

Foredrag - Forsvarets Skole i E- og S-tjeneste (FSES) 6. oktober 1997:

RUSSISK UTENRIKSPOLITIKK

Russland som utenrikspolitisk aktør. Arven fra Sovjet-perioden.

Som tidligere elev ved FSES - eller HSES som det dengang het - minnes jeg en elevaften vi hadde for nokså nøyaktig 30 år siden. Professor John Sanness - daværende direktør ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) var invitert som foredragsholder, og hans tema var russisk og *sovjetisk* utenrikspolitikk. Professor Sanness' hovedanliggende var å påvise utenrikspolitikkenes lange linjer og det langsiktige perspektiv som styrende prinsipp i politikkenes utøvelse. Nøkkelordet her var *kontinuitet* med hensyn til mål og midler. At *ideologien* - den kommunistiske ideologi med dens visjoner om en verdensrevolusjon - skulle spille noen som helst rolle, ble nærmest hånlig avvist. Her var det kun *realpolitikk* som lå i bunnen, og budskapet var således at sovjetimperiets utenrikspolitikk var nøyaktig den samme som tsarimperiets ville ha vært.

Personlig stilte jeg meg dengang nokså skeptisk til en såvidt ensidig ”realpolitisk” betraktningssmåte, og det gjør jeg fortsatt også idag. Jeg vil generelt - hva enten det gjelder Russland eller andre land - advare mot å undervurdere ideologienes betydning som motiverende kraft i formuleringen av utenrikspolitiske mål og midler. Samtidig er det viktig ikke å tape av syne andre faktorer av tilsynelatende ideologi-uavhengig og mer permanent karakter som kan prege et lands langsiktige utenrikspolitiske orientering eller adferd. Men også i så henseende synes det å gjøre seg gjeldende forskjeller fra land til land, og idag skal vi altså snakke om *Russland*.

Som en som har tilbrakt seks år av sitt liv i Russland - tre år i Moskva på 70-tallet og tre år i Murmansk på 90-tallet - bringer jeg med meg et perspektiv på russisk utenrikspolitikk preget av to innbyrdes motstridende hovedinntrykk: På den ene siden inntrykket av enorme, gjennomgripende og i det alt vesentlige positive *endringer* - endringer som man så sent som for 10 år siden knapt kunne forestille seg muligheten av - og som også har hatt åpenbare konsekvenser for landets utenrikspolitiske orientering. På den annen side inntrykket av *kontinuitet* når det gjelder landets langsiktige utenrikspolitiske mål og midler.

Etter disse innledende betraktninger vil jeg knytte noen generelle kommentarer til den rolle Russland idag spiller på den internasjonale arena. Samtidig som dagens Russland i

statsrettslig og folkerettslig forstand fremstår som Sovjetimperiets hovedarving, er Russlands utenrikspolitiske posisjon på mange måter grunnleggende forskjellig fra Sovjetunionens - i geopolitisk såvel som ideologisk forstand.

Ved oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 mistet Russland praktisk talt alle de erobringer som tsarene hadde gjennomført på 1700- og 1800-tallet. Borte er de baltiske, transkaukasiske og sentralasiatiske områdene. Selv de slaviske broderfolk i Ukraina og Hviterussland har - riktignok i ulik grad - valgt å gå sine egne veier. Kaliningrad-provinsen (den nordligste tredjedel av det gamle tyske Øst-Preussen) er blitt et eget problem, ettersom den er blitt en eksklave - avsondret fra det øvrige Russland av fremmede stater. Med andre ord: Lederne i Kreml stod i 1991 tilbake med en sterkt redusert statsdannelse, og omlag en femtedel av de etniske russerne (25 mill.) befant seg plutselig utenfor Russlands grenser.

Like fullt må Russland anno 1997 fremdeles betraktes som en stormakt, ikke minst i kraft av sin militære makt, sitt folketal, sitt enorme areal og sitt økonomiske potensiale. Politisk står Russland i enhver henseende tilbake som hovedeksekutør i boet etter Sovjetunionen. (I hovedsak et fallittbo, men med omfattende om enn skakkjørte aktiva). Dette innebærer at landet har arvet mange av de resterende problemer fra supermaktstiden. Ikke minst har Russland arvet oppgaven med å få landet manøvrert på plass i verdenssamfunnet på en mest mulig fordelaktig måte.

Etter å ha gjennomgått en omfattende og tildels dramatisk reformprosess i løpet av det siste tiåret (en reformprosess som langt fra kan sies å være fullført), har Russland etterhvert på ny inntrådt som en tung og kanskje ikke helt sentral aktør på den felles europeiske scene. På samme måte som Peter den Store i begynnelsen av 1700-tallet forsøkte å åpne et "vindu mot Vesten", betraktes idag Russlands integrering i Europa som en faktor av avgjørende betydning for landets politiske, økonomiske og kulturelle utvikling. Fra vestlig side ytes det betydelig støtte til denne integrasjonsprosessen, som betraktes som et viktig redskap for å oppnå stabilitet på det europeiske kontinent generelt og - sett med norske øyne - i våre nærområder spesielt.

Russlands vei tilbake til Europa har vært lang og smertefull. Denne utviklingen kan best forstås i lys av historien, og i lys av den tradisjonelle debatten om Russlands historiske plassering i verdenssamfunnet - herunder om landets angivelig spesielle "historiske misjon".

Debatten mellom ”zapadniker” (dvs. de vestorienterte) og ”slavofile” har stått sentralt i russisk bevissthet i flere hundre år, og gjør det også den dag idag.

Men la oss ta et kort tilbakeblikk på den historiske utvikling som førte Russland tilbake til Europa.

Det gamle russiske imperium gikk til grunne i 1917. Februarrevolusjonen førte til tsarmaktens sammenbrudd, og oktoberrevolusjonen (eller rettere: Bolsjevikenes statskupp 7. november) banet vei for Lenin og hans etablering av et av verdenshistoriens mest brutale og ødeleggende regimer under Kommunistpartiets fullstendige maktmonopol. Sovjetsystemet så dagens lys. Men Sovjetunionen ble først en realitet 5 år senere, etter en blodig borgerkrig. I 1922 kunne Lenin formelt legge grunnen for den nye statsdannelsen, som bestod av Ukraina, Hviterussland, Den Transkaukasiske Føderasjon (Georgia, Armenia og Azerbajdzjan) og - sist men ikke minst - den gigantiske Russiske Føderative Sovjetrepublikk, som med sine mer enn 100 folkeslag strakte seg fra Østersjøen til Stillehavet. Dermed var det russiske imperium gjenopprettet stort sett som i tsartiden (minus Finland, Polen og Baltikum), men med en annen formell struktur og med et helt annet politisk program - også i utenrikspolitisk henseende.

Offisielt ble Sovjetunionen betegnet som en forbundsstat. Men i realiteten var det nye styret enda mer sentralistisk og autoritært (*totalitært* er her et bedre ord) enn det førrevolusjonære styret. Utviklingen mellom 1917 og 1922 hadde på dramatisk vis avdekket det grunnleggende konflikt-potensialet som fantes innenfor det gamle tsarrikets grenser. Selv om marxismen-leninismen tilsynelatende fremstod som et direkte motstykke til tsartidens politiske tenkning, gav den samtidig ekstra næring til holdninger som klart hadde sitt utspring i Russlands førrevolusjonære historie. Det gjaldt ikke minst russernes dypt rotfestede tilbøyelighet til å oppfatte kloden som delt i to: Russland - og resten av verdensamfunnet.

Russlands tradisjonelle stolthet over imperiets velde har alltid vært blandet med betydelig frykt for den omkringliggende verden, og en nærmest instinktiv mistenksomhet med hensyn til omverdenens hensikter. Denne frykten og mistenksomheten fikk også ny næring fra bolsjevikenes ideologi. Sett fra et leninistisk synspunkt var de kapitalistiske land i vest pr. definisjon å betrakte som aggresjonslystne motstandere. Og det ble, som vi jo alle vet, etterhvert etablert et ”bi-polært” internasjonalt system, hvor atommaktene Sovjetunionen og USA utgjorde kjernen i hver sin ”leir”, henholdsvis den ”sosialistiske” og den ”kapitalistiske”.

I annen halvdel av 1980-tallet lanserte kommunistpartiets nye generalsekretær, Mikhail Gorbatsjov, en vidtgående reformpolitikk. Hensikten var åpenbart å modernisere og styrke sovjetsystemet, på ingen måte å avvikle det. Målt utifra sin hensikt var reformpolitikken en total fiasko, men den bar bud om at systemet kunne komme til å bli forandret til det ugjenkjennelige. Men fremdeles var det få som hadde forestilt seg at selve det sovjetiske imperiet skulle forsvinne. Dette til tross for at dets svakheter allerede var blitt vel synlige, og til tross for at Sovjetunionen stadig oftere ble omtalt som en "en-dimensjonal supermakt" og en "militær koloss på leirføtter". Supermaktsambisjonene svarte ikke lenger til sovjetimperiets reelle formående. Ved sin ensidige satsing på den militære sektor søkte statsledelsen å opprettholde de overdrevne forestillinger om rekkevidden av egen supermaktstatus, men det ble stadig klarere at de politiske og økonomiske forutsetninger ikke lenger var tilstede. Politisk ensretting og monotoni førte til stagnasjon og forfall i alle deler av samfunnslivet. Det samme gjaldt Sovjetunionens sosialistiske "satellittstater" i Øst-Europa.

Den såkalte Brezjnev-doktrinen, som på slutten av 60-tallet hadde stadfestet de i realiteten forlenget etablerte begrensninger av Østblokk-landenes selvstendighet, ble etterhvert forlatt til fordel for en åpnere og mer tolerant holdning. Dette var trolig en viktig forutsetning for de dramatiske omveltningene som fant sted i Øst-Europa i 1989. I stat etter stat ble det gjennomført - stort sett fredelige - overganger fra totalitarisme til forsiktige tilløp til demokrati og markedsøkonomi, uten noen overhåndtagende innblanding fra sovjetisk hold. Høsten 1989 kunne Gorbatsjovs utenrikspolitiske talsmann Gennadij Gerasimov noe spøkefullt forklare at Brezjnev-doktrinen var blitt forlatt og erstattet av "Frank Sinatra-doktrinen"; østeuropeerne kunne "Do It Their Way".

Etter at Gorbatsjov hadde måttet gi slipp på det "ytre" imperiet, ble det snart klart at også hans eget imperium var truet av oppløsning. Kort tid etter valget av Boris Jeltsin som president i den russiske unionsrepublikken - RSFSR - i juni 1991, forsøkte de "konservative kreftene" - dog uten hell - å ta makten fra den sittende unionspresidenten. Etter de dramatiske augustdagene 1991 kom det for en dag at kuppforsøket mot Gorbatsjov hadde vært støttet av nesten alle de sovjetiske ministrene og den øvrige partielite. Og nå var det Boris Jeltsin som hadde initiativet: Kommunistpartiets virksomhet ble innstilt og Sovjetunionen ble oppløst. Gorbatsjov mistet sin siste politiske maktbase. Samtidig ble det sagt definitivt farvel til 74 års kommunistisk styre i Russland. Dette banet veien for økt politisk og økonomisk samkvem

mellom Russland og Vesten. Og nettopp dette økte politiske og økonomiske samkvem utgjør et sentralt trekk i den nyorientering som har preget Russlands utenrikspolitikk på 90-tallet.

På terskelen til 1992 stod Boris Jeltsin igjen som den ubestridte seierherre i den lange og skjebnesvangre konflikten med Gorbatsjov. Han hadde stort sett nådd de politiske mål han hadde satt seg. Han hadde oppløst det gamle sentrum, utmanøvrert unionspresidenten, satt en stopper for kommunistpartiets hegemoni, oppnådd kontroll over de viktigste makt- og kommunikasjonsstrukturer, skaffet seg selv rollen som den dominerende politiske lederskikkelse og gjort Russland til kjernen i et nytt og løsere statsfelleskap, Samveldet av Uavhengige Stater (SUS, russisk SNG). Arbeidet med å trekke opp nye utenrikspolitiske målsettinger og definere Russlands nye rolle i verdenssamfunnet var i full gang. I sentrum for oppmerksomheten stod, på den ene siden, forholdet til det ”nære” eller ”nye” utland (dvs. det post-sovjetiske området, eller m.a.o. SUS-statene samt de baltiske stater), og på den andre siden, forholdet til det ”fjerne” eller ”gamle” utland (dvs. Europa, Vesten og resten av verden).

Russlands interesser i "det nære utland". Den russiske diaspora. Det militære nærvær.

Det er hevet over tvil at Russland fremdeles har sterke geopolitiske interesser i det post-sovjetiske området, og at forholdet til de tidligere sovjetrepublikkene er et sentralt punkt i russisk utenrikspolitikk. Da Jevgenij Primakov i januar ifjor overtok som russisk utenriksminister, ble forholdet til ”det nære utland” definert klarere enn noen gang som et prioritert satsingsområde.

Sovjetunionens oppløsning satte igang sterke sentrifugale krefter som førte til at Moskvas innflytelse og kontroll over de tidligere sovjetrepublikkene ble svekket. I den første tiden etter 1991 var Russlands politikk overfor de tidligere sovjetrepublikkene noe ad hoc-preget. Etterhvert ble det anlagt en mer enhetlig og målbevisst tilnærming til ”det nære utland”. Moskvas bestrebelser på å fremme reintegrasjon og samarbeid har tiltatt i styrke på det politiske, militære og økonomiske området. Dette er en politikk som, i lett dramatiserende form, kan beskrives med en filmtitel fra 70-tallet: ”The Empire Strikes Back!” Det kan imidlertid synes som om Russland nødvendig vil påta seg vesentlig større økonomiske byrder enn landet gjør idag. Ikke minst er dette et dilemma i forhold til konkursboet Hviterussland.

I korte trekk kan Russlands interesser vis-a-vis samveldelandene sies å være som følger (i uprioritert rekkefølge):

- å gjenopprette tilstedeværelsen av russiske styrker ved SUS' yttergrenser
- å sikre adgang til baser og militære installasjoner i SUS-landene
- å sikre ro og stabilitet innen SUS-området, herunder bileggelse av etniske konflikter
- å ivareta de etniske russeres rettigheter i "det nære utland"
- å sikre Russland en dominerende rolle i regionen, og å begrense utenforstående aktørers innflytelse

Ivaretagelsen av relasjonene med "det nære utland" stiller Russland overfor store utfordringer, samtidig som de tidligere sovjetrepublikkene stilles overfor store utfordringer i sitt forhold til Russland. Den felles sovjetiske fortid setter nødvendigvis sitt preg på forbindelsene, og dette gjør dem fundamentalt forskjellige fra Russlands forbindelser med land *utenfor* det post-sovjetiske rom. Som eksempel på de holdninger som dette avstedkommer, kan siteres fra et avisintervju med formannen for Dumaens komité for SUS-saker, Konstantin Zatulin:

"Politikken overfor Samveldet av Uavhengige Stater er russisk innenrikspolitikk". Slike utsagn er ikke uvanlige, og Zatulin kan på ingen måte sies å representere noen ekstrem fløy i russisk politikk. Det er en generell oppfatning blant russiske politikere at forbindelsene med "det nære utland", eller om man vil: "det fjerne innland", må håndteres på en helt annen måte enn forbindelsene med "det fjerne utland".

Russiske statsledere og andre politikere gir til stadighet uttrykk for bekymring over de 25 millioner etniske russerne som bor i Sovjetunionens ikke-russiske arvtagerstater. Russerne utenfor Russland utgjør tallmessig den suverent største minoritetsgruppen i den tidligere Sovjetunionen, og siden de har den største og mektigste post-sovjetiske stat i ryggen, utgjør de også den politisk mest betydningsfulle diaspora-befolkning. De russiske befolkningsgruppene er viktige brikker i det politiske spill om makt og innflytelse i det post-sovjetiske området.

Noe forenklet kan de russiske diaspora-gruppene deles inn i fem kategorier ut ifra hvor i geografien de er havnet: De slavisk statene, Baltikum, Moldova, Kaukasus og Sentral-Asia.

- Omtrent halvparten av alle diaspora-russerne (ca. 12,5 mill) er bosatt i de slaviske statene Ukraina og Hviterussland. Her er den kulturelle avstand mellom russerne og titulærnasjonene svært kort, kanskje med unntak av Vest-Ukraina.

- Fra russisk side er man adskillig mer bekymret over russernes stilling i de baltiske republikkene, særlig i Estland og Latvia. Ettersom det russiske befolkningsinnslaget i Litauen er adskillig mindre enn i Estland og Latvia, virker problemet noe lettere å håndtere her.

- Moldova står på mange måter i en særstilling. Av frykt for at Moldova skulle forene seg med nabolandet Romania, erklærte den russiske befolkningen øst for elven Dnjestr seg i 1990 som en egen republikk ("Pridnjestrovje"). Denne konflikten toppet seg i en kortvarig åpen krig mellom separatistene (støttet av den russiske 14. armé) og de moldoviske regjeringsstyrkene sommeren 1992. En ny oppblussing av denne konflikten virker idag lite sannsynlig, men noen snarlig løsning synes heller ikke å være i sikte.

- I de kaukasiske republikkene er det russiske befolkningsinnslaget relativt beskjedent, under 10 %. Mange russere har flyttet derfra i løpet av de senere årene.

- Det russiske befolkningsinnslaget i den nordvestlige del av Sentral-Asia, dvs. Kazakhstan og Kyrgyzstan, har vært og er fortsatt stort, selv om det nå foregår en betydelig ut-/tilbakeflytting til Russland. I Kazakhstan er (var) det flere russere enn kazakher (7,8 mill eller 47 %). Den russiske innflytelsen i dette området er også tilsvarende stor.

Når det gjelder Russlands militære nærvær i "det nære utland", er dette størst i det slaviske området (Hviterussland samt Svartehavsflåten på Krim), i Georgia ("fredsbevarende" styrker i Abkhazia og Syd-Ossetia), samt Kazakhstan (avtale undertegnet i 1995 om felles kommando) og Tadzjikistan (betydelige grensetropper samt "fredsbevarende" styrker).

Generelt er Russlands militære engasjement i det post-sovjetiske området knyttet til fire sektorer:

- Luftforsvar/varslingssystemer. På SUS-toppmøtet i Almaty i 1995 ble man enige om å opprette en Komité for koordinering av luftforsvaret. Den direkte kommando er fortsatt lagt til det enkelte land, men Samveldets felles luftforsvarssystem skal administreres av den russiske luftforsvarskommando. Moldova og Aserbajdzjan avstod fra å undertegne avtalen. Også Ukraina reservertet seg fordi man ikke var villige til å godkjenne tiltak som kunne undergrave ukrainsk suverenitet eller landets nøytrale stilling. Opprettelse av et felles luftforsvar innen SUS vil trolig ta lang tid, og vil kunne bremses av budsjettmessige begrensninger såvel som av politiske motforestillinger.

- Felles grensevern (alle unntatt Azerbajdzjan, Ukraina og Moldova).
- Fredsbevarende operasjoner (Abkhazia, Syd-Ossetia og Tadzjikistan). I SUS-regi, men russisk dominans.
- Etterretning. Alle tolv SUS-medlemsland undertegnet i 1995 en avtale om etterretningssamarbeid. Avtalen har etter alt å dømme bedret Russlands informasjonstilgang og vil samtidig kunne styrke den russiske etterretningstjenestens arbeid innenfor det tidligere sovjetiske området.

SUS-samarbeidet. Status og fremtidsutsikter.

Samarbeidet mellom de 12 landene i *Samveldet av Uavhengige Stater* er blitt betydelig styrket i løpet av de siste par år. I mars 1996 inngikk Russland, Hviterussland, Kazakhstan og Kyrgyzstan en avtale om opprettelse av en ny samarbeidsorganisasjon, *Samveldet av integrerte stater*. De overordnede mål for SIS-samarbeidet er bl.a. å forbedre den økonomiske situasjonen gjennom opprettelse av et felles økonomisk område, å koordinere utenrikspolitikken, samt å sikre det ytre grensevern og bekjempe kriminalitet og terrorisme. I organisatorisk forstand er ikke SIS å betrakte som en del av SUS, men som en uavhengig organisasjon. Det understrekes dog i traktaten fra mars ifjor at avtalen ikke står i veien for de fire landenes deltagelse i SUS-samarbeidet på såvel bilateralt som multilateralt nivå.

Når det gjelder perspektivene for en videre styrking av samarbeidet innenfor det post-sovjetiske området, står man overfor en rekke åpenbare problemer. For det første er den avhengighet som finnes mellom statene i regionen svært *asymmetrisk*, ettersom Russland er den helt dominerende part, befolkningsmessig, økonomisk og ikke minst militært. For det andre er det store forskjeller mellom republikkenes moderniseringsnivå og holdninger til den økonomiske politikken og utenrikspolitikken, noe som vanskeliggjør ytterligere integrasjon. Eksempelvis er bare 8 av de 12 republikker medlem av sikkerhetspakten for SUS som baserer seg på den såkalte Tsjkent-avtalen fra 1992.

Samtidig med at det siden 1993 har funnet sted en intensivering av samarbeidet mellom de tidligere sovjetrepublikkene, er det også tydelig at det foregår en økende differensiering innen integrasjonsprosessen. Det er etablert en kjernegruppe bestående av *Russland, Hviterussland, Kazakhstan* og *Kyrgyzstan*, hvor samarbeidet utvikler seg hurtigere - og i SUS-sekretariatets

hjemland Hviterussland så hurtig at det kan minne om en egentlig sammenslutning med Russland. Spesielt den hviterussiske president Aleksandr Lukasjenko har ivret sterkt for dette, og de to presidentene Jeltsin og Lukasjenko kunne på vårparten i år undertegne en avtale som la det formelle grunnlag for noe som kunne ligne en full forening, selv om det uttrykkelig ble fastslått at man fortsatt ville ha to adskilte suverene stater.

Den neste ”ring” består av de transkaukasiske republikkene *Georgia*, *Armenia* og i noen grad *Azerbajdzjan*, som i utgangspunktet holdt en viss avstand til SUS-arbeidet, men som etterhvert synes å ha glidd inn i en mer positiv grunnholdning.

Fjernest fra integrasjonsbestrebelsene står *Turkmenistan* og *Ukraina*. Turkmenistan er med sine store energiresurser langt på vei stand til å klare seg selv (eller ville iallfall være det om ikke landets geografiske plassering hadde gjort at dets transportveier er prisgitt nabolandenes kvelertak). Ukraina stiller seg fortsatt skeptisk til SUS-samarbeidet. På ukrainsk side ønsker man å erstatte SUS-samarbeidet med bilaterale forbindelser. Særlig stiller man seg skeptisk til samarbeid på det politiske området; noe mindre avvisende til samarbeid på det økonomiske området.

Det er imidlertid på det rene at behovet for et nærmere samarbeid mellom de tidligere sovjetrepublikkene, ikke minst på det økonomiske området, er stort. Det samme kan sies om behovene for å regulere minoritetsforhold og migrasjon samt bekjempe organisert kriminalitet og mafia-virksomhet. Slike funksjonelle krav kan vise seg å bli en betydelig drivkraft til å styrke samarbeidet ytterligere.

Forholdet Russland-Baltikum.

Fra russisk side blir det understreket at landets bilaterale forhold til hver av de baltiske stater i prinsippet ikke skiller seg nevneverdig ad. Langt på vei er det de samme sakene som står sentralt i de tosidige forbindelsene med disse landene: Grensedragningsspørsmål, russiske minoriteter, økonomiske forbindelser og spørsmålet om baltisk NATO-medlemskap.

Like fullt kan det fornemmes en tredeling i de russisk-baltiske forbindelser: Forholdet til Litauen betraktes som noenlunde bra, forholdet til Latvia ikke fullt så bra og forholdet til Estland problematisk. Det er flere årsaker til dette. Størrelsen på de russiske befolkningsgruppene er en viktig forklaring. Ettersom det russiske befolkningsinnslaget i

Litauen er adskillig mindre enn i Estland og Latvia, virker problemet lettere å håndtere i Litauens tilfelle. Når forholdet mellom Russland og Estland har blitt såpass tilspisset som tilfellet er, skyldes det nok bl.a. at esterne oppfattes som de ”strieste” og mest russisk-fiendtlige. Eksempelvis ble esternes støtteerklæringer til general Dudajev under Tsjetsjenia-konflikten oppfattet av russerne som en provokasjon. I den senere tid har man imidlertid kunnet registrere tegn til bedring i forholdet til Estland, særlig hva angår grenseforhandlingene.

Situasjonen for de russiske befolkningsgruppene i Baltikum vies stor oppmerksomhet i den russiske offentlige debatt. Saken reises også med stadig større tyngde overfor tredjeland, inkludert Norge. Fra russisk side hevdes det at russerne i Estland og Litauen utsettes for diskriminering, f.eks. når det stilles krav til språkbeherskelse ved ansettelse i offentlig administrasjon eller opptak til høyere utdanning. Statsborgerskaps-lovgivningen, oppholdstillatelse og sosiale rettigheter for russiske militære pensjonister er andre sentrale elementer i dette problemkomplekset.

Likeledes anser Russland at russiske økonomiske aktører utsettes for urimelig behandling i de baltiske land. Ett eksempel er vilkårene for varetransitt og bruk av baltiske havner. Ved Sovjetunionens oppløsning mistet Russland flere av sine viktigste Østersjø-havner. Ettersom kapasiteten i St.Petersburg er begrenset, er man i praksis tvunget til fortsatt å benytte de baltiske havnene. Russland anser at balterne utnytter denne avhengigheten til å hente inn maksimale inntekter i form av transitt- og havneavgifter. Russiske trusler om sterk reduksjon i bruken av baltiske havner med påfølgende bortfall av inntekter, har hittil hatt liten effekt.

Selv om både Russland og de baltiske stater innså at Baltikum ikke ville komme med i NATOs første utvidelsesrunde, blir balternes uttrykte ønske om NATO-medlemskap fremhevet fra russisk side som den største anstøtsstenen i de bilaterale forbindelsene. I dette spørsmålet ser man ingen prinsipiell forskjell mellom de tre land, selv om Kaliningrad-spørsmålet gjør Litauen til et spesielt tilfelle. Til gjengjelde anses Latvia og særlig Estland å oppvise større iver enn Litauen i sin streben etter NATO-medlemskap.

Det vil ennå ta lang tid før forholdet mellom Russland og de baltiske statene an sies å være fullstendig ”normalisert”. Den sovjetiske fortid og de problemene jeg nå har nevnt må forventes å sette sitt preg på de russisk-baltiske relasjoner også i tiden fremover.

Forholdet til "det fjerne utland".

Det regionale samarbeidet som er etablert i *Barentsregionen* og *Østersjøregionen* representerer idag en ikke ubetydelig dimensjon i Russlands utenrikspolitikk. Det har i de senere år funnet sted en betydelig aktivisering av de politiske og kommersielle kontaktene mellom Russland og landene i Barents- og Østersjøregionene. Dette har ikke minst kommet til uttrykk gjennom hyppig besøksutveksling på høyt politisk nivå. Russland virker innstilt på å videreføre den aktive dialogen som har preget de siste årene, bl.a. med russisk presidentbesøk og utenriksministerbesøk i Norge hhv. ifjor og sist vinter.

Både på russisk og norsk side er man opptatt av å trekke *EU* sterkere inn i det regionale samarbeidet i Nord. Det nedlegges et betydelig arbeid med sikte på å få EU med som en aktiv partner i Barentssamarbeidet, ikke minst når det gjelder finansieringen av miljø- og atomsikkerhets-prosjekter i Nordvest-Russland. EU vedtok 13. mai ifjor en handlingsplan for Russland, hvor hovedlinjene for det videre samarbeid ble trukket opp. De fem hovedområdene i handlingsplanen er:

- bidrag til demokratiske reformer i Russland
- økonomisk samarbeid
- justissamarbeid
- samarbeid om sikkerhet og stabilitet i Europa
- dialog på det utenrikspolitiske området

Russlands forhold til *USA* har ikke vært uten problemer i de siste par år, noe som er kommet til uttrykk i diverse enkeltsaker. I bunnen av dette helhetsbildet er det imidlertid særlig to forhold som avtegner seg; hhv. russernes motvilje mot NATO-utvidelsen og deres generelle hårsårhet eller mindreverdsfølelse overfor amerikansk dominans (og her hjelper det ikke at amerikanerne strekker seg langt for å stryke med hårene den russiske sårede forfenglighet, f.eks. ved å utvide G-7 toppmøtene).

De Primakov overtok som russisk utenriksminister, ventet mange at Russland skulle komme til å spille en mer fremtredende rolle i *Midt-Østen*, både gjennom en mer direkte medvirkning i fredsprosessen og gjennom sine kontakter med de sentrale arabiske aktører. Så langt kan ikke dette sies å ha slått til.

Asia er et område som i de senere år later til å ha fått høynet prioritet i russisk utenrikspolitikk. Russland og Japan sies å være kommet nærmere en løsning i spørsmålet om den omstridte øygruppen Kurilene. Forbindelsene mellom Russland og Kina er tettere enn på lenge, og samhandelen mellom de to land er i sterk vekst.

NATO-utvidelsen. Mulige mottiltak fra russisk side.

Det hersker ingen tvil om hvilken enkeltfaktor som har hatt størst innflytelse på utformingen av russisk utenrikspolitikk gjennom det siste par år: NATOs utvidelse østover. Både direkte og indirekte har utvidelsesprosessen vært en helt dominerende faktor i utviklingen av Russlands forhold til Europa og USA. Foruten den rolle utvidelsen har spilt i Russlands forbindelser med Vesten, har den utvilsomt vært en viktig underliggende drivkraft bak Russlands satsing på å bygge ut forbindelsene med Asia, ikke minst den aktive tilnærmingen overfor Kina (og Iran).

I tidsrommet frem til NATOs Madrid-toppmøte i juli i år kan man si at Russland forholdt seg til spørsmålet om NATO-utvidelse som til en truende mørk sky i horisonten. Gradvis syntes en viss resignert erkjennelse å synke inn av at dette var en prosess som Russland ikke helt var istand til å kunne stoppe. Samtidig var det åpenbart maktpåliggende for russerne å demonstrere sitt fortsatte mishag, noe som kom til uttrykk gjennom et stadig vedvarende kombinert sutre-/true- og furte-diplomati.

Fra russisk side har det bl.a. vært hevdet at NATO-utvidelsen er et brudd på forutsetningene for den tyske gjenforening i 1990, og således et tillitsbrudd fra vestlig side. Fra russisk side har det likeledes vært et krav om NATO-erkjennelse av landets særstatus i den nye europeiske sikkerhetsarkitektur. Det betydde at landet ikke ville la seg avspise med deltagelse i "Partnerskap-for-fred"(PfP)-aktiviteter, men ville ha en avtale om etablering av et særskilt forhold mellom NATO og Russland. Og for at en slik avtale skulle kunne bli noe i retning av et plaster på såret ved den bebudede NATO-utvidelse, så måtte den i juridisk bindende former gi Russland medbestemmelsesrett i slike NATO-anliggender som søkerlandenes medlemskapsvilkår.

Forut for undertegningen på forsommeren i år av samarbeidsdokumentet NATO-Russland ble det spekulert en del i hvilke reaksjoner den forestående utvidelsen ville kunne avstedkomme fra russisk hold. Mulige reaksjonsmønstre ble antatt bl.a. å kunne inkludere følgende:

1. Økt vektlegging av den militære dimensjon ved SUS-samarbeidet.
2. Forsterking av styrkene i Syd, Vest og Nordvest - i strid med forpliktelsene i CFE-avtalen.
3. Utplassering av raketter rettet inn mot nye medlemsland, særlig hvis disse skulle gi sitt samtykke til utplassering av NATO-atomvåpen på sitt territorium (*jfr. trusel fremsatt av daværende forsvarsminister Rodionov*).
4. Underminering av Start II-avtalen om kjernefysisk nedrustning, noe som ville vanskeliggjøre inngåelse av en Start III-avtale.
5. Fortsatt og evt. forsterket utbygging av forbindelsene med Asia.

Inngåelsen av NATO-Russland-pakten bidro utvilsomt til at den påfølgende utvidelsesbeslutning kunne foregå i en avdramatisert atmosfære. Den russiske motstand mot NATO-utvidelsen er imidlertid fortsatt tilstede, og det gjelder spesielt spørsmålet om et mulig fremtidig NATO-medlemskap for de baltiske land.

Oppsummering

Jeg viser til nedenstående skjematiske oversikt over dualismen i russisk utenrikspolitikk 1991-97.

DUALISMEN I RUSSISK UTENRIKSPOLITIKK 1991-97

Politikk

<u>overfor:</u>	<i>Vesten/"det fjerne utland"</i>	<i>"Det nære utland"</i>
<u>Hovedaktør:</u>	Utenriksministeriet	Maktministeriene og sikkerhetstjenesten
<u>Målsetting:</u>	Opprettholde Russlands stormaktstatus	Sikre Russlands militære, politiske og økonomiske interesser innenfor det post-sovjetiske området
<u>Strategier:</u>	<ul style="list-style-type: none"> * Sikre fortsatt støtte til den økonomiske reformprosess * Styrke Russlands posisjon på den internasjonale arena * Motarbeide NATO-utvidelse, sekundært sikre mest mulig fordelaktige betingelser for utvidelse 	<ul style="list-style-type: none"> * Sikre det ytre grensevern * Utbygge det kollektive sikkerhetssystem * Ivareta de russiske minoriteters interesser * Motarbeide tredjelandes militære/politiske nærvær i SUS-området
<u>Redskaper:</u>	Samarbeid	Øve press, splitt-og-hersk
<u>Mønster:</u>	Langsiktig strategi	Reaktiv strategi, kortsiktig taktikk