgang, som en motytelse mot hjelpen i kampen mot terrorisme, og eventuelt for ikke å la en NATO-utvidelse påvirke dette samarbeidet. Uenigheten gjør seg tydeligvis gjeldende innen den amerikanske administrasjon, hvor Forsvarsdepartementet virker langt mer skeptisk enn utenriksdepartementet. Innen NATO har man på dette området, som ellers i forholdet til Russland, tendensen til at man er mer skeptisk til å samarbeide med Russland jo lenger øst man befinner seg i Europa,

og jo lenger til høyre man befinner seg på den politiske skala. Det sentrale spørsmål i denne forbindelse er hvilken rolle den nye "20-lands gruppen" skal ha i beslutningssystemet, og hvilke områder som skal være innbefattet i dets ansvarsområde.

Dersom den felles kamp mot terrorisme fortsatt dominerer den sikkerhetspolitiske dagsorden vil dette kunne påvirke de russiske reaksjonene, og dermed også de vestlige handlingsmønstrene på ulike måter.

Et Russland som er i motsetningsforhold til Vesten kan heller ikke forvente omfattende motytelser fra NATOs side, fordi det ikke ville være noe sterkt insitament for å gi slike motytelser. I en situasjon hvor NATO er avhengig av russisk støtte ville det derimot være et sterkt insitament til å gi slike motytelser. Dermed kunne NATO få sin utvidelse og Russland viktige konsesjoner.

En utvidelse uten slike konsesjoner ville ytterligere svekke de kretser i Russland som ønsker en utvikling i "vestlig" retning, samtidig som den tvinger de samme kretser til å innta anti-vestlige standpunkter. Kommunister og nasjonalister, som ser NATO-utvidelser som en farlig militær utfordring, vil bli ytterligere styrket i sitt syn. Dette er forhold som ikke er sterke nok til å hindre en NATO-utvidelse, men som kan gjøre det vanskeligere å oppnå det som må fremstå som et langsiktig mål: å knytte Russland til det vestlige "sikkerhetsfelleskap". Dette vil kunne gjøre Russland til en stabil partner og ikke en potensiell motpart. En NATO-utvidelse må også sees i et slikt perspektiv, ikke bare vurderes ut fra hvor lett eller hvor vanskelig det vil være å gjennomføre en slik utvidelse nå.

Litteratur

- Adomeit, Hannes (1994), "The Atlantic Alliance in Soviet and Russian Perspectives". I Malcolm (ed.): 31-38.
- Art, Robert J (1998), "Creating a Disaster: NATO's Open Door Policy", *Political Science Quarterly*, Vol. 113 (3), Fall: 383-404.
- Averre, Derek (1998), "NATO Expansion and Russian National Interest", *European Security*, Vol 7 (1), Spring: 10-54.
- Baranowsky, Vladimir (2001), "Russia's View", i *NATO Enlargement*, ESF Working Paper No 3, Paris 2001: 9-15
- Bhatty, Robin, and Rachel Bronson (2000), "NATO's Mixed Signals in the Caucasus and Central Asia", *Survival*, Vol. 42 (3), Autumn: 129-45.
- Flikke, Geir (1997), *NATO-utvidelsen og det russiske politiske landskap*, Oslo; Den norske atlantehavskomite.
- Flikke, Geir (1998), "Østenfor Vest og vestenfor Øst. Kampen om russisk utenrikspolitikk", *Internasjonal Politikk*, Vol 56 (4): 579-600.
- Gobarev, Victor (1999), "Russia-NATO Relations after the Kosovo Crisis: Strategic Implications", *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 12 (3), September 1999: 1-17.

- Goldgeier, James (1998), "NATO Enlargement: Anatomy of a Decision", *Washington Quarterly*, Vol. 21 (1), Winter 1998: 85-102.
- Henrickson, Ryan C. (1999), "The Enlargement of NATO: The Theory and Politics of Alliance Expansion", *European Security*, Vol. 8 (4), Winter 1999: 84-99.
- Kamp, Karl-Heinz (1998), "NATO Entrapped: Debating the Next Enlargement Round", *Survival*, Vol. 40 (3): 170-186
- Karaosmanoglu, Ali L (1999), "Nato Enlargement and the South", *Security Dialogue*, Vol. 30 (2), June: 213-224
- Kjølberg, Anders (1995), *Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk*, FFI/RAPPORT-95/00125, Kjeller; Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kjølberg, Anders (1998), *Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk: Forutsigbarhet og betydning for europeisk stabilitet*, FFI/RAPPORT-98/05744, Kjeller; Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kjølberg, Anders (1999), *Russland og de europeiske institusjoner*, FFI/RAPPORT-99/00932, Kjeller; Forsvarets forskningsinstitutt
- Kjølberg, Anders og Morten Jeppesen (2001), *En modell for sikkerhetstenkning etter den Kalde krigen*, FFI/RAPPORT-2001/04595, Kjeller; Forsvarets forskningsinstitutt.
- Larrabee, F. Stephen, "NATO Enlargement: Prague and Beyond" i *NATO Enlargement*, ESF Working Paper No. 3, Paris 2001:16-22
- Lynch, Dov (1999), "'Walking the Tightrope': The Kosovo Conflict and Russia in European Security, 1998 – August 1999", *European Security*, Vol. 8 (4), Winter 1999: 57-83.
- Malcolm, Neil (ed.) (1994), *Russia and Europe: An End to Confrontation?* London: Pinter.
- Omang, Frode (2001), *En studie av "kaosmakt". Russland og Vesten etter Berlin-murens fall*, FFI/RAPPORT-2001/02210, Kjeller; Forsvarets forskningsinstitutt.
- Rakhmaninov, Yury (1996), "The Reasons for and Possible Consequences of NATO expansion", *International Affairs* (Moscow), Vol 42 (4): 4-15
- Rosner, Jeremy D. (1997), "The American public, Congress and NATO enlargement", *NATO Review*, Vol. 45, January 1997:12-14.
- Sergounin, Alexander (1997a), *Post-Communist Security Thinking in Russia: Changing Paradigms*, København; Copenhagen Peace Research Institute (Working Papers 4, 1997).
- Sergounin, Alexander (1997b), Russian Domestic Debate on NATO Enlargement: From Phobia to Damage Limitation", *European Security*, Vol 6 (4), Winter: 55-71.
- Suverell, Jeffrey (1997), "Post-Soviet Russia: In from the Cold in Europe - or Kept Out in the Cold?"; *European Security*, Vol 6 (4): 17-43.
- Wallander, Celeste (2001), *The Russia-NATO Relationship: Is it Worth Another Try?*, PONARS Policy Memo 219.
- Willersrud, Aasmund (2001), "Putin vil se Russland i NATO", *Aftenposten*, 27 september.
- Waage, Peter Normann (2001), "Russland i Vesten", *Dagbladet*, 4 oktober.

FORDELINGSLISTE

FFISYS
Dato: 22 mai 2002

RAPPORTTYPE (KRYSS AV)		RAPPORT NR.	REFERANSE	RAPPORTENS DATO	
<input checked="" type="checkbox"/> RAPP	<input type="checkbox"/> NOTAT	<input type="checkbox"/> RR	2002/02222	FFISYS/787/160	22 mai 2002
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD			ANTALL EKS UTSTEDT	ANTALL SIDER	
UGRADERT			267	71	
RAPPORTENS TITTEL			FORFATTER(E)		
MULIGE RUSSISKE REAKSJONER PÅ ULIKE FORMER FOR NATO-UTVIDELSE			KJØLBERG Anders		
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF			FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:		
Ragnvald H Solstrand			Ragnvald H Solstrand		

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
5		FD	14		FFI-Bibl
1		v/Fridtjof Søgaard	1		Adm direktør/stabssjef
1		v/Jan A Olsen	1		FFIE
1		v/Bård Bredrup Knudsen	1		FFISYS
1		v/Kjersti Klæboe	1		FFIBM
1		v/Espen Skjelland	1		R H Solstrand, FFISYS
1		v/Rolf Arne Billington	1		B E Bakken, FFISYS
1		v/Trond Heimvik	1		J E Torp, FFISYS
1		v/Jon Laugerud	1		A Arnzten, FFISYS
1		v/Erling Alvestad	1		L Bokhari, FFISYS
1		v/Jan Flæte	1		T Bukkvoll, FFISYS
5		FO	1		A Hansen, FFISYS
1		FO/FST	1		T Hegghammer, FFISYS
1		v/Jørgen Berggrav	1		I Johansen, FFISYS
1		v/Barthold Hals	20		A Kjølberg, FFISYS
1		v/Stener Olstad	1		B O Knutsen, FFISYS
1		v/Jon Arne Nyland	1		B Lia, FFISYS
1		v/Erik Gulseth	1		T Nyhamar, FFISYS
1		v/Arne Dalhaug	1		J Otterlei, FFISYS
5		FO	1		K Skjøberg, FFISYS
1		v/Bjørn Heimsjø	1		J Wilhelmsen, FFISYS
1		v/Ole Hæskén	1		O Aabakken, FFISYS
1		v/Mats Ruge Holte	1		K Åtland, FFISYS
1		v/Torfinn Stenseth	30		Arkiv SYS
1		v/Thomas Devold			FFI-veven
1		v/Ole Christian Slotten			
5		FHS			
5		FSES			
1		v/Benedicte Gude			
5		v/Rolf Inge Vogt Andresen			
		FSTS			
1		v/Biblioteket			
3		Krigsskolen, Linderud			
3		Luftkrigsskolen			
3		Sjøkrigsskolen			

FFI-K1

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

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
3		KHM Tordenskiold			
3		FKN			
3		FKS			
5		UD			
1		v/Kim Traavik			
1		v/Beate Stirø			
1		v/Erling Skjøsberg			
1		v/Jørg Willy Bronebakk			
1		v/Leif Arne Ulland			
1		v/Inga Marie Nyhamar			
1		v/Morten Aaslund			
1		v/Ingrid Schulerud			
1		v/Knut Tøraasen			
1		v/Hilde Skorgen			
1		v/Biblioteket			
1		Stortinget			
3		v/Biblioteket			
3		v/Utenrikskomiteen			
3		v/Forsvarskomiteen			
		Nobelinstituttet			
1		v/Biblioteket			
1		v/Geir Lundestad			
3		Den norske Atlanterhavskomite			
1		Folk og forsvar			
		NUPI			
1		v/Biblioteket			
1		v/Sverre Lodgaard			
1		v/Ståle Ulriksen			
1		v/Martin Sæter			
1		v/Jon Kristen Skogan			
1		v/Sven Melby			
1		v/Walter Carlsnæs			
1		v/Jacob Godzimirski			
1		v/Geir Flikke			
1		v/Helge Blakkisrud			
1		v/Iver Neumann			
1		v/Nina Greger			
1		v/Pernille Rieker			
1		v/Morten Jeppesen			
1		v/Anne Finrud			
1		v/Andreas Selliaas			
1		v/Espen Barth Eide			
		PRIO			
1		v/Biblioteket			
1		v/Stein Tønnesson			
1		v/Pavel Bajev			
1		v/Svein Gunnar Simonsen			
1		v/Ola Tunander			
1		v/Pinar Tank			
1		v/Endre Begby			
		Fridtjof Nansens institutt			
1		v/Biblioteket			
1		v/Willy Østreng			
1		v/Arild Moe			
1		ARENA			
1		FAFO			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Europaprogrammet			
1		v/Jon Bingen			
1		v/Kate Hansen Bundt			
1		v/Hugo Overgaard			
1		v/Bjørnar Kipsgaard			
1		v/Godrun Gaarder			
		IFS			
1		v/Arne Røksund			
1		v/Tormod Heier			
1		v/Torunn Laugen			
		Norsk institutt for by- og regionsforsk.			
1		v/Jørn Holm Hansen			
		NRK			
1		v/Christian Borch			
1		v/Gro Holm			
1		v/Hans W. Steinfeldt			
		Aftenposten			
1		v/Nils M. Udgaard			
1		v/Ulf Andenes			
1		v/Kjell Dragnes			
1		v/Halvor Tjønn			
1		v/Gunnar Johnsen			
		Dagbladet			
1		v/Petter Norman Waage			
1		v/Halvor Elvik			
		Institutt for statsvitenskap, UIO			
1		v/Anton Steen			
1		v/Janne Haaland Matlary			
1		v/Helge Hveem			
1		v/Bjørn T. Godal			
		Institutt for baltiske, østeuropeiske og orientalske studier, UIO			
1		v/Pål Kolstø			
		Universitet i Tromsø			
		SV-Fakultetet			
		9037 Tromsø			
1		v/Arne Kommisrud			
1		Alf Granviken			
		Nedre Gleinåsen 13			
		3440 Røyken			
1		Fredrik Bull-Hansen			
		Konglevein 17			
		0845 Oslo			
1		Kai Lie			
		Dagaliveien 30B			
		0783 Oslo			
1		Carsten Lütken			
		Tollef Gravs vei 145			
		1342 Jar			
1		Frode Omang			
		Årvollia 9			
		0591 Oslo			
1		Grethe Værnø			
		Sondreveien 4b			
		0378 Oslo			
1		SIPRI			
		Pipers väg 28			
		S-171 73 Solna			
		Sverige			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Utrikespolitiska institutet Lille Nygatan 23 S-111 28 Stockholm Sverige Försvarshögskolan Postboks 27805 SE 115 93 Stockholm Sverige			
1		v/Biblioteket			
1		v/Nils Marius Rekkedal			
1		v/Inge Tjøstheim FOI			
1		v/Biblioteket			
1		v/Jan Føghelin			
1		v/Bengt Andersson			
1		v/Ingemar Dörfer			
1		v/Bengt Sundelius			
1		v/Ingemar Oldberg			
1		v/Jakob Hedenström			
1		v/Carolina Vendil			
1		v/Jan Leijonhielm			
1		v/Robert Dalsjö			
1		v/Jan Knoph DUPI Nytorv 51450 København K Danmark			
1		v/Biblioteket			
1		v/Bertil Heurlin			
1		Center for Freds- og Konfliktforskning Fredriciagade 18 1310 København K Danmark Forsvarsakademiet Ryvars alle 1 2100 København Danmark			
1		v/Biblioteket			
1		v/Ib Faurby			
3		v/Truls Froelling			
1		KGB Søndre Magasin Kastellet 42 2100 København Danmark			
1		Finska utrikespolitiska institutet Mannerhemmtie 15 00260 Helsinki Finland Försvarshögskolan Postboks 266 FIN-00171 Helsinki Finland			
1		v/Biblioteket			
1		v/Heikki Hult			
1		v/Tomas Ries IISS Arundel House 13-15 Arundel Street Temple Place London WC23DX Storbritannia			
1		v/Mats Berdal			