

FFI RAPPORT

DET SLAVISKE TRIANGELET En studie av Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina

BRANDT-HANSEN Anne

FFI/RAPPORT-2000/05420

FFISYS/781/161.1

Godkjent
Kjeller 1 november 2000

Bent Erik Bakken
Forskningsjef

DET SLAVISKE TRIANGELET
En studie av Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk
i forhold til Hviterussland og Ukraina

BRANDT-HANSEN Anne

FFI/RAPPORT-2000/05420

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

FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
(when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2000/05420	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/781/161.1	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE DET SLAVISKE TRIANGELET En studie av Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina (The Slavic Triangle: A Study of Russia's Foreign and Security Policy towards Belarus and Ukraine)		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) BRANDT-HANSEN Anne		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH:		
a) <u>Russia</u>		IN NORWEGIAN:
b) <u>Ukraine</u>		a) <u>Russland</u>
c) <u>Belarus</u>		b) <u>Ukraina</u>
d) <u>Foreign policy</u>		c) <u>Hviterussland</u>
e) <u>Security policy</u>		d) <u>Utenrikspolitikk</u>
		e) <u>Sikkerhetspolitikk</u>
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT This report gives an analysis of how Russian foreign policy ambitions towards Ukraine and Belarus changed during the period from 1991 to 1997, and by what means Russia conducted her foreign policy towards the two countries. The report also investigates to what degree Ukraine and Belarus were receptive to Russian demands and requests. On the basis of this analysis, the report is able to reach some general conclusions on how successful Russia has been in realizing her foreign policy ambitions towards the two countries. The analysis is based on the realist framework of international relations theory, but identitive factors are also included in an attempt to enhance explanatory power. The report puts particular emphasis on how Russia's relations with the West have influenced Russian policy towards Ukraine and Belarus. This is done within the framework of a centre-periphery and an east-west model. The difference between Russia and the two other countries is that while Russia found herself a periphery to the West she was at the same time a centre in relation to Ukraine and Belarus. The latter two were a periphery both to the West and to Russia. These positions had important consequences both for Russian policy towards Ukraine and Belarus, and for these countries' receptiveness to Russian demands and preferences.		
9) DATE 1 November 2000	AUTHORIZED BY This page only Bent Erik Bakken	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0457-1

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
(when data entered)

FORORD

Denne rapporten er et resultat av studier utført ved FFI i perioden september 1997 til desember 1998. Arbeidet er også innlevert og godkjent som hovedfagsoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo våren 2000.

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	9
1.1	Tema	9
1.1.1	Presentasjon av problemstilling	10
1.1.2	Tidsavgrensning	11
1.2	Teoretiske presiseringer	11
1.2.1	Utenrikspolitikk, sikkerhetspolitikk og begrepet <i>sikkerhet</i>	11
1.2.2	Analysenivå	13
1.2.3	Aktør perspektivet	14
1.3	Metodedesign	14
1.4	Kildematerialet	15
1.4.1	Transkribering	16
1.5	Oppgavens struktur	16
2	RUSSLANDS UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITIKK I LYS AV PARALLELE DIMENSJONER I DET INTERNASJONALE SYSTEMET	17
2.1	Det internasjonale systemet og internasjonal struktur	17
2.2	Sikkerhetskompleksanalyse: Flere analysenivåer	18
2.3	Makt, maktmidler og mottakelighet	18
2.4	Etter kald krig – paradigmeskifte i det internasjonale systemet	20
2.5	Et nytt internasjonalt paradigme – En sentrum-periferi modell	21
2.5.1	En ny sikkerhetslogikk	23
2.5.2	Sentrums forhold til periferien	24
2.5.3	Periferiens forhold til sentrum	25
2.6	En sikkerhetspolitisk dualisme i Europa	26
3	HISTORISK BAKGRUNN I DET SLAVISKE TRIANGELET	28
3.1	Historie	28
3.2	Nasjonal identitet i Russland	29
3.2.1	Russlands eurasiatiske, messianistiske tradisjon	29
3.2.2	Russlands europeiske arv	30
3.2.3	Russlands syn på Hviterussland og Ukraina	31
3.3	Nasjonal identitet i Hviterussland	31
3.4	Nasjonal identitet i Ukraina	32
4	RUSSLAND ETTER IMPERIET – EN "NORMAL" STORMAKT ELLER EN NY HEGEMON?	34
4.1	Russland etter Sovjetunionens fall	34
4.2	Russland mellom Europa og Asia – Debatt om utenrikspolitikken	34
4.2.1	Den romantiske fasen: Atlantistene	35
4.2.2	Markeringsfasen: Eurasiatene	36
4.3	Drakampen om Russlands nasjonale sikkerhetsinteresser	38

4.4	Konsensus om utenrikspolitikken?	39
4.4.1	Russlands ambisjoner	40
4.5	Russlands forhold til "det nære utland"	40
4.5.1	Politiske strategier i SUS-regionen	41
4.5.2	Økonomiske strategier i SUS-regionen	41
4.5.3	Sikkerhetspolitiske strategier i SUS-regionen	42
4.6	Oppsummering	43
5	HVITERUSSLAND - EN BUFFER MELLOM RUSSLAND OG VESTEN?	45
5.1	Hviterusslands overgang til selvstendig stat	45
5.2	Politisk utvikling etter Sovjetunionen	46
5.2.1	Politisk brytningstid	46
5.2.2	Presidentvalg	47
5.2.3	Hviterussland mot diktatur	47
5.3	Økonomisk utvikling	48
5.3.1	Økonomisk avhengighet	48
5.3.2	Økonomisk union med Russland	50
5.4	Utenriks- og sikkerhetspolitisk utvikling	50
5.4.1	Utenrikspolitisk orientering	50
5.4.2	Forholdet til Russland og SUS	51
5.4.3	Hviterusslands forhold til Vesten	51
5.5	Oppsummering	52
6	UKRAINA – ET STRATEGISK VAKUUM MELLOM RUSSLAND OG VESTEN?	53
6.1	Ukrainas overgang til selvstendig stat	54
6.2	Politisk utvikling etter Sovjetunionen	55
6.2.1	Politisk og økonomisk krise	55
6.2.2	Et splittet land	55
6.3	Økonomisk utvikling	56
6.3.1	Økonomisk avhengighet	57
6.4	Utenriks- og sikkerhetspolitisk utvikling	58
6.4.1	Forholdet til Russland	58
6.4.2	Forholdet til SUS	60
6.4.3	Ukrainas forhold til Vesten	60
6.5	Oppsummering	61
7	SPRIKENDE INTERESSER I DET SLAVISKE TRIANGELET	62
7.1	Russlands virkemidler	63
7.1.1	Multilateralt politisk samarbeid gjennom SUS	63
7.1.2	Bilateralt politisk samarbeid	64
7.1.3	Økonomisk dominans	64
7.1.4	Utenriks- og sikkerhetspolitisk dominans	65
7.2	Selvstendige aktører på den internasjonale arena i 1991	66
7.2.1	Russlands plass i den internasjonale strukturen	66
7.2.2	Hviterusslands og Ukrainas plass i den internasjonale strukturen	68
7.3	Første endringsfaktor i 1992-1993	71

7.3.1	Endret utenrikspolitisk prioritering fra " <i>atlantisme</i> " til " <i>eurasiatisme</i> " i Russland	71
7.3.2	Hviterusslands ambivalens	73
7.3.3	Ukrainas markeringslinje	74
7.4	Andre endringsfaktor fra sommeren 1994: Vesten vekk fra en "Russland først" politikk - Ny politisk ledelse i Hviterussland og Ukraina	76
7.4.1	Hviterussland - En pådriver for integrasjon med Russland	77
7.4.2	Ukraina – En bremsekloss i russiske integrasjonsbestrebelse?	81
7.5	Tredje endringsfaktor: NATO-utvidelse med hovedfokus fra 1995-1997	83
7.5.1	NATO-utvidelse og konsekvenser for Russlands forhold til Hviterussland	84
7.5.2	NATO-utvidelse og konsekvenser for Russlands forhold til Ukraina	85
7.6	Oppsummering	87
8	AVSLUTNING	88
	LITTERATUR	92
	Fordelingsliste	103

DET SLAVISKE TRIANGELET

En studie av Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina

1 INNLEDNING

1.1 Tema

Etter Sovjetunionens fall befant Russland seg i en helt ny situasjon, i en post-imperial struktur, der skillet mellom hva som var innenrikspolitik og hva som var utenrikspolitik var uklart. For Russland betydde dette at mange typer beslutninger som før oppløsningen hadde vært av innenrikspolitisk karakter, nå måtte defineres i utenrikspolitiske termer. Denne generelle, underliggende realitet har vært med på å legge føringer på forholdet mellom Russland og statene i "*det nære utland*"¹, som representerer en spesiell type utland for Russland.

Et lands generelle utenrikspolitiske mål blir ofte kalt "*nasjonale interesser*"² (Østerud 1991). Hva er Russlands nasjonale interesser? To viktige nasjonale interesser har preget Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk etter uavhengigheten i 1991. Den ene er å opprettholde eller vinne tilbake landets posisjon som en stormakt i det internasjonale samfunn. Moskva forventer å bli hørt og tatt hensyn til når viktige internasjonale beslutninger skal tas. En annen overordnet russisk interesse har vært å re-etablere politisk kontroll over en størst mulig del av det tidligere Sovjetunionen. På det formelle planet har dette innbefattet å få de tidligere sovjetrepublikkene til å bli fullverdige medlemmer av Samveldet av Uavhengige Stater (SUS). Mer uformelt har det vært vel så viktig å skape en politisk situasjon innen SUS-området hvor Russland er *hegemonistaten*.³

¹"Det nære utland" (blizjnoe zarubezje) er en betegnelse som blir brukt om Russlands nabostater, de tidligere sovjetrepublikkene. Begrepet ble introdusert i det russiske vokabularet i løpet av våren 1992. Det betegner en spesiell status for og spesielle relasjoner med de nye statene (Adomeit 1998).

² Det hevdes ofte at *nasjonale interesser* er utenrikspolitikens mål og motiv, men innenfor statsvitenskap er dette et ytterst problematisk uttrykk. Det står gjerne strid om hva nasjonale interesser egentlig tilsier, og det er uklart hva uttrykket betyr (Østerud 1991). I studiet av internasjonale forhold har den realistiske tradisjonen tillagt forestillingen om nasjonale interesser stor vekt, både fordi de faktisk antas å spille en avgjørende rolle for statens atferd, og fordi de også bør være en rettesnor i utenrikspolitikken (Østerud 1991). Til tross for at det har vært fremsatt en del kritikk mot begrepet, så er det en tendens til at de fleste stater definerer sine nasjonale interesser på bestemte måter. En mulig måte å definere nasjonale interesser på er: Nasjonale interesser er en subjektiv realitet og bestemt av hvilke verdier, holdninger og persepsjoner som finner politisk uttrykk og som slår igjennom i beslutningsorganene. I lys av realismetradisjonen er det stater som er de viktigste aktører i internasjonal politikk, og nasjonale interesser representerer statens generelle mål for ønsket fremtidig utvikling. Enhver utenrikspolitikk forutsetter imidlertid at staten overlever som politisk enhet. Sikkerhet er derfor en kjerne i ethvert begrep om nasjonale interesser (Østerud 1991). Sammenfattende kan det sies at selv om begrepet nasjonale interesser har et sterkt subjektivt innslag, kan det knyttes til kjerneverdier som landenes overlevelse og fysiske sikkerhet, med materiell velferd, politisk stabilitet og nasjonal enhet nedover på en prioritetsliste. Nasjonale interesser knytter seg til vitale saksområder, med varierende tidshorisonter og ulike grader av betydning (Østerud 1991).

³ Hegemonibegrepet kan defineres som en svakere form for dominans enn formell imperiebygging. Hegemoni omfatter først og fremst dominerte staters utenrikspolitikk. Det behøver ikke å gjelde innenrikspolitiske forhold med mindre de antas å ha avgjørende utenrikspolitisk betydning. Et hegemoni kan begrense andre staters militærpolitikk, valg av alliansepartnere og generelt deres internasjonale handlemfrihet. Hegemoni kan dermed beskrives som overlegenhet i relasjon til andre parter (Østerud 1991).

Formålet med oppgaven er først og fremst å belyse Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina i perioden 1991-1997. Hovedvekten i oppgaven blir lagt på russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk og russiske vurderinger, men både Hviterusslands og Ukrainas ambisjoner og deres mottakelighet for Russlands politikk vil bli drøftet for å belyse russisk politikk. Det er interessant å sammenligne Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk overfor disse to tidligere sovjetrepublikkene fordi de i utgangspunktet hadde en del fellesnevner, mens de i tiden etter uavhengigheten i 1991 har utviklet seg i ulik retning.

1.1.1 Presentasjon av problemstilling

Russlands evne og mulighet til å innvirke på utviklingen i internasjonal politikk er bestemt av både interne og eksterne forhold. Sovjetunionen var en supermakt som konkurrerte med USA og som ledet et politisk og økonomisk system som skulle være et alternativ til Vesten. Russland har ikke lenger ressurser og evne til å føre en offensiv utenrikspolitikk utenfor Europa. Landet har derimot fortsatt et ønske om å bli oppfattet som en stormakt og forventer at dette blir respektert i internasjonale fora. Utenriks- og sikkerhetspolitikken har vært et omstridt tema i den russiske innenrikspolitiske debatt generelt og i maktkampen mellom president Boris Jeltsin og nasjonalforsamlingen spesielt. Diskusjonen har imidlertid munnet ut i en større grad av konsensus basert på et mer sammenfallende syn på Russlands interesser som stormakt.

En av forutsetningene for at Russland skal være en stormakt er en høy grad av innflytelse over de andre tidligere deler av Sovjetunionen. Russlands behov for å spille en dominerende rolle i sin interessesfære, "det nære utland", blir på denne måten både et mål i seg selv, og et middel til å opprettholde stormaktsstatusen og få anerkjennelse som en likeverdig partner i Europa. Sett med russiske øyne er Hviterussland og Ukraina, i kraft av sin nære tilknytning til Russland, sin geografiske plassering mellom Russland og Vesten, og sin økonomiske betydning for Russland, to viktige stater i "det nære utland". Den første problemstillingen blir derfor:

Hvordan har russiske utenrikspolitiske ambisjoner overfor Hviterussland og Ukraina endret seg i perioden 1991-1997 og hva kan forklare disse endringene?

Russlands veivalg i utenriks- og sikkerhetspolitikken spiller en sentral, om ikke avgjørende rolle for utviklingen i samtlige tidligere sovjetrepublikker. For å forstå utviklingen i den post-sovjetiske regionen er det ikke tilstrekkelig å bare vurdere den gjennom russiske øyne. Det er like viktig å se på de nye selvstendige statenes utenrikspolitiske orienteringer, både for å forstå deres handlinger, men også for å forstå hvilke valgmuligheter Russland har i forhold til disse statene. I hvilken grad forholdet mellom Russland, Hviterussland og Ukraina er preget av felles interesser, trusseloppfatninger og avhengighet på det økonomiske og sikkerhetspolitiske området, vil ha betydning for Hviterusslands og Ukrainas *mottakelighet* for russiske ambisjoner. Analysen vil derfor også vurdere Hviterusslands og Ukrainas utenriks- og sikkerhetspolitiske orienteringer og svar på russiske ambisjoner. Problemstillingens andre spørsmål blir dermed:

Hvilke virkemidler har Russland tatt i bruk for å realisere sine ambisjoner, og i hvilken grad har Hviterussland og Ukraina vært mottakelige for russiske interesser?

Problemstillingens tredje spørsmål følger logisk av dette:

I hvilken grad har Russland kunnet realisere sine ambisjoner og hva har påvirket mulighetene til å realisere disse ambisjonene?

1.1.2 Tidsavgrensning

Fordi Hviterussland og Ukraina oppstod som egne stater i 1991 er det naturlig å sette startpunktet til august 1991. Russland og de andre sovjetrepublikkene erklærte seg da etterhvert som uavhengige stater, og måtte orientere seg og finne sin rolle i den nye internasjonale struktur. Jeg har valgt å avslutte analysen med tidsperioden frem til juli 1997, dette til tross for at eventuelle senere politiske begivenheter kunne hatt betydning for analysen. 1997 markerer et skille i både russisk-hviterussiske og russisk-ukrainske relasjoner. Russlands president Boris Jeltsin og Hviterusslands president Aleksandr Lukasjenko undertegnet en avtale om en russisk-hviterussisk union i mai, som var initiert i april og denne ble videre ratifisert i *Dumaen*, den russiske nasjonalforsamlingen, i juni. I mai signerte den russiske statsministeren Viktor Tsjernomyrdin og den ukrainske statsministeren Pavel Lazarenko en avtale om Svartehavsflåtens fremtid. Samtidig ble en lenge utsatt Vennskaps- og Samarbeidsavtale mellom de to land signert.⁴ I mai inngikk Russland også et tettere samarbeid med NATO gjennom undertegningen av Grunnakten.⁵ En måned senere, i begynnelsen av juli, fikk Ukraina en lignende avtale med NATO.

1.2 Teoretiske presiseringer

1.2.1 Utenrikspolitikk, sikkerhetspolitikk og begrepet *sikkerhet*

I internasjonal politikk blir staters utenrikspolitikk gjerne sett som et uttrykk for en stats målrettede handlinger overfor de internasjonale omgivelser. Utenrikspolitikk er et vidt begrep. Til tross for at det ikke finnes en enkelt, altomfattende definisjon av dette begrepet mener Øyvind Østerud m fl (1997) at det er mulig å skille mellom tre ulike forklaringsnivåer i studiet av utenrikspolitikk. Et nivå er en stats utenrikspolitiske *orienteringer* som gjenspeiler hvordan staten forholder seg til omverdenen, for eksempel i form av isolasjon, allianse eller alliansefrihet. Et annet nivå definerer utenrikspolitiske *doktriner* eller handlingsprogrammer som gjerne er tidsmessig og geografisk avgrenset. En doktrine beskriver en stats nasjonale interesser, som legger føringer for statens utenrikspolitikk. Et tredje nivå er en stats utenrikspolitiske *handlinger* som definerer hvilke virkemidler stater tar i bruk for å oppnå sine mål, for eksempel gjennom diplomati, økonomisk bistand, militære avtaler osv.

Sikkerhetspolitikk blir ofte betraktet som en integrert del av et lands utenrikspolitikk. I følge den svenske statsviteren Nils Andrén er sikkerhetspolitikk "*en sammenfattende betegnelse på de politiske aktiviteter som en stat utfører for å kunne virkeliggjøre sine målsettinger også i*

⁴ Denne ble senere ratifisert av begge lands parlamenter i 1998 (Ukraine Today 4 January 1999).

⁵ Dokumentet "The Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation" gir grunnlag for å intensivere det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom NATO og Russland. Pakten har som mål å styrke samhandlingen gjennom å etablere et permanent fellestråd (Permanent Joint Council JPC) for konsultasjoner og samarbeid om sikkerhetspolitiske spørsmål (St meld nr 22 (1997-1998)).

situasjoner der den står overfor trusler fra andre aktører, spesielt fra andre stater, i det internasjonale systemet" (Østerud m fl, 1997). Et problemområde som defineres som "sikkerhetspolitikk" betyr i utgangspunktet at det angår noe som blir definert som *sentrale verdier* for et land, slik at man er villig til å sette inn landets totale ressurser dersom disse blir truet, samt at man er villig til å bruke midler som i andre sammenhenger ville fremstå som illegitime (Buzan, Wæver og de Wilde, 1995). Trusler mot et lands sikkerhet anses å komme fra militære overgrep eller frykt for slike, men også andre tvangsmidler, for eksempel økonomiske, har blitt trukket inn. Et lands regime kan i tillegg bli utsatt for ideologiske utfordringer. Tradisjonelt har sikkerhetspolitikk derfor dreiet som om utenriks- og forsvarspolitik, men den har også en økonomisk og ideologisk dimensjon. Den relative betydning av disse dimensjonene har imidlertid endret seg over tid (Kjølborg 1998a).

Begrepet "*sikkerhet*" er sentralt i studiet av internasjonale relasjoner, fordi ulike tilnærminger til å forstå internasjonale relasjoner tar forskjellig utgangspunkt i hva begrepet omfatter, hva det inkluderer og hva det utelukker. Sikkerhet er generelt knyttet til en oppfattet usikkerhet, som normalt er relatert til en form for eksistensiell trussel, risiko eller fare (Buzan, Wæver og de Wilde, 1995). Debatten om sikkerhetsbegrepet er nært knyttet til skillet mellom ulike skolars forståelse av internasjonale relasjoner. Sikkerhetsbegrepet har tradisjonelt, innen "realismeskolen", vært nært knyttet til bruk av *militære maktmidler og styrke* i internasjonal politikk. Under Den kalde krigen hadde Vesten en utpekt motstander eller fiende i Sovjetunionen, og hele sikkerhetstenkningen var bygget opp om en bipolar *venn-fiende* struktur (Tunander 1997a). Sikkerhet var knyttet til den militære og i noen grad til den politisk-ideologiske dimensjon av supermaktskonfrontasjonen. Andre typer trusler kunne også eksistere, men disse ble ikke definert som sikkerhetstrusler (Lipschutz 1995). "Liberalisme-skolen" har lagt hovedvekt på hvordan sikkerhet kan skapes ved å regulere og begrense maktbruk gjennom et internasjonalt *normsystem* (Kjølborg 1998a). Begge skoler har hevdet at sikkerhet kan etableres ved å *øke kostnadene* forbundet med makt bruk, men de har ulikt syn på hvordan disse best kan økes.

Etter oppløsningen av blokkstrukturen eksisterte det ikke lenger noen presserende militære utfordringer eller trusler mot Vesten. Dette har ført til store konsekvenser for den sikkerhetspolitiske tenkningen, og en debatt om et *utvidet sikkerhetsbegrep*. Problemet knyttet til et utvidet sikkerhetsbegrep er å bestemme mer presist hva som *er* og hva som *ikke er* definert som sikkerhet. Ole Wæver (1995a) har hevdet at sikkerhet i dag dreier seg om mye mer enn det man tradisjonelt har tillagt begrepet. Begrepets kjerneelement vil nok fortsatt dreie seg om eksistensiell trussel eller overlevelse, samtidig som det er et økende behov for å inkludere både flere *nivåer og sektorer* i sikkerhetsanalyser. Bildet av hvilke trusler en stat kan stå overfor blir dermed mer komplekst.

Wæver (1995b) har innenfor debatten om et utvidet sikkerhetsbegrep introdusert begrepene *securitisation* og *de-securitisation* for å beskrive prosessene med hensyn til når, hvorfor og hvordan ulike temaer blir inkludert eller ekskludert som sikkerhetsproblemer. I tråd med Wæver finnes ikke sikkerhetspolitiske problemer i objektiv forstand. Dette innebærer at noe som oppfattes som sikkerhet for én stat, ikke nødvendigvis behøver å være det for en annen. Det som finnes, er "sikkerhetisering", det vil si en prosess der et problem blir oppfattet som sikkerhetspolitisk og dermed eksistensiell og ekstraordinært. Enhver definisjon av sikkerhet må derfor ses i sammenheng med hvordan *aktørene* vurderer egne sikkerhetsbehov, og hvordan disse

behovene kan endres over tid. I denne studien vil begrepet *sikkerhet* derfor forstås som: *tradisjonell forsvarspolitik og ikke-militære handlinger som tar sikte på å sikre statens overlevelse og handlefrihet, slik at den kan utøve innflytelse og iverksette interne og eksterne mål og interesser som den har definert som sentrale for egen overlevelse.* Det følger av denne presiseringen at oppfattelsen av internasjonal sikkerhet vil være *relativ*. Det kan derfor være vanskelig å si noe om sikkerhet til et isolert objekt, for eksempel Ukrainas sikkerhet. Sikkerhet må derfor studeres innenfor en videre ramme, som vurderer det internasjonale system som staten er en del av, samt statens maktmidler og mottakelighet.

1.2.2 Analysenivå

Studiet av internasjonal politikk bygger på minst to sett grunnleggende antakelser. Det ene beskriver viktige egenskaper ved det internasjonale politiske systemets struktur. Det andre beskriver hva som kjennetegner de aktørene som opptrer innenfor dette systemet (Underdal 1997). Et sentralt spørsmål i studiet av internasjonal politikk har vært hvilket analysenivå som er best egnet for å forklare stateres utenriks- og sikkerhetspolitikk. Hovedfokus i denne debatten har vært et spørsmål om årsaksretningen følger en "*top-down*" linje (systemnivå), eller en "*bottom-up*" linje (aktørnivå) (Pursiainen 1998). Ut fra en "*top-down*" linje kan et politisk system forklares ut fra trekk ved selve systemet, det vil si de eksterne omgivelser, mens ut fra en "*bottom-up*" linje er det enhetene, for eksempel stater, som utgjør systemet, og egenskaper ved disse som er avgjørende for stateres orienteringer og handlinger. Debatten har også vurdert om nivåene er gjensidig utelukkende, eller om de kan kombineres (Pursiainen 1998). Kalevi Holsti (1988, Pursiainen 1998) har argumentert for en "praktisk løsning" på problemet ved å hevde at hvert analysenivå bidrar til å forklare ulike aspekter ved stateres utenriks- og sikkerhetspolitikk, og at en stats eksterne omgivelser ikke er mer, eller mindre viktig, enn de interne omgivelser. Avhengig av problemet som skal analyseres, er det derfor viktig å benytte ulike nivåer for å få frem de ulike aspektene ved stateres utenriks- og sikkerhetspolitikk.

I denne studien er det benyttet en tilnærming som ser på samspillet mellom system- og aktørnivå, i lys av Barry Buzans m.fl. *sikkerhetskompleksanalyse* (1990). En sikkerhetskompleksanalyse belyser flere nivåer for å forklare stateres utenriks- og sikkerhetspolitikk. I samspillet mellom nivåene tar sikkerhetskompleksanalysen utgangspunkt i realismeskolen i internasjonal politikk, samtidig som den ser på stateres behov for samhandling på sikkerhetspolitiske områder som følge av geografisk nærhet. Grunnpremissene i realismetradisjonen er at strukturen i det internasjonale politiske systemet er *anarkisk* i to betydninger. For det første mangler systemet en overordnet myndighet med overlegen tvangsmakt, og for det andre mangler systemet et felles, atferdsstyrende normsystem. Konflikt er utbredt i det internasjonale systemet, og makt er skjevt fordelt mellom aktørene (Underdal 1997). Den realistiske tradisjonen forutsetter at *stater* er de viktigste aktører i internasjonal politikk. Stateres utenrikspolitikk styres - og bør styres - av *objektive nasjonale interesser*, hvorav overlevelse er den primære (Underdal 1997). Realismetradisjonen søker å finne forklaring på internasjonal politikk ved å legge hovedvekt på maktvariabelen både som et mål og som et middel, i internasjonale relasjoner. Raino Malnes skriver at dersom man skulle oppsummere politisk realisme i en setning må det være: "*that struggle for power permeates international relations*" (1990).

Et sentralt poeng hos Buzan m.fl. er at den internasjonale strukturen *ikke* gir like sikkerhets-

implikasjoner for alle aktørene i det internasjonale systemet. For å fange opp ulike dimensjoner ved sikkerhet er det derfor benyttet en *sikkerhetskompleksanalyse* i denne studien, der Russland, Hviterussland og Ukraina vil bli sett på som en del av samme sikkerhetskompleks. Denne sikkerhetstilnærming representerer en mulighet til å kombinere ulike teoretiske skoleretninger, og åpner dermed for et "bredt" analytisk perspektiv som ikke nødvendigvis er basert på en enkelt teoretisk retning. Dette vil den senere diskusjonen belyse, der disse statenes utenriks- og sikkerhetspolitikk kan beskrives ved å kombinere både et sentrum-periferi perspektiv og et øst-vest perspektiv.

1.2.3 Aktør perspektivet

Bruk av ulike forklaringsmodeller avhenger av hvor generelt eller spesifikt fenomenet som skal studeres er. "Enhetlig rasjonell aktør modellen" er i følge Arild Underdal (1984) mest anvendelig dersom en ønsker å forklare en generell utvikling i aktørens politikk. Når man vurderer hvordan de internasjonale forholdene har påvirket russiske målsetninger og valg av virkemidler er det naturlig å se på Russland og de andre aktørene i det internasjonale systemet som *enhetlige aktører*. En stat er rasjonell i den forstand at den handler *som en enhetlig aktør*, det vil si at det gir mening å studere internasjonal politikk i form av *stat-til-stat* relasjoner (Wæver 1992).

Ideelt sett forutsetter den realistiske tradisjonen at en stats utenrikspolitikk er enhetlig og rasjonell, og som en følge av denne forutsetningen kan statene definere konsistente mål og formulere strategier for å nå disse (Underdal 1984). Beslutningstakernes begrensede evne til å motta og sortere informasjon, begrenser imidlertid mulighetene en aktør har for å inneha oversikt over alle alternativer og deres konsekvenser. Aktøren er i realiteten *begrenset rasjonell* fordi den kun har mulighet til å ha oversikt over et utvalg av tilgjengelige virkemidler (Underdal 1984). Tatt i betraktning disse begrensningene ved aktøren, er det en begrenset rasjonell aktør modell som legges til grunn for vurderinger av Russlands atferd i det internasjonale systemet. Russlands valg av virkemidler er "tilfredsstillende", ettersom eksterne og interne faktorer begrenser mulighetene for optimale valg.

I denne studien er det først og fremst statens utøvende ledelse, det vil si presidenten og regjeringen, som anses som statens utenriks- og sikkerhetspolitiske aktør. Dette innebærer at uttalelser og handlinger av andre aktører, for eksempel politikere i nasjonalforsamlingen, eller regionale og lokale ledere, eller utenriks- og sikkerhetspolitiske forskere, bare blir vurdert i den grad de legger sterke føringer på ledelsens handlefrihet i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

1.3 Metodedesign

Problemstillingene tilsier at studien er en *case-studie*, karakterisert ved at den belyser "*...a contemporary phenomenon within its real-life context*" og at overgangen mellom fenomenet og konteksten er uklar og må klargjøres ved en empirisk analyse (Yin 1994). Robert Yin understreker at en case-studie kan ha både kvalitative og kvantitative dimensjoner (Yin 1994). Denne analysen vil være kvalitativ i betydningen av at den vil vurdere få enheter, men se på flere variabler ved disse. Kvalitative tilnærminger gir muligheter for detaljerte kunnskaper om, og et helhetsbilde av, begrensede områder. På den annen side gir kvalitative studier mindre muligheter for generalisering.

Denne studien søker verken å styrke eller svekke en teori. Vektleggingen av russiske myndigheters orienteringer og virkemidler, viser at analysen utgjør en kvalitativ undersøkelse. Studien av Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina kan derfor ses som en *fortolkende case-studie*, til forskjell fra ateoretiske, hypotese-genererende, teori-testende og avvikende case-studier. En fortolkende case-studie er en mellomting mellom en ateoretisk og hypotese-genererende case-studie. Studien er tilnærmet ateoretisk fordi den belyser *caset*, fremfor å beskrive hvordan *caset* virker teoribyggende. Målet med denne studien er derfor ikke å generere universelle teorier om sammenhenger ut fra en enkelt studie. Et fortolkende case skiller seg fra et ateoretisk case fordi det gjøres bruk av teori for å strukturere sammenhenger det er fruktbart å belyse (Lijphart 1971).

I følge Yin er en case-studie ahistorisk. Ib Andersen (1990) mener imidlertid at studien godt kan ha et historisk tilsnitt. Ottar Hellevik (1991) støtter denne påstanden som mener at case-studier gir spesielt gode muligheter til å danne seg et bilde av utviklingsforløp og endringer i et fenomen. Ved siden av å være en fortolkende case-studie, er studien en sammenligning av Russlands handlingsvalg i perioden fra 1991-1997, fordi Russlands ambisjoner og muligheten til å virkeliggjøre disse ambisjonene har endret seg over tid. En annen faktor som gir studien en komparativ vinkling er at den beskriver Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til to forskjellige stater.

1.4 Kildematerialet

Valg av metode for datainnsamling blir i stor grad fastlagt ved valg av design (Andersen 1990). I følge Yin (1994) vil case-studier være karakterisert av at "*...there will be many more variables of interest than data points, and as a result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion*". Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper av data. Det ene er *primære kilder* og det andre er *sekundære kilder*.⁶ Hovedvekten av det empiriske kildematerialet i denne studien er basert på sekundærlitteratur.

Det vesentligste av kildematerialet er basert på engelskspråklig litteratur herunder bøker, tidsskrifter, forskningsrapporter og offisielle aviser. Forskningsinstitusjonen Open Media Research Institute i Praha har i flere år utgitt tidsskriftet *Transition*, tidligere *Radio Free Europe/Radio Liberty*. Dette tidsskriftet gir en bred og relativt etterrettelig dekning av politiske begivenheter fra hele det post-sovjetiske området. I tillegg har denne forskningsinstitusjonen daglige nyhetsbulletiner på internett. Selv om hovedvekten er lagt på vestlig litteratur, er det også inkludert russiske aviser og tidsskrifter, *New Times* og *Moscow News* som blir utgitt på engelsk, samt artikler fra russiske aviser som *Rossijskaja Gazeta*, *Nezavisimaja Gazeta* og *Izvestija*.

En fordel ved bruk av foreliggende materiale er at det er samlet inn uten min påvirkning. På den annen side kan det knyttes generell usikkerhet til sekundære kilders validitet og reliabilitet (Hellevik 1991). Jeg har prøvd å tilstrebe å øke dataenes troverdighet ved å bruke flere og uavhengige kilder, fordi dette kan gi ulike innfallsvinkler. En bredere referanseramme kan derfor øke dataenes troverdighet dersom de gir sammenfallende inntrykk. Et problem ved bruk av sekundær litteratur er at det kan være vanskelig å vurdere hva slags tidligere fremstilling av

⁶ Primære kilder er data som er samlet inn for en aktuell studie, mens sekundære kilder er data som foreligger eller er fremkommet uavhengig av undersøkelsen (Hellevik 1991).

saksforholdet det bygges på, dersom ikke referansene er eksplisitt gitt. I vitenskapelige fremstillinger er de ofte referert, men heller ikke her kan man kontrollere for feiltolkninger og forvrengninger av fakta.

Når det gjaldt studier av innenriks- og utenrikspolitiske beslutningsprosesser i det tidligere Sovjetunionen var det viktig å ha innsikt i det kommunistiske systemets politiske kultur. Dette innebar å ha evne til å lese *mellom* linjene i det som ble uttalt fra offisielt partihold, og ha en funksjonell snarere enn en formell eller institusjonell tilnærming til forskningsobjektet. Med det siste siktes det til at dersom man utelukkende forholdt seg til offisielle sovjetiske publikasjoner ville man kun få seg forelagt det bildet av samfunnssystemet som regimet ønsket å vise frem, og ikke kunne erverve seg innsikt i for eksempel de faktiske maktrelasjoner. Det kan være grunn til å tro at dette bildet er noe annerledes i Russland i dag, men arven fra sovjettiden gjør seg fortsatt gjeldende og medfører at man må forsøke å eliminere, eller redusere mulige feilkilder så langt det lar seg gjøre ved å sammenligne ulike kilder. Det er også viktig å være oppmerksom på at russiske tidsskriftsartikler kan ha andre innfallsvinkler og kan belyse andre forklaringsnivåer, oftere individnivå enn systemnivå, enn vestlige akademisk litteratur. Det er derfor nødvendig å være klar over denne distinkte forskjellen og fortsatt ha evne til å lese mellom linjene når man søker å analysere russiske kilder.

1.4.1 Transkribering

I oppgaven har jeg brukt det norske systemet for transkribering fra det russiske kyrilliske alfabetet i så stor grad som mulig. En svakhet ved dette er at hviterussiske og ukrainske navneformer kan ha blitt "*russifiserte*", siden jeg kun kjenner til det russiske språket. Unntak fra det norske systemet for transkribering er navn på russiske, hviterussiske og ukrainske forfattere som har skrevet i engelskspråklige publikasjoner. Her har jeg beholdt den engelske transkriberingen, slik at litteraturreferansene stemmer overens.

1.5 Oppgavens struktur

Oppgavens teorikapittel og de empirikapitlene som belyser historisk-kulturell bakgrunn i det øst-slaviske området, utviklingen i Hviterussland og i Ukraina, er i hovedsak tematisk ordnet. For hvert av disse kapitlene er det forsøkt å tilstrebe en kronologisk rekkefølge i den grad det er nødvendig innen hvert tematiske område. Det russiske empirikapitlet og analysekapitlet er i stor grad kronologisk ordnet, men det er tilstrebet en tematisk inndeling i underkapitler.

Kapittel 2 ser på den teoretiske tilnærmingen. Med utgangspunkt i Buzans m fl sikkerhetskompleksanalyse, vil eksterne og interne faktorer, henholdsvis det internasjonale systemet og maktforhold mellom stater, og deres innvirkning på staters utenriks- og sikkerhetspolitiske orienteringer bli diskutert. På system- eller strukturnivå vil to overordnede dimensjoner; *sentrum-periferi* og *øst-vest* dimensjonen bli presentert. På statsnivå vil et bredt realisme-perspektiv bli lagt til grunn, hvor behovet for å se på *samspillet* mellom staters maktgrunnlag og mottakelighet understrekes. Betydningen av staters mottakelighet, vurdert i forhold til intern stabilitet, økonomisk og militær avhengighet, felles interesser og mulighet for støttespillere, blir fremhevet som redskap for å beskrive maktforhold mellom stater.

Kapitlene 3-6 ser på analysens empiriske grunnlag. *Kapittel 3* gir en kort oversikt over historisk

bakgrunn i det øst-slaviske triangelet, med hovedvekt på statenes nasjonale identitet. I *kapittel 4* skisseres utviklingen frem mot en konsensus i russisk utenrikspolitikk i forhold til landets nasjonale interesser. I sammenheng med dette blir Russlands forhold til "det nære utland" diskutert. *Kapittel 5 og 6* beskriver Hviterussland og Ukrainas politiske, økonomiske og utenriks- og sikkerhetspolitiske utvikling etter uavhengigheten i 1991. Her vil det bli lagt vekt på faktorer som kan bidra til å styrke eller svekke disse statenes avhengighet og mottakelighet i forhold til Russland.

Kapittel 7 er selve analysekapitlet og er derfor studiens hovedkapittel. Formålet er å analysere og drøfte Russlands utenriks- og sikkerhetspolitiske relasjoner til Hviterussland og Ukraina med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 2. Hviterusslands og Ukrainas mottakelighet for russiske interesser vil deretter bli diskutert. Statenes ambisjoner og mulighet til å virkeliggjøre sine ambisjoner har endret seg over tid. Dette henger sammen med endringer i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk, men også endringer i Vestens holdning til statene i det post-sovjetiske området.

I *kapittel 8*, avslutningskapitlet, vil jeg presentere en oppsummering av Russlands politikk i forhold til Hviterussland og Ukraina, og forsøke å trekke noen konklusjoner med utgangspunkt i empiriske funn og resultater.

2 RUSSLANDS UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITIKK I LYS AV PARALLELE DIMENSJONER I DET INTERNASJONALE SYSTEMET

Dette kapitlet forsøker å beskrive to av flere mulige teoretiske modeller eller analytiske begrepsapparat som kan bidra til å strukturere studien av Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina. Dagens internasjonale struktur kan ses på som et samspill av flere dimensjoner. I en europeisk sammenheng er en sentrum-periferi dimensjon svært sentral, men en øst-vest dimensjon er også viktig. I tillegg til disse dimensjonene vil et par sentrale begreper; sikkerhetskomples, dvs grupper av stater som står i et visst forhold til hverandre, og paradigme, dvs det internasjonale systemets "logikk", bli definert og relatert til hverandre. I den senere empiriske analysen vil dette teoretiske rammeverket bli brukt for å illustrere hvordan Russland, Hviterussland og Ukraina reagerer overfor hverandre.

2.1 Det internasjonale systemet og internasjonal struktur

Et internasjonalt system kan defineres som et kollektiv av selvstendige politiske enheter som har mer eller mindre regelmessig kontakt med hverandre ut fra definerte mønstre eller prosesser (Holsti 1988). En faktor som i stor grad påvirker en stats utenriks- og sikkerhetspolitikk er selve strukturen i det internasjonale systemet, både globalt og regionalt. Med struktur menes et grunnleggende mønster for internasjonal politisk atferd basert på maktrelasjoner (Holsti 1988). Strukturen i det internasjonale systemet er viktig fordi den legger føringer for hvordan statene definerer sikkerhet, for hvordan aktørene forholder seg til hverandre og dermed også for hvordan de definerer sine nasjonale interesser. En annen viktig faktor er hvilke spilleregler, eller normer for atferd som legger premisser for internasjonal samhandling. Disse er medbestemmende for hvilke strategier de forskjellige land kan ha for å hevde sine nasjonale interesser.

2.2 Sikkerhetskompleksanalyse: Flere analysenivåer

For å vurdere strukturens betydning for internasjonale sikkerhetspolitiske relasjoner er det imidlertid viktig å se på både globale og regionale strukturer. Buzan m fl (1990) snakker derfor om *sikkerhetskomplekser* på forskjellige nivåer. Med et sikkerhetskompleks menes: "*a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analysed apart from one another*". Et sikkerhetskompleks gjenspeiler et samspill mellom tradisjonelle faktorer i internasjonal politikk, en anarkisk struktur med maktbalanse som et strukturerende element, og et økende press for interaksjon på sikkerhetspolitiske områder som følge av geografisk nærhet. Det eksisterer med andre ord et vekselvirkningsforhold mellom de enkelte staters sikkerhetspersepsjoner. Siden sikkerhet handler om samspill mellom enheter, gir det derfor liten mening å analysere de enkelte statenes sikkerhetspolitikk isolert fordi man har en gjensidighet som spiller tilbake på de andre statene i regionen. Som tidligere nevnt (avsnitt 1.2.1) bør sikkerhet derfor bli forstått som et relativt fenomen, og det følger derfor at enheten i søkelyset har mer eller mindre sikkerhet. Sikkerhetskomplekser kan være knyttet sammen av vennskap eller fiendskap. Årsakene kan være mange; geografiske, politiske, ideologiske, strategiske, historiske, religiøse og kulturelle (Granholt, Omang og Tjøstheim, 1995). Den vage definisjonen av sikkerhetskomplekser henger delvis sammen med sikkerhetsbegrepets iboende karakter som et verdipreget og ideologisk begrep.

Sikkerhetskompleksanalysen legger vekt på at strukturen sier noe om det *press* fra omgivelsene som stater utsettes for, i form av normsystemer som skaper forventninger til fremtidig atferd. Stater vil gjennom interaksjon i strukturen danne seg et bilde av mønstre for maktforhold og hvilke handlingsalternativer som eksisterer, og kostnader i tilknytning til disse. Innenfor disse rammene vil egenskaper ved enhetene, deres kapabiliteter, og forholdet mellom dem være avgjørende for å få en forståelse for staters handlinger. Et lands muligheter til å påvirke eller forhindre å bli påvirket av, sine internasjonale omgivelser vil derfor være avhengig av de maktmidler det har til disposisjon, og mottakeligheten for disse maktmidlene i omgivelsene.

2.3 Makt, maktmidler og mottakelighet

Makt er et av statsvitenskapens mest omstridte begreper. Makt er for eksempel blitt definert som evnen til å virkeliggjøre sine interesser, kontroll over andre aktører og tilgang på ressurser og beslutningskraft. En vanlig måte å definere makt på, er evnen til å oppnå ønskede virkninger (Østerud m fl, 1997). Analyse av makt avhenger av hvilke begrep vi velger for å fange inn politiske forhold. Grovt sett kan oppfattelsen av makt deles inn i tre distinkte analytiske enheter (Holsti 1988). Den første er selve handlingen med å påvirke andre stater i ønsket retning, den andre er de *maktmidlene* eller ressursene som benyttes for å oppnå suksess, og den tredje er *mottakelsen* eller responsen som spesifikke handlinger får.

Makt er knyttet til forventninger om fremtidig atferd gitt visse handlingsalternativer, fordi oppfatningen av maktrelasjoner påvirker forholdet mellom kostnader og fordeler ved disse handlingsalternativene. Her er det ikke bare spørsmål om å påvirke en enkelt aktør, men også om konsekvensene av en målrettet handling. For å kunne ivareta sine interesser trenger en stat maktmidler, og i siste instans militær makt. Makt er et relasjonelt begrep og derfor også et *relativt gode* (Underdal 1997). Det som avgjør en stats muligheter til å ivareta sine interesser er

hvor mye makt den kan mobilisere, det vil si hvilke ressurser den har til rådighet og anvendelsen av disse ressursene *i forhold* til hva ens motpart kan mønstre (Underdal 1997). Makt inneholder derfor to komponenter *evne og vilje* slik disse blir tolket, i første rekke i omgivelsene, men også hos en selv. Faktisk maktbruk krever at en aktør har evne og vilje til å sette inn sine ressurser (Østerud 1991).

En viktig side ved makt er at den fremstår som et forhold mellom aktører, og en annen side ved makt er evnen til å oppnå tilsiktede virkninger. Makt i internasjonal politikk blir i denne sammenheng et uttrykk for *relasjoner* mellom stater, hvor noen kan slå sterkere igjennom enn andre. I denne studien er *hegemoni* et sentralt aspekt ved relasjonene mellom statene. Hegemoni legger vekt på maktforhold mellom stater, dels med hegemoni som den dominerende posisjon i en allianse, og dels som en etablert interessesfære i mer uformell forstand (Østerud 1991).

Statenes utenriksledelse har mange utenrikspolitiske *virkemidler* å spille på i sin maktutøvelse. Instrumentene i utenrikspolitikken kan variere over hele skalaen fra overtalelse, til belønning og til fysisk tvang. Forsøk på å forstå maktens natur bygger ofte på en klassifisering av maktressurser. Maktmidler generelt, kan deles inn i ulike, tildels overlappende kategorier⁷; *Strukturell makt* betegner de innflytelsesmuligheter eller påvirkningsevne et land har ved å ha kontroll over eller tilgang til sentrale, internasjonale fora hvor beslutninger tas, eller å kunne bestemme eller påvirke "spilleregler" (lover, regler og atferdsnormer) for internasjonale forhold på ulike områder (politikk, økonomi og militære forhold osv). *Identitiv makt* betegner de påvirkningsmuligheter eller den posisjon et land har, fordi man i andre stater identifiserer seg med, eller ønsker å identifisere seg med de verdinormer og politiske målsetninger denne staten representerer. *Økonomisk makt* betegner de innflytelsesmuligheter et land har fordi det råder over, eier eller kontrollerer økonomiske goder andre stater ønsker tilgang til, eller kontroll over. *Militær makt* er de påvirkningsmuligheter et land har fordi det råder over militær styrke som kan brukes ved trusler om hel eller delvis fysisk ødeleggelse. *Diplomatisk makt* er de påvirkningsmuligheter et land har fordi det disponerer evne til å utnytte det potensiale de andre maktmidlene har på en best mulig måte.

Siden omkostningene, økonomisk og diplomatisk, ved bruk av militærmakt gjerne er størst, er dette ofte siste utvei der statsledere mener at vitale interesser står på spill. Forhandlinger, økonomisk press eller mer fordekte aksjoner kan være mindre kostnadskrevende alternativer. Samtidig vil valg av alternativ stå i et visst forhold til ressurser, erfaringer, muligheter til å lykkes, selve relasjonen mellom de involverte stater og deres gjensidige respons.

Det siste elementet i maktbegrepet er *mottakeligheten* eller responsen på ulik påvirkningsatferd. Mottakelighet er et uttrykk for sårbarhet, og sier noe om hvordan maktmidlene kan virke inn på ulike land i omgivelsene, men også hvordan virkemidler fra omgivelsene kan virke inn på en selv (Kjølberg 1998b). Det er mulig å få et inntrykk av en stats mottakelighet for press fra en annen stat ved se på ulike faktorer. Mottakelighet er for det første avhengig av hvilke *interesser* partene har. I hvilken grad deler de verdier, kultur, målsetninger og trusseloppfatninger? Grad av samsvar mellom interessene er viktig fordi det gir større mottakelighet. Mottakelighet er for det

⁷ Disse maktkategoriene bygger på begreper som dels er brukt av Holsti (1988), dels brukt av Singer og Wildavsky (1993) og av Kjølberg (1998b).

andre avhengig av landets *interne politiske stabilitet*. I hvilken grad kan for eksempel eksterne stater spille på etniske og religiøse motsetninger? Mottakelighet er for det tredje avhengig av statens *økonomiske og militære avhengighet*, samt sårbarhet i forhold til omgivelsene.

En stats sårbarhet henger sammen med hvordan dens behov er definert og om disse er tilfredsstillt. Dette gir et dynamisk aspekt fordi behovskravene kan endre seg over tid. Graden av en stats avhengighet og sårbarhet vil være bestemmende for i hvilken grad trusler, løfter, belønninger eller straff vil lykkes i å endre eller å opprettholde statens oppførsel (Holsti 1988). For svake stater i en region vil muligheten av å ha allierte, det vil si eksterne støttespillere, som er mektige nok til å yte økonomisk hjelp eller gi sikkerhetsgarantier, kunne veie opp for sårbarheten og sikre et visst handlingsrom. I motsatt tilfelle vil mangel på allierte kunne resultere i at svake stater i større eller mindre grad må avfinne seg med å bli dominert av en sterkere part. Stater som har allierte i omgivelsene er derfor mindre sårbare sammenlignet med stater som ikke har allierte.

Makt blir med andre ord et uttrykk for grad av kontroll over en annen parts mulighet til måloppnåelse. Ved å benytte en slik vid maktdefinisjon, som inkluderer staters maktbase over flere sektorer, der mottakelighet i forhold til ulike maktmidler spiller en viktig rolle, kan man oppnå en mer differensiert forståelse av staters handlingsvalg. På neste nivå er det interessant å se på hvilke strukturer som er dimensjonerende i staters omgivelser etter Den kalde krigen.

2.4 Etter kald krig – paradigmeskifte i det internasjonale systemet

Den kalde krigen hadde en klar struktur med to supermakter som stod mot hverandre og dominerte hver sin del av Europa. Buzan m fl (1990) har kalt denne situasjonen et *overleiret sikkerhetskompleks* hvor utenforstående stater dominerte en region i så stor grad at regionale sikkerhetsdynamikker så og si opphørte å fungere. I og med at den internasjonale strukturen har brutt sammen etter Den kalde krigen, har det oppstått en situasjon hvor de viktigste internasjonale, politiske aktørene søker å finne frem til et nytt samhandlingsmønster, fordi man har forlatt et *paradigme*⁸ for utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning uten at man har hatt noe nytt å erstatte det med.

Paradigme er opprinnelig et gresk ord og betyr eksempel, mønster eller forbilde. Et paradigme er et uttrykk for et felles, ofte uskrevet, sett av spilleregler mellom en definert gruppe av aktører (stater og organisasjoner) som setter rammebetingelser for hvordan et definert problemkompleks eventuelt kan bli løst (Granholm, Omang og Tjøstheim, 1995). Den kalde krigens struktur og normer for atferd representerte et slikt paradigme. Under det globale kompleks finnes videre regionale og subregionale komplekser. Ingen av disse sikkerhetskompleksene er selv-

⁸ I denne sammenhengen er paradigmebegrepet lånt fra filosofen Thomas Kuhn's teori om vitenskapelige revolusjoner ([1962]/1970). Det er også nødvendig å bemerke at Kuhn har utviklet sin teori på bakgrunn av studier av utviklingen i moderne naturvitenskap. Teorien sier opprinnelig ingenting om statsvitenskapelige problemstillinger. I følge Kuhn er paradigmer generelle teorier som består av sine egne grunnleggende begreper, enheter og spørsmål, sine egne referanser og kriterier. Konkurrerende paradigmer kan ikke sammenlignes og kan ikke bli testet ut fra en nøytral bedømmelse. Det vitenskapelige tankegodset eksisterer innenfor et paradigme, og det er bare innenfor et paradigme man kan velge mellom konkurrerende forklaringer. Han argumenterer for at vitenskapelig utvikling skjer i alternerende perioder med normal tilstand (dvs enighet om paradigmet) og perioder med vitenskapelige revolusjoner når konkurrerende paradigmer strever etter hegemoni (dvs paradigmesammenbrudd). Det er på denne måten at det skjer fremskritt i vitenskap: uten paradigmer, ingen spørsmål og ingen vitenskap.

tilstrekkelige. De kan interagere både oppover, til siden og nedover i hierarkiet. Summen av alle sikkerhetskompleksene og den måten de overlapper, interagerer eller overskygger hverandre, representerer en indre handlingslogikk som er bestemt av det konkrete paradigmet. På det sikkerhetspolitiske området kan denne indre handlingslogikken kalles *sikkerhetslogikk*. Logikken under et paradigme kan ikke uten videre overføres til et nytt paradigme, fordi et paradigmeskifte innebærer etablering av en ny logikk for interaksjon mellom aktører og stater (Granholm, Omang og Tjøstheim, 1995).

Det kan imidlertid ta tid før internasjonale aktører finner frem til et nytt samhandlingsmønster etter store internasjonale omveltninger, derfor er det langt vanskeligere å få øye på noen internasjonal struktur etter Den kalde krigen. Bortfallet av Den kalde krigens relative stabilitet og forutsigbarhet har imidlertid skapt en debatt om nye tilnæringsmåter for å analysere internasjonale forhold.

2.5 Et nytt internasjonalt paradigme – En sentrum-periferi modell

I stedet for en bipolar blokkstruktur ser man tendenser til en unipolar internasjonal struktur basert på Vesten som *sentrum* eller *kosmos*⁹ og den øvrige verden som *periferi* eller *kaos*. Forskere i Vesten, deriblant James Goldgeier og Michael McFaul (1992) og Max Singer og Aaron Wildavsky (1993) har argumentert for at en todeling av verden i henholdsvis en *sentrum-periferi*¹⁰, *kosmos-kaos* tenkning eller "*zones of peace and zones of turmoil*" er mer hensiktsmessig for å forstå og forklare internasjonale relasjoner etter Den kalde krigens blokktenkning.

Sett i lys av et slikt perspektiv så inkluderer "*zones of peace*" industrialiserte og demokratiserte stater som USA, Canada, Vest-Europa og Japan og representerer politiske, økonomiske og militære sentra preget av orden (*kosmos*) og relativ stabilitet. Den dominerende forestilling om betingelsene for sentrum er i den vestlige eller industrialiserte verden nært forbundet med et normsystem som fremhever demokrati og liberal markedsøkonomi som grunnleggende verdier (Goldgeier og McFaul, 1992). Sentrum fremstår som et ideal eller en modell fordi det er preget av rikdom, samt at det har et maktpotensiale som gjør seg gjeldende på mange områder. Det er sentrum som legger premissene og spillereglene for mellomstatlig atferd, og det er i sentrum at de viktige internasjonale beslutninger tas.

I lys av et maktperspektiv kan sentrum karakteriseres ved at det er utviklet en form for *sikkerhetsfelleskap*. Med sikkerhetsfelleskap mener Karl Deutsch m fl (1957) at to eller flere land, i sitt *forhold til hverandre*, ikke lenger vurderer bruk av militærmakt som et relevant middel for å fremme nasjonale interesser. De trekker frem en rekke forhold som kan fremme utviklingen av et sikkerhetsfelleskap, men det er spesielt tre forhold de hevder er vesentlige (Deutsch m fl, 1957). For det første må det eksistere et felles politisk verdigrunnlag, et

⁹ Kosmos er det greske ordet for "den ordnede verden" eller "orden". Kosmosbegrepet står i motsetning til kaos som i denne sammenhengen betyr den del av verden som er i uorden. Det eksisterer hele tiden et verdibetinget spenningsforhold mellom disse motsetningene, idet begrepene har sin opprinnelse i det gammelgreske kultursyn, hvor den greske kultur og det greske språk representerte kosmos og hvor det ugreske representerte kaos.

¹⁰ Johan Galtung presenterte et tilsvarende verdensbilde i 1971 i artikkelen "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research* 13 s 81-117, hvor sentrum bestod av industrialiserte stater og periferien bestod av underutviklede og økonomisk avhengige stater. Sentrum-periferi tankegangen har også vært behandlet hos Stein Rokkan som har bidratt med forestillinger om hvordan samfunnsutvikling og politiske konfliktmønstre i Europa er betinget av økonomiske og kulturelle motsetninger i en nasjon (Flora 1992).

fundament i beslutningsprosessene. For det andre bør det eksistere en gjensidig evne og vilje til å reagere på hverandres politiske behov og handlinger, uten å bruke voldsmidler. For det tredje bør det være en gjensidig forutsigbarhet med hensyn til politisk atferd. Sentrums felles verdi- og normsystem øker sjansene for at konflikter innen stater og mellom stater innen et sikkerhetsfelleskap ikke vil bli løst med militære maktmidler (Goldgeier og McFaul, 1992). Normsystemet gjenspeiler at det eksisterer et gjensidig tillitsforhold mellom aktørene. Dette betyr ikke at motsetninger ikke lenger finnes. Det vesentlige er at det eksisterer legitime kanaler for å løse disse, samt at det i all hovedsak anvendes et spekter av virkemidler hvor omfattende militærbruk ikke inngår. Det betyr heller ikke at militære maktmidler kan bli brukt, eller vurdert brukt, mot stater som ikke er en del av dette sikkerhetsfelleskapet.

"Zones of turmoil" refererer til det tidligere Sovjetunionen, Øst-Europa, det meste av Afrika, Asia og Latin-Amerika. Disse områdene er karakterisert som periferi i en sentrum-periferi sammenheng og er i langt større grad preget av uorden (*kaos*), økonomisk avhengighet, militær underlegenhet og liten innflytelse over beslutningsprosessene i det internasjonale samfunn. Periferistater er preget av avhengighet til sentrumstater og forholder seg stort sett til disse i sin samhandling med omverdenen. Det er derfor lite samhandling mellom de enkelte periferistater. Ofte kan det imidlertid være et bevisst valg fra periferistater å ikke gjøre seg avhengig av andre periferistater eller å inngå et forpliktende samarbeid med dem, til tross for at disse eventuelt kan tilby et gode, eller tilfredsstillende et behov til en lavere kostnad enn sentrum kan tilby. Statene i periferien ser med andre ord på hverandre som konkurrenter og ikke som samarbeidspartnere i forhold til sentrums oppmerksomhet. Periferistaters gjensidige avhengighet av hverandre blir derfor underordnet periferistaters avhengighet av sentrumstater. Dette kan også ses i sammenheng med lokale elites ønske om å bli "overleiret" av eksterne makter blant annet for å sikre eget maktgrunnlag (Buzan m fl, 1990). I et maktperspektiv gjenspeiler statene i periferien "svake" stater i forhold til statene i sentrum som dominerer det internasjonale systemet (Goldgeier og McFaul, 1992). Det eksisterer ikke et felles normsystem i periferien, i likhet med det som er utviklet i sentrum. Militære trusler fra nabostater og trusler fra interne grupper fortsetter å true periferistaters eksistensgrunnlag. Ekspansjon for utvidet territorium er fortsatt en tilstedeværende faktor idet periferistater ønsker å oppnå økt makt, sikkerhet og rikdom. I periferien spiller militære maktmidler derfor en langt større rolle enn i sentrum for å nå nasjonale mål.

Andre vestlige forskere har presentert lignende perspektiv. Ola Tunander (1997b) hevder at det ser ut til at Den kalde krigens deling mellom "den frie verden" og "det onde imperiet" har blitt erstattet av et maktpolitisk hierarki av konsentriske sirkler som strekker seg ut fra et sentralt vest-europeisk kosmos, hvor Brussel eller andre vest-europeiske hovedsteder regnes som sentrum, til mer kaotiske regioner i periferien. Denne tolkningen hevder at *venn-fiende* delingen i en europeisk kontekst er erstattet av en *kosmos-kaos* deling som skiller kosmos, som består av EU eller NATO, fra et kaotisk Øst-Europa og Russland. Wæver (1997) bruker en imperie-metafor for å beskrive den nye tendensen. Han trekker en parallell mellom et Europa av konsentriske sirkler og visse historiske imperier, der en rekke mer eller mindre uavhengige kongedømmer var dominert av ett sentrum - keiseren. Imperiemetaforen legger vekt på sentralitet, orden og innflytelsessfære, og ikke hovedsaklig på territoriell kontroll og nasjonale særtrekk.

Det er viktig å være klar over at sentrum-periferi begrepene illustrerer en idealtypisk, abstrakt modell. Med dette menes at den ikke fremtrer i rendyrket form, men at den har større eller mindre likheter med det paradigmet som danner grunnlaget for utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning. Det er ikke nødvendigvis slik at begrepsapparatet samsvarer helt med hvordan virkeligheten er eller hvordan den fungerer, men det kaster lys over hvordan beslutningstakere hos sentrale aktører som USA, EU og Russland oppfatter den. Videre er begrepene *relative*, i den betydning at et område som fremstår som periferi i en sammenheng kan representere sentrum i en annen sammenheng. Det at ett verdisystem har preget sentrum-periferi dualismen er ikke ensbetydende med at det ikke eksisterer andre regionale og sub-regionale sentrum-periferi relasjoner som er knyttet opp i andre verdisystem. Vestlige ideer om demokrati, markedsøkonomi og menneskerettigheter kan i mange land føre til frykt for kaos fordi interne og eksterne pressgrupper bruker slike ideer i forsøk på å omforme samfunnet. Russlands forhold til det vestlige verdisystem er preget av ambivalens, selv om man offisielt går inn for disse prinsippene er det mange i Russland som setter likhetstegn mellom demokrati, kapitalisme og kaos. Spesielt dersom disse verdiene gis det innhold de har i Vest.

Sett fra Vesten representerer Russland en periferi preget av ustabilitet og politisk uro, en kaosutfordring, som igjen kan føre til at det er vanskelig å forutsi fremtidig politisk utvikling. I kraft av et ønske om å være stormakt, er imidlertid ikke Russland tilfreds med denne posisjonen og ønsker å skape sin egen innflytelsessfære - sitt eget "russiske imperium", med "det nære utland" som en periferi og med "Roma" i Moskva (Tunander 1997a). I forholdet til SUS, er det Russland som fremstår som et kosmos og Moskva som sentrum, med konsentriske sirkler av dominans og innflytelse. Sett med russiske øyne representerer Russland derfor et alternativt ordnet sentrum som står for verdier som er annerledes og ikke mindreverdige i forhold til Vesten. I tillegg representerer Russland, sett fra Vesten, et alternativt maktsentrum, særlig på det militære området, som man ikke kan la være å ta hensyn til. Den europeiske politiske struktur kan med andre ord både sees på som en unipolar sentrum-periferi struktur, med Russland plassert i periferien, og som en bipolar struktur med to sentre med hver sin periferi.

2.5.1 En ny sikkerhetslogikk

Statene i en internasjonal struktur vil tendere til å føre en politikk som er i samsvar med *strukturens logikk* dersom de vil oppnå sine politiske mål. Dette gjelder også på det sikkerhetspolitiske området, slik at hver struktur vil utvikle sin sikkerhetslogikk (Wæver 1992). I et bi- og eller multipolart system er det for eksempel maktbalanse som er sikkerhetslogikken. Sikkerhetslogikken under Den kalde krigen var preget av *maktbalanse* og en *null-sum tenkning*, der gevinst for en part skjedde på bekostning av annen, og hvor stormaktsinteressene *overleiret* alle nivåer, fra det regionale til det globale. Øst-Vest dimensjonen medførte at *interessesfærer* og *territoriell kontroll* fremstod som retningsgivende for supermaktenes orientering. I lys av hvordan de ulike sikkerhetskompleksene fungerer er det derfor nyttig å se på hvilken sikkerhetslogikk som gjør seg gjeldende, hvilke nasjonale interesser som blir sett på som vitale hos de parter som er del av det enkelte sikkerhetskompleks, og hvilke midler som blir sett på som relevante og legitime for å hevde disse interessene.

Sentrum-periferi strukturens sikkerhetslogikk er i utgangspunktet forskjellig fra den som gjør seg gjeldende i andre internasjonale strukturer, idet den representerer en type orden-uorden eller

kosmos-kaos tenkning. Frykten for dette kaos skaper sikkerhetspolitiske utfordringer utover de rent militære som kan svekke sentrums posisjon og stabilitet. Et sentrum-periferi system forutsetter derfor en felles interesse av å opprettholde det politiske sentrum, samt evne og vilje til forsvare dette sentrum mot interne og eksterne utfordringer (Singer og Wildavsky, 1993).

Internt kreves det at de krefter eller stater som utgjør sentrum prioriterer det å opprettholde og styrke sentrum så høyt at de er villige til å gi avkall på å fremme interesser som kan virke destabiliserende på samholdet i sentrum. Eksternt frykter sentrum at trusler fra periferien og konflikter i potensielt ustabile deler av verden skal få konsekvenser for og true det ordnede samfunnets stabilitet og kvalitet. Utfordringene som genereres fra periferien kan være av svært ulik karakter; fra væpnede konflikter, fare for spredning av masseødeleggelsesvåpen, via forskjellige former for internasjonal terrorisme, internasjonal kriminalitet, illegal innvandring, til utfordringer relatert til ressurs- og miljøproblemer. De siste utfordringene kommer riktignok i like stor grad fra sentrum selv, som fra periferien. I lys av dette kan sentrum-periferi paradigmet ses i sammenheng med en utvidet sikkerhetsforståelse.

2.5.2 Sentrums forhold til periferien

Hvordan forholder det ordnede sentrum seg til det som sentrum selv oppfatter som periferi? Sett fra sentrum er det tre hovedstrategier som kan brukes for å håndtere utfordringer fra periferien. Dette kan skje gjennom *integrasjon*, *påvirkning/inngripen* og *skjerming* (Kjølberg 1997). Ved integrering søker sentrum å inkorporere deler av periferien, for på denne måten bedre å kunne håndtere de utfordringer denne representerer. Ved påvirkning søker sentrum å endre situasjonen i den aktuelle del av periferien slik at den i mindre grad representerer en fare eller utfordring. Ved skjerming søker sentrum på ulike måter mer passivt å beskytte seg mot farer og utfordringer. Ingen av disse strategiene vil imidlertid finnes i rendyrket form. Stater vil spille på ulike strategier i ulike sammenhenger, avhengig av hva de forventer å oppnå. Ethvert valg av strategi vil bygge på en vurdering som er basert på samspillet mellom *ambisjoner*, *evne*, *mottakelighet* og oppfattede *kost-nytte vurderinger*.

Kostnadsvurderinger i forbindelse med en mulig integrering står i motsetning til null-sum tenkningen som preget Den kalde krigen. Ut fra blokkstrukturens sikkerhetslogikk var integrering av nye områder et mål i seg selv fordi man da mente å ha styrket sin relative posisjon overfor motparten. I et sentrum-periferisystem eksisterer det ingen slik motpart. Integrering som et middel i utenriks- og sikkerhetspolitikken er noe som vektlegges i forhold til sentrums kostnadsvurderinger. Ved integrering knytter man deler av periferien tettere til sentrum og tar på denne måten også ansvar. Man vurderer kostnadene ved å integrere som mindre enn kostnadene ved å la være. Sentrum påtar seg å være med på å utvikle det området som skal integreres, slik at det på lengre sikt kan nå opp til et økonomisk og samfunnsmessig nivå som er sammenlignbart med sentrums. Til tross for at den langsiktige målsetning, sett fra sentrum, er integrering, så er det likevel ikke sikkert at denne strategien fremstår som attraktiv på kort sikt. Kostnadene ved integrering kan fremstå som langt mer presserende og derfor komme til å dominere den politiske dagsorden. Kostnadene er delvis av økonomisk karakter, men sentrum vil også, på kort sikt, risikere å bli sterkere utsatt for de kaosproblemer som genereres fra det område av periferien som er i ferd med å integreres. Ved integrering av nye områder i sentrum er det sannsynlig at sentrum i en del sammenhenger må være villig til å dele innflytelse i beslutningsorganene med

nye aktører. Dette kan både gjøre det politiske samarbeidet vanskeligere og gjøre det vanskelig å komme frem til konsensus. I tillegg kan dette gjøre det mer problematisk å gjennomføre en tettere integrasjon i de sammenhenger der det er ønskelig (Kjølberg 1997).

Påvirkning/inngripen er en annen aktuell strategi i forhold til stater i periferien som det kan være problematisk å integrere i første omgang, enten fordi de ikke deler sentrums verdigrunnlag eller fordi det blir for kostbart. Denne strategien kan ha som hensikt å legge forholdene til rette for integrasjon på lengre sikt og på denne måten minske integreringskostnadene. Den kan også ses på som en mer langsiktig strategi hvor det å fremme samarbeid og å hindre problemer fremstår som et mål. Påvirkning kan gjennomføres med et bredt spekter av politiske, økonomiske og militære virkemidler. Sentrum kan stimulere periferien til utvikling ved å støtte etablering av politiske, økonomiske og sosiale institusjoner, ved å yte økonomisk bistand og ved å bygge opp et forsvar. En annen mulighet er at sentrum kan gripe direkte inn i lokale konflikter i periferien med militære maktmidler for å prøve å skape fred eller for å fjerne trusler (Singer og Wildavsky, 1993). Militær inngripen er imidlertid bare en aktuell strategi når sentrums vitale interesser er truet, eller når det fare at for at konflikter i periferien også vil spre seg til sentrum.

Skjerming er den tredje strategien for å møte kaosutfordringer fra periferien. Hensikten med denne ambisjonen er å etablere en grense mellom sentrum og utgangspunktet for kaosutfordringene i periferien. Denne grensen kan både være av fysisk karakter, i form av regelverk og kontroll, eller mental ved at sentrum ikke ønsker eller ikke kan engasjere seg i periferiområdets problemer. Kulturell avstand og økonomiske forskjeller spiller en viktig rolle i denne sammenhengen. En stor grad av skjerming kan imidlertid virke negativt inn på samarbeidsrelasjoner med de land som sentrum skjærer seg mot. Jo viktigere dette samarbeidet er, jo mer ødeleggende kan skjermingen være (Kjølberg 1997). Vestens forhold til Russland er illustrerende i denne sammenhengen. Både vestlig påvirkning i områder Moskva anser som russisk interessesfære og en for høy grad av skjerming mot Russland vil kunne ødelegge for samarbeid mellom Vesten og Russland, eventuelt vil muligheten for konflikt bli større.

2.5.3 Periferiens forhold til sentrum

Sentrum-periferi dimensjonen er kontroversiell som bilde på den internasjonale sikkerhetspolitiske strukturen som synes å tre frem, fordi den er så tett knyttet til ett verdisystem. Denne typen tenkning er i sitt utgangspunkt *normativ*. Dette innebærer blant annet at stater som ønsker å bli tatt alvorlig i det internasjonale samfunn bør tilpasse seg dette normsystemet. Statene i sentrum er imidlertid i utgangspunktet lite interessert i statene i periferien. Det å sikre seg støtte og allierte i periferien fremstår ikke lenger som et viktig mål for stater i sentrum. En konsekvens av dette er at stater som får påført betegnelsen periferi blir marginalisert og får interesse bare dersom de på en eller annen måte truer en stormakts vitale interesser eller har en konkret, strategisk vare å tilby, for eksempel olje (Singer og Wildavsky, 1993).

Dette fører også til at stater i sentrum ikke lenger engasjerer seg i periferien i like stor grad som før. Svake stater i periferien kan risikere å bli dominert av regionale stormakter, hvis ikke de lykkes i å fange sentrums interesse. Periferistater kan ha sikkerhetsbehov som ofte er mer presserende enn sentrums (Kjølberg 1997). Det er derfor viktig å se på hvilke strategier periferien kan ha for å oppfylle sine forventninger i forhold til sentrum. Samme hovedprinsipp

som for sentrums strategier i forhold til periferien, gjelder også for periferien i dens relasjoner med sentrum. Hovedstrategier for stater som ligger utenfor sentrum er derfor også *integrasjon*, *påvirkning* og *skjerming* eller *isolasjon*. En vurdering av *ambisjoner*, *evne*, *mottakelighet* og *kostnader* vil i likhet med sentrums vurderinger være avgjørende for periferiens valg av strategi. Disse strategiene vil imidlertid ikke fremtre i rendyrket form i praktisk politikk, men man vil finne forskjellige kombinasjoner avhengig av situasjonen som belyses.

Ved integrasjon søker en del av periferien i så stor grad som mulig å få en sterkere tilknytning til sentrum, slik at normer for mellomstatlig atferd som dominerer i sentrum også utvides til å gjelde i periferien. Motivet for dette kan være at periferien ønsker å få adgang til markeder og ressurser i sentrum, eller å oppnå sikkerhet og beskyttelse gjennom integrasjon. Som vi har sett er det ikke alltid i sentrums interesse å integrere periferistater. Det er heller ikke sikkert at sentrum kan oppfylle de forventningene som periferien har. Integrering innebærer også å åpne seg for sentrum og dets verdier, men disse samsvarer imidlertid ikke alltid med de verdier den enkelte periferistat står for. Tap av selvråderett eller autonomi og den nasjonale egenart kan bli sett på som truet (Kjølborg 1997).

Ved påvirkning søker en del av periferien å få tilgang til sentrums beslutningsorganer selv om den ikke er en del av disse. For å få tilgang kan periferistaten enten prøve å påvirke aktører som er en del av sentrum eller den kan hevde at den har kvaliteter eller egenskaper som sentrum kan tjene på å ta hensyn til. Periferistaten kan også så langt det er mulig søke å tilpasse sin politikk til den politikken som sentrum fører. Ved å føre en tilpasningspolitikk vil det kunne være lettere å oppnå en fremtidig integrasjon, samt at kostnadene ved å stå utenfor vil minske. Ved skjerming forsøker området i periferien i størst mulig grad å isolere seg fra et sentrum, men ikke nødvendigvis fra andre sentra.

2.6 En sikkerhetspolitisk dualisme i Europa

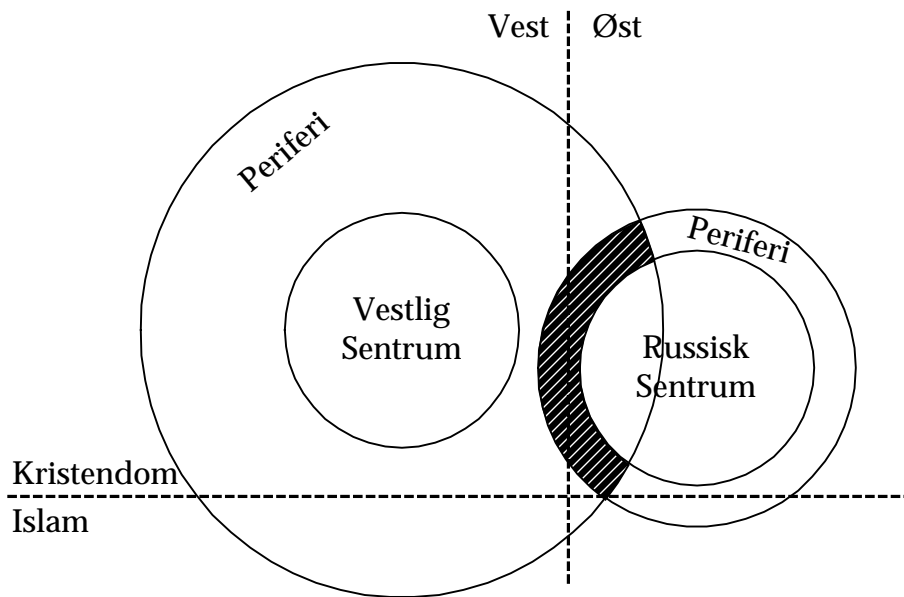
I Europa er imidlertid ikke sentrum-periferi modellen den eneste strukturende dimensjonen. Utviklingen i europeisk politikk på 1990-tallet har på mange måter reaktivert øst-vest dimensjonen i Europa. Frykten for en ny blokkdeling i Europa, en "kald fred" med Russland som sentrum i en ny redusert "østlig blokk" er en relevant og tidvis presserende faktor. Dette har sikkerhetspolitiske konsekvenser fordi faren for en ny øst-vest konfrontasjon og muligheten for militære konflikter med Russland fremdeles preger sikkerhetstenkningen. En bipolar vennfiende struktur, og det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet med hovedvekt på militære trusler gjør seg igjen sterkere gjeldende. Todelingen av Europa var ikke bare et resultat av Den kalde krigen, men også av lange historiske tradisjoner som går flere hundre år tilbake. Disse har sin årsak i både språklige, religiøse, kulturelle, økonomiske og maktpolitiske motsetninger (Davies 1997).

I sikkerhetsmessig sammenheng representerer todelingen av Europa motsetningen mellom Russland og NATO. Motsetningen er viktig for stater som blir sett på som periferi både i forhold til et vestlig og et østlig sentrum, fordi det eksisterer en dobbelt russisk trussel. På den ene siden ser de fremdeles på Russland som en klassisk militær trussel eller fare som skyldes frykten for et mulig sterkt, nasjonalistisk og aggressivt Russland. På den andre siden representerer Russland en "kaostrussel" ved at landet er så svakt, men samtidig så stort at oppløsnings-tendenser kan true hele Europa. Russland er imidlertid også en partner både på det økonomiske

og politiske området. Økonomisk ved at Russland er marked for omverdenens varer og en leverandør, hovedsaklig av råvarer. Politisk sett ved at en stabil sikkerhetsorden i Europa, både globalt og regionalt er avhengig av Russland som medspillere og ikke som motpart. Statene i Vestens og Russlands overlappende periferi er derfor delvis preget av en annen sikkerhetslogikk og trusseloppfatning enn den som gjør seg gjeldende i de viktige NATO-landene og i EU. De vestlige stormaktene legger derimot mindre vekt på den russiske militære trussel og er mer opptatt av de utfordringer Russland som periferi medfører.

Russland derimot tenker i langt større grad i øst-vest termer i sitt forhold til Europa enn det Vesten gjør i sitt forhold Russland, til tross for at det også i Russland er lange tradisjoner i å betrakte Russland som en tilbakestående periferi i forhold til Vesten (Neumann 1997a). Skal Russland se på seg selv som en periferi i Europa og ha integrering som mål, eller skal Russland se på seg selv som et selvstendig *eurasiatisk* sentrum, som fremstår som et alternativ og en konkurrent til Europa? Russlands tvisyn i synet på seg selv, som både sentrum og periferi, er dermed ikke et nytt fenomen. Fra 1991 frem til midtveis i 1992 var det de som så på Russland som en periferi med integrasjon i Vesten som mål, som dominerte russisk utenrikspolitisk tenkning. I ettertid har de som ser på Russland som et alternativt sentrum fått en mer dominerende plass. Den relative betydning av disse to syn endres imidlertid til stadighet, delvis som et resultat av hvordan man i Moskva vurderer Vestens holdning til Russland. Russland preges også av en sentrum-periferi tenkning i forhold til sin egen periferi, "det nære utland". I forhold til for eksempel Hviterussland og Ukraina, er det Russland som representerer sentrum og Hviterussland og Ukraina som representerer periferien.

Den internasjonale struktur som har avtegnet seg etter Den kalde krigen er i stor grad preget av sentrum-periferi tenkning. Selv om diskusjonen ovenfor viser at sentrum-periferi dimensjonen har en dominerende forklaringskraft i Vesten og påvirker måten å tenke på generelt, gir ikke den europeiske sikkerhetspolitiske strukturen noen entydige signaler til aktørene. Dette fører til at sentrum-periferi modellen kun er *en* av flere dimensjoner som kan gi innsikt i den utenrikspolitiske- og sikkerhetspolitiske tenkningen i Europa. Østover i Europa eksisterer det fremdeles sterke innslag av øst-vest tenkning. Øst-vest dimensjonen er med andre ord stadig aktuell for å forklare hvordan Russland tenker i forhold til Vesten og de tidligere sovjetstatene, men også hvordan stater i Vesten og det tidligere Øst-Europa forholder seg til Russland. Øst-vest dimensjonen aktualiseres når ulike sentra oppfattes å stå mot hverandre, og når periferistater blir overlappende interessesfærer som sentrene strides om. Det som fremstår som avgjørende for mulige fremtidige konflikter, er derfor hvordan de ulike aktørene velger å definere sine sikkerhetsinteresser, og i hvilken grad disse vil være motstridende eller sammenfallende. Det eksisterer derfor et dobbelt sett av sikkerhetstenkning i disse områdene. Dette illustrerer at det finnes to modeller, både en "ny" dominerende sentrum-periferi modell og en "gammel" øst-vest modell i tillegg, som sammen bidrar til å gi et mer helhetlig bilde av den utenrikspolitiske- og sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa (jf figur 2.1). Dynamikken i den internasjonale strukturen oppstår når stater spiller på og aktualiserer ulike dimensjoner i ulike sammenhenger, avhengig av hvem de forholder seg til og hvilke mål de har. Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Europa og sin egen periferi, etter Den kalde krigen kan derfor best beskrives i lys av både sentrum-periferi og øst-vest dimensjonene.



Figur 2.1 Modell for sikkerhetstenkning etter Den kalde krigen.¹¹

3 HISTORISK BAKGRUNN I DET SLAVISKE TRIANGELET

Russlands, Hviterusslands og Ukrainas utenrikspolitiske prioriteringer er nært knyttet til og vil i stor grad avhenge av statenes historiske tradisjon og av den nasjonale identiteten som har utviklet seg gjennom århundrene.

3.1 Historie

Historisk og befolkningsmessig sett utgjør Russland, Hviterussland og Ukraina en del av det østslaviske kjerneområdet hvorfra slaviske stammer fra 500-tallet og utover spredte seg i alle retninger. Alle de tre østslaviske statene har felles historisk utgangspunkt i Kiev-staten (Kievskaja-Rus ca. 860-1240). I følge den russiske nasjonale opprinnelsesmyte er det en klar historisk kontinuitet fra Kiev-staten til Moskva-staten, som etter mongolenes herredømme utviklet seg til Russland. Russiske og sovjetiske historikere har derfor hevdet at Moskva-riket og deretter Russland er Kiev-Rus rettmessige historiske arvtaker. Mens Russland ønsker å monopolisere denne arv ved å legge vekt på en historisk kontinuitet fra Kiev-Rus til Moskva, legger Ukraina vekt på det geografiske elementet, og ser på kosakktradisjonen som en gjenopprettelse av denne historiske arv (Oldberg 1998). Hviterussland følger derimot linjen via de russiske fyrstedømmer i nord og storfyrstedømmet Litauen som de hevder "egentlig" var hviterussisk, spesielt i sin kultur (Törnquist 1997).

De tre øst-slaviske nasjonene, russere, hviterussere og ukrainere har i utgangspunktet flere felles faktorer som binder dem sammen. De har nært beslektede språk, de er alle preget av den gresk-ortodokse kristendom og den kommunistiske ideologi i dens sovjetiske form, og de har alle vært en del av Rus-riket, det russiske imperium og Sovjetunionen (Kremen 1997).

¹¹ Denne modellen bygger på en modell av Kjølberg (1999). Det skraverte området illustrerer Russlands og Vestens overlappende periferi.

Det er imidlertid også forskjeller som fører til at disse tre nasjonene har ulikt forhold til hverandre og til omverdenen. En ulikhet er at Russland har vært og er en europeisk stormakt som har vært i stand til å påvirke og kontrollere sine omgivelser, mens Hviterussland og Ukraina gjennom århundrene har vært underlagt fremmede stormakter. I Hviterussland og Ukraina ble de vestlige deler, og særlig eliten del av den "vestlige" kultur. Russlands territoriale utvidelser som følge av de polske delingene i perioden 1772-1795, brakte de fleste hviterusserne og ukrainerne under russisk herredømme. En annen ulikhet er at Hviterussland og Ukraina har få og svake statstradisjoner, mens Russland har en kontinuerlig og sterkere statstradisjon. Dette har igjen ført til en annen viktig forskjell ved at Hviterussland har en svak nasjonal identitet, idet nasjonen fremstår uten en nasjonal overklasse og en historisk-politisk ramme eller "mytologi" som motiverer og legitimerer politiske handlinger. Russland derimot har en sterkere, historisk, nasjonal identitet, mens Ukraina inntar en mellomposisjon.

3.2 Nasjonal identitet i Russland

Historisk sett er Russlands forhold til Europa et omstridt spørsmål. Hva er det som skiller Russland fra og hva er det som forener det med hovedtrekkene ved den europeiske kulturkretsens utvikling (Egge 1993)? Russland har tradisjonelt sett på seg selv både som en del av Europa, og som en fremmed i forhold til Europa, en eurasiatisk stat med en spesiell kultur og misjon (Davies 1997, Oldberg 1997a). Det vil bli forsøkt å belyse dette ut fra hovedelementer i to historiske perspektiv. Det ene perspektivet argumenterer for at Russland er spesielt og at det er eurasiatisk. Dette er to faktorer som gjerne blir sett i sammenheng. Det andre perspektivet ser på den europeiske tradisjonen i russisk historie. Ambisjonen er at kombinasjonen av disse to perspektivene vil fremstille splittelsen og kompleksiteten i den russiske identiteten og historiske arven, og at dette kan tjene som bakgrunn for den videre analysen.

3.2.1 Russlands eurasiatiske, messianistiske tradisjon

Det er spesielt tre nasjonale identitetsfaktorer som er viktige for den russiske nasjonale identitet. Den første er ortodoksi, den andre er autokrati og den tredje er imperium. Michael Cherniavsky (1975) hevder at disse essensielle elementene fungerer som "kjemiske stoffer" som kan kombineres slik at blandingen ser forskjellig ut til ulike tider, men at de sammen er et uttrykk for en politisk kultur.

Et argument for at Russland er fremmed i forhold til Europa er at den første russiske statsdannelsen i Kiev Rus' ble kristnet fra Bysants rundt år 1000 og utviklet derfor øst-romerske kristne tradisjoner. Det ortodokse verdenssyn skilte seg fra vest-romersk kristendom ved at det ble lagt vekt på enhet, fellesskap og kollektivismen til forskjell fra mangfold og individualisme, som ble vektlagt i vest. Ved å adoptere kirkeslavisk som det liturgiske og litterære språk, valgte Russland å stå utenfor det øvrige europeiske kulturfellesskapet, der latin var sentralt. Isolasjonen fra vest har gitt den russisk ortodokse kirke et sterkt nasjonal preg og særegne symboler. Et sentralt nasjonal-religiøst symbol er myten om Det Hellige Russland, Guds utvalgte land - *Svjataja Rus'*.

En annen viktig faktor er at russerne var isolert fra Europa i mer enn to hundre år, fra 1240 til 1452 (Vernadsky 1959), under mongol-tatarenes herredømme. I løpet av denne tiden ble Moskva, hvis fyrster samlet inn skatter for khanen, den ledende russiske staten. Mongol-tatarene

lærte Moskva-riket brutale styringsmetoder og bidro til fremveksten av despoti og autokrati i Russland. Russerne tilegnet seg med andre ord mye av den mongolske politiske kultur. Mongolene representerte et samfunn der herskeren hadde absolutt makt, og befolkningen ble sett på som redskaper som stod til herskerens disposisjon. Mongolenes samfunn var også bygget opp omkring den enkeltes lojalitet overfor kollektivet, og dette ble overtatt av russerne. Det russiske landsbyfelleskapet, *mir*, er det fremste eksempel på dette.

Russland utviklet den imperialistiske og messianistiske tradisjonen fra Det bysantinske imperiet. Etter kirkemøtet i Firenze i 1439 gikk den katolske og den gresk-ortodokse kirken sammen i felles kamp mot muslimene, mens den russisk-ortodokse kirken fordømte denne kirkeunionen. Da Konstantinopel falt for tyrkerne i 1453, etablerte Moskva-Russland et selvbylde som det eneste sanne ortodokse land i verden, den eneste kilde til frelse for menneskeheten (Cherniavsky 1958; Kommisrud og Svartdal, 1992). I denne sammenhengen hadde herskeren en helt spesiell plass som guddommelig. Tsaren var bindeledd mellom Gud og folket og styrte landet velsignet av Gud. Russland var utpekt som arvtaker av verdensherredømmet, metropolen ble flyttet fra syd til nord, til det hellige Rus'. Begrepet Svjataja Rus', Russland som Guds utvalgte land, impliserte dermed at Russland ikke bare var en guddommelig stat, men også et ortodokst imperium, Det tredje Rom (Zernov 1971).

Kirkemøtet i Firenze og Konstantinopels fall falt i stor grad sammen med sentraliseringen av Russland på 1400-tallet og frigjøringen fra tatar okkupasjonen. Imperiebyggingen begynte umiddelbart etter Russlands samling. Siden det 15. århundret har Russland stadig ekspandert, og ved å kolonisere Sibir i løpet av det 16.- og 17.- århundret ble Russland geografisk sett, en eurasiatisk stat (Oldberg 1997a). Den russiske ekspansjonen har skapt en multinasjonalt statsdannelse ved at Russland gradvis har inkorporert mange ikke-russiske folk og områder. Siden russisk ekspansjonisme var nært knyttet til autokrati, har Russland ofte spilt en dominerende og undertrykkende rolle i ikke-russiske regioner. Militær ekspansjon tjente som en søken etter sikkerhet og bidro til intern utvikling, samtidig som intern konsolidering la grunnlaget for ytterligere territoriell ekspansjon (Oldberg 1997a). De russiske erobringene var preget av stormaktspolitikk, men til forskjell fra andre europeiske stormakter, som erobret oversjøiske områder, ekspanderte Russland ved å utvide territoriet. Dette forsterket landets behov for å markere seg som politisk stormakt og sin egenart i forholdet til Europa.

3.2.2 Russlands europeiske arv

Russland har imidlertid også vært sterkt påvirket av og hentet impulser fra Vesten. Forholdet til Vesten har spilt en betydningsfull rolle for den russiske nasjonale identiteten, idet den har vært preget av et behov for å definere nasjonen i gråsonen mellom øst og vest.

Argumenter som peker på at Russland er en integrert del av Europa, er for det første at russere først og fremst er et indo-europeisk folkeslag og kristne. Sammen med Vesten deler Russland en felles kristen arv, noe som i et historisk perspektiv har større betydning enn at russere tilhører en egen trosretning (Egge 1993). Russeres språk og kultur har mer slektskap til Europa, enn til asiatiske "høykulturer". Geografisk ligger det meste av Russland i Asia, men størstedelen av befolkningen har vært konsentrert vest for Ural-fjellene. Russerne har sammen med andre slaviske folkeslag alltid dominert staten.

For det andre har Russlands handelsforbindelser med andre europeiske land og dets diplomatiske og militære engasjement i Europa hatt stor betydning for landets utvikling. Russiske herskere, som har vært karakterisert som despotiske og imperialistiske, har vekslet mellom å isolere seg fra Vesten og konsentrert seg om ekspansjon mot øst og sørøst, og å orientere seg vestover, til dels bevisst for å åpne landet for vestlig innflytelse (Egge 1993). Russland under Peter den Store gjorde store fremskritt, og han har fremstått som en modell for vestorienterte russere siden. Peter startet med å modernisere og europeisere Russland, blant annet ved å reformere og styrke de sivile og militære administrasjonene etter vest-europeiske modeller. Russlands marine ble etablert av Peter den Store. Han brøt kirkens makt og undergravet plattformen for den religiøse herskermyten. Videre grunnla han en ny hovedstad ved Østersjøen, St.Petersburg, som et vindu mot Vesten, i stedet for Moskva som var en innlandshovedstad (Oldberg 1997a). Fra og med Peter den Stores regjeringstid var Russland en aktiv deltaker i det europeiske statssystemet (Davies 1997).

3.2.3 Russlands syn på Hviterussland og Ukraina

Russerne er generelt preget av å ha dominert og bygget opp et *imperium*, tsar-Russland og Sovjetunionen, som både var europeisk og asiatisk (Oldberg 1998). Russerne har derfor vanskelig for å akseptere de andre østslaviske nasjonene, hviterussere og ukrainere, som egne og likestilte nasjoner, blant annet på grunn av felles historisk basis i Kiev-Rus og nære språklige, kulturelle og religiøse forbindelser (Wilson 1997). De to øst-slaviske nasjonene ble derfor i motsetning til andre nasjoner i det russiske imperiet, ikke sett på som egne nasjoner. De språklige og kulturelle forskjeller som eksisterte mellom russere på den ene siden, og hviterussere og ukrainere på den andre, skyldtes sett fra et russisk synspunkt en midlertidig vestlig påvirkning, som kunne motvirkes og fjernes gjennom en bevisst "russifiseringspolitikk". Deres egenart ble ikke respektert samtidig som den ble forsøkt utvisket. Hviterussland og Ukraina ble sett på som "yngre brødre" av "storebror" Russland (Burant 1995). I tillegg ble de bevisst trukket inn i den russiske statsbyggingen som "juniorpartnere" til "stor-russerne". Ukraina ble i tillegg regnet som "Lille-Russland" i det russiske imperiet. Mange russere ser derfor på hviterussere og ukrainerne som en slags russere, og ikke som distinkte nasjoner. Russerne har betraktet hviterussisk og ukrainsk språk som russiske dialekter. Mentalt sett er det derfor vanskelig for Russland å se på Hviterussland og Ukraina som selvstendige stater. I forhold til Ukraina har dette vært spesielt problematisk. Siden Russlands historiske røtter også ligger i Ukraina, blir et Russland uten Ukraina sett på som en amputering av Russlands historie og et slag mot landets selvrespekt (Karaganov 1997).

3.3 Nasjonal identitet i Hviterussland

Historisk sett var Hviterussland en del av det gamle Kiev-riket og har felles historisk utgangspunkt med både Russland og Ukraina. Etter den mongolske invasjonen i 1240 søkte de områdene av Kiev-Rus som i dag utgjør Hviterussland, beskyttelse av det voksende litauiske storfyrstedømmet. Denne kristne øst-slaviske befolkningen, kalt *rutheni*, fikk etterhvert en viktig administrativ og kulturell rolle i det stadig voksende litauiske imperium. Denne rollen var så viktig at enkelte nasjonalistiske hviterussiske historikere betrakter den litauiske stat som hviterussisk, og dermed som utgangspunkt for sin "nasjonale myte", i konkurranse med den tilsvarende litauiske (Törnquist 1997).

I 1385 antok imidlertid den litauiske storfyrsten Jagiello den katolske kristendommen for å kunne gifte seg med den polske tronarvingen. Resultatet ble først en polsk-litauisk personalunionen, og deretter enhetsstat (1569), hvor polsk språk og katolsk religion ble dominerende. Hviterussisk mistet etter hvert sin status som administrasjonsspråk, og adelen ble "polonisert" (Burant 1993). Den lokale ortodokse kirke ble i 1596 underlagt paven og ble til den "unierte" kirke. Dermed fikk den hviterussiske nasjon en stadig mer splittet identitet. Før 1569 hadde det vært to *politiske* nasjoner, den polske og den litauiske, hvor hviterusserne var en del av den litauiske. Etter 1569 var det bare én politisk nasjon, den polske, hvor "polsk" ikke var noe etnisk begrep, men etter hvert også fikk et kulturelt innhold ved siden av det politiske, fordi den litauisk-hviterussiske overklassen ble polonisert (Törnquist 1997). "Hviterussisk" hadde nå bare et geografisk innhold, fordi bøndene ikke hadde noen nasjonal identitet, bare lokal og religiøs (ortodoks/uniert) (Burant 1993). Dette var situasjonen da Hviterussland gjennom Polens tre delinger (1772-1795) ble underlagt Russland.

Hviterussland har derfor i praksis ikke hatt en tradisjon som egen statsdannelse, idet landet har hatt en splittet språklig, religiøs og kulturell identitet i skjæringspunktet mellom Russland og Polen. I motsetning til Russland og Polen kan Hviterussland derfor ikke vise til en kontinuerlig nasjonal identitet. Med unntak av de provisoriske statsdannelsene mellom 1918 og 1920 eksisterte det ingen hviterussisk stat før 1991. Denne korte uavhengighetsperioden var imidlertid ikke tilstrekkelig til å etablere relevante institusjoner og til å forme nasjonale holdninger, eller legge grunnlaget for en nasjonal identitet og en uavhengig stat. I den grad det har eksistert en selvstendig, nasjonal selvbevissthet har den stort sett vært begrenset til en liten *intelligentsia*, idet den har hatt liten mulighet til å utvikle seg (Brandt-Hansen, Kjølberg og Røksund 1997).

3.4 Nasjonal identitet i Ukraina

Den ukrainske statstradisjonen tar også utgangspunkt i Kiev-Rus. Det er imidlertid perioden etter Kiev-statens fall som har vært gjenstand for ulike historiske fortolkninger mellom Ukraina og Russland. Ukraina bestrider ikke den historiske kontinuiteten fra Kiev-Rus til Moskva-staten, men ukrainerne hevder at Moskva-staten ikke var den eneste som fortsatte tradisjonen etter Kiev-staten (Oldberg 1998). Ukrainske historikere hevder også at det eksisterte en egen slavisk folkegruppe rundt Kiev før Kiev-riket. Historikerne understreker at denne nasjonen representerer en kontinuitet til de nåværende ukrainere, mens russerne er etterkommere av stammer lenger nord, som bare spilte en marginal rolle i Kiev-staten (Wilson 1997).

Hva er Ukraina og hva er genuint ukrainsk? Ukraina har i flere århundrer vært dominert av andre makter, mongoler, senere litauere, polakker, østerrikere og russere. Ukrainas historiske erfaringer er preget av undertrykkelse både fra vest og fra Russland. I et historisk perspektiv har ukrainsk selvstendighet bare eksistert i to korte perioder. Den ene var kosakkenes statsdannelse fra 1648-1654, og den andre var fra 1918-1922. Ukraina hadde derfor bare en høyst begrenset uavhengighetstradisjon å bygge på da det erklærte seg uavhengig i august 1991. Videre fikk Ukraina sine territorielle grenser da det var en del av en annen stat. Til forskjell fra andre post-kommunistiske stater, som Polen og Litauen, som i stor grad har fått sine statsgrenser på grunnlag av en etnisk basert nasjonalisme, stod Ukraina, i likhet med Hviterussland, overfor to presserende utfordringer da landet fikk sin selvstendighet. Den ene var å etablere et

institusjonelt grunnlag for å skape en ny ukrainsk stat, men det var også viktig å etablere en felles forståelse av hva som var den ukrainske nasjonen (Wilson 1997).

Selv om tilløpene til ukrainsk selvstendighet har vært kortvarige, er det likevel på tross av dette blitt forsøkt skapt en nasjonal identitet i Ukraina basert på historiske myter som fremstod som ukrainske og ikke som russiske. Den nasjonale ukrainske mytologi er basert på to viktige tradisjoner. Den ene er kosakk tradisjonen som spiller en stor rolle i den ukrainske statstanken. Kosakkene var hovedsaklig ortodokse bønder som hadde flyktet fra undertrykkelse i Polen, men også bønder som flyktet fra livegenskapet i Russland. De etablerte autonome samfunn i området rundt Dnjepr og bekjempet både tatarer i sør og katolske polakker i vest. I 1648 gjorde et av disse kosakksamfunnene opprør mot Polen under ledelse av Bogdan Khmelnitskij og etablerte en statsdannelse i Kiev. De hadde imidlertid vanskelig for å hevde seg mot den polske overmakten og søkte militær støtte fra Moskva. I 1654 inngikk Khmelnitskij en unionsavtale, Perejaslav-avtalen, med Russland hvor de kosakkene som tidligere var underlagt Polen aksepterte en militærallianse med Russland. Ukraina ser på kosakkene som gjenopprettende av den historiske arv og kosakkstatsdannelsen, fra 1648 til 1654, regnes som kimen til den ukrainske stat. Ukrainas union med Russland i 1654 understreker den russiske kulturelle og politiske tilknytning.

Den andre tradisjonen er den vestorienterte tradisjonen med basis i utviklingen i de vestlige områder av Ukraina, som understreker vestlig tilknytning og motstand mot det russiske. Det polsk/litauiske herredømmet fra 1386 førte til at store deler av overklassen, i likhet med Hviterussland, ble "polonisert" (Burant 1993). Med dette menes at de gikk over til den katolske kirke og anvendte polsk språk som administrasjonsspråk. I denne vestlige delen av Ukraina ble det gjort stadige forsøk på å bryte båndene mellom Ukraina og Russland, spesielt de religiøse. Denne utviklingen førte til at det ble etablert en egen "uniert" kirke i 1596, som hadde ortodoks trosinnhold og liturgi, men som anerkjente paven som sitt overhode. Den polske påvirkningen på Ukraina har på denne måten medvirket til at det ble utviklet en kultur som understreket forskjellene mellom Russland og Ukraina og skapt en ukrainsk identitet atskilt fra den russiske.

Det var først under Katharina II gjennom de tre polske delingene (1772-1795) at størstedelen av Ukraina kom under russisk herredømme. Det skjedde en omfattende innflytting av russiske nybyggere i de østlige deler av Ukraina og på Krim. Russland satte i 1860- og 70-årene i gang en storstilt "russifiseringspolitikk" som hadde som mål å utslette den ukrainske nasjonale egenart. Delvis som et svar på dette gjorde den habsburgske regjeringen i Wien mye for fremme ukrainsk kultur i de vestlige deler av Ukraina fordi denne var bekymret for en mulig russisk innflytelse i Habsburgriket. Dette har bidratt til å skape et skille innen Ukraina (Wilson 1997).

Fremstillingen ovenfor viser at Ukraina både har hatt en østlig og en vestlig tilknytning i sin kulturelle og politiske orientering, men tradisjonelt har den østlige orienteringen vært sterkere, noe som skyldes både kulturhistoriske og maktpolitiske årsaker. Sett i lys av de midler Russland/Sovjetunionen har brukt for å utslette den ukrainske identiteten med vedvarende undertrykking og russifisering av både politisk elite og befolkning, og en fremprovosert

hungersnød i mellomkrigstiden, som enkelte mener var et rent folkemord¹², er det likevel den vestlige påvirkningen som blir sett på som avgjørende for Ukrainas nasjonale utvikling og identitet. Ukraina ser på Russland som den slaviske "storebror" landet føler seg knyttet til og er i opposisjon til. Historisk sett har derfor Ukrainas forhold til Russland vært ambivalent ved at det har vært preget av både konflikt og samarbeid gjennom flere århundre. Den politiske utviklingen i Ukraina etter 1991 kan derfor ikke bare ses i lys av dagens situasjon, men i sammenheng med landets komplekse historie.

4 RUSSLAND ETTER IMPERIET – EN "NORMAL" STORMAKT ELLER EN NY HEGEMON?

Den historiske oversikten har vist at Russlands identitet og historiske arv er kompleks og tvetydig. Russlands selvilde og utenrikspolitiske orienteringer har gjennom historien vært preget av beliggenheten i skjæringspunktet mellom to verdensdeler, mens det samtidig har vært del av begge. Russland har av den grunn forholdt seg til ulike religiøse, kulturelle og politiske impulser. Under tsartiden og kommunismen utviklet Russland en spesiell kultur kjennetegnet av autokrati, messianistisk imperialisme og kollektivism, som var forskjellig fra og generelt fiendtlig innstilt til Vesten. Samtidig mottok Russland viktige impulser fra Europa som var helt avgjørende for landets utvikling. Dette gjenspeiler den tradisjonelle dualismen i russisk politikk i Russlands syn på Vesten, hvor Vesten både blir sett på som et *ideal* for samfunnsmessig og politisk utvikling, og som en *trussel* mot etablerte russiske verdier (Neumann 1996a). Russland har med andre ord både sett på seg selv som en del av Europa, men som en periferi i forhold til det vestlige sentrum, og som et alternativt sentrum med en egen periferi i forhold til Europa. Splittelsen i den nasjonale identiteten gjenspeiles også hos ulike akademiske og politiske grupperinger, som igjen reflekteres i de ulike utenrikspolitiske orienteringene.

4.1 Russland etter Sovjetunionens fall

Russland har hatt problemer med å finne sitt tyngdepunkt og å definere sin nye posisjon på et endret kontinent etter uavhengigheten i 1991. I lys av flere faktorer, blant dem Sovjetunionens sammenbrudd, bortfallet av supermaktsstatusen, tapet av det ytre imperiet i Sentral- og Øst-Europa, fremveksten av nye selvstendige stater og vanskeligheter med å håndtere de politiske og økonomiske endringsprosessene, har Russland hatt et behov for å redefinere sin identitet (Adomeit 1998). Hva er Russland? Hva har vært Russlands rolle i det imperiale Russland og i Sovjetunionen og hva skal være Russlands rolle i Samveldet av Uavhengige Stater (SUS)? Hva er Russlands rolle i det internasjonale samfunn?

4.2 Russland mellom Europa og Asia – Debatt om utenrikspolitikken

Med utgangspunkt i diskusjonen om Russland er en del av Europa, er det flere skoler innenfor utenrikspolitisk tenkning i det post-kommunistiske Russland. Det bør imidlertid bemerkes at disse skolene er til dels flytende koalisjoner, og det å prøve å komprimere en relativt kompleks debatt, vil utvilsomt føre til fare for overforenkling. Et slikt analytisk rammeverk kan likevel være nyttig for å forstå den utenriks- og sikkerhetspolitiske debatten i det post-kommunistiske

¹²Paul Robert Magocsi (1996) har presentert ulike tolkninger av hungersnøden i Ukraina i mellomkrigstiden. Hungersnøden er både blitt fremstilt som et uttrykk for dårlig politisk ledelse og et bevisst folkemord.

Russland, fordi det fanger opp vesentlige trekk ved utviklingen av russisk utenrikspolitikk etter 1991. Dette fordi den russiske dualismen har vært viktig i politiske beslutningsprosesser der også de politiske myndigheter er blitt identifisert med motstridende Vest-vendte eller Øst-vendte tendenser i utenrikspolitikken. Den utenriks- og sikkerhetspolitiske debatten i Russland har grovt sett vært preget av en konkurranse mellom to hovedretninger: vestorienterte og slavofile, eller *atlantister* og *eurasiater* (Adomeit 1995).

4.2.1 Den romantiske fasen: Atlantistene

Fra august 1991 til rundt årsskiftet 1992-1993 dominerte atlantistenes ideer med hensyn til utforming og implementering av politikken. Atlantistenes mål var å integrere Russland i Vestens politiske og økonomiske institusjoner. Den atlantiske retningens ensidige fokus på integrering i Vesten, har gitt den tilnavnet den "romantiske" fasen i russisk utenrikspolitikk (Sakwa 1996).

Den atlantiske linjen var en fortsettelse av Sovjetunionens generalsekretær Mikhail Gorbatsjovs *nye politiske tenkning*. De viktigste punktene i Gorbatsjovs reformpolitikk var for det første å redusere bruken av militære maktmidler, geopolitisk ekspansjonisme og imperiebygging. For det andre var innføring av politiske og økonomiske reformer en prioritert målsetning i landets politikk. For det tredje var intensjonen at nasjonale interesser og nasjonal sikkerhet best ble ivaretatt gjennom deltakelse og integrasjon i multilaterale fora og institusjoner. For det fjerde ble det lagt vekt på at tilhørighet i de vestlige industrialiserte staters felles norm- og verdisystem ville bidra til internasjonal stabilitet og dermed til landets sikkerhet. For det femte ble det fokusert på at de primære sikkerhetstruslene var "*kaosutfordringer*" som nasjonalisme, etniske og religiøse konflikter, islamsk fundamentalisme, spredning av kjernefysiske våpen, miljøkatastrofer og terrorisme (Adomeit 1995).

Russlands president Boris Jeltsin og utenriksminister Andrej Kozyrev videreførte Gorbatsjovs reformpolitikk og var de fremste utøvere av den atlantiske utenrikspolitiske linjen (Oldberg 1997a). Atlantistene argumenterte for at Russland burde redusere de globale ambisjonene som det tidligere Sovjetunionen hadde hatt i kraft av å være en supermakt. Grunnet mangel på ressurser, og radikalt endrede utenrikspolitiske omgivelser ønsket de at landet burde tilstrebe en *normal stormaktstatus*. De hevdet at dersom landet frafalt den globale imperiale politikken og den ideologiske messianismen til den tidligere unionen, så kunne det åpne opp for innenrikspolitiske reformer og legge grunnlaget for Russlands nasjonale gjenfødelse (Sergounin 1997). Dette skapte forventninger om en utvikling der Russland gjennom samarbeid med vestlige institusjoner og økonomisk støtte fra Vesten på nytt skulle få muligheten til å bygge opp sitt stormaktpotensiale.

Atlantistene hevdet at forholdet til Vesten var den viktigste prioriteringen i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. De hadde som erklært langsiktig målsetting å integrere Russland i det vestlige politiske og økonomiske system som en likeverdig partner, ved å innføre demokrati og markedsøkonomi (Malcolm 1996). Dette innebar å leve opp til vestlige standarder og delta på like premisser med vestlige nasjoner i et demokratisk og økonomisk verdifellenskap. Vesten var i denne sammenheng ikke en entydig geografisk definert enhet, men ble tolket som et verdifellenskap, en gruppe "normale" stater bundet sammen av et system for løsning av konflikter og for økonomisk samhandling (Flikke 1998). De vestorienterte hevdet at Russland ble sett på som

en periferi i forhold til Vesten. Ved å søke integrasjon i de vestlige organisasjonene kunne Russland ha mulighet til å bli en integrert del av kjernen i det vestlige sentrum (Sergounin 1997).

Europa, USA og Japan fremstod derfor i denne perioden som et *vestlig sentrum*, hvor Russlands strategi var en tettest mulig *integrering*. Utenrikspolitisk kom dette til uttrykk ved at all oppmerksomhet ble fokusert mot Vesten, mens "det nære utland" ble mer eller mindre fullstendig neglisjerert (Baev 1997). Det var symptomatisk at Kozyrev i kraft av å være utenriksminister ikke avla en offisiell visitt til noen av de tidligere sovjetrepublikkene før i april 1992. Ukraina ble ikke inkludert i den første besøksrunden. Dette viste hvor lite Russland la vekt på kontakten med disse statene det første året etter uavhengigheten.

4.2.2 Markeringsfasen: Eurasiatene

Eurasiatene utfordret og kritiserte atlantistene på en rekke områder, og den utenriks- og sikkerhetspolitiske debatten i Russland var fra sommeren 1992 i stor grad preget av tautrekking mellom disse retningene. Eurasiatene hevdet at den atlantiske linjen ikke innfridde forventningene. Både ulike politiske grupperinger og opinionen var i varierende grad skeptisk til den utenrikspolitikken som ble ført. Eurasiatenes overordnede kritikk var for det første at Russland ikke hadde tatt hensyn til grunnleggende russiske interesser i den post-sovjetiske regionen. Tilsvarende kritikk gikk på hvordan den vestlige utenrikspolitiske orienteringen med integrering i det vestlige sentrum som mål, var forenlig med Russlands stormaktsstatus (Sakwa 1996). Eurasiatene påpekte at det var liten sammenheng mellom politiske retningslinjer og sikkerhetspolitiske utfordringer i den post-sovjetiske regionen. Sikkerhetspolitiske trusler ble i økende grad identifisert med regionale konflikter i Russlands periferi og spredning av kjernefysiske våpen i det post-sovjetiske området (Dick 1994). For det andre hadde Russland lagt seg på en tilpasningslinje overfor Vesten med sikte på fremtidig integrasjon uten å kunne vise til noen gevinst for Russland. Sett fra Vesten fremstod Russland som en mulig "*kaos-makt*", slik at kostnadene ved en integrering av Russland ble vurdert som høye. Siden Russland i den første tiden likevel førte en tilpasningspolitikk til Vesten, så ikke Vesten behov for å gi ytterligere innrømmelser. Vesten tok med andre ord Russland nærmest for gitt. Vesten manglende vilje til å integrere Russland i vestlige institusjoner, samtidig som den økonomiske situasjonen i Russland var vesentlig forverret, førte til at eurasiatene argumenterte for at Russlands manglende prioritering av de post-sovjetiske statene og andre internasjonale regioner som Asia og Midt-Østen, var ensbetydende med å se bort fra viktige markeder for russisk eksport og muligheter for politisk innflytelse og diplomatisk prestisje (Sergounin 1997).

Forskjellen mellom den atlantiske tilnærmingen og den som motstanderne forfektet lå i hvordan ulike politiske spørsmål ble håndtert (Adomeit 1998). Noen av de viktigste problemene som skapte konflikt mellom de ulike politiske grupperingene var for det første om Sovjetunionen var ugjenkallelig død, eller om den burde gjenopprettes i en eller annen form. For det andre var det om grensene til de nye statene, de tidligere sovjetrepublikkene, skulle anerkjennes og respekteres eller ikke. For det tredje var det om de 25 millioner etniske russere bosatt utenfor Den russiske føderasjonen, skulle brukes som et middel for å gjenopprette Moskvas kontroll i en ny innflytelsessfære, eller om de skulle oppmuntres til å finne seg til rette i de nye selvstendige statene. For det fjerde var det om eventuell integrasjon i det post-sovjetiske området skulle skje

på en ny-imperialistisk måte initiert fra Moskva, eller om den skulle skje på frivillig basis. Et siste problemområde var om russisk politikk i dette området skulle søke å ekskludere Vesten som en uønsket konkurrent, eller om Russland og Vesten skulle søke samarbeid, der Russland aktivt oppmuntret vestlige stater og institusjoner, som IMF og Verdensbanken, til å involvere seg i reformprosessene (Adomeit 1998). Eurasiatene var tilhengere av den første holdningen i hvert av disse punktene, mens atlantistene argumenterte for den siste holdningen i hvert punkt.

Begrepet *eurasiatisme* fokuserer på det unike ved Russland. Et av begrepets viktigste forutsetninger er at Russland ikke har vært en del av den europeiske sivilisasjon, men en egen eurasiatisk sivilisasjon (Sergounin 1997). Den geografiske referanserammen til det eurasiatiske utenriks- og sikkerhetspolitiske begrepet inkluderer først og fremst det eurasiatiske kontinent.¹³ Russlands unike plassering mellom Europa og Asia, som en eurasiatisk makt, et eget sentrum, understreket Russlands distinkte eurasiatiske identitet, som landet hadde fått gjennom kontinuerlig ekspansjon og innlemmelse av nye områder. Dette ga Russland en rolle som brobygger mellom Øst og Vest (Sergounin 1997).

Eurasiatene inkluderte flere politiske grupperinger fra moderate eurasiater til slavofile, nasjonalister og isolasjonister. De var derfor i større grad enn den atlantiske gruppen en heterogen gruppe. Eurasiatenes fellesnevner var at Russlands geopolitiske plassering var endret og at Russland i sammenheng med dette hadde grunnleggende interesser i den post-sovjetiske regionen, som det politiske etablissement burde tilstrebe å oppfylle, til tross for at dette kunne skape konflikt med Vesten. Eurasiatenes syn var i tråd med det tradisjonelle Øst-Vest perspektivet, og de orienterte seg derfor innenfor et maktbalanse perspektiv, med et bipolært eller multipolært verdensbilde.

I takt med at misnøyen med Jeltsin og Kozyrevs vestorienterte linje økte, fikk de eurasiatiske ideene større innflytelse i den utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske debatten i Russland. Fasen fra begynnelsen av 1993 kan derfor kalles en markeringsfase i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk fordi det skjedde et skifte i utenrikspolitiske orienteringer, bort fra Vesten og mer i retning av Russlands tradisjonelle interesseområde, de tidligere sovjetiske republikkene (Sakwa 1996). Den eurasiatiske tilnærmingen prioriterte en konsolidering av politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske forbindelser mellom statene i det tidligere Sovjetunionen, helst innenfor et institusjonalisert SUS-samarbeid. Eurasiatene påvirket Jeltsin til å gi SUS-samarbeidet første-prioritet i Moskvas utenrikspolitikk, og til å initiere integrasjon mellom SUS-landene. For å få støtte for sin politikk i politiske kretser begynte president Jeltsin og utenriksminister Kozyrev gradvis å tilegne seg mer tradisjonelle sikkerhetspolitiske konsepter (Sakwa 1996). Det var på

¹³ Sett fra et metodologisk synspunkt har denne geografiske referanserammen mange likhetstrekk med Halford Mackinders *Heartland* teori, som er representant for den britiske geopolitiske skolen (Sergounin 1997). I den geopolitiske tradisjonen er det spesielt to faktorer som er viktig for å opprettholde internasjonal orden og stabilitet. Den første er å etablere en klar grense mellom den vestlige sjømakt og den eurasiske landmakt i Europa, og den andre er å opprettholde et enhetlig *Heartland*, Eurasia (Tunander 1997a). Russisk politisk tenkning, spesielt den slavofile og eurasiatiske tradisjonen, har imidlertid vært påvirket av den tyske skolen som har røtter i den nasjonalromantiske filosofien (Neumann 1996a). Russisk tenkning i likhet med tysk tenkning har fokusert mer på det enhetlige aspektet av kultur, økonomisk rom og militær geografi. Man har sett en tendens til at nåtidens russiske eurasiater har ønsket å fortsette linjen fra det Eurasiske Kontinentale Prosjektet som ble presentert av Karl Haushofer i 1920. I følge dette perspektivet, så har hver stormakt sin politiske kultur, sitt økonomiske rom og politisk og militær innflytelsessfære. Ut fra dette definerer hver stormakt sitt eget *Grossraum*, sin egen politiske union (Tunander 1997a).

dette tidspunkt at geopolitikk erstattet den kommunistiske ideologien som et konseptuelt grunnlag for den russiske utenrikspolitikken (Baev 1996a). Dette førte begrepet *realpolitikk* tilbake til den utenrikspolitiske debatten.

4.3 Drakampen om Russlands nasjonale sikkerhetsinteresser

I følge den russiske konstitusjonen, som ble vedtatt i desember 1993, var presidenten i Russland ansvarlig for utenrikspolitikken. Han var også leder for Sikkerhetsrådet. De viktigste ministeriene som arbeidet med utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål; utenriksministeriet, forsvarsministeriet, etterretningstjensten og grensevaktstyrkene skulle rapportere direkte til presidenten, og ikke til statsministeren (Larrabee og Karasik, 1997). Til tross for at den offisielle sirkel av embetsmenn som var ansvarlig for å utforme og implementere utenriks- og sikkerhetspolitikken var liten, var antallet rivaliserende aktører i den faktiske utenrikspolitikken stor. I tillegg til at utenrikspolitikken var blitt en viktig symbolsak i den innenrikspolitiske debatten, ble det etablert flere alternative maktstrukturer innenfor regjeringens, presidentens og nasjonalforsamlingens byråkrati, samt forsvaret, som aktivt konkurrerte med hverandre for å utforme utenriks- og sikkerhetspolitikken. Disse ulike strukturene kan ses på som et bevisst uttrykk for Jeltsins "splitt og hersk" politikk. For Jeltsin var det imidlertid personer, mer enn institusjoner som var viktig. I Russland har problemer med byråkratisk rivalisering og politisk inkongruens blitt forsterket av tre grunner. For det første har russisk politikk og det russiske samfunnet vært preget av stadige forandringer. For det andre har de nye beslutningsstrukturene vært svake og ikke hatt dype institusjonelle røtter. For det tredje var det til å begynne med ingen klar konsensus om hva som var Russlands nasjonale interesser (Larrabee og Karasik, 1997).

Det ble blant annet utkjempet en kamp om en utenriks- og sikkerhetspolitisk doktrine. Behovet for en avklaring i russisk utenrikspolitikk gjenspeilte seg i flere forsøk på å etablere et teoretisk fundament for Russlands nyorientering gjennom en rekke rapporter eller doktriner. Totalt ble tre slike dokumenter utarbeidet og avventet presidentens godkjenning (Adomeit 1998). Det tredje og siste av disse dokumentene ble skrevet av en interdepartemental kommisjon for utenriks- og sikkerhetspolitikk. Denne kommisjonen inkluderte alle de viktigste institusjonene som arbeidet med utenrikspolitiske- og sikkerhetspolitiske problemstillinger. Sikkerhetsrådets sekretær, Jurij Skokov, hadde det overordnede ansvar for å utarbeide dokumentet som hadde tittel "*Basic Principles of a Foreign Policy Concept of the Russian Federation*". Dette dokumentet tok utgangspunkt i strategiene fra de foregående dokumentene, men presiserte disse og ga dem en offisiell status (Adomeit 1998).

På dette tidspunkt lå ansvaret for å definere en utenriks- og sikkerhetspolitisk linje i Sikkerhetsrådet og ikke i utenriksministeriet. Dette fremgikk av et dekret av 16 desember 1992 der Jeltsin ga Sikkerhetsrådet autoritet over utenriksministeriet, og begrenset dermed ministeriets makt og prestisje. Jeltsin hadde kritisert utenriksministeriet og hevdet at det manglet konsistens og var preget av for mange tilfeldige beslutninger, og i tillegg hadde det mislyktes i å etablere en konsistent politikk i forhold til de tidligere sovjetrepublikkene. Han krevde en bedre beskyttelse for rettighetene til russere i "det nære utland", og ignorerte dermed nesten identiske erklæringer fra Kozyrev og utenriksministeriet. Kozyrev hadde på et tidligere tidspunkt gitt uttrykk for at Russlands viktigste utenrikspolitiske prioritet var relasjonene med partnerne i SUS (Kozyrev 1992). Utenriksministeriets tidligere utkast til en utenrikspolitisk doktrine hadde imidlertid også

hatt referanser til denne prioriteringen.

Konseptet for Russlands utenrikspolitiske doktrine la stor vekt på at Russland skulle føre en selvhevdende og markant politikk. Det hevdet at Russland fortsatt var en stormakt grunnet dets potensiale og dets innflytelse på internasjonale politiske forhold. Dokumentet erklærte at Russlands forhold til statene i det tidligere Sovjetunionen var av spesiell betydning og viktighet, og at politiske relasjoner med de andre SUS-statene derfor skulle ha prioritet. Viktige målsetninger i forhold til disse statene var etablering av et effektivt felles forsvarssystem, sikring av Russlands status som eneste kjernefysiske stat i den post-sovjetiske regionen, styrking av SUS eksterne grenselinjer, opprettholde militær infrastruktur og installasjoner, og etablering av et integrert militært sikkerhetssystem for dets medlemmer. Dokumentet argumenterte også for å utvikle en fredsskapende mekanisme innenfor SUS-strukturen, med russiskledede fredsskapende og fredsbevarende operasjoner i SUS-regionen legitimert av et mandat fra FN eller OSSE (Adomeit 1998).

Det teoretiske rammeverket til Russlands utenrikspolitiske doktrine i 1993 var åpenbart influert av eurasiatiske ideer. Ikke overraskende inneholdt Skokov-kommisjonens konsept mange formuleringer som samsvarte med tilsvarende formuleringer i den nye russiske militærdoktrinen, som ble godkjent i november 1993. Militærdoktrinen reflekterte de viktigste synspunktene til den eurasiatiske linje hvor forutsetningen var at SUS skulle fungere som en militærallianse der russiske interesser hadde forrang fremfor de andre statenes interesser. En viktig endring i forhold til den utenrikspolitiske doktrinen var at det russiske forsvaret hadde rett og plikt til å gripe inn for å beskytte etniske russere bosatt i de post-sovjetiske republikkene med militære maktmidler om nødvendig (Adomeit 1998). En konsekvens av dette var at konflikter og trusler i den post-sovjetiske regionen fremstod som den største sikkerhetspolitiske utfordringen (Galeotti 1995).

4.4 Konsensus om utenrikspolitikken?

Sentrale tema i den russiske utenrikspolitiske debatten har vært at nasjonale interesser og den politikken som føres bør være i samsvar med landets stormaktsstatus. Den utenriks- og sikkerhetspolitiske debatten i Russland har vært preget av en klar polarisering av de utenrikspolitiske retningene, mellom atlantister og eurasiater eller mellom idealister på den ene siden og realister på den andre. Fra 1993/94 er det imidlertid etablert en utenrikspolitisk konsensus (Arbatov 1994, Sergounin 1997). Den gryende konsensus kan først og fremst karakteriseres ved at *realpolitikk* og geopolitikk etterhvert ble utbredte og anerkjente teoretiske begreper uavhengig av de ulike retningenes politiske og ideologiske orienteringer. Utenrikspolitikken ble tilpasset denne konseptuelle endringen. Like viktig var imidlertid at en rekke faktorer som økonomiske og sosiale problemer, splittelse i regjeringen, stor uenighet mellom de ulike politiske partiene, og nasjonalistisk og kommunistisk propaganda, påvirket hverandre gjensidig og førte til at Jeltsins støtte i opinionen gradvis forsvant (Adomeit 1998). Under valgene til nasjonalforsamlingen i 1993, og forøvrig i 1995, fikk konservative krefter, nasjonalister og kommunister sterk fremgang. Jeltsin var sensitiv til disse endringene i maktforholdene og endret derfor holdning med hensyn til politiske beslutninger. I denne forbindelse har den russiske presidenten fremhevet at det sentrale elementet i russiske interesser i "det nære utland", først og fremst var Russlands rolle som *stormakt* i regionen (Nezavisimaja Gazeta 12 januar 1994, Roeder 1997).

Utenriksminister Kozyrev har også måttet tone ned den vestorienterte linjen og har hevdet at Russlands vitale interesser både var konsentrert i, og truet av "det nære utland" (Roeder 1997). For å markere sin sfære har Russland søkt å få allmen anerkjennelse for en ytre grense som skiller det post-sovjetiske sikkerhetskompleks fra andre. På et fellesmøte for utenriks- og forsvarsministrene i SUS i 1994, sa Russlands utenriksminister Andrej Kozyrev at Russland hadde en historisk plikt til forsvare denne grensen fordi det var SUS ytre grense. Han rettferdiggjorde Russlands unike rolle i regionen ved å hevde at foruten Russland var det ingen andre stater som kunne løse problemene i dette området (Roeder 1997).

4.4.1 Russlands ambisjoner

Overgangen til et realpolitisk og geopolitisk konsept dempet i stor grad interne motsetninger omkring Russlands utenrikspolitikk. Det politiske etablissement ble enig om at Russlands utenrikspolitiske målsetninger først og fremst var at Russlands *nasjonale interesser* skulle ha prioritet. Russlands viktigste nasjonale interesse skulle være å ivareta landets sikkerhet og territoriale integritet. Videre skulle Russland være en stormakt med en viktig stemme i det internasjonale samfunn. Russland skulle søke en balansert tilnærming med samarbeid både til Vest og Øst, slik at Russlands stormaktpotensiale kunne realiseres i en multipolær kontekst (Sergounin 1997).

Ut i fra Moskvas prioriteringer ble "det nære utland" betraktet som den viktigste region fordi det ble hevdet at Russland hadde spesielle geopolitiske, strategiske, økonomiske og humanitære interesser i det post-sovjetiske området, og derfor burde landet anerkjennes som en utfordret leder i dette området. Videre ble det hevdet at NATOs ekspansjon østover var den mest alvorlige sikkerhetspolitiske utfordringen Russland stod overfor i Europa, fordi tidligere sovjet-allierte stater ble dratt inn i Vestens maktpolitiske sfære. Moskva burde derfor artikulere sine spesielle interesser i forhold til Vesten, men samarbeide med Vesten på et sak-til-sak grunnlag. Russland burde ikke nøle med å fravike et vestlig syn dersom landets vitale interesser stod på spill (Karaganov 1994).

Sergounin (1997) har imidlertid understreket at denne konsensusen hovedsaklig ble oppnådd på saker som angikk Russlands umiddelbare sikkerhetspolitiske interesser. Den russiske sikkerhetspolitiske debatten har fortsatt å søke og svare på det fundamentale spørsmålet: Hva er Russland? På mange måter har debatten hatt mer preg av å være et ledd i en nasjonsbyggingsprosess enn å definere et lands fremtidige sikkerhetspolitiske agenda. Gitt Russlands nye rolle, nytt politisk fundament, ny politisk kultur, nye grenser og uferdige reformer, er dette kanskje ikke særlig overraskende.

4.5 Russlands forhold til "det nære utland"

Sovjetunionens oppløsning satte igang sterke sentrifugale krefter som førte til at Moskvas innflytelse over de tidligere sovjetrepublikkene ble betydelig svekket. Selv om Russlands politikk i forhold til de tidligere sovjetrepublikker i den første tiden etter 1991 derfor var preget av å være situasjonsbestemt og reaktiv, ble den gradvis mer enhetlig og målbevisst.

4.5.1 Politiske strategier i SUS-regionen

Samveldet av Uavhengige Staters (SUS) ble stiftet 8. desember 1991 i Minsk av Russland, Hviterussland og Ukraina, og omfattet etterhvert 12 av de 15 tidligere sovjetrepublikkene.¹⁴ Mens Ukraina betraktet SUS som et middel til en skånsom ”skilsmisse” av de tidligere sovjetrepublikkene, har Russland forsøkt å bruke SUS-organisasjonen til å opprettholde sin innflytelse overfor medlemslandene. Russlands vektlegging av et godt forhold til Vesten, førte til at Vesten ble prioritert fremfor SUS. Da den euroasiatiske linjen ble dominerende, endret den russiske ledelsen strategi, fra en *ikke-involvering* eller *skjermingsstrategi*, til en *påvirknings-* og *integreringsstrategi* i forhold til statene i SUS.

SUS-organisasjonen ble fra 1993 et sentralt virkemiddel for å realisere Russlands ønske om økonomisk og politisk kontroll i regionen. Russland ønsket å konsolidere SUS-strukturene og å bruke SUS til å dominere det post-sovjetiske området. Godkjenningen av SUS-charteret¹⁵ i januar 1993 markerte et første skritt på veien til å etablere SUS som en regional internasjonal organisasjon (Smith 1998).

Russisk politikk i forhold til SUS-statene har utviklet seg langs tre hovedlinjer. Den første er et generelt SUS-samarbeid på et *multilateralt* nivå. Den andre er et multilateralt, men differensiert samarbeid mellom et fåtall *kjernestater*.¹⁶ Den tredje er *bilateralt* samarbeid mellom Russland og de enkelte SUS-land (Neumann 1996b, Hagström 1998).

4.5.2 Økonomiske strategier i SUS-regionen

I perioden fra 1991-1993 var hele SUS-regionen preget av økonomiske problemer som førte til økonomisk krise i 1993. Årsaker til disse økonomiske problemene var blant annet produksjonsfall, innføring av handelsrestriksjoner, redusert handelssamkvem mellom SUS-statene, rubelsonens¹⁷ sammenbrudd og innføring av egne valutaer (Hagström 1998). Fra 1993 har Russland derfor gjort forsøk på å fremme økonomisk integrasjon innen SUS. Siden Sovjetunionen var sterkt økonomisk integrert har det russiske lederskapet hevdet at etterfølgerstatene til Sovjetunionen utgjør ett økonomisk område. Ledelsen har derfor lagt vekt på å fremme mekanismer som kan gjenopprette ødelagte økonomiske strukturer, men på et markeds-økonomisk grunnlag (Roeder 1997).

SUS-statenes økte økonomiske problemer førte til større integrasjonsvilje på det økonomiske området og medvirket til at 9 SUS-stater signerte en avtale om å etablere en økonomisk union i september 1993 (Smith 1998). Unionen skulle bestå av en toll- og valutaunion (Hagström 1998).

¹⁴ De tre baltiske statene; Estland, Latvia og Litauen, har valgt å stå utenfor samarbeidet og har søkt tilknytning til vestlige, politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske institusjoner (Smith 1998).

¹⁵ SUS-charteret ble godkjent av bare 7 av 11 SUS-stater i Minsk 22 januar 1993. Det ble ikke undertegnet av Ukraina, Moldova og Turkmenistan samt Aserbajdsjan, som bare deltok på møtet som observatører (Brzezinski og Sullivan, 1997; Hagström 1998).

¹⁶ Begrepet ”kjernestater” refererer først og fremst til Russland, Hviterussland, Kasakhstan og Kirgisistan fordi disse statene har vært mest interessert i å inngå SUS-avtaler. Armenia og Tadsjikistan har også vært samarbeidsvillige partnere. Stater som derimot har vært skeptiske og uttrykt motvilje mot russisk dominans i SUS-organisasjonen er Ukraina, Usbekistan, Aserbajdsjan, Georgia, Moldova og Turkmenistan.

¹⁷ Fellesvalutaen, rubelen, var SUS-statenes arvegodds fra Sovjetunionen. SUS-statene ble i desember 1991 enige om å bevare en felles valutason, der rubelen skulle gjelde som betalingsmiddel, fordi kostnadene med å innføre egne valutaer ble ansett som store på det tidspunktet.

Ukraina og Turkmenistan avstod fra å signere, og ble i stedet assosierte medlemmer. På toppmøtet i april 1994 ble det vedtatt å redusere tollavgifter mellom medlemsstatene med det formål å etablere en frihandelssone og tollunion senere. SUS-lederne etablerte en mellomstatlig økonomisk kommisjon på toppmøtet i oktober 1994, som var det første overnasjonale organet innen SUS. Kommisjonens formål var å ha oppsyn med etableringen av den økonomiske unionen. I årene fra 1994-97 har SUS-statene imidlertid møtt på flere problemer med å implementere en økonomisk union, blant annet på grunn av bilaterale handelsrestriksjoner som ble innført allerede i 1992. Dette førte til en *differensiering* av det økonomiske SUS-samarbeidet, som innebar at et mindre antall stater fortsatte integreringsprosessen i påvente av at de andre skulle slutte seg til på et senere tidspunkt. Avtalen om en tollunion mellom Russland, Hviterussland og Kasakhstan i januar 1995 illustrerte denne differensieringen, som ble ytterligere bekreftet gjennom fire-stats avtalen i mars 1996, da Kirgisistan også ble part i denne tollunionen (Hagström 1998).

4.5.3 Sikkerhetspolitiske strategier i SUS-regionen

Russland har også forsøkt å utvikle militær integrasjon innenfor SUS-samarbeidet. Seks medlemsstater; Russland, Armenia, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan signerte SUS' *kollektiv sikkerhetsavtale* i Tasjkent i mai 1992, mens ytterligere tre stater; Hviterussland, Aserbajdsjan og Georgia har tiltrådt avtalen i ettertid, se figur 4.2 (Brzezinski og Sullivan, 1997; Adomeit 1998).¹⁸



Figur 4.1 SUS-statenes sikkerhetspolitiske, institusjonelle medlemskap innen SUS

Sett fra et russisk synspunkt var den kollektive sikkerhetsavtalen, eller Tasjkent-avtalen, rettet mot trusler utenfor SUS-regionen og slo fast at aggresjon mot et medlemsland skulle oppfattes som en aggresjon mot samtlige. Avtalen la også begrensninger på medlemsstatenes mulighet til å alliere seg med stater utenfor SUS (Brzezinski og Sullivan, 1997). Moskva har siden forsøkt å utvikle det kollektive sikkerhetskonseptet innenfor SUS rammeverk, men dette har bare i begrenset grad ført til militær koordinering mellom medlemsstatene. En rekke problemer har oppstått i forbindelse med dette arbeidet. Dette skyldtes blant annet oppløsningen av Sovjetunionens væpnede styrker, og de russiske militære lederes manglende evne til å implementere militære reformprogrammer etter 1992, men først og fremst SUS-statenes ulike interesser og sikkerhetsutfordringer.

¹⁸ Ukraina, Moldova og Turkmenistan har ikke signert denne avtalen (Adomeit 1998).

En konsekvens av manglende oppslutning om det multilaterale samarbeidet har vært at Russland i praksis har regulert det militære samarbeidet innen SUS gjennom *bilaterale avtaler* og *Vennskaps- og samarbeidsavtaler*. Hovedinnholdet i disse har vært russiske sikkerhetsgarantier, erklæringer om ikke å inngå allianser eller koalisjoner rettet mot en av partene, russiske base-rettigheter og russisk støtte til etablering av nasjonale militære styrker. Andre militære SUS-tiltak, som avtaler om *felles forsvar av SUS ytre grenser* og *et felles luftforsvarssystem* har det, imotsetning til den kollektive sikkerhetsavtalen, vært lettere å komme til enighet om (Hagström 1998). Disse avtalene har understreket Russlands syn på SUS-grensene som Russlands sikkerhetsgrenser. I tillegg har de medvirket til å gjenopprette det regionale sikkerhetskompleksets autonomi og Russlands hegemoni innenfor komplekset, ved at Russland har stasjonert militære tropper langs store deler av SUS ytre grense og på territoriene til flere SUS-stater. Russland har også arbeidet intenst for å holde tropper fra eksterne stater ute av regionen (Roeder 1997).

Retningslinjene for Russlands politikk i forhold til SUS ble formalisert i et presidentdekret, "*Russlands strategiske kurs i forhold til medlemsstatene i SUS*", 14 september 1995 (Rossijskaja Gazeta 23 september 1995; Brzezinski og Sullivan, 1997). Dekretet fastla målsetninger og hovedoppgaver for Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til SUS. Intensjonen med dekretet var å intensivere integrasjonsprosessene innen SUS. I følge dette dekretet var Russlands viktigste politiske målsetting å skape en politisk og økonomisk integrert sammenslutning av SUS-stater, som kunne hevde sin posisjon i det internasjonale samfunnet (Smith 1998).

SUS er imidlertid ikke en ensartet region, og siden 1995-1996 har man stått overfor en endret situasjon i SUS karakterisert ved en mer differensiert politisk og økonomisk utvikling. Innen SUS er det en kjerne av stater som ønsker et tettere samarbeid og er positive til integrasjonsbestrebelsene. Russland, Hviterussland og til dels også Kasakhstan og Kirgisistan tilhører denne gruppen. I motsatt ende av skalaen er det utviklet et gryende samarbeid mellom Georgia, Ukraina, Aserbajdsjan og Moldova, GUAM-statene.¹⁹ Felles for GUAM-statene er at de har en geografisk strategisk beliggenhet langs korridoren fra det Kaspiske hav til Svartehavet, og alle har en genuin interesse av å bygge olje- og gassledninger som ikke har transitt gjennom Russland. Videre har de ambisjoner om tettere sikkerhetspolitisk samarbeid med vestlige land, ved at de ønsker at både NATO og OSSE skal spille en større rolle i regionen, på bekostning av Russland (Kubicek 1999). Økende vestlige interesser gir støttespillere. Denne gruppen er svært skeptisk til en integrasjon styrt fra Russland og har karakterisert den russiske politikken som imperialistisk, både fordi Russland er en dominerende aktør i denne prosessen og fordi de ser på russiske utspill som en trussel mot deres selvstendighet.

4.6 Oppsummering

Russland har ønsket å fremstå som et begynnende demokrati, med markedsøkonomi, og som en stormakt i europeisk sammenheng. Landet har imidlertid vært inne i en dramatisk omstillingsprosess hvor gamle holdninger og nye impulser har opptrådt side om side, og hvor det ikke har

¹⁹ GUAM gruppen ble etablert i oktober 1997, og går derfor utover studiens kronologiske ramme. Grunnen til at den er inkludert her er for å vise differensieringen i den post-sovjetiske regionen. Sammenlignet med SUS-statenes utgangspunkt i 1991-1992 illustrerer utviklingen av GUAM-samarbeidet at flere av de post-sovjetiske statene har støttespillere i andre stater utenfor regionen som kan motvirke mulige trusler fra Russland.

vært gitt hvilket innhold landets innenriks- og utenrikspolitikk vil få. Russisk utenrikspolitikk var i første omgang sterkt preget av de innenrikspolitiske ambisjoner om demokrati og markedsøkonomi, hvor en vestlig tilknytning fremstod som vesentlig. Russlands utenrikspolitikk har derfor etter oppløsningen av Sovjetunionen vært nært knyttet til landets innenrikspolitikk. På det politiske området har det imidlertid vokst frem et styresett som har en demokratisk form, men et autoritært innhold, preget av at makten ligger hos presidenten og kretsen rundt ham.

I tråd med den endrede utenrikspolitiske prioriteringen har Russlands utenrikspolitiske agenda i forhold til "det nære utland" vært dominert av problemet med å bevare eller re-etablere Moskvas innflytelse innenfor den post-sovjetiske regionen (Adomeit 1998). Det var minst fire forhold som bestemte russisk politikk i forhold til SUS-statene. For det første var det hensynet til etniske russere i dette området, for det andre var det frykt for at kaos og uro i disse områdene skulle ha innvirkning også på Russland, for det tredje var det en bekymring for at disse statene skulle knytte seg til andre makter slik at den russiske innflytelse minket og russisk sikkerhet ble truet, og for det fjerde var det økonomiske hensyn som spilte en viktig rolle (Kjølberg 1999). Russiske myndigheter har ment at disse hensynene kan ivaretas med en hegemoniambisjon, ved at det var Russland som la premissene for samhandlingene og at de andre statene respekterte dette og handlet deretter. I lys av dette så Russland på seg selv som et naturlig sentrum for SUS og så derfor på en eller annen form for russisk dominans i dette området som uunngåelig (Smith 1998). Spørsmålet var ikke om Russland ønsket at de post-sovjetiske republikkene skulle reintegreres, men på hvilket grunnlag det skulle skje og hvordan Russland kunne utøve sin dominans i denne prosessen.

Russlands ambisjon er å spille en rolle som *stormakt*. Hva som ligger i dette begrepet er imidlertid mer uklart. I utgangspunktet kan det virke som stormaktsambisjonene er representert ved at Russland har ønsket en innflytelsessfære i den post-sovjetiske regionen, og ønsket å ha et avgjørende ord med i laget når det gjelder sikkerhetspolitiske beslutninger i det øvrige Europa og ha tilgang til markeder over hele verden. De ressurser og maktmidler det nye Russland har til sin disposisjon for å påvirke omverdenen er imidlertid langt mindre enn Sovjetunionens. Russland er på mange måter fanget mellom luftige ambisjoner og reduserte maktmidler (Garnett 1997). Russlands potensiale er derfor mer som regional enn global stormakt. Det vil si et potensial knyttet til påvirkning av, eller kontroll over nærrområder. Det regionale post-sovjetiske sikkerhetskompleset kan med andre ord kjennetegnes ved at Russland ønsker å spille en rolle som hegemon i regionen, som den enkelte tidligere sovjetrepublikk må ta hensyn til i utformingen av sin utenrikspolitikk (Dawisha 1995, Roeder 1997).

5 HVITERUSSLAND - EN BUFFER MELLOM RUSSLAND OG VESTEN?

Dette kapitlet vil belyse politisk, økonomisk, utenriks- og sikkerhetspolitisk utvikling i Hviterussland etter 1991. Hovedutfordringene som har preget Hviterussland etter uavhengigheten er stats- og nasjonsbyggingsprosessen, økonomiske problemer og forholdet til Russland. Hviterussland er en av de få tidligere sovjetrepublikkene som ønsker et så tett samarbeid med Russland som mulig. Vestens generelle oppfatning av Hviterussland har vært preget av at landet har levet i skyggen av Russland både kulturelt, politisk, økonomisk og sikkerhetspolitisk, ikke bare historisk sett, men også etter 1991.

Hviterussland har 10 millioner innbyggere, og geografisk sett utgjør Hviterussland og Ukraina området mellom Russland og Sentral-Europa. Det var ifølge folketellingen av 1989 nesten like mange hviterussere i Russland som det var russere i Hviterussland, henholdsvis 1.2 og 1.3 millioner (Brzezinski og Sullivan 1997). Russerne har sett på hviterusserne som en del av den store russiske nasjonen, og hviterussisk har av mange vært regnet som en dialekt av det russiske språket. Mange russere har på denne bakgrunn hatt problemer med å akseptere Hviterussland som en selvstendig stat. Som tidligere vist har svak nasjonal og politisk bevissthet ført til at store deler av den hviterussiske befolkningen deler dette synet (jf avsnitt 3.3).

5.1 Hviterusslands overgang til selvstendig stat

En nasjonal bevissthet har ikke hatt mulighet til å utvikle seg i Hviterussland, og i den grad den har eksistert, har den stort sett vært begrenset til en liten intelligentsia. Fra midten av 1980-tallet gjorde riktignok ulike, små grupper fra den hviterussiske intelligentsiaen spede forsøk på å øke den hviterussiske selvforståelsen, først og fremst gjennom å kreve åpenhet i forhold til fortiden. Disse gruppene fikk imidlertid liten støtte utenfor det intellektuelle miljøet. En symbolsk viktig begivenhet var da arkeologen Zenon Poznjak fant den første massegraven etter Stalins utrenskninger i Hviterussland i Kurapaty-skogen utenfor Minsk 3 juni 1988. Samme år tok han initiativ til å danne en hviterussisk folkefront etter baltisk mønster. Den ble offisielt grunnlagt i Vilnius i juni 1989 (Zaprudnik 1993). Den hviterussiske folkefrontens krav om uavhengighet og nasjonal oppvåkning har ikke hatt samme grobunn i folkeopinionen i Hviterussland som folkefrontene i Ukraina og i de baltiske statene. Valget til Det øverste sovjet i Hviterussland i 1990 illustrerte dette. Kommunistpartiets representanter erobret flertallet av setene i nasjonalforsamlingen, mens folkefrontens representanter fikk mindre enn ti prosent av plassene.

En svak nasjonal identitet medvirket til at det ble utviklet en sterkere *sovjetisk* mentalitet i Hviterussland enn i andre sovjetrepublikker, og som følge av dette var Hviterussland på mange måter den mest sovjetiske av alle de tidligere sovjetrepublikkene (Brandt-Hansen, Kjølberg og Røksund 1997; Karp 1998). Kombinasjonen av at landet har vært sterkt preget av sin sovjetiske fortid og av mangel på nasjonal identitet har resultert i at den nyvunne uavhengigheten i 1991 i større grad enn for andre sovjetrepublikker var et produkt av kuppet i Moskva og ikke av kamp for løsrivelse og selvstendighet. Den langsomme og ufullstendige frigjøringen fra det gamle sovjetiske rammeverket, spesielt sammenlignet med tilsvarende prosesser i de baltiske statene, og til dels også i Ukraina, har vist begrensningene i de hviterussiske selvstendighetsambisjoner etter 1991.

5.2 Politisk utvikling etter Sovjetunionen

Politisk kan Hviterusslands historie som uavhengig stat deles inn i to hovedperioder. Den ene før og den andre etter valget av landets første folkevalgte president, Aleksandr Lukasjenko, sommeren 1994.

5.2.1 Politisk brytningstid

Til tross for at republikken Hviterussland ble formelt erklært uavhengig 25 august 1991, i kjølvannet av kuppforsøket i Moskva, var landet uforberedt på Sovjetunionens oppløsning. Det var få som egentlig ønsket selvstendighet, og suverenitetserklæringen av juli 1990 var en ren formalitet som kom fordi tilsvarende suverenitetserklæringer var vedtatt i de fleste andre unionsrepublikkene. I likhet med ledelsen i flere av sovjetrepublikkene, gikk den hviterussiske ledelsen åpent ut med støtte til kuppmakerne i Moskva i august 1991, fordi de ønsket å beholde sin makt og privilegier. I et forsøk på å hindre at det lokale kommunistpartiet ikke skulle bli forbudt da kuppet ikke lyktes, brøt det imidlertid med moderpartiet i Moskva og støttet folkefronten da denne foreslo å erklære Hviterussland selvstendig (Karp 1998). Den konservative hviterussiske ledelsen, utgikk fra den gamle *nomenklaturaen*, og av den grunn fantes det heller ikke noen spesielt utviklet vilje til reform og fornyelse. I lys av at *nomenklaturaen* i Hviterussland var den mest russifiserte del av denne russifiserte republikken, medførte dette enda en psykologisk barriere for endring (Zaprudnik 1993). Etter det mislykte kuppforsøket i Moskva måtte de hviterussiske myndighetene imidlertid innse at oppløsningen av Sovjetunionen var et faktum. Sammen med Russland og Ukraina undertegnet Hviterussland Minsk-avtalen som etablerte det nye "Samveldet av Uavhengige Stater" (SUS) 8 desember 1991.

Etter kuppforsøket ble det hviterussiske kommunistpartiet midlertidig forbudt. Presidenten for Det øverste sovjet i Hviterussland måtte gå av grunnet støtten til kuppmakerne i Moskva, og fysikkprofessoren Stanislav Sjusjkevitsj som aldri hadde vært medlem av *nomenklaturaen*, ble valgt til ny president.²⁰ Kommunistpartiet ble imidlertid raskt gjenskapt i ny form, men med gammelt innhold, og *nomenklaturaen* forble i maktposisjoner og fortsatte å kontrollere byråkratiet. Sjusjkevitsj's politikk med vekt på moderate reformer og nasjonal selvstendighet hadde derfor små muligheter til å lykkes (Zaprudnik 1993).

Mens den konservative statsministeren Vjatsjeslav Kebitsj og flertallet i nasjonalforsamlingen ønsket en tett sikkerhetspolitisk tilknytning til Russland, var Sjusjkevitsj tilhenger av en mer selvstendig sikkerhetspolitisk orientering. Det var med andre ord et motsetningsforhold mellom konservative krefter som ønsket integrasjon med Russland, og Sjusjkevitsj som ønsket selvstendighet for Hviterussland og vestlige kontakter (Brzezinski og Sullivan, 1997). På bakgrunn av Sjusjkevitsj' motstand mot Hviterusslands deltakelse i SUS-landenes kollektive sikkerhetspakt, Tasjkent-avtalen av 1992, forsøkte nasjonalforsamlingen å felle ham ved et mistillitsforslag sommeren 1993, men oppnådde ikke mange nok stemmer. Sjusjkevitsj ble imidlertid tvunget av nasjonalforsamlingen til å signere Tasjkent-avtalen i januar 1994. Samme måned måtte han også forlate sin post etter et mistillitsvotum i nasjonalforsamlingen, fordi han var anklaget for økonomisk mislighold og korrupsjon. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved troverdigheten til disse anklagene, idet de snarere var et påskudd for å bli kvitt en president som

²⁰ Stillingen som president for nasjonalforsamlingen fungerte også som landets statsoverhode inntil landet valgte en egen eksekutiv president sommeren 1994.

det hviterussiske parlamentet lenge hadde vært på kollisjonskurs med.

5.2.2 Presidentvalg

Etter to år med diskusjoner i nasjonalforsamlingen vedtok den en ny konstitusjon i mars 1994. Konstitusjonen etablerte presidentembetet, og trakk samtidig opp linjene for et styringssystem basert på klassiske maktfordelingsprinsipper. Presidenten skulle ha utøvende myndighet og velges for fem år. Han kunne utnevne statsminister og regjering med nasjonalforsamlingens samtykke. Nasjonalforsamlingen skulle være lovgivende myndighet, mens konstitusjonsdomstolen skulle tjene som et kontrollorgan (Markus 1996d).

Til presidentvalget sommeren 1994 stilte blant annet Kebitsj, Sjusjkevitsj, Poznjak og Aleksandr Lukasjenko. Sistnevnte var tidligere formann for et kollektivbruk. Han var den eneste representanten i nasjonalforsamlingen som hadde stemt imot en oppløsning av Sovjetunionen (Brzezinski og Sullivan, 1997). I nasjonalforsamlingen var han leder av Det øverste sovjets anti-korrupsjonskomite, og hadde derfor spilt en hovedrolle når det gjaldt å fjerne Sjusjkevitsj, og dette hadde gitt ham omfattende popularitet (Markus 1996b). Lukasjenko vant et klart flertall med 45 prosent av stemmene i presidentvalgets første runde, mot 17.3 prosent for Kebitsj, 12.8 prosent for Poznjak og 9.9 prosent for Sjusjkevitsj. Andre valgkamprunde var preget av intens konkurranse mellom Lukasjenko og Kebitsj, hvor begge parter gikk sterkt inn for nærmere hviterussiske-russiske forbindelser (Paznyak 1998). Lukasjenko vant et overveldende flertall med 81.1 prosent av stemmene til tross for at hans hovedmotstander hadde hatt kontroll over så godt som alle medier.

5.2.3 Hviterussland mot diktatur

For Hviterussland betydde valget av Lukasjenko et brudd med landets kommunistiske fortid, samtidig som dette valget ironisk nok skyldtes en hviterussisk nostalgi for den sovjetiske fortid og folkets ønske om å gjenskape denne (Karp 1998). Etter at Lukasjenko ble innsatt som president i Hviterussland i juli 1994, har han gradvis innført et mer autoritært styre, blant annet ved å motarbeide og ta kontroll over en uavhengig presse²¹, og ved å overse eller hindre arbeidet til nasjonalforsamlingen og konstitusjonsdomstolen (Brzezinski og Sullivan, 1997). I denne prosessen har han søkt å kombinere populistiske og autoritære holdninger, samtidig som han har videreført mange av tradisjonene fra det kommunistiske regimet han avløste. For å illustrere dette har han bygd opp et maktapparat som ved flere anledninger er blitt satt inn mot opposisjonen. Innenriksstyrkene, KGB²² og Lukasjenkos sikkerhetsstyrker utgjør totalt 120 000 mann. Til sammenligning utgjør de hviterussiske hærstyrkene 80 000 mann. Lukasjenko har også vært omgitt av rådgivere som enten var tilknyttet KGB eller hadde bakgrunn fra KGB (Markus 1996d).

Siden tidlig i 1995 har Lukasjenko utstedt dekreter med det formål å øke presidentembetets innflytelse på bekostning av den valgte lovgivende makt (Brzezinski og Sullivan, 1997). Han ønsket i stedet å satse på folkets legitimering av hans politikk gjennom folkeavstemninger om sentrale politiske spørsmål. Våren 1995 gjennomførte han en folkeavstemning om forholdet til

²¹ Den siste uavhengige opposisjonsavisen *Svaboda* (navnet betyr Frihet) ble stengt 24 november 1997 (RFE/RL Newline 1997:25 november, Jarvis 1999).

²² Betegnelsen KGB er beholdt i Hviterussland.

Russland, samt forslag om å gjøre russisk til offisielt språk og å gjeninnføre statssymbolene fra sovjetisk tid (Karp 1998).

Det var politisk krise i Hviterussland etter at Lukasjenko først hadde motarbeidet valgene til ny nasjonalforsamling våren 1995 og deretter nektet å anerkjenne den nye (Markus 1996b). Lukasjenko arrangerte en ny folkeavstemning 24 november 1996 for å tilrive seg ytterligere makt på bekostning av nasjonalforsamlingen og konstitusjonsdomstolen. Etter den grunnlovsstridige folkeavstemningen oppløste han den lovlige valgte nasjonalforsamlingen og innsatte en ny med utvalgte representanter. I tillegg satte han landets grunnlov til side, utvidet sine fullmakter og forlenget sin presidentperiode frem til år 2001 (Markus 1997a). Lukasjenko har gjennom den nye grunnloven oppnådd nærmest diktatoriske styringsmuligheter, og han har vist både evne og vilje til å opptre som en diktator. Folkeavstemningen var på mange måter en kopi av tidligere eksempler fra historien på "demokratisk" valgte diktatorer. "Folkets vilje" er blitt brukt til å vingeklippe eller fjerne demokratiske institusjoner som var ment å balansere presidentmakten.

Lukasjenko har vært utsatt for sterk kritikk fra Vesten, men han har vist seg helt ufølsom overfor slik kritikk (Markus 1997). Det er antatt at Russland har stor innflytelse på Hviterussland, både på grunn av økonomisk avhengighet og et hviterussisk ønske om et tettest mulig forhold til Russland. Russland har imidlertid vist liten interesse for å presse Lukasjenko til å holde seg til demokratiske spilleregler. Det kan se ut som om Jeltsin heller har ønsket å prioritere et godt forhold til sin mest trofaste allierte, enn å kritisere Lukasjenkos innenrikspolitiske manøvrer.

5.3 Økonomisk utvikling

Hviterusslands økonomi var tett integrert i det sovjetiske økonomiske systemet, graden av økonomisk samkvem var spesielt stor med Russland og Ukraina. Den hviterussiske sovjetrepublikken var økonomisk sett en velstående republikk, til tross for at den var fattig på råvarer (Sanford 1996). Siden landets industri var basert på foredling av råvarer var mange av de store fabrikkene helt avhengige av tilførsler utenfra, først og fremst fra Russland. Det meste av Hviterusslands industri var rettet mot det sovjetiske marked. Sovjetunionens oppløsning hadde ført til at de eksisterende økonomiske bånd mellom statene var svekket, noe som i sin tur bidro til å forsterke de problemene Hviterussland stod overfor etter uavhengigheten.

5.3.1 Økonomisk avhengighet

En alvorlig svakhet ved den hviterussiske økonomien var derfor Hviterusslands avhengighet av Russland på det økonomiske området, både når det gjaldt energi og handel (Sanford 1996). Hviterussland måtte importere 90 prosent av sitt energiforbruk, hovedsaklig olje og gass, fra Russland (Markus 1996d; Balmaceda 1999). I tillegg var mesteparten av infrastrukturen på energiområdet under russisk kontroll. Etter oppløsningen av Sovjetunionen hadde Hviterussland svært få muligheter til å fremskaffe hard valuta, samtidig som energiprisene, som tidligere hadde vært subsidiert, økte til nærmere verdensmarkedets priser. Landet hadde verken mulighet til å betale Russland eller importere fra andre leverandører, og fikk dermed store gjeldsproblemer. I 1996 var Hviterusslands energigjeld til Russland 1.3 milliarder US\$ (Zlotnikau 1998).

Denne situasjonen førte til en drastisk nedgang i Hviterusslands industri- og jordbruksproduk-

sjon. Ifølge statistikk fra Det Internasjonale Pengefondet (IMF) sank industriproduksjonen med over 50 prosent fra 1989 til 1996, og Hviterusslands BNP falt med 63 prosent fra 1991 til 1995 (Oldberg 1997)²³.

Inntil sammenbruddet av Sovjetunionen utgjorde Hviterusslands handel med de andre sovjetrepublikkene 90 prosent av all eksport, og 80 prosent av all import, som inkluderte 90 prosent av landets energibehov og 70 prosent av landets behov for råvarer (Sanford 1996). Hviterusslands handel er fortsatt i hovedsak med andre SUS-stater (The Europa World Year Book 1999). Nesten halvparten av landets industriproduksjon eksporteres til Russland, men dette har ikke vært tilstrekkelig til å finansiere importen, slik at landet har et stort handelsunderskudd hvert år. Dette har medført at det er skapt en stor utenlandsgjeld, spesielt til Russland. Dette har gitt ringvirkninger i Hviterusslands økonomi og ført til at landet har kommet inn i en ond sirkel. Andre faktorer som også har spilt en viktig rolle i denne sammenhengen var at Russland ekskluderte de tidligere sovjetrepublikkene fra rubelsonen i 1993, noe som resulterte i pengemangel og valutakrise, samt at Hviterussland ikke hadde iverksatt nødvendige økonomiske reformer.

Hviterussland hadde opprinnelig håpet at etableringen av SUS ville opprettholde de gamle økonomiske båndene som hadde eksistert i Sovjetsamveldet og dermed sikret økonomisk og politisk stabilitet i landet. Hviterussland har derfor ikke hatt en reell økonomisk reformprosess. Hviterussland har riktignok forsøkt å iverksette flere reformprogrammer, men disse reformforsøkene har vært spredte og lite gjennomarbeidet. Etter at Lukasjenko kom til makten har han gjennomført en renasjonalisering av de finansinstitusjoner som var blitt privatisert (Markus 1996d). Statlig kontroll over økonomien og fravær av strukturelle økonomiske reformer, har verken lagt forholdene til rette for ytterligere lån og kreditter fra internasjonale finansinstitusjoner, eller fremmet utenlandske investeringer i landet.

For å løse Hviterusslands økonomiske problemer har Lukasjenko vært opptatt av å forhandle frem bilaterale løsninger med Moskva for å sikre energiforsyninger til subsidierte priser (Markus 1997b). Dette har han delvis oppnådd (Mihalisko 1997). Subsidieringen har foregått ved at Hviterusslands gjeld er betalt gjennom byttehandel med Russland, som har utgjort halvparten av handelssamkvemet mellom de to stater (Balmaceda 1999). Videre har Hviterusslands energigjeld blitt omgjort til langsiktige kreditter, samt at Hviterussland har betalt lavere pris for energiforsyningene enn prisene på verdensmarkedet. Hviterussland har betalt 50 US\$ per tusen kubikkmeter gass, mens Ukraina har måttet betale 80 US\$. Lavere priser på energiforsyningene har resultert i indirekte russiske subsidier til rundt 400-450 millioner US\$ i året (Zlotnikau 1998). Til tross for et stort fall i Hviterusslands BNP, har subsidier fra Russland ført til at Hviterussland har fremstilt seg selv som et "mønsterland" på det økonomiske området, og som et av de få land med "økonomisk vekst" i det internasjonale samfunn. Den hviterussiske ledelsen hevdet i 1997 at de offisielle økonomiske vekstratene var på over 10 prosent (Zlotnikau 1998, Balmaceda 1999). Et slikt tall indikerte at den hviterussiske industriproduksjonen fortsatt var basert på kommandoøkonomiens prinsipper, uten at det ble tatt hensyn til lønnsomhet og marked, samt at bedriftene opererte med massive underskudd som staten subsidierte (Zlotnikau

²³ Dette er imidlertid offisielle tall. I realiteten er det sannsynlig at nedgangen er atskillig mindre grunnet "skyggeøkonomien", eller den "sorte økonomien" i Hviterussland.

1998).

5.3.2 Økonomisk union med Russland

Hviterussland har, i likhet med flere av de tidligere sovjetrepublikkene, i stadig større grad inngått bilaterale avtaler med Russland for å ivareta økonomiske relasjoner. Til tross for at de første planene om en russisk-hviterussisk økonomisk union ble skrinlagt i 1994, har Lukasjenko stadig vært en pådriver for tettere økonomiske forbindelser mellom Hviterussland og Russland. I februar 1995 signerte Hviterussland og Russland en omfattende avtalepakke som blant annet inneholdt en Vennskaps- og samarbeidsavtale og en avtale om økonomisk integrasjon, inkludert opprettelse av en tollunion (Paznyak 1998). Det ble videre gjort et nytt forsøk på å etablere et tettere økonomisk samarbeid mellom Russland og Hviterussland da disse landene underskrev avtalen om Sammenslutningen av Selvstendige Republikker (SSR) 2 april 1996. Intensjonen med denne var blant annet at Russland og Hviterussland skulle føre en felles økonomisk politikk og innføre en felles valuta. Denne intensjonsavtalen ble fornyet og samtidig utvidet til en union i april 1997 (Paznyak 1998).

5.4 Utenriks- og sikkerhetspolitisk utvikling

Hviterussland blir betraktet som en periferistat både i forhold til et vestlig og et russisk sentrum. Forholdet til Russland er hoveddimensjonen i hviterussisk utenrikspolitikk. Det politiske etablissement, spesielt etter Lukasjenkos maktovertakelse, har ikke ønsket å opprettholde landets selvstendighet, i stedet har det ønsket å bli reintegrert i størst mulig grad med Russland. Opposisjonen mot denne politikken i Hviterussland har vært svak, men motforestillingene i Russland har vært tilstede. Russland har først og fremst vært skeptisk til integrasjon grunnet økonomiske og delvis politiske kostnader (Markus 1997b). Hviterussland har ønsket å distansere seg og skjerme seg mot Vesten og har derfor hatt begrenset kontakt med Vesten.

5.4.1 Utenrikspolitisk orientering

I Hviterussland var det i utgangspunktet strid om landets utenrikspolitiske orientering. Denne striden dreide seg om grad av integrasjon i det østlige sentrum og grad av tilpasning til det vestlige sentrum. Hviterusslands suverenitetserklæring, som ble vedtatt i 1990, slo blant annet fast at Hviterussland skulle være en alliansefri, eller nøytral og atomvåpenfri stat. Prosessen med å etablere et atomvåpenfritt Hviterussland har vært gjenstand for langt mindre debatt i de politiske fora enn spørsmålet om nøytralitet eller alliansetilknytning.

Det var ikke noen selvfølge at Hviterussland ønsket å bygge opp et eget forsvar gitt de holdninger som gjorde seg gjeldende angående opprettelsen av en egen stat. I januar 1992 ble det imidlertid avgjort at det skulle etableres et nasjonalt hviterussisk forsvar basert på de militære enheter som stod på landets territorium, med unntak av de kjernefysiske våpen som skulle overføres til Russland. Hviterussland hadde få motforestillinger mot å fjerne atomvåpnene fra sitt territorium. Alle taktiske atomvåpen ble fjernet i løpet av 1992, mens de strategiske var fjernet i slutten av november 1996 (Markus 1997a). Den hviterussiske nasjonalforsamlingen ratifiserte START 1-avtalen i februar 1993, og vedtok samtidig å tiltre Ikke-sprednings-avtalen (Non-Proliferation-Treaty, NPT-avtalen) (Paznyak 1998).

Hviterussland fremstod offisielt som et alliansefritt land. Opprinnelig undertegnet derfor

Hviterussland ikke SUS-statenes kollektive sikkerhetsavtale som var blitt signert av flere SUS-stater i Tasjkent i mai 1992. Det var først og fremst Sjusjkevitsj og en liten krets rundt ham i det politiske etablissement, som var pådriver for Hviterusslands alliansefrie sikkerhetspolitiske orientering (Markus 1996d). Dette til tross for at det var stasjonert "sovjetiske" militære styrker og atomvåpen i landet. Alliansefrihet kunne derfor karakteriseres mer som en ambisjon enn en realitet. Sjusjkevitsj hadde først og fremst opposisjonens støtte i dette. Regjeringen derimot ville ha en sterkest mulig sikkerhetspolitisk tilknytning til Russland. Den opphetede debatten om alliansetilknypning kulminerte i beslutningen om å tiltre den kollektive sikkerhetspakten i januar 1994 (Paznyak 1998). Den hviterussiske nasjonalforsamlingen føyde imidlertid et tillegg til tiltredelseserklæringen som gikk ut på at hviterussisk forsvarspersonell ikke skulle tjenestegjøre utenfor Hviterusslands territorielle grenser uten nasjonalforsamlingens godkjenning. På grunn av denne restriksjonen har ikke hviterussiske tropper deltatt i SUS-ledede fredsbevarende operasjoner i andre SUS-stater. De har heller ikke deltatt i fredsbevarende operasjoner i FN-regi, i motsetning til russiske og ukrainske tropper (Paznyak 1998).

5.4.2 Forholdet til Russland og SUS

Etter at Sjusjkevitsj ble fjernet i januar 1994 var det i de politiske kretser konsensus om å søke integrasjon med Russland, og president Lukasjenko var den fremste talsmann for denne orienteringen. Ifølge militære avtaler som er inngått mellom Hviterussland og Russland, har Russland rett til å stasjonere styrker på hviterussisk jord, også etter tilbaketrekningen av de kjernefysiske våpnene, våpen som tidligere legitimerte det russiske militære nærværet. Det russiske militære nærværet vil også bestå i leie av baseområder som i praksis vil fungere som tidlig varsling for Russland (Markus 1997b).

Sikkerhetspolitisk sett kan Hviterussland betraktes som Russlands "buffer" mot Vesten, og militært sett som et fremskutt forterreng for tidlig varsling og for å fange opp mulige angrep på Russland fra vest, men også som et utgangspunkt for russiske angrep mot vest. Hviterussisk sikkerhet er derfor i praksis knyttet til russisk sikkerhet, og dermed til utviklingen av øst-vest relasjonene i Europa. Dersom forholdet mellom Russland og Vesten utvikler seg på en gunstig måte, samtidig som Hviterussland fortsatt har som ambisjon å knytte seg tettest mulig til Russland, er det vanskelig å se at landet står foran alvorlige sikkerhetsutfordringer fordi forholdene til nabolandene ellers er uproblematisk. Problemer kan oppstå dersom øst-vest motsetningene skulle tilspisses

5.4.3 Hviterusslands forhold til Vesten

Diskusjonen om NATO-utvidelse og den nye geopolitiske situasjonen som har oppstått i Europa, har også vært med på å prege Hviterusslands utenrikspolitiske prioriteringer. Hviterussland uttrykte i likhet med Russland, motstand mot at NATO skulle ta opp nye medlemsland. Det var frykt for at polsk medlemskap i NATO og en eventuell forsterkning av det russiske militære nærværet i Hviterussland, kunne føre til at spenningen i området ville øke (Paznyak 1998). En konfrontasjon mellom to blokker kunne føre til at hviterussisk territorium ville være i skuddlinjen. Dette kunne bety at Hviterusslands strategiske posisjon ble endret fra å være en buffersone til en frontstat. Landets historiske erfaringer med en slik utsatt stilling var derfor en av hovedårsakene til at Hviterussland har gått imot utvidelse av NATO. Holdningen til NATO-utvidelse er med andre ord ikke bare et resultat av slavisk lojalitet til Russland og dets

NATO-motstand, men også et resultat av hensynet til Hviterusslands egne interesser. Bortsett fra Tadsjikistan var Hviterussland også det siste SUS-landet som undertegnet Pfp-programmet med NATO i januar 1995 (Paznyak 1998). Hviterussland har i ettertid også forholdt seg svært skeptisk og passivt til dette samarbeidet.

Hviterussland har riktignok opprettet diplomatiske forbindelser med de store landene i Vesten, men statsbesøkene i vest har vært få. Ettersom Lukasjenkos styre har tatt en mer autoritær vending, har forholdet til Vesten blitt vanskeligere og mer anstrengt. Som følge av den politiske krisen i 1995-96 i Hviterussland uttrykte vestlige diplomater i Minsk, sterk bekymring for vilkårene for demokrati og menneskerettigheter.²⁴ Flere internasjonale menneskerettighetsorganisasjoner, deriblant *Human Rights Watch* og *Amnesty Internasjonal*, har også uttrykt bekymring for den forverrede situasjonen for menneskerettigheter i Hviterussland.²⁵ De har pekt på at yttringsfriheten kveles, rettssikkerhet er nærmest ikke eksisterende og at spede tilløp til et demokratisk samfunn blir undertrykket.

5.5 Oppsummering

I lys av Hviterusslands sterke identifisering med Russland har Hviterussland i stor grad vært mottakelig for russiske interesser. Mottakelighet er for det første avhengig av hvilke interesser partene har (jf avsnitt 2.3). Dette har blant annet kommet til uttrykk ved at Hviterussland og Russland har hatt felles interesse av politisk, økonomisk og sikkerhetspolitisk samarbeid innen SUS-strukturen. Samt at det har vist seg gjennom det store antall multilaterale- og bilaterale avtaler som er inngått mellom de to stater. Mottakelighet er for det andre avhengig av landets interne politiske stabilitet. Hviterussland har gjennom en konstitusjonsendring etablert et presidentsystem. Med utstrakte fullmakter i presidentstillingen har presidenten konsolidert sin egen posisjon, samtidig som han har kunnet hindre og svekke en mulig opposisjon. Store deler av den hviterussiske befolkningen har også delt den politiske ledelsens identifisering med Russland.

Etter oppløsningen av Sovjetunionen var Hviterussland svært økonomisk avhengig av Russland, både når det gjaldt energi og handel. Videre hadde Hviterussland få muligheter til å fremskaffe hard valuta, noe som igjen førte til at Hviterussland fikk problemer med å betale for energileveransene og opparbeidet en stor gjeld til Russland. Hviterussland er også avhengig av Russland på det militære området. Omfanget av militære avtaler som er inngått mellom Hviterussland og Russland, der Russland har rett til å stasjonere styrker og benytte militære baser i Hviterussland, har vist at Hviterussland sikkerhetspolitisk sett kan betraktes som Russlands "buffer" mot Vesten. Hviterusslands identifisering med og ønske om tettest mulig tilknytning til Russland har ført til at Hviterussland har ønsket å distansere seg fra Vesten. Sett fra Hviterussland fremstår Vesten og dets makt og verdier som en trussel, som Hviterussland har

²⁴ Samtale med Jessica Piercy, ambassadør ved Den britiske ambassaden og Thomas Freudenhammer, chargé d'affaires ved Den tyske ambassaden i Minsk 12 november 1996.

²⁵ Human Rights Watch publiserte en grundig rapport, "Republic of Belarus Turning Back the Clock", om menneskerettighetssituasjonen i Hviterussland i juli 1998 (<http://www.hrw.org/hrw/reports98/belarus/>). Amnesty International har også dokumentert brudd på menneskerettighetene i Hviterussland (*Amnesty International Report 1998*). Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) fikk etter mye tautrekking med hviterussiske myndigheter åpnet et kontor i Minsk 27 februar 1998. Intensjonen med OSSEs tilstedeværelse var å overvåke demokratiarbeidet i Hviterussland.

ønsket å beskytte seg mot. Dette fører til at Hviterussland verken har ønsket, eller mulighet til å motsette seg Russland.

6 UKRAINA – ET STRATEGISK VAKUUM MELLOM RUSSLAND OG VESTEN?

Dette kapitlet vil se på den politiske, økonomiske og utenriks- og sikkerhetspolitiske utviklingen i Ukraina. Med sine 52 millioner innbyggere er Ukraina, nest etter Russland, den største og mest folkerike av de nye statene som trådte inn idet europeiske statssystem etter sammenbruddet av Sovjetunionen i 1991. For Ukraina var selvstendigheten etter flere hundreår under fremmed styre og flere tiår med sovjetisk styre en stor utfordring. Ukrainas to post-sovjetiske presidenter har måttet balansere mellom og ta hensyn til flere historiske faktorer. En splittet nasjonal identitet i Ukraina har gitt alternative tilknytningsmuligheter. For det første har Ukrainas slaviske røtter og identifisering med den russiske kulturen ført til at mange ukrainere er svært mottakelige for nær tilknytning til Russland. For det andre har Ukrainas vestlige region, som har hatt et sterkt ønske om uavhengighet, vært nødt til å konkurrere med en stor russisk-vennlig region i øst (Brzezinski og Sullivan, 1997).

Geografisk, kulturelt og historisk faller Ukraina naturlig i fem hoveddeler; Vest-Ukraina i vest med sentrum i Lvov, Sentral-Ukraina med sentrum i hovedstaden Kiev, Øst-Ukraina med sentrum i den store industribyen Kharkov, Krimhalvøya og Sør-Ukraina sentrert rundt Odessa. Disse regionene har en fortid med høyst ulik historisk utvikling, og de har utviklet forskjellige identiteter og politiske holdninger. Forskjellene mellom dem har kommet til uttrykk gjennom ulikt syn på utenriks- og sikkerhetspolitikk (Kremen 1997). Vest-Ukraina ble sovjetisk først som følge av og er fortsatt preget av den tiden da området var en del av det østerrikske-ungarske dobbeltmonarki eller lå under Polen. Helt til innpå 1950-tallet eksisterte det ukrainske opprørsgrupper som førte geriljakrig mot det sovjetiske regimet i grenseområdene mot Polen. Øst- og Sør-Ukraina er i mye større grad preget av sin russiske og sovjetiske fortid og disse områdene er sterkt industrialiserte. Det eksisterer en potensiell konflikt i ukrainsk innenrikspolitikk mellom det russisk pregede industrialiserte Øst-Ukraina, som ser på samarbeid med Russland som sin økonomiske livline, og det nasjonalist-orienterte Vest-Ukraina som krever integrasjon med resten av Europa.

Demografisk sett er Ukraina et sammensatt land hvor ukrainere og russere utgjør de to nasjonale hovedgruppene. Det eksisterer motsetninger mellom disse to gruppene som har gitt grunnlag for et komplisert konfliktpotensiale i ukrainsk politikk. Flertallet av befolkningen, 72,7 prosent, definerer seg som ukrainere, men mange av disse er i praksis "russifiserte" når det gjelder språk og kultur. Dette innebærer at det er russisk, og ikke ukrainsk som er deres hovedspråk (Kremen 1997). Ved siste folketelling i 1989 var det 11,4 millioner russere i Ukraina, eller 22,1 prosent av den totale befolkningen (Brzezinski og Sullivan 1997, The Europa World Year Book 1999). Det russiske innslaget i befolkningen er sterkest i øst og i sør, spesielt på Krim. Siden Øst- og Sør-Ukraina er sterkt industrialisert ligger det et befolkningsmessig og økonomisk, og tildels et politisk tyngdepunkt i denne regionen. I tillegg er det mange ukrainere som av kulturell og økonomiske grunner ser seg nærmere knyttet til Russland enn til Vesten. I lys av dette er det svært mange i det ukrainske samfunn som sympatiserer med og ønsker tettere kontakt med Russland. Dette gjør det også lettere for Russland å øve innflytelse på ukrainsk politikk,

samtidig som dette igjen skaper problemer for ukrainske myndigheters politiske uavhengighetsambisjoner.

6.1 Ukrainas overgang til selvstendig stat

En omfattende ukrainsk nasjonalisme ble først mulig etter 1986 da Gorbatsjovs glasnost og demokratiseringspolitikk åpnet for en slik utvikling. Krav om akseptering av det ukrainske språket ble kombinert med protester mot håndteringen av Tsjernobyl ulykken som forårsaket stor skade i Ukraina. Sentrum for den ukrainske selvstendighetskampen var i Lvov i den vestre delen av Ukraina, der den ukrainske folkefronten Rukh ble etablert høsten 1989. De ukrainske valgene til det øverste sovjet i mars 1990 ble en viktig styrkeprøve mellom gamle og nye politiske krefter. Det ble dannet en demokratisk blokk med Rukh som kjerne, som til tross for alle forsøk på manipulasjon fra det sittende etablissement, maktet å stille kandidater i over halvparten av valgkretsene. Rukh-fronten ble dominerende både i det vestlige Ukraina og i Kiev, og fikk 24 prosent eller rundt 130 av de 450 representantene i Det øverste sovjet, mens kommunistene fikk 239 representanter (Bukkvoll 1997a, Wilson 1997).

Etter at både de baltiske republikker og den russiske republikken hadde erklært seg suverene i 1990, erklærte Det øverste sovjet (*Verkhovna Rada*) i Ukraina republikken som suveren 16 juli 1990. Suverenitetserklæringene innebar at republikkenes lover skulle ha forrang fremfor unionens (Oldberg 1998). Dette kan ses på som et ledd i den generelle svekkelse av Moskvas makt mot slutten av Gorbatsjovs tid, mer enn som en bevisst politikk i retning av uavhengighet. Suverenitetserklæringen innebar også at Ukraina kunne ha egne militære styrker, ha egen nasjonal myntenhet og mulighet til å føre en uavhengig utenrikspolitikk der intensjonen var at Ukraina skulle være nøytralt og alliansefritt. Dette var imidlertid bare prinsipper inntil videre, ikke aktuell politikk. Erklæringen kan også tolkes som et tegn på at det sittende regimet innså at kommunismen som ideologi ikke lenger ga den nødvendige legitimitet. Den politiske ledelsen var derfor villig til å gi avkall på viktige prinsipper for å holde på sin makt.

Etter det mislykte kuppet i Moskva erklærte Ukraina seg uavhengig 24 august 1991. I likhet med Hviterussland var Ukrainas selvstendighet ikke et resultat av en langvarig frihetskamp som kunne skape nasjonal enhet og identitet, slik tilfellet var i de baltiske statene. Den ukrainske selvstendigheten var mer en konsekvens av det mislykkede statskuppet i Moskva og den følgende maktlammelse i det politiske sentrum (Wilson 1997:24). Samtidig var den et virkemiddel det tidligere kommunistiske regimet i Ukraina brukte for å opprettholde sin makt da sovjetimperiet gikk i oppløsning. Kommunistpartiet i Ukraina ble forbudt 30 august, slik at dets ledere måtte søke ny politisk forankring etter at partiets strukturer brøt sammen. Det ukrainske lederskap fikk dermed behov for å legitimere sin makt gjennom å fremstå som nasjonalister og inngikk en allianse med Rukh. Et av alliansens grunnleggende prinsipper var en ukrainsk nasjonal identitet (Burakovsky 1999). Det ukrainske kommunistpartiets nye leder fra juli 1990, Leonid Kravtsjuk, valgte dermed å overta deler av den nasjonalistiske opposisjonens programposter for på den måten å sikre makten for seg selv og partiet (Wilson 1997). Til forskjell fra Hviterussland var det nasjonalistiske grunnlaget sterkere i Ukraina både grunnet det ukrainske kommunistpartiets holdning, og en sterkere nasjonal identitet med ideologisk og geografisk basis i Vest-Ukraina.

6.2 Politisk utvikling etter Sovjetunionen

Den ukrainske selvstendighetserklæringen ble bekreftet gjennom en folkeavstemning 1 desember 1991. Valgresultatet viste at 90 prosent av befolkningen stemte for ukrainsk uavhengighet (Burakovsky 1999). Dette markerte den endelige slutten for Sovjetunionen. Det var flertall for selvstendighet i alle deler av landet. En forutsetning for det overveldende flertall var at Ukrainas 11.4 millioner russere, som først og fremst bor i de østre og sørlige regioner, ga sin tilslutning til erklæringen. Selv på Krim hvor 67 prosent av befolkningen er etniske russere var det et flertall på 54 prosent som stemte for uavhengighet. Samme dag ble Leonid Kravtshuk valgt som landets første folkevalgte president. Han tiltrådte det ukrainske presidentembetet med erfaring som sjefsideolog i det ukrainske kommunistpartiet, men ble etterhvert en sterk ukrainsk nasjonalist og tilhenger av å bevare Ukrainas suverenitet og territorielle integritet. Selvstendigheten ble understreket ved å innføre ukrainske nasjonale symboler og gjennom vedtaket om å opprette et eget ukrainsk forsvar tidlig i 1992 (Brzezinski og Sullivan, 1997).

6.2.1 Politisk og økonomisk krise

På en rekke saksområder var det svært motstridende syn på utformingen av politikken i Ukraina. Dette gjaldt blant annet den økonomiske politikken. Den ukrainske ledelsen med Kravtshuk i spissen ønsket å tilpasse politikken til vestlige normer med vekt på å implementere reformer og på sikt innføre markedsøkonomi. Leonid Kutsjma, som ble statsminister i 1992, argumenterte for at økonomisk samarbeid med Russland og SUS-statene var en forutsetning for å sikre landets politiske uavhengighet (Goncharenko 1998). Han hevdet at Ukrainas økonomiske problemer utgjorde en større trussel for landets nasjonale sikkerhet og stabilitet, enn eventuelle trusler fra nabostater (Brzezinski og Sullivan, 1997).

Den økonomiske situasjonen fremstod som så vanskelig at nasjonalforsamlingen ga den nye statsministeren ekstraordinære fullmakter til å styre gjennom dekreter. Kutsjma var tilhenger av en strammere finanspolitikk for å begrense Ukrainas inflasjon. Denne politikken fikk støtte fra sentrums- og høyrepartiene, men møtte sterk motstand fra det ukrainske sosialistpartiet, som kunne ses på som en fortsettelse av det gamle kommunistpartiet. Det viste seg etterhvert at det var vanskelig å implementere økonomiske reformer, som igjen førte til at økonomien stagnerte.

Den politiske og økonomiske situasjonen ble etterhvert så fastlåst at Kutsjma fikk innvilget sin avskjedssøknad i september 1993 og gikk av som en følge av den kritikken regjeringen møtte da den forsøkte å iverksette økonomiske reformer. Parlamentet gikk deretter med på å skrive ut nyvalg for å søke å løse konflikten. Betingelsen var imidlertid at også Kravtshuk gikk med på et presidentvalg. Ukrainas økonomiske sammenbrudd hadde gitt både parlamentet og presidenten lite rom for politisk og økonomisk manøvrering.

6.2.2 Et splittet land

I det første frie parlamentsvalget våren 1994 tapte Rukh mange representanter. Ved siden av å representere en klar dreining til venstre, viste dette valget også det klare øst-vest skillet i ukrainsk politikk. I de østlige og delvis sørlige deler av landet, hvor en stor del av befolkningen er etniske russere eller "russifiserte" ukrainere, dominerte de venstreorienterte partiene fullstendig. I tillegg til at den store venstre fraksjonen i nasjonalforsamlingen var imot å implementere økonomiske reformer, ønsket den å utvikle et nærmere samarbeid med Russland og SUS-

statene, samt å innføre russisk som offisielt andre språk (Wilson 1997). De nasjonalistiske partiene derimot stod fremdeles sterkt i de vestlige deler av landet.

Under presidentvalget 26 juni og 10 juli samme år fremsto Ukraina som et nasjonalt splittet land etter geografiske, historiske, politiske og økonomiske skillelinjer. Kravtsjuk, som stod for en nasjonal uavhengighetslinje og ønsket skjerming *mot* Russland, fikk langt de fleste stemmene i vest, mens Kutsjma, som hadde gått inn for en integrasjonslinje i forhold til Russland, dominerte i øst og sør og beseiret den sittende presidenten (Wilson 1997). Områdene i øst og på Krim var sterkt industrialiserte, og dette var regioner som hadde fått hard økonomisk medfart etter uavhengigheten. En årsak til Kutsjmas sterke støtte i øst og sør kan derfor være økt misnøye med en redusert levestandard. Økonomiske faktorer bidro på denne måten til å forsterke det historiske og politiske skillet mellom nasjonale politiske krefter vest i Ukraina og anti-nasjonale, venstreorienterte krefter øst i Ukraina (Kiniklioglu 1996).

President Kutsjma tok med seg mange av sine gamle støttespillere fra øst i Ukraina og ga disse sentrale politiske posisjoner i Kiev (Lapychak og Markus, 1997). Han slo imidlertid inn på en politikk som ikke bare var en fortsettelse av Kravtsjuks politiske linje, men som i realiteten forsterket denne. På en mer fleksibel måte enn sin forgjenger har han klart å hevde ukrainske interesser i forhold til Russland. Dermed sto deler av den politiske eliten fra øst som garantist for den politikken den vestlige del av Ukraina tidligere hadde vært hovedeksponent for. Resultatet har ført til at han har fått større respekt og styrket sin posisjon i vestlige deler av landet, mens det har svekket ham i øst hvor han opprinnelig hadde sin maktbasis (Oldberg 1998). Uttrykket "*where you stand depends on where you sit*" (Allison 1969) kan illustrere hvorfor Kutsjma endret sin linje, fordi de holdninger og oppfatninger man har, ofte gjenspeiler ens posisjon. Kutsjmas største utfordring som president, var å hevde Ukrainas nasjonale interesser i det internasjonale samfunnet.

6.3 Økonomisk utvikling

Ukrainas økonomi var basert på jordbruk, tungindustri og kjemikalier. I likhet med Hviterusslands og de andre tidligere sovjetrepublikkenes økonomi, var den ukrainske økonomien en meget viktig del av, og tett integrert i, sovjetisk økonomi. Sovjetiske ministerier kontrollerte trolig nærmere 90 prosent av Ukrainas produksjon (Rekkedal og Røksund, 1995). Bortfallet av det sovjetiske sentraldirigerte systemet resulterte i en massiv økonomisk nedgang fordi Ukrainas industri var tett integrert i den totale sovjetiske økonomien og mistet både markeder og råvaretilførsler. Industriproduksjonen har derfor gått dramatisk ned, men uten at arbeidsstyrken har blitt tilsvarende redusert. Dette har kunnet skje ved statlige overføringer som har krevd en stor andel av det ukrainske statsbudsjettet. Den massive subsidieringen ble iverksatt for å hindre omfattende arbeidsløshet og sosial uro. En kompliserende faktor i dette bildet var også at tungindustrirentrene delvis lå i øst, i regioner med tungt russisk befolkningsinnslag og kommunistiske tilhengere. Store kutt på subsidiesiden kunne derfor lett skape ytterligere komplikasjoner i forholdet til de etniske russerne. En konsekvens av dette var at den økonomiske krisen indirekte bidro til større splittelse mellom de østlige og vestlige regioner og til større etniske og politiske skillelinjer.

Et annet område som har krevd en omfattende subsidiering er jordbruket. Republikken

produserte en fjerdedel av Sovjetunionens korn. Etter oppløsningen av sovjetøkonomien har også jordbruksproduksjonen gått drastisk ned, slik at den stort sett har dekket republikkens egen etterspørsel, mens bare en begrenset andel har gått til eksport. Denne utviklingen skiller seg vesentlig fra begynnelsen av 1900-tallet da svartjordsbeltet i Ukraina ble regnet som "Europas kornkammer" (Rekkedal og Røksund, 1995).

Produksjonsfall og økonomisk nedgang har fra 1990 vært dramatisk i Ukraina, selv med forbehold om usikker offisiell statistikk. I likhet med andre SUS-land ble landets bruttonasjonalprodukt (BNP) mer enn halvert. I tillegg har deler av den økonomiske virksomhet foregått utenfor statlig kontroll slik at det har eksistert en "undergrunnsøkonomi", eller en "sort økonomi" i tillegg til den offisielle. Antatte overslag har gått ut på at undergrunnsøkonomien har utgjort halvparten av Ukrainas BNP (Åslund 1996). I overgangen fra en sentralstyrt økonomi til markedsøkonomi har manglende økonomiske reformer, hyperinflasjon og høy prisstigning kjennetegnet Ukrainas økonomi. Den høye inflasjonstakten førte også til at planene om å innføre landets nye valuta "*hryvna*" stadig ble utsatt, og først implementert i 1996 (Lapychak og Markus, 1997).

6.3.1 Økonomisk avhengighet

Kievs avhengighet av Moskva har manifestert seg på tre distinkte, men relaterte områder. Russland er Ukrainas hovedleverandør av olje og gass, største kreditor og viktigste handelspartner (Smolansky 1999).

I likhet med Hviterussland har det mest akutte økonomiske problemet i Ukraina vært knyttet til energisektoren og landets avhengighet av å importere olje og gass. Bare 10 prosent av oljeforbruket, og 20 prosent av gassforbruket ble tidligere dekket av egen produksjon, men denne har falt siden Ukraina ble uavhengig. Ukraina importerer 90 prosent av oljen og 60 prosent av gassen fra Russland, og Russland er hovedleverandør av energi (Sherr 1998, Smolansky 1999). Tradisjonelt har Turkmenistan, som leverer 15-20 prosent av den gassen Ukraina importerer, vært en annen viktig leverandør. Tidligere leverte Russland olje og gass til langt under markedspris. Etter uavhengigheten har prisene nærmet seg verdensmarkedets priser. Et hovedproblem for Ukraina var at landet ikke maktet å betale for energileveransene og opparbeidet derfor en betydelig energigjeld både til Russland og Turkmenistan. Dette har skapt stor avhengighet og gitt Russland, som hovedleverandør, et effektivt økonomisk og politisk pressmiddel. Ukrainas avhengighet av energileveranser og landets ubetalte gjeld har ført til gjentatte energikriser, som igjen har medvirket til å forsterke landets økonomiske krise.

Den russiske prisfastsettelsen på olje og gass innebar også en klar markedsvridning for industriprodukter i Ukrainas disfavør i dets viktigste marked som var Russland. Mens Ukraina betalte nær markedspris for leveransene fra Russland, betalte den konkurrerende russiske industrien drøyt 30 prosent av hva Ukraina måtte betale. Ukraina har også måttet betale 35 prosent mer for energileveransene enn en annen viktig konkurrent, Hviterussland (Rekkedal og Røksund, 1995, Zlotnikau 1998). Siden ukrainsk industri har måttet betale nær markedspris for energileveransene, har dette skapt ytterligere problemer for industriproduksjonen og gitt lite rom for økonomisk vekst.

I likhet med Hviterussland har Russland vært Ukrainas viktigste handelspartner i SUS-regionen. Sammen med Hviterussland og Kasakhstan stod Ukraina for 86.5 prosent av Russlands handel med SUS i første halvdel av 1996. Bilateralt har Ukrainas eksport til Russland fra 1994 til 1996 økt fra 47 prosent til 52 prosent i 1996, mens importen har økt fra 40 til 49 prosent (Smolansky 1999). Den totale handel mellom Ukraina og Russland var i 1996 17.7 milliarder dollar. Dette var imidlertid ikke et forhold mellom to likeverdige partnere fordi Kiev var mer avhengig av Moskva enn omvendt. Dette kan illustreres ved at Ukrainas andel av Russlands handel med utlandet var 13 prosent i 1996, mens Russlands andel av Ukrainas handel var 47 prosent (Smolansky 1999). Ukraina har i lys av at størstedelen av landets utenrikshandel fremdeles er med Russland og SUS-statene forsøkt å endre dette mønsteret (Goncharenko 1998). Det er likevel bare på få områder at ukrainske varer er konkurransedyktige på verdensmarkedet, slik at ukrainske produkter har møtt på store avsetningsproblemer i Vest. Landet er derfor fortsatt avhengig av markedstilgang i SUS-området. Dermed opprettholdes den økonomiske avhengigheten av Russland, som i sin tur skaper en politisk sårbarhet Russland kan utnytte. Dette kom tydelig til uttrykk da president Jeltsin i august 1996 bestemte gjennom et dekret at det skulle innføres en 20 prosent tilleggsavgift på alle varer som ble importert fra Ukraina (Lapychak og Markus, 1997). Dekretet demonstrerte Moskvas misnøye med Ukrainas manglende vilje til samarbeid på flere områder, og trådte i kraft fra 1 oktober samme år. En konsekvens av dette var at den bilaterale handelen mellom Ukraina og Russland ble redusert med 18 prosent i første halvdel av 1997 (Smolansky 1999).

6.4 Utenriks- og sikkerhetspolitisk utvikling

Hovedmål for ukrainsk utenriks- og sikkerhetspolitikk har vært å konsolidere landet som en uavhengig statsdannelse på den internasjonale arena, og å forsvare landets suverenitet og territorielle integritet (Goncharenko 1998). Ukraina var og er på mange måter i et vakuum mellom øst og vest, idet landet er økonomisk avhengig av Russland, og også av indre politiske, kulturelle og historiske grunner er avhengig av samarbeid med sin slaviske "storebror". Samtidig er det det samme Russland som har fremstått som den eneste alvorlige trussel mot ukrainsk sikkerhet og selvstendighet ved at Russland har hatt problemer med å akseptere en ukrainsk statsdannelse som et permanent politisk fenomen (Kuzio 1995, Kiniklioglu 1996). Ukraina har derfor vært tvunget til å søke sikkerhet dels i egen styrke, noe som har vært vanskelig på grunn av landets indre motsetninger, som splittet nasjonal identitet og separatistiske tendenser, landets svake økonomi og nedslitte forsvar, og dels i å søke sikkerhet i internasjonalt samarbeid, i første rekke med de vestlige land.

6.4.1 Forholdet til Russland

De bilaterale relasjonene til Russland har fremstått som den dominerende dimensjon i ukrainsk utenrikspolitikk. Det er forholdet til Russland som har splittet Ukraina og det er trusselen fra Russland både når det gjelder territoriell integritet og utenrikspolitiske handlefrihet som har preget beslutningsprosessene i Kiev. Det selvstendige Ukrainas politikk har vært preget av et klart markeringsbehov overfor "storebror" Russland, som ikke mentalt har vært villig til å akseptere Ukraina som en selvstendig stat. Ukraina har ikke hatt noe ønske om å havne i en politisk konstellasjon hvor Russland igjen vil dominere landet (Sherr 1998). Dette førte det nye Ukraina under ledelse av president Kravtshuk, på kollisjonskurs med Russland. Prinsipper ble ofte viktigere enn praktiske løsninger. Det viktigste konfliktpotensialet var de ukrainsk-russisk

motsetningene på tre konkrete problemområder; de strategiske atomvåpnene på ukrainsk jord, deling av Svartehavsflåten og Krim status.

Ukraina var en av fire tidligere sovjetrepublikker som hadde sovjetiske taktiske og strategiske atomvåpen stasjonert på sitt territorium da landet ble selvstendig. Det var en klar forventning om, og et krav fra det internasjonale samfunn, at disse våpnene skulle overføres til Russland av ikke-spredningshensyn, da Sovjetunionen gikk i oppløsning. De taktiske våpnene ble raskt overført og medførte ingen komplikasjoner i det russisk-ukrainske forhold. Situasjonen var imidlertid mer komplisert for de strategiske våpens tilfelle. President Kravtjusk forsøkte først å bruke disse våpnene som et forhandlingskort for å oppnå sikkerhetsgarantier fra Vesten og som et avskrekkingsmiddel mot et russisk angrep. Denne tilnærmingen viste seg imidlertid å være lite vellykket, idet den førte til at Ukraina ble isolert både fra Russland og Vesten (Brzezinski og Sullivan, 1997).

Delingen av den tidligere sovjetiske Svartehavsflåten var likevel det mest betente enkeltproblem i forholdet mellom Ukraina og Russland. Selve delingen av flåten har ikke egentlig vært så viktig i seg selv, men mer et symbol på Ukrainas selvstendighet, og på hvilken posisjon Russland skulle ha på Krim. For Ukraina symboliserte motstanden mot å overgi Svartehavsflåten landets vilje til å motstå russisk press og å hevde nasjonale interesser. I utgangspunktet gikk Russland sterkt ut ved å definere flåten som et "strategisk våpen", en våpenkategori som da skulle tilfalle Russland, men som begrep var ment anvendt på de kjernefysiske våpen. I tillegg kom Russland med krav om baserettigheter på Krim. President Kravtjusk utfordret Russlands krav om å eie flåten, og hevdet at en stor andel av flåten burde tilfalle Ukraina slik at landet kunne etablere en uavhengig marine (Brzezinski og Sullivan, 1997). Først i mai 1997 kom partene til enighet både om deling av flåten og baserettighetene. Russland aksepterte å leie basen i Sevastopol i tyve år med mulighet for fem års forlengelse. Den ukrainske flåten skulle også stasjoneres i Sevastopol (Sherr 1997a).

En faktor som var med på å vanskeliggjøre en endelig løsning på flåteproblemet var at det var så tett sammenvevd med spørsmålet om Krim fremtid. Krim ble overført fra Russland til Ukraina i 1954 for å markere 300 års jubileet for "unionen" mellom Russland og Ukraina, og fikk status som en autonom republikk. Overføringen betydde lite i praksis så lenge Ukraina var en del av Sovjetunionen. I februar 1992 stilte Russlands øverste sovjet spørsmål om lovligheten av en tilbakeføring av Krimhalvøya til Russland. Dermed utfordret den russiske nasjonalforsamlingen Ukrainas territorielle integritet (Brzezinski og Sullivan, 1997). I tillegg har den autonome republikken Krim, der etniske russere utgjør 67 prosent av befolkningen, krevd suverenitet i forhold til Ukraina etter uavhengigheten. Etter flere uforsonlige utspill mellom Krim og Kiev, tok myndighetene i Kiev affære i mars 1995 og fikk satt separatistene ut av spill. Kievs vinge-stekking av Krim kunne skje uten russiske mottiltak fordi Moskva da var tungt engasjert i Tsjetsjenia. Utsatt for internasjonal kritikk, måtte Russland forsvare sin militære inngripen i Tsjetsjenia med prinsippet om grensenes ukrenkelighet og statsmaktens rett til å rydde opp innenfor sine egne grenser uten innblanding utenfra. Parallellen til Krim var åpenbar nok til at ukrainske myndigheter unnlot å kritisere den russiske invasjonen, samtidig som Russlands internasjonale omdømme gjorde det lite sannsynlig at russiske myndigheter ville innlate seg på militære straffetiltak overfor Ukraina for å støtte de russiske nasjonalistene på Krim (Rekkedal og Røksund, 1995).

På grunn av alle motsetningene mellom Russland og Ukraina utsatte de lenge å undertegne en Vennskaps- og samarbeidsavtale (Markus 1996d:22). Tre dager etter at avtalen om Svartehavsflåten ble signert 28 mai 1997, undertegnet imidlertid de to statene en Vennskaps- og samarbeidsavtale 31 mai. Partene ble blant annet enige om å respektere hverandres uavhengighet og territorielle integritet, og dermed var også spørsmålet om Krims status bilagt (Sherr 1997).²⁶

6.4.2 Forholdet til SUS

Ukraina var tidlig svært negativ til et nært samarbeid innen SUS. Bak denne reserverte holdningen lå det en frykt for at SUS skulle bli et redskap for russiske interesser og fungere som en tvangstrøye for andre medlemmer. Ukraina presiserte at SUS kun var en mellomstatlig organisasjon uten overnasjonal myndighet. Det har stort sett bare vært på det økonomiske området at Ukraina har ønsket å engasjere seg i et SUS-samarbeid (Markus 1996c). Ukraina har motsatt seg alle former for sikkerhets- og forsvarspolitisk integrasjon med Russland, blant annet med den begrunnelse at landet hadde erklært seg nøytralt og alliansefritt allerede i 1990. Ukraina besluttet å opprette et eget forsvar i januar 1992. Dette var viktig for landets selvstendighet og for å markere avstand til Russland (Oldberg 1998). Siden Ukraina ikke har ønsket å være med i noen form for militært samarbeid innen SUS, undertegnet ikke landet Tasjkent-avtalen, SUS-statenes kollektive sikkerhetspakt i mai 1992. Ukraina har også latt være å delta med ukrainske tropper i fredsbevarende operasjoner i regi av SUS, men har deltatt i fredsbevarende operasjoner i regi av FN.

6.4.3 Ukrainas forhold til Vesten

For Ukraina var forholdet til Vesten helt avgjørende dersom landet skulle opprettholde sin ambisjon om å bevare sin uavhengighet i forhold til Russland. Uten en direkte eller indirekte støtte fra vestlige land ville det være vanskelig for Ukraina å opprettholde en slik ambisjon. Vesten var i utgangspunktet skeptisk til det selvstendige Ukraina, blant annet fordi Ukraina ble sett på som lite samarbeidsvillig når det gjaldt striden om atomvåpnene. Ukraina ble, i likhet med Russland, sett på som en *kaos-makt* i europeisk politikk. Situasjonen endret seg først etter at Ukraina inngikk en avtale med Russland og USA i 1994 om å gi fra seg atomvåpnene. De siste strategiske atomvåpnene ble tilbakeført til Russland i juni 1996 (Kremen 1997). På grunn av denne utviklingen lå forholdene bedre til rette for et ukrainsk samarbeid med Vesten. Den enkeltfaktoren som i utgangspunktet hadde størst innvirkning på vestlig politikk i forhold til Ukraina var imidlertid forholdet til Russland. Så lenge Vesten førte en endimensjonal "Russland først" politikk, hadde ikke Ukraina noen viktig plass i vestlig utenrikspolitisk strategi (Kuzio 1995:). Derfor var det stadig kjøligere forholdet mellom Vesten og Russland, som følge av diskusjonen om NATO-utvidelse, viktig for Ukrainas forhold til Vesten.

Ukraina ble den første SUS-stat som undertegnet en PfP-avtale med NATO i februar 1994, og har deltatt aktivt i samarbeidet innen partnerskapsrammen (Kuzio 1997). Ukraina var også det

²⁶ Det gikk imidlertid lang tid før partene ratifiserte avtalen. Den ukrainske nasjonalforsamlingen ratifiserte den først, men avviste å ratifisere flåteavtalen. Den russiske nasjonalforsamlingen ønsket på sin side ikke å ratifisere vennskapsavtalen før den ukrainske nasjonalforsamlingen hadde ratifisert flåteavtalen. Først i desember 1998 ratifiserte Den russiske nasjonalforsamlingen avtalen, men det var under forutsetning av at Ukraina ratifiserte flåteavtalen (Ukraine Today 4 January 1999, Oldberg m fl, 1999).

første SUS-land som undertegnet en samarbeidsavtale med EU i juni 1994 (Sherr 1998). I tillegg var Ukraina først ute med å søke medlemskap i Europarådet i november 1995.

For Ukraina fremsto NATO-utvidelsen i første omgang som en potensiell trussel (Bukkvoll 1997b). Ukraina var skeptisk til NATO-utvidelsen fordi den kunne føre til en økt øst-vest motsetning i Europa, med et press fra russisk side om at Ukraina måtte støtte Russlands side i konfrontasjonen. Det var derfor viktig for Ukraina å betone sin alliansefrie status. Etterhvert endret imidlertid Ukraina syn, og landet har ønsket et mest mulig omfattende, institusjonalisert og forpliktende samarbeid med alliansen, men uten å søke medlemskap, noe som ville føre til større indre motsetninger i Ukraina (Kuzio 1997).

6.5 Oppsummering

Ukraina har imotsetning til Hviterussland vært svært lite mottakelig for russiske interesser. Dette har tydelig kommet til uttrykk gjennom konkrete interessemotsetninger mellom Russland og Ukraina, som dels skyldes Ukrainas behov for å markere landets uavhengighet. Men det skyldes også delvis Russlands manglende akseptering av en ukrainsk statsdannelse som et permanent politisk fenomen. Motsetningene har i første rekke dreiet seg om de strategiske atomvåpnene, striden om Svartehavsflåten og konflikten om Krim. I tillegg har Russlands krav om dobbelt statsborgerskap for etniske russere i Ukraina bidratt til å komplisere problemene. Ukraina og Russland har også vært uenige om utviklingen av SUS, spesielt på det sikkerhetspolitiske området. Ukraina har først og fremst vært interessert i samarbeid som kunne minske de økonomiske skadevirkningene etter Sovjetunionens oppløsning, men var skeptisk til institusjoner med overnasjonal myndighet.

Ukraina har på mange måter fremstått som et splittet land, ikke bare etnisk og kulturelt, men også politisk. Den politiske eliten har i stor grad ønsket å konsolidere landet som en selvstendig statsdannelse, men i befolkningen har det eksistert stor uenighet innen Ukraina om ønskeligheten av en selvstendig ukrainsk stat. Den vestlige regionen i Ukraina har ønsket et uavhengig Ukraina, mens den østlige regionen har ønsket et tettest mulig samarbeid med Russland fordi den i stor grad har identifisert seg med Russland og russiske verdier. Den russiske separatistbevegelsen på Krim har ytterligere bidratt til å komplisere ukrainske uavhengighetsbestrebelse. Den etniske russiske befolkningen i Ukraina har derfor vært en medvirkende faktor til at landet ble sårbart for russisk press og russiske virkemidler. I likhet med Hviterussland var Ukraina svært avhengig av Russland, både økonomisk og energimessig. Landet har opparbeidet seg en stor gjeld til Russland fordi ikke har maktet å betale for energiforsyningene. Landets svake økonomi og dramatiske fall i BNP bidro heller ikke til at det klarte å knytte seg til nye markeder og samarbeidspartnere. Vestens manglende interesse for Ukraina svekket landets uavhengighetsambisjoner og medvirket til å isolere landet på den internasjonale arena. Forholdet til Vesten ble imidlertid forbedret etter at Ukraina og Russland fant en løsning på striden om atomvåpnene. Ikke bare fikk Ukraina økt økonomisk støtte, men det vestlige engasjement bidro også indirekte til at Ukraina kunne opprettholde sin ambisjon om uavhengighet i forhold til Russland. Ukraina har vilje til å motsette seg Russland, men er sårbart for russisk press, noe som imidlertid delvis oppveies av mulighet for vestlig støtte.

7 SPRIKENDE INTERESSER I DET SLAVISKE TRIANGELET

Dette kapitlet vil først belyse virkemidler som Russland har tatt i bruk for å realisere sine hegemoniambisjoner. Analysen er delt inn i perioder for å belyse Russlands utenriks- og sikkerhetspolitiske orienteringer over tid i forhold til Hviterussland og Ukraina, og i hvilken grad disse tre statenes utenriks- og sikkerhetspolitikk er et resultat av en tilknytning til et *vestlig* eller et *østlig sentrum*. Alle tre land befinner seg i utgangspunktet i periferien til det dominerende vestlige sentrum. Forskjellen er imidlertid at mens Russland i tillegg representerer et *alternativt sentrum* befinner Ukraina og Hviterussland seg i en periferiposisjon *både* til Vesten og Russland. Alle tre land kan se de sentre de må forholde seg til som noe attraktivt de ønsker å bli knyttet til, eller som noe truende de vil beskytte seg mot. Det er prioriteringene mellom disse to hovedretninger over tid som vil bli belyst i denne fremstillingen.

Sovjetunionens oppløsning frigjorde sterke sentrifugalkrefter som førte til at Moskvas innflytelse over de tidligere sovjetrepublikker ble betraktelig svekket. Oppløsningen ga i tillegg til de omfattende økonomiske problemene opphav til nye problemer som etnisk uro, separatisme og oppblomstring av historiske konflikter innen SUS. Flere av etterfølgerstatene er imidlertid fortsatt tett knyttet til hverandre, slik at det området som tidligere utgjorde Sovjetunionen kan karakteriseres som en distinkt internasjonal region, et sikkerhetskompleks. Selv om den politiske ledelse i flere av de nye statene har gitt uttrykk for motstand mot ledelsen i Moskva, har Russland i større eller mindre grad klart å etablere en innflytelsessfære over dem. Et karakteristisk trekk ved det post-sovjetiske området er derfor de russiske hegemoniambisjoner. De sentrale strukturelle kjennetegn ved det post-sovjetiske regionale sikkerhetskompleks er dets relative autonomi i forhold til eksterne stater og de russiske hegemoniambisjoner innenfor komplekset (Roeder 1997). Dette hegemoni er imidlertid ikke absolutt på grunn av de vestlige maktens interesser.

Forholdet til SUS-statene har etterhvert utviklet seg til en sentral faktor i russisk politikk. Sett fra det russiske sentrum spiller forholdet til Hviterussland og Ukraina en særlig viktig rolle i denne sammenheng. Dette forholdet har vært karakterisert av dyp politisk og økonomisk avhengighet (Kremen 1997). Det viktigste sikkerhetsproblemet for hver av de tidligere sovjetstatene er deres "Russland problem", eller med andre ord hvordan de skal forholde seg til den dominerende naboen. Denne utfordringen har ført til ulike reaksjoner fra etterfølgerstatene som varierer fra entusiastisk støtte for, til direkte motstand mot russisk hegemoni, der Hviterussland og Ukraina har søkt forskjellig tilnærming. Hviterussland kan karakteriseres som Russlands nærmeste allierte, mens Ukraina har vært Russlands største utfordring (Brzezinski og Sullivan, 1997). Denne studien vil drøfte de russiske hegemoniambisjoner og ulike reaksjoner på disse.

Analysen vil ta utgangspunkt i den tidligere beskrevne modellen av det internasjonale systemet der Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk kan ses på i lys av både sentrum-periferi dimensjonen, med Russland både som en del av den vestlige periferi og som østlig sentrum, og av øst-vest dimensjonen. En viktig forskjell mellom Russland, Hviterussland og Ukraina er disse nasjonenes plassering i en sentrum-periferi modell, hvor plassering i sentrum gir politisk makt, økonomisk velstand og impulser utenfra. Denne forskjellen kan delvis forklares ut fra ulike utenrikspolitiske ambisjoner hos de forskjellige SUS-statene, dels ut fra ulik mulighet til å virkeliggjøre disse ambisjoner. Både ambisjonene og muligheten til å virkeliggjøre disse

ambisjonene har endret seg over tid. Det siste skyldes endringer både i russisk utenrikspolitikk og i utenrikspolitikken til de fremste vestlige makter, særlig USA.

Den internasjonale situasjonen vil også bli beskrevet ut fra tradisjonelle maktrelasjoner hvor Vesten representerer en sikkerhetspolitisk og militær utfordring for Russland, og Russland det samme for Ukraina. Dette fordi det eksisterer potensielle interessenmotsetninger hvor man ikke kan se bort fra at militære eller andre tvangsmidler kan bli brukt. Vesten fremstår i denne sammenheng som en mulig støttespiller for Ukraina. Når det gjelder Russlands forhold til Hviterussland derimot er det vanskelig å se for seg en slik mulighet slik de to lands nasjonale interesser blir definert.

7.1 Russlands virkemidler

Russland disponerer betydelige virkemidler til innflytelse og maktutøvelse i SUS-området for å fremme landets hegemoniambisjoner. Disse rangerer fra politisk og økonomisk press, via destabilisering av motstridige regimer til åpen militær maktbruk.

7.1.1 Multilateralt politisk samarbeid gjennom SUS

Den viktigste multilaterale institusjonen innenfor det regionale sikkerhetskomplekset har vært Samveldet av Uavhengige Stater (SUS). Det multilaterale politiske samarbeid mellom SUS medlemstater blir tilrettelagt gjennom ulike SUS råd. SUS er et rammeverk som Russland kan bruke for å fremme politiske mål og integrasjonsprosesser. Det er i stor grad Russland selv som har lagt premissene for dette samarbeidet. Russland har forsøkt å bruke SUS-organisasjonen som et middel til å styrke båndene mellom de tidligere sovjetrepublikkene med Russland som et naturlig sentrum (Smith 1998).

I denne sammenheng har Russland *strukturell* makt i forhold til SUS-statene ved at Russland har hatt fordel av å bygge videre på de strukturene og det nettverket som ble etablert mellom Moskva og republikkene i sovjettiden, og ved at Russland spiller en dominerende rolle i de institusjonelle strukturer som er bygget opp innen SUS. Russlands intensjon med SUS har i stor grad vært å videreutvikle de eksisterende SUS-strukturer til å kunne regulere internasjonale forhold i det tidligere sovjetiske området, for gjennom en slik utvikling å styrke Russlands stilling, ikke bare innen selve SUS området, men også som en motvekt til Vesten og NATO. Denne vektleggingen av Russland som sentrum for SUS-området og som motvekt til Vesten viser hvordan både sentrum-periferi dimensjonen og øst-vest dimensjonen samspiller i russiske utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutningsprosesser.

Russlands *identitive* makt innen SUS er ikke så sterk som den Sovjetunionen hadde innen Warszawa-pakten. Dette skyldes blant annet at man ikke lenger har noen samlende ideologi, og at regimene i de forskjellige statene baserer sin legitimitet på et nasjonalt grunnlag, ikke på deltakelse i en internasjonal bevegelse ledet fra Moskva. Når Russland likevel har en forholdsvis viktig maktbase innen SUS så henger dette sammen med to forhold. Det ene er sovjettidens vektlegging av enhet og fellesskap innen dette området, og det andre er den rolle de etniske russere spiller i de enkelte stater og for utformingen av russisk utenrikspolitikk (Kjølberg 1998b).

Et stort antall avtaler og traktater har blitt vedtatt av SUS-landenes statsoverhoder siden 1991. Hva er da grunnen til at disse multilaterale avtalene likevel ikke har kunnet føre integrasjonsprosessen vesentlig videre? En årsak kan være at SUS som organisasjon mangler de institusjonelle mekanismer som skal til for å gjøre vedtak bindende for medlemslandene. Det finnes heller ingen formelle sanksjonsmuligheter mot medlemmer som ikke følger de vedtak som fattes (Hagström 1998). En annen mulighet kan være at enkelte medlemslands nasjonale interesser ofte er definert slik at en tett integrasjon ikke fremstår som ønskelig. En tredje grunn er at muligheten for å utøve en helhetlig innflytelse fra russisk side begrenses av to sentrale faktorer. Den ene er Russlands egne politiske og økonomiske problemer, og den andre er at flere av de tidligere sovjetrepublikkenes politiske og til dels økonomiske interesser etterhvert har blitt for ulike til i seg selv å fremme integrasjon, selv om felles historie og geografisk nærhet gjør et utstrakt samarbeide uunngåelig. Dette har ført til en sterk tendens til at vedtak som blir besluttet innen de formelle SUS-strukturer og som ikke har fått enstemmig tilslutning, utvannes til intensjonserklæringer, eller ignoreres av enkeltstater.

7.1.2 Bilateralt politisk samarbeid

Denne utviklingen har ført til at Russlands politiske myndigheter i stadig større grad har satset på bilaterale avtaler med de enkelte post-sovjetiske stater som et virkemiddel til å fremme russiske interesser. Bilaterale avtaler ble derfor et viktig virkemiddel i statenes politiske, økonomiske og utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid. Antallet bilaterale økonomiske og sikkerhetspolitiske avtaler mellom Russland og enkelte SUS-land har gradvis økt og har medvirket til å forsterke det russiske militære nærvær i flere SUS-stater (Hagström 1998). Siden implementeringsproblemene innen SUS-organisasjonen har vedvart, har trenden med økt vekt på bilaterale avtaler fortsatt.

Russland har inngått bilaterale avtaler i nesten like stort omfang med stater som har vært interessert i et utvidet SUS-samarbeid som med stater som har vært negative til en sterk SUS-organisasjon. Stater som har uttrykt motstand mot et multilateralt SUS-samarbeide har sett på de bilaterale avtalene som en måte å unngå å slutte seg til SUS-avtalene. Det endrede fokus fra multilateralt til bilateralt samarbeid har imidlertid ført til at Russland i større grad har kunnet øke sin innflytelse og utnytte sin maktposisjon i forhold til de andre SUS-statene innen det post-sovjetiske sikkerhetskomplekset (Hagström 1998:23). Sett fra Moskva var derfor bilaterale relasjoner mellom Moskva og hver av de tidligere sovjetstatene innen denne russiske innflytelsesfæren viktigere enn relasjoner mellom de andre post-sovjetiske statene. De var også viktigere enn relasjoner mellom disse post-sovjetiske statene og stater utenfor regionen (Roeder 1997).

7.1.3 Økonomisk dominans

Russland disponerer betydelige økonomiske maktmidler i forhold til SUS-statene, blant annet gjennom kontroll med leveranser av vitale varer som olje og naturgass, som flere av landene er avhengig av. Ettersom flere SUS-stater ikke har klart å betale for leveransene fra Russland, har de opparbeidet en stor gjeld til landet. Dette har gitt Russland et viktig økonomisk pressmiddel. Statene i regionen var tidligere tett sammenvevd i et planøkonomisk system hvor de forskjellige regionenes økonomiske utvikling var tilpasset et større hele ut fra sentrums, Moskvas, prioriteringer. Oppløsningen av dette systemet har rammet alle de post-sovjetiske statene og medført store strukturelle omstillingsproblemer og svak økonomisk utvikling. Sterke politiske

krefter i flere av de post-sovjetiske statene har som en følge av dette ytret ønske om å bevare gamle økonomiske strukturer for å redusere problemene. Industri- og finansgrupperinger i Russland og flere SUS-stater har også ønsket å gjenopprette tidligere bånd. Dette har gitt Moskva store muligheter til å påvirke utviklingen. Til forskjell fra det politiske området hvor interessene spriker, har det virket som SUS-statene har flere sammenfallende interesser på det økonomiske området. Dette har ført til at økonomiske samarbeidsstrukturer er sterkere utbygget, og medvirket til at økonomi er en av de viktigste faktorene som kan bidra til å styrke sentripetale tendenser i SUS-regionen.

7.1.4 Utenriks- og sikkerhetspolitisk dominans

I forhold til SUS-statene har Russland i første rekke stor *diplomatisk* makt, fordi Russland, i langt større grad enn de andre statene har diplomatisk ekspertise som kjenner normer og spilleregler i internasjonal politikk. Dette har gitt russerne bedre muligheter til å definere situasjoner slik at det er Russland, og ikke de øvrige statene som kan påvirke omverdenens syn på hva som skjer i regionen. Mottakeligheten for Russlands synspunkter i vestlige land kan imidlertid være liten grunnet negative erfaringer og assosiasjoner med det tidligere Sovjetunionen, slik at den reelle betydning av denne ekspertisen kan være begrenset (Kjølberg 1998b).

Russland har også en rekke betydelige militære virkemidler til å øve innflytelse i SUS-området, for eksempel i form av militære baseavtaler. Russlands politiske og militære lederskap har sett på SUS statenes ytre statsgrenser som et russisk sikkerhetspolitisk anliggende. Russland har både sendt "fredsbevarende" styrker til enkelte konflikt områder, og sendt russiske grensevakter for å overvåke flere SUS staters yttergrense mot ikke SUS-land. Ved å utplassere russiske tropper i de tidligere sovjetrepublikkene, får Russland etablert en fysisk tilstedeværelse. Andre viktige faktorer for å opprettholde Russlands hegemoni og autonomi i det post-sovjetiske sikkerhetskomplekset har vært å ekskludere utenlandske troppers (FN eller NATO) nærvær i regionen. Russland har også motsatt seg enhver diskusjon om å tillate noen av etterfølgerstatene NATO-medlemsskap (Roeder 1997). I Vesten har det stilltiende blitt akseptert at Russland har brukt militære styrker i "fredsbevarende" oppgaver, til tross for at dette har fremmet russiske hegemoniambisjoner. Sett fra et vestlig synspunkt var et russisk hegemoni et mindre onde enn kaos og ustabilitet i regionen. Den stabiliteten Russland har oppnådd i regionen ble derfor sett på som å være i Vestens interesse.

Alle statene i regionen har også fått sin del av den sovjetiske militære "arv", både i strukturell, industriell og materiell forstand, samt militært personell. Dette forholdet har knyttet dem til Russland i et avhengighetsforhold, som Russland kan utnytte. De post-sovjetiske statene har i tillegg møtt på store problemer både i oppbyggingen av egne militære styrker og i håndteringen av vanskelige sikkerhetspolitiske utfordringer i egne stater. Stort sett har det bare vært Russland som har hatt mulighet og vilje til å yte militær støtte til disse statene, samtidig som Russland aktivt har forsøkt å hindre at stater utenfor regionen har bidratt til dette (Kjølberg 1998b).

Presentasjonen ovenfor har fremstilt Russlands maktmidler for å belyse Russlands rolle som en dominerende aktør i den post-sovjetiske regionen. Arven fra tsarveldet og spesielt fra sovjet-perioden har fortsatt å prege Russlands rolle i det internasjonale samfunn ved at Russland i noen

grad har overtatt Sovjetunionens politiske, økonomiske og delvis militære, om enn ikke ideologiske ambisjoner. Russlands ambisjoner alene kan imidlertid ikke forklare hvorfor flere av etterfølgerstatene frivillig har vendt tilbake i folden, enkelte har til og med iherdig søkt russisk hegemoni. Det er derfor grunn til stille spørsmål ved hvorfor enkelte stater har akseptert russisk hegemoni, mens andre har motsatt seg dette? For å svare på dette spørsmålet må vi se på de enkelte staters interesser og deres muligheter til å hevde disse.

7.2 Selvstendige aktører på den internasjonale arena i 1991

7.2.1 Russlands plass i den internasjonale strukturen

Tidlig russisk utenrikspolitikk videreførte hovedprinsippene fra Gorbatsjovs "*nye tenkning*" (Adomeit 1998). Gorbatsjov hadde ønsket å tilføre vestlige ideer for å styrke Sovjetunionen/Russland, men også for å knytte landet nærmere Vesten. I perioden fra slutten av 1991 til høsten 1992 var det nye Russlands ambisjoner å overføre Sovjetunionens myndighet og institusjoner til Russland, fjerne overtallige, regionale militære styrker, avskaffe det militære våpenkappløpet med USA, opprette bredt politisk samarbeid med partnere i FNs Sikkerhetsråd, oppnå full deltakelse i internasjonale økonomiske institusjoner som IMF, G7 og GATT, og på sikt søke medlemskap i EU og NATO. Siden Vesten kontrollerte de viktigste europeiske og globale institusjoner ble Vestens verdier sett på som styrende for politisk og økonomisk atferd. Dette medførte at Vesten fikk en viktig *identitiv* og *strukturell makt* i forhold til Russland. I en tale til FN i begynnelsen av 1992 erklærte president Jeltsin at statene i Vesten var Russlands allierte. Hans utenrikspolitiske rådgiver, Gennadij Burbulis, forklarte at Russlands innenrikspolitiske problemer ikke lot seg løse uten å trekke på europeiske erfaringer, en uttalelse som videreførte Gorbatsjovs intensjon om "*et felles europeisk hus*" (Adomeit 1998).

President Jeltsin fulgte derfor i stor grad opp Gorbatsjovs europapolitikk med integrasjon i det vestlige sentrum som hovedmål. Hovedforskjellen lå imidlertid i en annen *sikkerhetslogikk*. Gorbatsjovs tilnærming mellom øst og vest hadde hatt som mål å redusere spenningen mellom to supermakter og faren for en kjernefysisk krig. Sett fra Gorbatsjov var dette en innrømmelse av at Sovjetunionen ikke var i stand til å opprettholde våpenkappløpet, og at økt sikkerhet bare kunne oppnåes ved å redusere spenningsnivået. Sikkerhetslogikken som gjorde seg gjeldende i begynnelsen av Jeltsins periode var at Russland gjennom å føre en tilpasningslinje i forhold til Vesten og ved å tilegne seg "europeiske" normer, verdier og styresett, ville øke landets muligheter for fremtidig integrasjon og internasjonal innflytelse. Siden Sovjetunionen hadde tapt Den kalde krigen, så Russland på seg selv som en midlertidig svekket stormakt. Russlands målsetting i denne perioden var å gjenopprette landets posisjon som europeisk stormakt. Orienteringen vestover var derfor et ønske om å tilpasse seg vestlige verdier, ut fra en forståelse av at Russlands mulighet til å bygge opp et stormaktpotensiale var avhengig av en integrering i den vestlige verden (Neumann 1996b).

Sett i et sentrum-periferi perspektiv hadde Russlands tilnærming vestover sin opprinnelse i et endret *trusselbilde*. Russland var i følge dette ikke bare en geografisk forlengelse av Europa, men også del av europeisk kultur og verdisyn. I tråd med dette fremstod Russland som forsvarer av Vestens verdier mot "*kaosutfordringer*" fra periferien, først og fremst fra Kaukasus og Sentral-Asia, men også fra Ukraina. Både Vesten og Russland var opptatt av "*kaosutfordringer*"

generert i "det nære utland". Felles interesser når det gjaldt "kaosutfordringer" viste at Russland og Vesten hadde et *sammenfallende trusselbilde*.

I utgangspunktet hadde Russland vært forholdsvis lite interessert i de øvrige tidligere sovjetrepublikkene, og minst av alle i de ikke-slaviske. Russland var til og med villig til å gi avkall på relasjoner til statene i Kaukasus og Sentral-Asia, fordi en for tett tilknytning til disse områdene kunne redusere landets muligheter til å bli integrert i Vesten (Stenseth 1999). Hovedstrategien i forholdet til de tidligere sovjetrepublikkene var i første omgang å *skjerme* seg mot de "kaosutfordringer" som denne periferien representerte. Russlands interesser i "det nære utland" var derfor å sikre en stabilitet i regionen og hindre at konflikter spredte seg til Russland gjennom skjerming, ikke integrering.

I lys av at Russland arvet hele det sovjetiske utenriksministeriet og Sovjetunionens permanente sete i FNs Sikkerhetsråd, hadde Russland i prinsippet en helt unik og privilegert posisjon som nykommer på den internasjonale arena i 1991 (Skak 1996). For Russland var plassen i FNs sikkerhetsråd et viktig ankerfeste som medførte status som stormakt. En faktor som imidlertid bidro til å redusere Russlands institusjonsmessige fordel var sjokket etter å oppnå uavhengighet gjennom en oppløsning av Sovjetunionen. Et resultat av dette var at det uavhengige Russland var fanget i en identitetskrise. Tap av det ytre imperiet i 1989 betydde tap av prestisje, mens tap av det indre imperiet i 1991 betydde tap av identitet. De dilemma og utfordringer som Russland har møtt i nasjons- og statsbyggingsprosessene og ikke minst i utformingen av utenrikspolitikken har derfor i stor grad sammenheng med fravær av en ikke-imperial tradisjon i Russland og fravær av en identitet å bygge videre på (Skak 1996).

Sovjetunionens sammenbrudd og Russlands nye utfordringer førte til et politisk vakuum, som igjen medførte at den første perioden i 1991 og 1992 i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk var preget av stor forvirring. Russland trengte tid til å bygge opp og konsolidere institusjoner og kompetanse, både på det innenrikspolitiske og utenrikspolitiske området. En annen faktor som bidro til å redusere Russlands opprinnelige institusjonsmessige fordel var det russiske utenriksministeriets begrensede ekspertise om de post-sovjetiske republikkene. John Lough (1993a) har hevdet at det i januar 1992 bare var ti personer i det russiske utenriksministeriet som hadde ansvar for forholdet til SUS-statene. Han mente at dette var symptomatisk for en utbredt likegyldig holdning i Moskva, der man ikke fattet rekkevidden av Sovjetunionens komplekse historie, etniske sammensetning og problemer i noen av "det nære utlands" regioner. Utenriksministeriets begrensninger medførte en ekstrem sårbarhet da landet ble konfrontert med vedvarende konflikter i nabostatene og de store utfordringene som ministeriets ledelse måtte takle i den intensive innenrikspolitiske maktkampen som etterhvert utviklet seg.

Til tross for at den politiske ledelsen i Moskva hadde oppnådd en status for Russland som Sovjetunionens "etterfølgerstat", så løste ikke dette problemet med hvordan Russland skulle definere sitt forhold til "det nære utland" (Lough 1993b). Det kan være grunn til å tro at et russisk initiativ til integrering i det post-sovjetiske området i 1991-1992 ville ha virket mot sin hensikt hos flere av de tidligere sovjetrepublikkene. Et slikt fremstøt ville sannsynligvis bli oppfattet som et uttrykk for ny-imperialistiske ambisjoner (Skak 1996). Russland forventet likevel at det i kraft av sin posisjon innen SUS på sikt ville bli et naturlig midtpunkt som de andre post-sovjetiske statene ville orientere seg mot. Russland konsentrerte seg derfor om å

pleie kontaktene vestover og unngikk politiske og økonomiske kostnader ved å involvere seg i SUS-området. Russland forventet at det kunne ta stilling til mer substansielle problemstillinger i dette området på et senere tidspunkt. Selv om det var liten interesse for andre SUS-land i Moskva, tok Russland denne regionen nærmest for gitt, og regnet ikke med at disse statene hadde andre alternativ enn å føre en Russlands-vennlig politikk. Dette hadde sannsynligvis sammenheng med de post-sovjetiske republikkenes økonomiske avhengighet av Russland. Russland forventet heller ikke konkurrenter i regionen.

Det at Russland tok disse statene for gitt, fant sin parallell i Vestens forhold til Russland i samme periode ved at Vesten tok Russland for gitt. Russland både ønsket og forventet å motta omfattende økonomisk støtte fra Vesten for deretter å bli integrert i vestlige institusjoner. Russland regnet med at utenlandske investeringer skulle bidra til moderniseringen av Russland. Sett i lys av et kost-nytte perspektiv forventet landet at fortjenesten ved en tilpasningspolitikk til det vestlige sentrum gjennom blant annet markedsøkonomi, demokratisering, ikke bruk av militære maktmidler overfor nabostater og samarbeid med NATO, ville være større enn kostnadene, som var nedtoning av nasjonale interesser der de var i strid med Vestens. I utformingen av sin utenrikspolitikk la Russland derfor vekt på ikke å komme i noe motsetningsforhold til Vesten. Problemet med denne russiske politikken var at en slik integrering i det vestlige system ville medføre så store kostnader for Vesten at de ledende vestlige stater verken kunne eller ville gi omfattende økonomisk hjelp til Russland. De var også negative til å forsøke å integrere Russland i de vestlige politiske institusjoner grunnet store politiske og økonomiske kostnader (Røksund 1996). På tross av mer eller mindre uttrykte ambisjoner om å integrere Russland i det politiske og økonomiske system, viste Vesten seg derfor i praksis ikke villig til å gjennomføre dette. Samtidig virket det som om Vesten forventet at Russland ville fortsette en tilpasningsstrategi i forhold til Vesten i mangel på andre alternativ.

7.2.2 Hviterusslands og Ukrainas plass i den internasjonale strukturen

Hviterusslands og Ukrainas plass i den europeiske politiske struktur var til å begynne med uklar. Den hviterussiske nasjonen, og til dels også den ukrainske, har opp gjennom historien vært *objekter* i det internasjonale politiske maktspill og har bare under helt spesielle omstendigheter selv kunnet påvirke sin skjebne. Disse to nasjonene befant seg nærmere Øst enn Vest språklig, kulturelt og historisk sett. Siden de begge ligger i skjæringspunktet mellom Øst og Vest, blir de i et historisk perspektiv betraktet som grenseland, "*borderlands*" (Kiniklioglu 1996, Applebaum 1995). Karakteristisk for disse statene er at de blir sett på som periferi både fra Russland og Vesten.

Sett fra en nasjonal russisk kontekst er det russerne som representerer sentrum, mens Hviterussland og Ukraina representerer periferien. Ut i fra en europeisk kontekst ligger Hviterussland og Ukraina på mange måter nærmere det vestlige sentrum enn det Russland gjør og har derfor vært mer utsatt for vestlig påvirkning enn Russland. Russland har imidlertid hatt ambisjoner om å fremstå som et alternativt sentrum i forhold til Vesten, basert på det de har sett som et likeverdig russisk verdigrunnlag. Sett fra Hviterussland og Ukraina kan de enten se på Russland som et sentrum de kan identifisere seg med og ønske å integreres i, eller som de kan ønske å beskytte seg mot. Dersom det siste er tilfellet kan de søke støtte i Vesten. Involvering fra Vesten kan fra Moskva ses på som en utfordring av Russlands posisjon i dets periferi.

Graden av vestlig inngripen i den post-sovjetiske regionen vil derfor være vesentlig begrenset av hensynet til Russland. I perioder hvor Vesten prioriterer et godt forhold til Russland vil Vesten vise mer tilbakeholdenhet, men dersom dette ikke er tilfelle vil Vesten kunne ønske å svekke Russlands posisjon gjennom å utfordre det i disse områdene. Det mest ømtålelige problem i denne forbindelse er Vestens forhold til Ukraina, som etter Russland er det største og viktigste landet i den post-sovjetiske regionen.

Hviterussland ble, som tidligere understreket (jf avsnitt 5.1), selvstendig som et resultat av Sovjetunionens oppløsning og ikke av eget ønske. Moskva har en viktig *identitiv* maktbasis i forhold til Hviterussland som representeres av arven fra både det sovjetiske og det russiske imperiet (Kjølberg 1998b). Dette kommer spesielt til uttrykk ved at store deler av det øverste sosiale skikt i Hviterussland ble "russifisert" i sovjettiden, slik at de så på seg selv både som hviterussere og russere, og så på sitt land som en del av et utvidet Russland. Den nasjonale identiteten i Hviterussland var derfor forholdsvis svakt utviklet (Burant 1995; Brandt-Hansen, Kjølberg og Røksund, 1997).

I Hviterussland var det til å begynne med uenighet om landet skulle være selvstendig eller på ny knytte seg til *storebror* Russland. Hviterusslands første president Stanislav Sjusjkevitsj aksepterte det faktum at Hviterussland var avhengig av det russiske marked, men han prøvde også å tilpasse Hviterusslands handel til Vesten og å etablere hviterussisk nøytralitet på det sikkerhetspolitiske området. Sjusjkevitsj og en liten krets rundt ham forsøkte derfor opprinnelig å iverksette et tentativt nasjonalt prosjekt og føre en uavhengig utenrikspolitisk linje (Markus 1996).

Den politiske ledelsen var splittet i dette spørsmålet. Selv om Sjusjkevitsj ønsket å etablere en mer selvstendig utenrikspolitisk linje som la vekt på en tilpasningsstrategi til Vesten, viste det seg at den konservative statsministeren og nasjonalforsamlingen ønsket tettere økonomisk og sikkerhetspolitisk tilknytning til Russland. Flertallet i befolkningen støttet også denne holdningen. Etter at Sjuskevitsj måtte forlate sin stilling, ble det for Hviterusslands vedkommende klart at hovedambisjonen var en tettest mulig tilknytning til Russland. Hviterusslands svake nasjonale identitet har vært viktig i landets orientering mot Russland, og i takt med landets økonomiske nedgang har tiltrekningen til Russland økt (Markus 1996c). Strategiske motiv som Hviterusslands geografiske beliggenhet mellom Russland og Sentral-Europa, og Hviterusslands og Russlands sterkt integrerte forsvarsstrukturer har også medvirket til denne orienteringen.

De første integrasjonsforsøkene mellom de to stater ble gjort i juli 1992 da den russiske statsministeren Jegor Gajdar og den hviterussiske statsministeren Vjatsjeslav Kebitsj signerte en omfattende avtalepakke som regulerte økonomiske og sikkerhetspolitiske anliggender. Denne avtalepakken etablerte en basis for et tett samarbeid mellom de to landene. Blant annet ble det russiske militærets rolle og tilstedeværelse i Hviterussland formalisert. Gajdar kalte avtalen et skritt i retning av en konføderasjon innenfor SUS' rammeverk (Brzezinski og Sullivan, 1997). Samtidig som partene signerte avtalepakken, tilbakeførte Hviterussland alle taktiske kjernefysiske våpen fra hviterussisk territorium til Russland (Paznyak 1998).

Ukraina fikk også selvstendighet som følge av Sovjetunionens oppløsning. Behovet for å

skjerme seg mot Russland var imidlertid tydeligere i Ukraina i en helt annen grad enn i Hviterussland, men Ukraina var splittet i sitt syn på forbindelsen med Russland. I likhet med Russlands forhold til Hviterussland hadde Russland også en viktig *identitiv* maktbasis i forhold til Ukraina, som regjeringen måtte ta hensyn til. Dette kom til uttrykk ved at landet hadde en stor andel etniske russere i befolkningen, spesielt i områdene i øst og sør, i tillegg hadde landet et stort antall "russifiserte" ukrainere. Mange innenfor disse gruppene identifiserte seg med Russland og var en potensiell pressgruppe innen Ukraina for å føre en russisk orientert utenrikspolitikk (Brzezinski og Sullivan, 1997). Ønsket om tilknytning til Russland ble understreket i en gallupundersøkelse i 1996. Det fremkom av denne undersøkelsen at 59 prosent av befolkningen ønsket en konføderasjon med Russland, mens bare 31 prosent ville at landet skulle forbli suverent. Den samme grunnholdningen ble vist når befolkningen skulle velge mellom å betegne seg som slavisk eller som europeisk. 67 prosent av respondentene svarte at de hadde en slavisk identitetstilknytning mot bare 7 prosent som svarte at de hadde europeisk identitet.²⁷ Støtten for tettere relasjoner med Russland var størst blant etniske russere, den eldre generasjonen og i de østlige og sørlige deler av Ukraina. Denne undersøkelsen viste at det var en grunnleggende forskjell mellom den ukrainske politiske elitens holdning og befolkningens holdning til europeisk i motsetning til slavisk identitet eller tilknytning (Zviglyanich 1997).

Selvstendighetsbevegelsen omkring 1990 var forholdsvis svak i de østlige og sørlige regioner av landet. I likhet med Hviterussland var derfor den nasjonale identiteten i Ukraina forholdsvis svakt utviklet, til tross for at den var representert i landets vestlige regioner. Det har vært impulser vestfra som har vært med på å skape en ukrainsk identitet atskilt fra den russiske. Det var også i de vestlige deler av Ukraina, som tidligere var underlagt Polen og Habsburg-monarkiet, at selvstendighetstrangen var virkelig sterk. Til tross for at majoriteten av befolkningen i Ukraina gikk inn for en eller annen form for tilknytning til Russland, var den ukrainske regjeringen negativ til dette (Kjøølberg 1998b).

Siden den vestlige kulturelle og politiske tilknytningen i Ukraina har vært sterkere kom det klare signaler fra den politiske ledelse om ønske om vestlig tilknytning. Videre eksisterte det vage forventninger om at et selvstendig Ukraina, som ble definert som fruktbart og ressursrikt, skulle klare seg bedre økonomisk enn Russland, delvis med vestlig støtte. Regjeringens ambisjoner var derfor at landet skulle bli en del av det vestlige system, både politisk og økonomisk. Dette krevde både en selvstendig økonomisk maktbasis og en uavhengig utenrikspolitikk. Det selvstendige Ukraina hadde derfor et markeringsbehov overfor *storebror* Russland og intet ønske om å havne i en politisk konstellasjon hvor Russland igjen dominerte Ukraina. Forholdet fikk nesten preg av et storebror-lillebror forhold, hvor den lille hadde et stort selvhevdelsesbehov, slik at det å markere uenighet kunne virke som et mål i seg selv. Denne holdningen bidro til å vanskeliggjøre samarbeid på områder hvor det kunne vært i begges interesse å samarbeide.

Ukraina vedtok å opprette egne militære styrker for å hevde statens suverenitet. Dette medførte blant annet at SUS' felles overkommando mistet sin betydning og ble oppløst i 1992, til tross for at den opprinnelige intensjonen var å opprettholde en enhetlig sikkerhetsstruktur i den post-sovjetiske regionen (Kubicek 1999). En mulig årsak til Ukrainas beslutning var en tilsyne-

²⁷ Det må tilføyes at det ikke nødvendigvis trenger å være forskjell mellom "slaver" og "europeer", idet slaver også er et europeisk folkeslag. Undersøkelsen bør imidlertid sees i lys av respondentenes holdning til en østlig eller vestlig tilknytning. Meningsmålingen gir kun uttrykk for en tendens fra et representativt utvalg av befolkningen.

latende frykt for Russland. Ukraina fryktet at en enhetlig, felles militær kommando ville gi Russland et middel til å re-etablere den gamle unionen, samt at ukrainske soldater kunne bli involvert i Russlands militære engasjement i andre SUS-stater. Russland fremstod med andre ord som Ukrainas fremste sikkerhetspolitiske trussel og utfordring (Oldberg 1998).

Ukrainas ønske om å skjerme seg mot Russland førte landet på kollisjonskurs med naboen i øst. Ukrainas beslutning om å etablere et eget forsvar førte umiddelbart til konflikt med Russland om den sovjetiske militære arv, spesielt konflikten om Svartehavsflåten og striden om de kjernefysiske våpnene. I tillegg dominerte stridsspørsmål som Krim status, rettighetene til de 11 millioner etniske russere i Ukraina og enkelte russiske politiske krefters forsøk på å stille spørsmål ved Ukrainas grenser, dagsorden mellom de to statene (Karaganov 1997).

Ukrainas "nasjonale prosjekt" med ønske om å skjerme seg mot Russland, hadde også en realpolitisk dimensjon ved at Ukraina ønsket å hevde sin selvstendige posisjon i det internasjonale samfunnet. Landet hadde imidlertid problemer med å få støttespillere i Vesten i denne første fasen grunnet "kaosutfordringer" generert fra Ukraina. Vesten fryktet spredning av atomvåpen i Vestens og Russlands periferi, spesielt i den overlappende periferien, og argumenterte sterkt for at Ukrainas atomvåpen, i likhet med Hviterusslands, måtte tilbakeføres til Russland (Markus 1996c). Vesten ønsket å samle disse våpnene på russiske hender fremfor å ha dem spredd på flere land, for å sikre den sikkerhetspolitiske stabiliteten i Europa. Ukrainas vegring mot å gi fra seg de kjernefysiske våpnene førte landet på kollisjonskurs ikke bare med Russland, men også med Vesten. Ukraina ønsket sikkerhetsgarantier fra Vesten som motytelse for å tilbakeføre disse våpnene, samt for å demme opp for russisk press og trusler, men ble heller frustrert over Vestens manglende forståelse (Roeder 1997). Kravtsjuk uttrykte blant annet at han trodde at Ukraina bare var interessant for Vesten nettopp fordi landet var i besittelse av kjernefysiske våpen (Morrison 1993). I denne første tiden hadde Vesten og Russland felles interesse av å hindre spredning av atomvåpen i periferien og samarbeidet derfor for å få Ukraina til å tilbakeføre de strategiske våpnene til Russland (Kuzio 1995).

7.3 Første endringsfaktor i 1992-1993

7.3.1 Endret utenrikspolitisk prioritering fra "atlantisme" til "eurasiatisme" i Russland

Etterhvert ble en ensidig vekt på integrasjon i Vest problematisk for den russiske ledelse, fordi politikken viste til få politiske og økonomiske resultater, slik at representanter for denne retningen mistet innflytelse (Lynch 1994). Kritiske røster i opposisjonen fremstilte russiske myndigheter som uten evne til å fremme nasjonale interesser og ta selvstendige valg i forhold til Vesten. Sett fra opposisjonens synspunkt hadde Russland valg mellom to alternativ. Dersom Russland valgte å fortsette integrasjonsstrategien ville Russland få status som et vedheng i forhold til Vesten. Dersom Russland valgte å skjerme seg og heller fremstå som et alternativt sentrum, ville Russlands rolle som stormakt bli mer fremtredende. I en kost-nytte sammenheng måtte det politiske lederskap vurdere nytten av en integrasjon i Vest opp mot interne og eksterne politiske og økonomiske kostnader.

Fra årsskiftet 1992-1993 ble det derfor gradvis klarere at Russland gikk bort fra den vestorienterte linjen i utenrikspolitikken til en mer selvhevdende og *eurasiatisk* utenrikspolitikk

(Crow 1994). Det var flere årsaker til denne endringen i utenrikspolitiske prioriteringer. Russland hevdet blant annet at landet var blitt tatt for gitt av Vesten og ikke tatt hensyn til ved utformingen av europeisk politikk, samt at Russland hadde inngått nedrustningsavtaler på Vestens premisser. Slutten på Den kalde krigen ble sammenlignet med oppgjøret etter Den første verdenskrig: Den tapende part skulle ydmykes og straffes, ikke støttes og integreres slik det ble praktisert etter (Røksund 1996). Russerne hevdet derfor at de ikke fikk noe igjen for sin vestorienterte politikk, verken politisk eller økonomisk. Sett fra Russland var forholdet til Vesten preget av en rekke kostnader, men ingen fordeler.

I hvilken grad hadde de russiske påstandene om at Russland var blitt tatt for gitt av Vesten grobunn i virkeligheten? Til tross for at den vestlige støtten ikke hadde blitt hva mange russere hadde håpet på, så har Vesten gitt Russland politisk og økonomisk støtte, blant annet ved at Russland overtok Sovjetunionens plass i FNs Sikkerhetsråd og gjennom lån og kreditter fra IMF. Det russiske synet var likevel relevant, fordi russernes subjektive oppfatning var viktig, og siden dette synet var en del av det *mentale bildet* som deler av det politiske etablissement orienterte seg etter, var det et viktig moment i tilnærmingen til russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Den russiske holdningen kunne også tolkes som et mulig uttrykk for russisk retorikk, for å vende oppmerksomheten bort fra at de politiske og økonomiske reformer som var i verk-satt, ikke hadde innfridd forventningene.

Selv om det eksisterte nyanser i orienteringer og uenighet om valg av virkemidler, ønsket de fleste politiske grupperinger å markere russiske *stormaktsinteresser*. Utenrikspolitikken ble derfor etterhvert kjennetegnet av en større grad av konsensus (Crow 1993b, Arbatov 1994, Sergounin 1997). Ved å definere seg som et selvstendig alternativt sentrum og prioritere russiske nasjonale interesser gjennom engasjement i de tidligere sovjetrepublikkene, hevdet det politiske sentrum i russisk politikk at Russland ville ha større mulighet til å spille en rolle som stormakt. Dette hensynet førte til at Russland endret strategi fra en *integreringsstrategi* og *tilpasningsstrategi* i forhold til Vesten, til en *påvirkningsstrategi* med Russland som "hegemon" i forhold til landets periferi, "det nære utland". Til tross for at Russland så på seg selv som et alternativt og konkurrerende sentrum, innebar ikke dette at Russland gikk helt bort fra en tilnærming til Vesten, men denne skulle ikke lenger skje på Vestens premisser (Karaganov 1994, Sergounin 1997).

Med Russland i rollen som et konkurrerende sentrum ble sikkerhetsbegrepet definert i tråd med en ny forståelse av Russlands plass i den internasjonale strukturen. I 1991-1992 hadde Russland sett mulighetene for en stormaktsstatus gjennom en integrering vestover ved å bruke de vestlige institusjoner som kanaler for russisk makt (Neumann 1996b). Fra 1993 ble SUS definert som et redskap for å fremme Russlands stormaktsambisjoner, mens tilpasning til Vesten ble fremstilt som en mulig trussel mot Russlands integritet, fordi det hindret Russland i å hevde sine nasjonale interesser.

En konsekvens av den eurasiatiske orienteringen var at Russland i større grad prioriterte utfordringene i og fra Russlands periferi, "det nære utland". Russland la i første rekke vekt på å fremme politisk og økonomisk stabilitet i regionen fordi politisk og økonomisk ustabilitet i de post-sovjetiske republikkene representerte et destabiliserende konfliktpotensiale som kunne medføre negative ringvirkninger for den innenrikspolitiske situasjonen i Russland. Under Den

kalde krigen var ustabilitet og etniske og religiøse konflikter blitt holdt i sjakk og "overleiret" av supermaktsinteressene (Buzan mfl, 1990). I ettertid har de imidlertid blitt definert som Russlands potensielt viktigste trussel. Russlands sikkerhet var derfor knyttet til sikkerheten og stabiliteten til landets periferi. I tråd med dette ble SUS-statenes ytre grenser definert som Russlands sikkerhetsgrense (Adomeit 1998).

I perioden 1991-1993 hadde Russland og Vesten en parallell sikkerhetstenkning og tenkte sikkerhet i et sentrum-periferi perspektiv og strategi ut fra samme sikkerhetslogikk. De hadde felles interesse av å håndtere "kaosutfordringer" generert i Russlands periferi. Vesten ønsket ikke å legitimere russiske interesser i det post-sovjetiske området gjennom et mandat fra FN eller OSSE (Adomeit 1998). Vesten anså imidlertid ikke Russlands politikk for å være i strid med vestlige interesser, som i første rekke var størst mulig stabilitet i disse urolige områdene. På det tidspunkt var det derfor uproblematisk for Vesten at Russland tok ansvar for å håndtere disse utfordringene. Etterhvert som Russland i stadig større grad definerte sine interesser slik at de ikke samsvarte med Vestens, begynte Russland å tenke sikkerhet ikke bare i et sentrum-periferi perspektiv, men også i et øst-vest perspektiv med en null-sum strategi. Det ble derfor viktig for Russland selv å ta ansvar for "kaosutfordringene" i Russlands periferi, spesielt i områder der Russland og Vesten hadde overlappende periferi, for eksempel i Ukraina. Ambisjonen var å innvirke på utviklingen i denne periferien med politiske, økonomiske og militære virkemidler for å fremme russiske interesser i regionen. I denne sammenhengen søkte Russland også å sikre at statene i periferien førte en tilpasningspolitikk i forholdet til Russland for å avverge at disse knyttet kontakter med andre stormakter (Migranian 1998). Russland begynte å frykte at konkurranse fra stater utenfor regionen skulle fylle det maktvakuum som det tidligere Sovjetunionens omveltninger hadde skapt (Garnett 1997). Et overordnet mål var derfor å hindre sterke stater utenfor regionen i å oppnå politisk, økonomisk militær innflytelse på bekostning av Russland. Et resultat av dette var at den eurasiatiske regionen kunne defineres ut fra Russlands maktdominanse. Moskva utviklet en slags russisk "Monroe Doktrine"²⁸ da Jeltsin i februar 1993 hevdet at Russland hadde et spesielt ansvar for å opprettholde fred og stabilitet i hele det post-sovjetiske området. I følge Jeltsins rådgiver, Andranik Migranian, så Russland på seg selv som en sikkerhetsgarantist, som hadde hovedansvar for konfliktløsning og fredsbevaring i SUS-regionen (Nezavisimaja Gazeta 12 januar 1994, Kubicek 1999). En konsekvens av dette var at Russland i økt grad begynte å se relasjoner med omverdenen i en øst-vest sammenheng, mens Vesten fortsatt så på sikkerhetspolitiske relasjoner med Russland i et sentrum-periferi kontekst.

7.3.2 Hviterusslands ambivalens

Til tross for at Hviterussland og Russland allerede i 1992 hadde signert en rekke bilaterale økonomiske og sikkerhetspolitiske avtaler, ble det tidlig klart at en konføderasjon mellom de to landene bare var en intensjon, ikke en praktisk realitet. Sett fra hviterussiske styresmakters side var det vanskelig å kombinere hviterussisk sikkerhetspolitisk nøytralitet og konføderasjon med Russland. Dette ga støtet til en intens debatt mellom utøvende og lovgivende myndighet i Hviterussland, og til dels også i opinionen, i ytterligere to år. Hovedspørsmålet var om Hviterussland skulle bli medlem av Tsjkent-avtalen, SUS-statenes kollektive sikkerhetsavtale. President Stanislav Sjusjkevitsj betraktet tilslutning til denne avtalen som uforenlig med, og en

²⁸ Monroe doktrinen ble kunngjort i USA i 1823 og gikk ut på at enhver innblanding fra europeiske staters side i det amerikanske kontinentets anliggender skulle anses som en uvennlig handling mot USA.

trussel mot, hviterussisk suverenitet. Sjusjkevitsj følte en sterk forpliktelse til å overholde landets prinsipielle nøytralitet og hevdet at denne skulle være styrende for Hviterusslands utenrikspolitikk, noe som blant annet medvirket til at han ble avsatt på et senere tidspunkt (Brzezinski og Sullivan, 1997).

Moskva understreket at økonomisk og sikkerhetspolitisk samarbeid med Hviterussland ikke var aktuelt så lenge Hviterussland hevdet sin nøytralitetsstatus (Brzezinski og Sullivan, 1997). Selv om økonomiske stridsspørsmål preget forholdet mellom Moskva og Minsk i 1993, stod integrasjonsspørsmålet fortsatt på den politiske agendaen. Et av disse stridsspørsmålene var Moskvas bruk av energigjelden som et økonomisk pressmiddel mot Hviterussland. Moskva økte energiprisene i mars 1993 og kuttet samtidig ned på energiforsyningene fordi Hviterussland ikke maktet å betale olje- og gassgjelden. I visshet om at Hviterussland var sterkt økonomisk avhengig av Russland, brukte Moskva økonomisk makt som politisk pressmiddel overfor Hviterussland for å tvinge Hviterussland til å tiltre Tasjkent-avtalen. Statsminister Kebitsj, som var tilhenger av en konføderasjon, ble Moskvas allierte i dette spørsmålet og argumenterte for at Hviterussland burde signere den kollektive sikkerhetsavtalen, men med visse reservasjoner.²⁹ Det sterke hviterussiske militær-industrielle komplekset støttet også denne holdningen, det samme gjorde pan-slaviske grupperinger i nasjonalforsamlingen. Med unntak av Sjusjkevitsj' syn, viste debatten om Hviterusslands nøytralitet at den sovjetiske politiske og sikkerhetspolitiske kultur har fortsatt å være fremtredende i Hviterussland. Den viste i tillegg Russlands *identitive* makt i forhold til Hviterussland i lys av at hviterusserne i større grad identifiserte seg med Russland enn med hviterussisk suverenitet og uavhengighet. Debatten endte med at Hviterussland besluttet å tiltre den kollektive sikkerhetsavtalen i januar 1994 (Paznyak 1998).

Et annet stridsspørsmål var et forslag om en bilateral monetær union mellom Russland og Hviterussland. Den økende energigjelden i Hviterussland tvang landet til å søke løsninger med Moskva for å sikre energiforsyningene til subsidierte priser. Forhandlinger med Moskva førte frem til en avtale om å etablere en økonomisk union mellom Hviterussland og Russland i 1994. Avtalen ville innebære at Hviterussland skulle avstå økonomisk suverenitet til den russiske føderasjonen, og dette var kanskje det sterkeste uttrykk for hviterussiske-russiske integrasjonsbestrebelse så langt i prosessen. Avtalen møtte imidlertid kritikk både i Russland og Hviterussland, som medvirket til at den ble skrinlagt. Russland fryktet at Hviterusslands gjeninntreden i rubelsonen ville skape vanskeligheter for den russiske økonomien, føre til økte kostnader og dermed økt inflasjon. Det var samtidig åpenbart at Hviterusslands økonomiske reformtakt var treg og uforenlig med den økonomiske reformprosessen i Russland (Markus 1997b). Tidligere utenriksminister Uladzimir Syanko hevdet at det var positivt at forsøket på å etablere en økonomisk union mellom Russland og Hviterussland mislyktes fordi dette ville ha svekket Hviterusslands suverenitet (Paznyak 1998).

7.3.3 Ukrainas markeringslinje

Etter Ukrainas første uavhengighetsår var forholdet til Russland fortsatt det dominerende problem for Ukraina. Et karakteristisk kjennetegn for en innflytelsessfære er at hegemonen er en viktig part i de internasjonale konfliktene i regionen. I den post-sovjetiske regionen har

²⁹ Reservasjonene forutsatte (som tidligere nevnt i avsnitt 5.4.1) at hviterussiske militære styrker ikke skulle delta i russiske operasjoner utenfor Hviterussland (Paznyak 1998).

Russland enten vært en viktig motstander, eller en viktig alliert til en eller flere parter i en konflikt, eller den viktigste meglere i en konflikt. For Ukraina har Russland vært hovedmotstander, og kriser har preget forholdet mellom de to stater etter Sovjetunionens oppløsning, spesielt gjelder dette konflikten om delingen av Svartehavsflåten og striden om de kjernefysiske våpnene (Roeder 1997).

I tillegg strevde Kiev med å etablere det politiske og økonomiske grunnlag for den nye statsdannelse, som Russland hadde problemer med å respektere. I begynnelsen av 1993 var det kraftige nedgangstider i den ukrainske økonomien. En årsak til den økonomiske nedgangen var at den ukrainske eliten var skeptisk til å iverksette økonomiske reformer, og dette hadde delvis sammenheng med at store deler av det ukrainske lederskap var tidligere kommunistledere som generelt var mer konservative enn deres motparter i Moskva. I tillegg var det ukrainske lederskaps første prioritet å etablere en ny statsdannelse, ikke iverksette økonomiske reformer som kunne true landets samfunnsmessige stabilitet.

En annen årsak til den dramatiske nedgangen i den ukrainske økonomien var at Ukraina i likhet med Hviterussland, var helt avhengig av energiforsyninger fra Russland. Russland begynte imidlertid å kreve markedspriser for denne forsyningen, noe som førte til at Ukraina opparbeidet en gjeld til Russland på nærmere 4 milliarder US\$. Moskva foreslo å ettergi gjelden i bytte mot politiske innrømmelser fra Ukraina. For å legge ytterligere press på Ukraina kuttet Moskva forsyninger til Ukraina midtvinters. Selv om disse sanksjonene rammet den ukrainske økonomien, ønsket imidlertid ikke den ukrainske ledelsen å gi etter for et "økonomisk diktat" (Kubicek 1999). Ukrainske myndigheter hadde imidlertid ett trumfkort: Russiske gassrørledninger til markedet i Vest-Europa gikk gjennom Ukraina. Ukrainerne hadde dermed mulighet både til å tappe ut gass og å true med å stenge gassledningen dersom det russiske presset vedvarte (Kubicek 1999).

Med markedspriser for olje, gass og andre naturressurser var ikke ukrainske varer lenger konkurransedyktige, verken i Vesten, eller på det russiske markedet. 1993 ble et spesielt kritisk år for den ukrainske økonomien. Russlands direkte subsidier til de andre tidligere sovjetrepublikkene hadde utgjort 17 milliarder US\$ i 1992. Minst en tredje del av denne summen hadde tilfalt Ukraina. Ukrainas energi- og økonomikrise førte til at Ukraina forsøkte å finne alternative energileverandører og å reorganisere landets energisektor. Denne prosessen gikk imidlertid sakte grunnet treg implementering av markedsreformer, samt at den ukrainske staten fortsatte med subsidier til ulønnsom industri for å hindre sosial uro. Disse faktorene sammen med Ukrainas negative holdning til å tilbakeføre de kjernefysiske våpnene, bidro til at støtte og bistand fra internasjonale finansinstitusjoner uteble (Markus 1996a). Fordi Vesten så på Ukraina som en "kaosutfordring" som kunne medføre en fare for den sikkerhetspolitiske stabiliteten i regionen, hadde ikke Ukraina et "vestlig kort" å spille mot Russland. Siden Vesten så på sikkerhetspolitiske relasjoner i et sentrum-periferi perspektiv, og i tillegg førte en aktiv "Russland først" politikk, var det ingen konkurranse om Ukraina mellom Russland og Vesten. Den ukrainske ledelsen var imidlertid ikke mottakelig for Russlands politiske krav og nektet å etterkomme disse av frykt for at politiske innrømmelser kunne sette landets selvstendighet i fare (Kubicek 1999).

Det viktigste målet for ukrainsk utenrikspolitikk har derfor vært å hevde statens uavhengighet

og suverenitet i det internasjonale samfunn, spesielt i forhold til Russland. Ukraina har vist sterk motvilje mot integrering i SUS og har brukt landets suverenitet og uavhengighet som argument for å skjerme seg mot Russland. Dette har kommet til uttrykk gjennom en stadig drakamp mellom Russland og Ukraina etter Sovjetunionens oppløsning. Tautrekkingen har i stor grad hatt sitt utspring i Russlands manglende vilje til å se på Ukraina som en suveren og uavhengig stat, samt Russlands understreking av sin ledende rolle i de bilaterale og multilaterale forbindelser. Ukraina har derfor utfordret Russlands rolle som hegemon i SUS og Russlands forsøk på institusjonalisere en slik rolle. Ukrainas og Russlands ulike holdning til SUS, hang sammen med forskjellene når det gjaldt hvilke mål de hadde for SUS og hvilken rolle de ønsket at organisasjonen skulle spille. Til tross for at Ukraina var en av initiativtakerne til å etablere SUS, har landet ratifisert organisasjonens statutter med tolv reservasjoner, blant annet med hensyn til nasjonale valutaer, og nasjonalt forsvar og utenriks- og sikkerhetspolitikk (Kubicek 1999). Årsaken til Ukrainas reservasjon var sannsynligvis først og fremst grunnet i at Ukraina ønsket å sikre landets nasjonale suverenitet, og derfor ønsket Ukraina å hindre at SUS ble en "mildere" versjon av den gamle unionen.

For Russland var SUS et middel til å *re-integrere* det tidligere Sovjetunionen og et redskap for Moskvask politiske ambisjoner (Goncharenko 1998). Ukraina var imidlertid ikke beredt til å akseptere en gjenopprettelse av en sentral myndighet ledet av Russland. Mens Russland og Hviterussland kan karakteriseres som pådrivere i SUS-samarbeidet har Ukraina vært blant de land innen SUS som har trenert integrasjonsbestrebelsene. Ukraina har i stor grad ønsket å skjerme seg mot Russland, og har derfor betraktet SUS som et middel for en "*ordnet skilsmisse*" mellom de tidligere sovjetrepublikkene (Allison 1998a). Ukraina var derfor ikke mottakelig for Russlands integrasjonsstrategier. Ukraina har derfor innskrenket sin deltakelse i det politiske, sikkerhetspolitiske og forsvarsrelaterte samarbeidet. Ukraina har også vært motstander av en felles ytre SUS-grense, fordi det i dette lå en underforstått betydning at alle SUS-grenser var "interne" (Roeder 1997). Ukrainas motstand mot et overnasjonalt SUS-samarbeid har medvirket til at SUS har blitt en svak og ineffektiv organisasjon, som igjen har ført til at andre organisasjonsformer og samarbeidstrukturer ble utviklet (Oldberg 1998).

7.4 Andre endringsfaktor fra sommeren 1994: Vesten vekker fra en "Russland først" politikk - Ny politisk ledelse i Hviterussland og Ukraina

Med den russiske regjeringens overgang fra å se på seg selv som en periferi i forhold til det vestlige sentrum, til å se på seg selv som et selvstendig alternativt sentrum, var det på mange måter tre linjer som manifesterte seg og som formet russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det var for det første at *eurasiatene* utgjorde tyngdepunktet i russisk innenrikspolitikk. Det førte for det andre til at *øst-vest* dimensjonen ble fremtredende i russisk utenrikspolitisk tenkning, og for det tredje at en *markeringslinje* i mange sammenhenger ble valgt i forhold til Vesten, samt at russisk dominans i den post-sovjetiske regionen hadde stor betydning.

En annen faktor som etterhvert fikk betydning for situasjonen i den post-sovjetiske regionen var fremveksten av eksterne aktørers interesser og innflytelse som utfordret Russlands enerådene

dominans i regionen.³⁰ Denne endringen ble synlig mot slutten av 1994, idet Vesten, spesielt USA, begynte å gå vekk fra "Russland først" linjen i sin politikk overfor de post-sovjetiske statene (Kremen 1997). Minst to forhold medvirket til Vestens holdningsendring. Den ene var president Jeltsins oppløsning av nasjonalforsamlingen i 1993 med en påfølgende fremgang for nasjonalistene i valget til ny nasjonalforsamling i desember. Den andre var Russlands invasjon i Tsjetsjenia i 1994 (Kubicek 1999).

Russland var svært kritisk til Vestens endrede holdning, samtidig som Russlands politiske, økonomiske og militære svakhet førte til at Russland hadde få ressurser til å motvirke denne utviklingen. Russland mente at Vesten utnyttet Russlands svakhet ved å bevege seg inn på tradisjonelle russiske interesseområder i "det nære utland". Vesten ble derfor i økt grad sett på som en mulig trussel for Russland. Sikkerhetstenkningen begynte også å endre karakter i Vesten da Vesten gikk vekk fra sin "Russland først" politikk, idet Vesten i økt grad begynte å se de sikkerhetspolitiske relasjonene i et øst-vest perspektiv med vekt på en null-sum strategi. En konsekvens av Vestens endrede politiske linje var at SUS-statene hadde flere muligheter for internasjonalt samarbeid, i den grad de ønsket å utnytte dette potensialet (Kubicek 1999). Russlands og Vestens null-sum tenkning ga for eksempel Ukraina større manøvreringsmuligheter, samtidig som den bidro til å øke forskjellen mellom Hviterusslands og Ukrainas utenrikspolitiske orienteringer. Den nye politiske ledelsens politikk i disse to landene illustrerte dette. Hviterussland var fortsatt tiltrukket av det russiske sentrum, mens Ukraina hadde større mulighet til å knytte seg til det vestlige sentrum.

7.4.1 Hviterussland - En pådriver for integrasjon med Russland

Hviterussland har selv om landet ble selvstendig ikke ønsket å frigjøre seg fra Russland. Etter Lukasjenkos maktovertakelse har Hviterussland og Russland gradvis institusjonalisert de tette bånd som har eksistert mellom de to land. Lukasjenko har ikke bare vært en aktiv pådriver for nærmere samarbeid og integrasjon med Russland, men også for en slavisk union som ville inkludert Russland, Hviterussland og Ukraina (Roeder 1997). Gjennom en folkeavstemning i mai 1995 sikret han seg støtte for en omfattende tilnærming til Russland, spesielt på det økonomiske området (Brzezinski og Sullivan, 1997). Avhengigheten av Russland, samt at store deler av den hviterussiske politiske eliten har vært svært mottakelig for russiske synspunkter og samtidig identifisert seg med Russland, har gitt Moskva store muligheter til å øve innflytelse på hviterussiske politiske beslutningsprosesser.

Forholdet til Russland har derfor spilt en viktig rolle i både innenriks- og utenrikspolitikken. Russlands dominerende posisjon i forholdet til Hviterussland har gjort dette forholdet til det sentrale element i hviterussisk utenrikspolitikk. Å søke tilpasning til Russland eller integrasjon med Russland ville ikke nødvendigvis være det eneste alternativ i en slik situasjon. Hviterussland kunne også ha søkt å skjerme seg mot Russland, men dette ville ha krevd andre sterke støttespillere eller allierte utenfor det post-sovjetiske sikkerhetskompleset, mest sannsynlig fra Vesten. Den hviterussiske politiske ledelse ville imidlertid ikke hatt støtte for et slikt alternativ i den hviterussiske opinionen. Hviterusslands kostnader ved å søke integrasjon

³⁰ Allerede i 1991-1992 hadde Tyrkia forsøkt å engasjere seg i Sentral-Asia, men kulturelle fellestrekk viste å være svakere enn de politiske forskjeller som eksisterte mellom Tyrkia og de sentralasiatiske statene. Tyrkias rolle i Sentral-Asia var samtidig avhengig av at Vesten støttet økonomisk, noe som ikke skjedde (Stenseth 1999).

med Russland kan være at landet kan risikere å miste sin suverene status, men til gjengjeld har det ment å få hjelp til å løse sine økonomiske problemer. Følelse av "slavisk" fellesskap er imidlertid kanskje viktigere enn de økonomiske fordeler. En viktig faktor i denne sammenhengen vil imidlertid være hvorvidt Russland vil være villig til å reintegrere Hviterussland, slik et stort flertall av hviterusserne har ønsket.

Analysen har tidligere vist at Russland har omfattende strukturell makt i forholdet til de øvrige SUS-statene, basert både på de ulike formene for nettverk som har overlevd fra sovjetisk tid, og de nye formelle og uformelle strukturer som er utviklet mellom SUS-statene. Denne strukturelle makten har vært spesielt sterk i forhold til Hviterussland og forøvrig statene i Sentral-Asia, fordi mange av de gamle strukturene og nettverkene fortsatt opprettholdes i disse statene og mellom disse statene og Russland (Kjølberg 1998b). Det har også vært disse statene som i første rekke har vært med i det formelle samarbeidet innen SUS.

Felles interesser mellom Russland og Hviterussland har ført til at Hviterussland i forholdet til Russland og de andre SUS-landene etterhvert ble involvert i tre typer formelle SUS-strukturer eller integrasjonsprosesser. Den første typen omfattet integrasjon og multilateralt samarbeid med *alle* de tidligere sovjetrepublikkene, som deltok i SUS. Den andre typen var et multilateralt samarbeid med Russland, Kasakhstan og Kirgisistan. Det tetteste samarbeidet var de bilaterale unionsavtalene med Russland (Brandt-Hansen, Kjølberg og Røksund, 1997).

Siden Hviterussland var økonomisk og energimessig avhengig av Russland har ikke landet hatt noen motforestillinger mot å etablere et tettere og mer institusjonalisert økonomisk og sikkerhetspolitisk samarbeid med Russland (Markus 1996c). Integrasjonsprosessen mellom Hviterussland og Russland har imidlertid vært preget både av fremstøt og tilbakeslag. Integrasjonsforsøkene mellom disse to statene var imidlertid ofte kontroversielle og medførte politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske utfordringer (Paznyak 1998). Etter at de første planene om økonomisk union brøt sammen, var det imidlertid fra høsten 1994 betydelige fremskritt i relasjonene mellom Hviterussland og Russland.

Et nytt fremstøt i integrasjonsprosessen fant sted da president Boris Jeltsin var på besøk i Minsk i februar 1995 og signerte en ny pakke med avtaler. Denne inkluderte blant annet en Vennskaps- og samarbeidsavtale mellom Hviterussland og Russland, en avtale om tollunion, og en avtale om en felles forsvarsstyrke for å forsvare Hviterusslands statsgrense, det vil si SUS-områdets ytre grense (Izvestija 23 februar 1995; Brzezinski og Sullivan, 1997). President Lukasjenko beskrev tidlig i 1995 forholdet til Russland som begynnelsen på den reelle integrasjonsprosessen i SUS (Paznyak 1998).

For Lukasjenko var økonomisk samarbeid med Russland ikke bare et mål i seg selv, men også et nødvendig middel til å forbedre og stabilisere Hviterusslands økonomiske situasjon. Med avtalen om en tollunion utvidet Russland og Hviterussland integrasjonssamarbeidet. Kasakhstan ble også part i avtalen i 1995, mens Kirgisistan tiltrådte den i 1996. I mars 1996 undertegnet disse fire statene en avtale om tettere samarbeid (Markus 1997b). Avtalen fremstod på mange måter som en konføderasjon, basert på formell selvstendighet og likhet mellom statene. Det ble etablert en institusjonell struktur mellom de fire statene, og intensjonen var at flere stater skulle tiltre avtalen etterhvert.

Det ble gjort integrasjonsfremstøt på det militære området da den russiske forsvarsministeren Pavel Gratsjov og hans hviterussiske motpart Leonid Maltsov signerte atten dokumenter om bilateralt militært samarbeid 9 desember 1995. Blant disse var en avtale om en tidsplan for tilbaketekking av de to resterende regimentene av de russiske strategiske rakettstyrkene i Hviterussland, og en avtale om regionalt sikkerhetspolitisk samarbeid (Paznyak 1998).

De politiske manøvrene rundt integrasjonsprosessen mellom Hviterussland og Russland fortsatte, og det tettteste samarbeid mellom disse to statene var den bilaterale prosessen som ble etablert mellom Hviterussland og Russland i 1996. 2 april 1996 underskrev president Jeltsin og president Lukasjenko en intensjonsavtale i Moskva om å etablere en Sammenslutning av Selvstendige Republikker (SSR). Det var Hviterussland som i første rekke satte integrasjons-spørsmålet på den politiske dagsorden, men Jeltsin brukte også avtalens integrasjonsretorikk i et forsøk på å få økt støtte i den kommende russiske presidentvalgkampen (Paznyak 1998).

Avtalen hadde til hensikt å skape en dyp politisk og økonomisk integrasjon mellom partene og forutsatte at partene skulle koordinere sin utenrikspolitikk, ha felles holdning til viktige internasjonale spørsmål, samarbeide for å opprettholde sikkerheten, forsvare grenser og forebygge kriminalitet. Begge partene har imidlertid vært nøye med å presisere at det er to suverene stater som har inngått samarbeidet, og at begge vil beholde sin selvstendighet i sammenslutningen (Ostapchuk 1996). Viseutenriksminister Andrej Sannikov har i denne forbindelse presisert at det for Hviterusslands vedkommende ikke har vært et spørsmål om landet skal opphøre som selvstendig stat. Det har snarere vært et spørsmål om hvor tett samarbeidet med Russland skal være.³¹ Partene har vært uenige om integrasjonsprosessens endelige mål, og politiske krefter i begge stater har stilt spørsmål ved om målet var en ny føderasjon, en konføderasjon eller bare et samarbeid mellom to suverene stater? Videre var tidsperspektivet for integrasjonsavtalen uklart, noe som igjen medførte treg implementering.

Det ble blåst nytt liv i integrasjonsplanene da president Jeltsin i januar 1997 sendte et brev til Lukasjenko der han foreslo at en folkeavstemning skulle godkjenne de to landenes forening (Dubnov 1997). Med bakgrunn i Hviterusslands økonomiske bakevje og Lukasjenkos stadig mer autoritære lederstil kan det være naturlig å stille spørsmål ved hvilke motiver som lå bak Jeltsins forslag. En mulig tolkning er at dette utspillet kom samtidig med drakampen mellom Russland og Vesten om NATOs utvidelse, og kunne derfor ses på som et russisk mottiltak overfor Vesten. En annen mulig tolkning er at Jeltsin hadde forestilt seg at dersom Hviterussland kom inn under Moskvas kontroll, så måtte landet føre en annen økonomisk politikk. Hviterussiske reformer ville dermed bli et russisk vilkår for en nærmere sammenslutning. President Lukasjenko har imidlertid ikke opptrådt verken økonomisk og ideologisk på en måte som har tydet på at han har vendt kommunismen ryggen. En tredje mulig tolkning kan være at Russland så på Moskva-Minsk aksen som et *forbilde* for tettere integrasjon med de andre statene innenfor SUS-rammeverk (Brzezinski og Sullivan, 1997). Moskva har lagt stor vekt på de geopolitiske fordelene Russland har av en integrasjon med Hviterussland, og ved å vise til de russiske og hviterussiske relasjonene, kan det tenkes at Moskva ønsket å fremstille disse som en modell for andre SUS-land. Sett i lys av Russlands ønske om dominans og innflytelse i den post-sovjetiske

³¹ Samtale med viseutenriksminister Andrej Sannikov i Minsk 12 november 1996.

regionen, samt Russlands ønske om å forbli en stormakt, kan det være grunn til å anta at Russland ønsket en gjenforening, kanskje først og fremst med Ukraina, for å oppfylle stormaktsambisjonen, fordi dette var det viktigste landet nest etter Russland av de tidligere sovjetrepublikkene. Hviterusslands velvillighet overfor Russland, kan derfor ha ført til opprettholdelse av russiske stormaktsdrømmer.

Integrasjonsavtalen ble fornyet, og samtidig endret til en russisk-hviterussisk union, da Moskva og Minsk undertegnet en ny avtale 2 april 1997. Til tross for sterke innvendinger fra liberalt hold i Russland, ikke minst grunnet Lukasjenkos autoritære styresett og mangel på økonomisk utvikling i Hviterussland, godkjente president Jeltsin det nye avtaleutkastet. Ifølge avtalen skulle de to landene samordne sin utenriks-, forsvars- og økonomiske politikk. I praksis vil denne avtalen bety at Hviterussland vil bli et økonomisk underbruk av Russland. Avtaleutkastet forutsatte at det økonomiske samarbeidet skulle utvikles etappevis, og det inneholdt ingen konkrete planer om felles valuta, fordi dette vil innebære store kostnader for Russland. De to statene skulle fortsatt være formelt selvstendige, blant annet med atskilt FN-medlemskap. Med den nye unionsavtalen ble det etablert en overnasjonal struktur med et Øverste Råd, et Sentralstyre og et felles Parlament. Det ble vedtatt at partene skulle ha formell likhet i unionens politiske institusjoner. Under andre omstendigheter ville det kanskje ikke vært naturlig å sette spørsmålsteget ved dette vedtaket, men i forholdet mellom Russland med nær 150 millioner innbyggere, og Hviterussland med bare 10 millioner innbyggere, er formell likhet oppsiktsvekkende. Det er vanskelig å forestille seg at Russland vil avgi politisk myndighet til Hviterussland. Russland vil etter all sannsynlighet dominere, mens Hviterussland vil måtte tilpasse seg. Hviterusslands president Lukasjenko har imidlertid hatt personlige ambisjoner om å vinne innflytelse i russisk politikk, idet han har betraktet seg selv som en politisk aktør i en større post-sovjetisk sammenheng (Markus 1997b). På kort sikt vil det nok være urealistisk å tro at han vil vinne frem med disse ambisjonene, dertil vil for mange politiske aktører i Moskva være motstandere av en slik mulighet for Lukasjenko. Siden det vil være mange usikre faktorer knyttet til en implementering av unionsavtalen, vil det gjenstå å se om en slik mulighet virkelig vil åpne seg for Lukasjenko.³²

Siden Hviterussland og Russland vedtok en ny traktat med sikte på en fremtidig union mellom sine to land i april 1997 med tilsvarende innhold som den tidligere avtalen, er det rimelig å se på den første avtalen som en intensjonsavtale som ikke ble implementert.³³ Russlands og Hviterusslands gjentatte integrasjonsavtaler har derfor mange likheter med det store flertall av avtaler innen SUS, hvor antallet traktater er stort, uten at dette har ført til at man har fått en handlekraftig organisasjon.

Fremdriften i integrasjonsprosessen mellom Hviterussland og Russland vil være avhengig av politisk vilje i begge de to landenes politiske lederskap. Et negativt aspekt ved unionsavtalen er at den kan bli *kostbar* for Russland. Dette skyldes flere forhold. For det første kan Russland risikere å måtte bære den økonomiske byrden fordi Hviterussland har hatt så svak økonomisk

³² Russland og Hviterussland underskrev en ny unionsavtale, den tredje i rekken, 25 desember 1998 (Goble 1998). Den er ikke behandlet i oppgaven da den går utenfor oppgavens tidsperspektiv. I tilknytning til den nye unionsavtalen ble det også vedtatt en konkret avtale om unionsborgerskap. På lengre sikt kan det derfor være en viss sannsynlighet for at Lukasjenko med unionsborgerskap kan få større innflytelse i russisk politikk.

³³ Russland og Hviterussland har i ettertid fornyet unionsavtalene både 25 desember 1998 og 8 desember 1999 (Aftenposten 9 desember 1999). Dette kan tyde på implementeringsproblemer.

utvikling (Zamoskvoretzky 1997). Ved en økonomisk sammenslåing med Hviterussland vil Russland måtte ta ansvar for hviterussernes vanstyrte økonomi og turbulente samfunn. Dette kan innebære et tungt løft for den russiske økonomien, samt at Russland kan risikere å få skylden for en eventuell negativ økonomisk utvikling. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om den politiske ledelsen i Moskva vil være interessert i å påta seg denne byrden. En nærmere integrering av økonomiene vil ikke bare bli en belastning for Russland, men en slik prosess kan også undergrave Russlands markedsreformer og dermed minske Russlands troverdighet i vestlige finansinstitusjoner og landets evne til å tiltrekke seg utenlandske investorer, som Russland er avhengig av (Oldberg m fl, 1999). For det andre har Russlands og Hviterusslands økonomi utviklet seg svært forskjellig. Den økonomiske politikk som har vært ført i de to land har vært så divergerende at det kan være vanskelig å implementere en full union uten at Hviterussland må legge om den økonomiske kursen (Oldberg m fl, 1999). Det er imidlertid usikkert om Hviterussland virkelig har et ønske om å endre kurs. Hviterussland har fått subsidier fra Russland gjennom billig energi og kreditter hvert år siden landet ble selvstendig. Nedbetaling av Hviterusslands gjeld har i all hovedsak vært basert på byttehandel av lite konkurranse-dyktige hviterussiske produkter (Zlotnikau 1998). Økonomisk sett har Hviterussland hatt stor fordel av dette. Med fortsatte russiske subsidier, avskrivning av gjeld og full tilgang til Russlands marked vil integrasjon være gunstig for den hviterussiske økonomien uten at landet vil måtte legge om den økonomiske kursen. Til tross for stadige retoriske uttalelser om integrasjonsspørsmålet, har det ikke vært klart om Russland har vilje til å integrere Hviterussland og om Russland vil akseptere de kostnadene en slik prosess vil innebære.

Det kan være grunn til å presisere at den mest konkrete integrasjonen mellom de to statene har vært på det militære området. Russland har etablert en fysisk tilstedeværelse i Hviterussland ved at russiske styrker vokter Hviterusslands ytre grense, hviterussisk forsvarspersonell får trening ved russiske baser, russiske styrker har adgang til Hviterusslands baser, og de to statenes luftforsvarssystemer er slått sammen (Markus 1997b). Dette kan tyde på at Russlands primære interesse i Hviterussland var sikkerhetspolitisk mer enn økonomisk.

7.4.2 Ukraina – En bremsekloss i russiske integrasjonsbestrebelse?

I begynnelsen av 1994 ble det klart for ukrainske myndigheter at den vedvarende økonomiske krisen i Ukraina var svært omfattende og utgjorde en trussel for landets stabilitet. Den politiske eliten innså at politisk uavhengighet var vanskelig uten økonomisk uavhengighet (Goncharenko 1998). I lys av at den ukrainske økonomien var nær sammenbrudd og assistanse fra Vesten uteble, fikk Leonid Kutsjmas tilnærming med vekt på økonomiske reformer og samarbeid med Russland stadig større tilslutning i Ukraina. Kutsjma vant presidentvalget 10 juli 1994 til fordel for den sittende presidenten Kravtsjuk, til tross for at sistnevnte blant annet hadde kontroll med alle statsmedier. Valgutfallet ble tolket som et mandat for endring selv om det var klart at Kutsjma måtte balansere mellom interne, motstridende politiske krefter, der nasjonalister i vest var tilhengere av uavhengighet og tilnærming til Vesten, mens konservative i øst og sør ønsket integrering med Russland, eller en gjenopprettet Sovjetunion (Brzezinski og Sullivan, 1997). Selv om Kutsjma hadde vunnet valget med støtte fra de russiskvennlige regionene i øst og sør, førte ikke lederskiftet i Ukraina umiddelbart til fornyet innsats for re-integrering med Russland, slik også mange russiske politikere hadde håpet. Det nye ukrainske lederskapet ønsket imidlertid å etablere tettere og mer forsonlige relasjoner til Russland og var ikke interessert i å skape en

krisesituasjon, eller øke konfliktpotensialet mellom de to statene. Dette betydde ikke at det russisk-ukrainske forholdet var problemfritt, idet få av de bilaterale konfliktene hadde funnet noen løsning. Kiev så på faren for utenlandsk innblanding i statens interne anliggender og krenkelse av dets territorielle integritet som de potensielt viktigste truslene mot Ukrainas sikkerhet. Ytre utnyttelse av innenrikspolitisk ustabilitet kunne derfor få alvorlige konsekvenser for landets nasjonale sikkerhet (Goncharenko 1998).

Det skulle etterhvert vise seg at Kutsjma-regjeringens holdning til samarbeid innenfor SUS-rammeverk ikke var vesensforskjellig fra Kravtjuks, spesielt på det sikkerhetspolitiske området (Brzezinski og Sullivan, 1997). To mulige årsaker til Ukrainas holdning kan tenkes. For det første fryktet sannsynligvis Ukraina at Russland skulle bruke SUS som et middel til å undergrave Ukrainas uavhengighet. For det andre var det en tilsynelatende frykt for at et aktivt Ukraina innen SUS ville hindre landet i å etablere tettere kontakter med Vesten.

Disse forhold har i stor grad preget ukrainsk politikk, og kom tydelig til uttrykk på SUS-toppmøtet i Hviterussland i mai 1995, der SUS-lederne diskuterte mulighetene for en økonomisk integrasjon innenfor SUS. Den ukrainske politiske ledelsen var skeptisk til SUS sitt forslag om en toll- og monetær union, og Russlands anbefaling om at Ukraina skulle tiltre den økonomiske unionen som fullverdig medlem. Ledelsen i Kiev hevdet at fullt medlemskap ikke var mulig fordi ukrainske ønsker om beskyttelse av landets økonomiske suverenitet ikke var blitt tatt hensyn til. Den ukrainske utenriksministeren understreket at et assosiert ukrainsk medlemskap i denne unionen ville gi Kiev rom til å utvikle relasjoner både innenfor SUS og med Vesten, mens et fullverdig ukrainsk medlemskap kunne påvirke Vestens oppfatning av landets selvstendighet (Goncharenko 1998). Ukraina ønsket med andre ord både å samarbeide med, og skjerme seg mot Russland og SUS. Det ønsket derfor ikke integrasjon. Dersom Ukraina signerte dokumentet om økonomisk union, kunne det føre til at Russland ville utnytte dette til å legge press på staten for å tiltre politiske og forsvarspolitiske strukturer innenfor SUS' rammeverk, noe som ville gi Russland større strukturell makt. Et eventuelt fullverdig ukrainsk medlemskap ville derfor skade Ukraina, både politisk og økonomisk, spesielt i forhold til at Ukraina ønsket tilknytning til Vesten.

De videre russiske planer med SUS-samarbeidet, slik de fremgikk av President Jeltsins dekret 14 september 1995 med tittelen "*Russlands strategiske kurs i forhold til SUS-stater*", viste at Kievs frykt ikke var ubegrunnet. Dokumentet forutsatte at den russiske presidenten ensidig, ved hjelp av dekreter, hadde rett til å regulere integrasjonsprosessen i det post-sovjetiske området, og at denne prosessen skulle være bestemt av Russlands nasjonale interesser. Dette viste tydelig Russlands ønske om å spille en rolle som hegemon i regionen, samtidig som det understreket at Russlands ambisjoner ikke lot seg kombinere med et gjensidig, likeverdig mellomstatlig samarbeid. Sett fra Kiev bekreftet Jeltsins dekret derfor at Russland ikke hadde noen intensjoner om å skape relasjoner med andre SUS stater på grunnlag av likhet og respekt for politisk og økonomisk suverenitet (Goncharenko 1998).

I tillegg til at Vesten så på Ukraina som en periferistat i Europas utkant, var Ukraina nærmest utstøtt og isolert fra Vesten de tre første årene som uavhengig stat på grunn av landets krav om å beholde de kjernefysiske våpnene. Det var først da Ukraina endelig ga fra seg disse våpnene at Vesten i større grad var villig til å støtte Ukraina, ikke bare økonomisk, men også i noen grad

politisk, i forholdet til Russland. Vesten modererte dermed den linjen, som prioriterte "Russland først" av de post-sovjetiske statene (Kubicek 1999). En av de viktigste grunnene til Vestens vending var imidlertid en begynnende negativ utvikling, eller kjøligere holdning, i forholdet mellom Russland og Vesten.

Tilnærmingen til Vesten i 1994 var et viktig vendepunkt for Ukrainas politiske og økonomiske utvikling. Generelt har Ukraina lagt vekt på å etablere et nærmest mulig samarbeid med vestlige institusjoner. Foruten den egenverdi medlemskap i de enkelte fora kunne medføre, var bakgrunnen en tro på at en slik integrering i europeiske strukturer også ville bidra til å sikre landets selvstendighet. Fra 1995-96 har Ukrainas utenrikspolitikk blitt beskrevet som samarbeid med SUS, og integrasjon med Europa (Kuzio 1997). Hva har president Kutsjma gjort forskjellig fra sin forgjenger, som også ønsket en tilknytning til Vesten? President Kutsjma gikk paradoksalt nok til valg på en plattform som erklærte "Færre murer, flere broer i forhold til Russland" (Kubicek 1999). Kutsjmas balanseringsmanøver har riktignok ført til at relasjonene til Russland ble forbedret, men hans viktigste utenrikspolitiske bragd har vært å oppnå et godt forhold til Vesten, og spesielt til USA. Etter at han kom til makten har han forsøkt å iverksette et økonomisk reformprogram og overtalt den ukrainske nasjonalforsamlingen til å tiltre Ikke-Spredningsavtalen (NPT-avtalen). Implementeringen av disse tiltakene førte til at Ukraina både fikk sikkerhetsgarantier fra Vesten og økonomisk støtte. Dette viser Vestens endrede fokus og økte interesse for Ukraina. Inntil 1997 hadde Det Internasjonale Pengefondet (IMF) bidratt med 3.5 milliarder US\$. Ukraina var i tillegg den tredje største mottaker, etter Israel og Egypt, av økonomisk bistand fra USA (Prizel 1997). Sett fra et ukrainsk synspunkt har støtten fra IMF bidratt til å avhjelpe Ukrainas gjeldsspørsmål i forhold til Russland, og dermed bidratt til å redusere Kievs politiske og økonomiske avhengighet.

7.5 Tredje endringsfaktor: NATO-utvidelse med hovedfokus fra 1995-1997

Diskusjonen om utvidelse av NATO førte til at forholdet mellom Russland og Vesten for alvor kom på den internasjonale politiske dagsorden. Russland så på NATO-utvidelse i en null-sum kontekst, der en utvidelse innebar at Vestens militære kapasitet ble flyttet frem mot Russlands grense og inn i et område som landet gjennom førti år har sett på som sitt fremskutte forsvarsområde. Russland har hevdet at utvidelse av NATO østover vil skape større motsetninger mellom Russland og NATO, og utsiktene til NATO-utvidelse har derfor vært kilde til stor bekymring i det russiske politiske etablissement, spesielt i årene 1995-1997 (Oldberg 1999).

Utvidelsen av NATO til stater i Sentral- og Øst-Europa har av mange i det russiske politiske etablissement ikke bare blitt oppfattet som en militær trussel mot Russland, men også som et angrep mot Russlands stormaktsstatus. Videre har Russland gått sterkt imot et mulig fremtidig NATO-medlemskap av tidligere sovjetiske republikker, fremfor alt de baltiske stater, fordi dette etter russisk syn ville innebære en direkte trussel mot russiske sikkerhetsinteresser og medføre en ny skillelinje i Europa (Kuzio 1997).

Vesten derimot så på NATO-utvidelse i første rekke som et middel til å øke den sikkerhetspolitiske stabiliteten i Europa gjennom å integrere land i Sentral-Europa, og dermed kunne bidra til demokratisk utvikling og økonomisk vekst i disse landene (Oldberg 1999). Fra vestlig side ble det derfor understreket at målet var å *integre* periferien for å skape stabilitet. Fra russisk

side ble NATO-utvidelsen forstått i en maktbalanse tilnærming, og tolket som et rivaliserende sentrum som ekspanderte, og at de sentral-europeiske statene ikke lenger kunne fungere som bufferstater. Dette viste at Russland og Vesten har et ulikt utgangspunkt som kan forklares utfra forskjellig vektlegging av sentrum-periferi og øst-vest dimensjonen i den europeiske politiske strukturen.

Sett fra Russland har de sikkerhetspolitiske endringene i Europa skapt en frykt for russisk isolasjon. Dette har ført til en gjennomgående negativ og reaktiv holdning hos den russiske politiske ledelse til sentrale sikkerhetspolitiske utviklingstrekk. Gjennom Grunnakten har Russland etablert mulighet for et nært samarbeid med NATO (St meld nr 22 (1997-98)). Det betyr imidlertid ikke at Russland aksepterer at NATO skal spille den sikkerhetspolitiske hovedrollen i Europa. Russland har i stedet hevdet at OSSE burde spille en overordnet rolle i en ny europeisk sikkerhetspolitisk struktur.

7.5.1 NATO-utvidelse og konsekvenser for Russlands forhold til Hviterussland

I kjølvannet av diskusjonen om en NATO utvidelse til landene i Sentral-Europa har Russland truet med å styrke SUS som en militærallianse som motvekt mot NATO. Tidligere forsvarsminister Igor Rodionov og hans forgjenger Pavel Gratsjov har begge ved flere anledninger truet med å utdype det militære samarbeidet i SUS. Selv om Russland har kommet med trusler om en ny sterk militærallianse vil det likevel være grunn til å stille spørsmål både om Russland og eventuelt andre SUS partnere ville hatt ressurser og potensiale til å etablere en slik allianse, og om hvor mange SUS land som ønsker å delta.

Hvilke konsekvenser har NATOs utvidelse for Russlands forhold til Hviterussland?

Hviterusslands ledere oppfattet NATO-utvidelsen som en uønsket utvikling. Fra offisielt hold i Hviterussland ble det gjentatte ganger vist til at Hviterussland ville være utsatt dersom det skulle oppstå nye konfrontasjoner mellom militære allianser i Europa. NATO-utvidelse ble av Hviterussland sett på som en manifestasjon av den gamle bipolare øst-vest konfrontasjonen, og derfor var Hviterussland imot en utvidelse som ville føre til at NATO ville grense til Hviterusslands vestlige grense. Dette hviterussiske synet var derfor et ekko av Russlands holdning til NATO-utvidelsen.

Daværende sjef ved den hviterussiske presidentens sekretariat, Ural Latypov, har hevdet at en NATO-utvidelse kunne føre til en øst-vest konfrontasjon der hviterussisk territorium ville være i selve frontlinjen (Paznyak 1998). Russland har truet med å utplassere kjernefysiske våpen i Hviterussland som følge av NATOs utvidelse (Kuzio 1997). Lukasjenko bifalt denne holdningen da han i november 1996 truet med å holde tilbake de siste strategiske kjernefysiske våpnene dersom Hviterussland ikke fikk garantier mot NATO-utvidelse. Ved senere anledninger har han truet med at kjernefysiske våpen igjen kan bli utplassert i Hviterussland i forbindelse med en utvidelse, selv om Hviterussland er part i NPT-avtalen og selv om landet har tilstrebet en ikke-kjernefysisk status, som til og med ble skrevet inn i konstitusjonen (Oldberg 1999).

Polisk medlemskap i NATO gjør at Russland/Hviterussland grenser mot NATO. Det russiske militære nærværet ved Hviterusslands vestgrense har derfor bidratt til å skape uro i Polen, som igjen har brukt dette som et av argumentene nettopp for å bli medlem av NATO (Oldberg 1997).

Hviterussland har indikert at det har ønsket å stå på Russlands side for å skape en ny forsvarsallianse som en motvekt til NATO-utvidelsen. Samtidig har Hviterussland på mange måter bidratt til sin egen usikkerhet fordi Moskvas primære målsetning med integrasjonsavtalene med Hviterussland har vært å utnytte Hviterusslands geostrategiske beliggenhet, for med dette å forbedre sikkerheten langs SUS vestlige grense, hvor det er Hviterussland som vil utgjøre et første-echelonforsvar. I lys av dette kan hviterussisk sikkerhetspolitikk oppfattes som en del av russisk sikkerhetspolitikk i regionen.

7.5.2 NATO-utvidelse og konsekvenser for Russlands forhold til Ukraina

Ukrainas selverklærte alliansefrie status er et viktig virkemiddel Ukraina har brukt for å skjerme seg mot Russland. Ukraina har legitimert sitt avslag på flere forespørsler fra Russland om militært samarbeid ved å henvise til landets alliansefrihet (Allison 1998b). Ukraina har likevel, i likhet med andre alliansefrie post-sovjetiske stater, innledet samarbeid med NATO alliansen gjennom Partnerskap for Fred (PfP). Ukrainske myndigheter har gitt dette samarbeidet høy prioritet fordi det ble oppfattet som en av flere innfallsporter til et mer omfattende samarbeid med Vesten (Rekkedal og Røksund 1995). Sett fra Vesten har dette samarbeidet vært viktig for å få med Ukraina som en aktiv deltaker i Europas nye sikkerhetspolitiske miljø. Ukrainas deltakelse i NATO-tilknyttet militært samarbeid, blant annet gjennom internasjonale fredsoperasjoner og annen PfP-relatert virksomhet, har derfor medvirket til å knytte bånd til NATO som kunne motvirke den russiske dominans. Dette har forsterket Ukrainas ønske om å skjerme seg mot naboen i øst, samtidig som det kan ses som en måte å beskytte seg mot Russland på, gjennom å øke den politiske terskelen mot angrep.

I utgangspunktet var Ukraina, i likhet med Russland og Hviterussland, negativ til en utvidelse av NATO. Ukraina uttrykte sine motforestillinger i tre punkter; det fryktet stasjonering av kjernefysiske våpen opp til sin grense, det måtte tas hensyn til Russland og utvidelsen burde ikke være for rask (Rekkedal og Røksund, 1995). Mellom linjene pekte disse innvendingene på at den reelle motstanden var frykten for Russlands reaksjoner. Våren 1995 endret Ukraina, i motsetning til Russland og Hviterussland, syn på NATOs utvidelse østover. Under present Bill Clintons besøk i Ukraina hevdet Kutsjma at han trodde NATO ville garantere for den sikkerhetspolitiske stabiliteten i Europa, og at Kiev ikke lenger var i mot en NATO-utvidelse (Bukkvoll 1997b). Til tross for at Ukraina på kort sikt vil ha liten mulighet til å bli medlem av alliansen, har det likevel forsøkt å knytte seg til den gjennom å fremstå som en viktig samarbeidspartner og å sikre seg "agenter" innenfor som kan hevde landets interesser (Kuzio 1997:301-302). På lengre sikt kan det være grunn til å tro at regjeringen i Kiev og mange i den ukrainske elite vil ønske en integrering i Vest og medlemskap i NATO, men har innsett at for unngå å provosere Russland vil dette inntil videre ikke være en praktisk gjennomførbar politikk. Alternativet er derfor å knytte flest mulige og tettest mulige bånd til NATO.

I følge en opinionsundersøkelse mente 12 prosent av ukrainerne at NATO vil forsvare Ukraina uansett hva landet selv vil gjøre for å styrke båndene, mens 33 prosent mente at PfP-deltakelse vil øke ukrainsk sikkerhet, og 40 prosent mente at det kan føre til NATO-medlemskap (Golovakha og Kucheriv, 1997). Disse tallene må imidlertid også ses i relasjon til at halvparten av respondentene i undersøkelsen ikke hadde noen mening om temaet. Ut i fra tallene i undersøkelsen mente mange ukrainere at den samarbeidslinjen som landet hadde slått inn på i forhold

til Vesten ville føre til mer omfattende sikkerhetspolitiske bånd, dette til tross for at en klar majoritet av befolkningen vil foretrekke en russisk tilknytning. Dette illustrerte igjen at ledelsen i Ukraina ønsket nærmere tilknytning til Vesten, mens befolkningen ønsket tilknytning til Russland.

Stadige trusler fra det russiske politiske etablissement om å etablere en ny militærallianse i den post-sovjetiske regionen som svar på NATOs utvidelse østover har skremt ukrainerne. Dette har vist at Russland ser på de andre SUS-statene som objekter, og det er bare Hviterussland som har akseptert dette. Russland er samtidig klar over at dersom landet skal etablere en militærallianse som motvekt mot NATO, vil Ukraina fremstå som en nøkkelstat. Bare gjennom å kontrollere Ukraina kan Russland ha mulighet til å etablere en maktposisjon som kan representere en troverdig motvekt mot NATO. Selv om Hviterussland har uttrykt vilje til å være med Russland i en militærallianse, vil denne ha liten verdi dersom ikke Russland klarer å få med seg Ukraina. Russland har derfor ønsket å knytte Ukraina tettere til integrasjonsprosessene innen SUS-strukturen, spesielt på det sikkerhetspolitiske området. Russland har også uttrykt et sterkt ønske om at Ukraina skal bli medlem av unionen mellom Russland og Hviterussland. Vestorienterte politikere i Russland har fryktet at dersom Ukraina søker integrasjon i Vesten, vil dette føre til at Russland blir mer isolert i europeisk sikkerhetspolitikk (Oldberg 1999).

Planene om NATO-utvidelse understreket både motsetningene mellom Russland og Vesten og interessekonflikter mellom Russland og Ukraina. Til tross for dette var det sannsynligvis ikke tilfeldig at den endelige Vennekaps- og samarbeidsavtalen mellom Russland og Ukraina ble forhandlet frem umiddelbart etter at charteret mellom Russland og NATO var inngått i mai 1997. For Russland var det viktig å ha et bedre forhold til Ukraina slik at NATO ikke kunne spille på de russisk-ukrainske motsetningene. Motsetningene mellom Russland og NATO har imidlertid åpnet for diplomatiske muligheter, som Ukraina tidligere ikke hadde. Ukraina har ønsket å ha samme type tilknytning til NATO som Russland, noe Russland har vært negativ til fordi dette kunne redusere Russlands relative betydning i forhold til Vesten og til europeisk politikk. Vestlig støtte til ukrainske ambisjoner om å opptre mest mulig selvstendig og likeverdig i forhold til Russland ble derfor sett på som et irritasjonsmoment i Moskva. Vesten har forsøkt å ta hensyn til Russlands innvendinger, samtidig som mange stater i Vest også har ønsket å styrke Ukraina som en motvekt til russiske hegemoniambisjoner i øst. En konsekvens av dette var imidlertid at Vesten ikke lenger prioriterte "Russland først", men utfordret Russland i Russlands periferi slik at både Russland og Vesten opererte ut fra en "null-sum strategi".

Selv om Ukraina har prøvd å gjennomføre en politisk balansegang har ønsket om en avtale med NATO på lik linje med Russland understreket Ukrainas uavhengighetslinje. Ukraina fikk sitt ønske oppfylt da NATO og Ukraina underskrev en strategisk avtale på toppmøtet i Madrid i juli 1997, svært lik den alliansen tilbød Russland, men noe mindre ambisiøs (St meld nr 22 (1997-98), Goncharenko 1998). Avtalen understreket Ukrainas status som kjernevåpen fri stat og prinsippet om staters ukrenkelige grenser (Oldberg 1999). Et viktig aspekt ved NATO-Ukraina relasjonene var at det ble etablert et nettverk som knyttet Ukraina til Vesten og bidro til å skape større politisk og økonomisk stabilitet i Ukraina (Sherr 1998). Et slikt nettverk ville også kunne redusere risikoen for at Ukraina ville føle seg isolert i eventuelle konflikter med naboer, som igjen ville bidra til å sikre stabiliteten i Europa. Russland var svært skeptisk til Ukrainas avtale med NATO fordi den kunne brukes for å legge press på Russland. Russland overvåket derfor

nøye Ukrainas og NATOs felles marineøvelse i Svartehavet sommeren 1997 (Oldberg 1998). Russlands uro hang sammen med at Russland så på seg selv som et alternativt sentrum i forhold til Vesten, samtidig som Russland så at det vestlige sentrum virket som en magnet på Ukraina. En konsekvens av denne utviklingen var at Russlands stormaktsambisjon i Europa og hegemonambisjon i SUS kunne svekkes.

7.6 Oppsummering

Analysen har forsøkt å vise hvordan Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk kan ses på som en kombinasjon av sentrum-periferi dimensjonen, med Russland både som en del av den vestlige periferi, og som østlig sentrum og av øst-vest dimensjonen, og hvordan dette har kommet til uttrykk i forholdet til Hviterussland og Ukraina.

De tre øst-slaviske statene har forsøkt å finne sin plass i det europeiske bildet både når det gjelder politisk og økonomisk utvikling og utenriks- og sikkerhetspolitisk orientering. Russland har hatt problemer med å definere sin utenrikspolitiske rolle. Russiske politiske beslutningstakere har stridet om Russland er en europeisk makt eller en eurasiatisk makt, og dette har hatt konsekvenser for deres syn på hvor nær kontakt Russland kan eller bør knytte til Vesten og vestlige institusjoner. Den første tiden etter uavhengigheten ønsket Russland å føre en tilpasningslinje i forhold til Vesten ved å tilegne seg Vestens normer og verdier, for på denne måten å øke landets muligheter for en fremtidig integrasjon. Etterhvert ble det oppnådd en konsensus i Russland om forholdet til Vesten hvor det var hevdelse av stormaktsinteresser i forhold til Europa og hegemoniinteresser i forhold til SUS som var vesentlig. Denne eurasiatiske orienteringen førte til at Russland i større grad prioriterte utfordringene i og fra SUS-området, mens det valgte en markeringslinje overfor Vesten. Russland begynte derfor i økende grad å se relasjonene til Vesten i en øst-vest sammenheng, samtidig som Russland betraktet seg som et alternativt sentrum med "det nære utland" som sin periferi. Vesten så imidlertid fortsatt på sikkerhetspolitiske relasjoner med Russland i en sentrum-periferi sammenheng. Planene om NATO-utvidelse fra 1995-96 understreket motsetningene mellom Russland og Vesten, som etterhvert førte til at både Russland og Vesten i økt grad tenkte sikkerhet ut fra en øst-vest strategi.

Hviterussland og Ukraina har møtt de nye utfordringene etter uavhengigheten på vidt forskjellige måter. Hviterussland har stagnert i det gamle sovjetsystemets tankesett både politisk og økonomisk, mens Ukraina har vært preget av indre motsetninger med en vestlig del som har ønsket å opprettholde landets selvstendighet, og en østlig del som har ønsket tettest mulig tilknytning til Russland. På det utenriks- og sikkerhetspolitiske området og i forholdet til Russland har de også reagert forskjellig. Hviterussland har i størst mulig grad ønsket å knytte seg til det østlige russiske sentrum, og vært en pådriver for integrasjon med Russland, spesielt etter Lukasjenkos maktovertakelse. Hviterussland har derimot ikke ønsket tilknytning til Vesten, og har i likhet med Russland uttrykt motstand mot NATOs utvidelse. Ukraina har i størst mulig grad forsøkt å hindre å bli re-integrert i det russiske sentrum ved i stedet å søke samarbeid med Vesten for å kunne motstå russisk press, noe som har ført til at den politiske eliten har kommet på kollisjonskurs med en opinion, som i likhet med Hviterussland, i stor grad ønsket en tilknytning til Russland. Kravtsjuks markeringslinje overfor Russland og striden om atomvåpnene førte riktignok til at Ukraina, ble isolert fra Vesten de første årene etter uavhengigheten. Etter at

striden om de kjernefysiske våpnene var bilagt, har Kutsjmas balansegang mellom å søke bedre relasjoner i forholdet til Russland og et godt forhold til Vesten ført til et større vestlig engasjement i Ukraina.

Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina kan derfor forstås i lys av samspillet mellom motstridende faktorer; Russlands draging mot Vesten, Russland som et alternativ sentrum, en gjensidig russisk-vestlig frykt, og Hviterusslands draging mot Russland, og Ukrainas draging både mot Russland og Vesten.

8 AVSLUTNING

Formålet med denne studien var å belyse hvordan russiske utenriks- og sikkerhetspolitiske ambisjoner overfor Hviterussland og Ukraina har endret seg i perioden fra 1991-1997, og hva som kunne forklare disse endringene. Videre har jeg vurdert de virkemidler Russland har brukt for å realisere sine ambisjoner, og i hvilken grad Hviterussland og Ukraina har vært mottakelige for disse. På systemnivå ble en overordnet *sentrum-periferi* og en *øst-vest* dimensjon presentert for å forklare russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk i denne perioden. Et bredt realisme-perspektiv ble lagt til grunn for å se på samspillet mellom staters maktgrunnlag og mottakelighet

I teorikapittelet ble det lagt vekt på at sikkerhet i et sentrum-periferi system var avhengig av opprettholdelse av et samarbeidende og ordnet sentrum og at man klarte å forhindre at problemer i periferien påvirket stabiliteten i sentrum. Det siste kunne utføres på tre ulike måter; ved integrering av deler av periferien, ved påvirkning av periferien med politiske, økonomiske og militære maktmidler, eller skjerming av sentrum fra problemene i periferien.

I utgangspunktet befant alle tre land seg i periferien til det dominerende vestlige sentrum. Forskjellen var imidlertid at mens Russland i tillegg representerte et *alternativt sentrum* befant Ukraina og Hviterussland seg i en periferi posisjon *både* til Vesten og Russland. Alle tre land har sett de sentre de må forholde seg til som noe attraktivt som de har ønsket å bli knyttet til, eller som noe truende de har villet beskytte seg mot. Analysen har vist at prioriteringene mellom disse to hovedorienteringer har endret seg over tid.

Den første problemstillingen var: *Hvordan har russiske utenrikspolitiske ambisjoner overfor Hviterussland og Ukraina endret seg i perioden 1991-1997 og hva kan forklare disse endringene?*

Analysen har vist at det eksisterer en sammenheng mellom Russlands forhold til Vesten og Russlands forhold til "det nære utland". I perioden da Russland orienterte seg mot Europa og førte en *integrerings-* og *tilpasningsstrategi* i forhold til Vesten, var forholdet til "det nære utland" generelt, og til Hviterussland og Ukraina spesielt, preget av *ikke-involvering* eller *skjerming*. Dette står i motsetning til de senere periodene da Russland ønsket å føre en *tilpasningsstrategi* til "det nære utland" med integrasjon som langsiktig målsetning, mens forholdet til Vesten var preget av *ikke-involvering* eller *skjerming*.

Etter uavhengigheten i 1991 var det først den retningen som ønsket at Russland skulle integreres

i Vesten som var mest fremtredende i russisk politikk. Russlands orientering vestover var et ønske om å tilpasse seg vestlige verdier, ut fra en erkjennelse av at Russlands mulighet til å bygge opp et stormaktpotensiale var avhengig av en integrering i Vesten. Til tross for at Russland ønsket integrasjon med Vesten, ble Russland i Vest i hovedsak sett på som en periferi det ville være altfor kostbart å integrere.

I 1991-1992 hadde Russland og Vesten et felles trusselbilde, hvor periferien, "det nære utland", representerte en "kaostrussel". De hadde dermed felles interesse av å demme opp for og hindre at "kaosutfordringer" spredte seg til og truet stabiliteten i sentrum. Begge parter tenkte sikkerhet ut fra samme *sentrum-periferi* logikk. I tråd med dette fremstod Russland som forsvarer av Vestens verdier mot "kaosutfordringer" fra periferien. Fra russisk side var ikke-involvering, eller skjerming til å begynne med en aktuell strategi i forhold til "det nære utland" først og fremst grunnet frykt for "kaos" generert fra statene i periferien, som spredning av atomvåpen, muslimsk fundamentalisme, etniske, religiøse og kulturelle konflikter, spesielt fra Kaukasus og Sentral-Asia, men også fra Ukraina.

Det russiske politiske lederskap tok imidlertid "det nære utlands" avhengighet og tilknytning til Russland "for gitt", og mente at "kaosutfordringene" kunne håndteres uten å måtte etablere spesielle relasjoner til disse statene. Dette fant sin parallell i Vestens manglende vilje til å integrere Russland i sentrale vestlige institusjoner, og forventningene om at Russland ville fortsette en tilpasningspolitikk til Vesten, i mangel på andre alternativ.

Russland tok SUS for gitt, men disse statene hadde egne ambisjoner, samtidig som "kaostruslene" derfra ble mer presserende, og Russlands og de etniske russeres interesser var truet. Fra begynnelsen av 1993 ble den eurasiatiske linjen mer fremtredende i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette medvirket til at Russland la større vekt på landets nasjonale interesser og større vekt på å hevde sin stormaktsambisjon. Et uttrykk for dette var at Russland ønsket å fremstå som et *alternativt* og *konkurrerende* sentrum, og sikre en innflytelsessfære i de post-sovjetiske stater. Siden Russland hevdet at det hadde betydelige politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser i hele SUS-området ble russisk påvirkning og kanskje en mulig re-integrering av SUS-statene en prioritert og ønsket strategi. I kraft av Russlands rolle som hegemon i regionen har Moskva for det første forventet at SUS-statene respekterte etniske russeres rettigheter og interesser, og for det andre at det ble etablert sikkerhetspolitiske- og forsvarspolitiske samarbeidsrelasjoner mellom Russland og statene i SUS-området. Dette innebar blant annet russisk militært nærvær og baser i de områder Moskva så det som nødvendig, og at SUS-land ikke inngikk allianserelasjoner med stater utenfor regionen.

Endringene i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk førte til at Russland gikk bort fra en *tilpasnings-* og *integreringsstrategi* i forhold til Vesten. I lys av denne utviklingen begynte Russland gradvis å se de sikkerhetspolitiske relasjonene i en øst-vest kontekst ut fra en null-sum spill tenkning. Det ble derfor viktig for Russland å ta ansvar for "kaosutfordringene" i periferien. Vesten opprettholdt imidlertid hovedsaklig en sentrum-periferi tilnærming til Russland, der Russland i likhet med Ukraina ble sett på som mulige "kaosmakter" i Europas periferi. Vesten var imidlertid ikke villig til å legitimere russiske interesser og Russlands rolle som hegemon i regionen *de jure*, til tross for at det *de facto* hadde anerkjent Russlands dominans i regionen ved å ikke engasjere seg. I lys av at Russland hadde erklært "det nære utland" som et russisk

interesseområde, var det flere stater i "det nære utland", der i blant Ukraina, som fryktet at de tidligere sovjetrepublikkene skulle bli et russisk domene hvor det internasjonale samfunnet/Vesten ikke ville engasjere seg. Så lenge Vesten i realiteten var villig til å akseptere Russlands hegemoni innen SUS, om ikke annet som et mindre onde enn "kaos", hadde stater som Ukraina, som ønsket å hevde egne interesser få muligheter til å spille et "vestlig kort" i forholdet til Russland.

Russland har som en reaksjon på NATOs planer om utvidelse østover gått inn for å styrke integrasjonen innen SUS og landets rolle som hegemon i regionen. I lys av dette har *integrasjon* etterhvert blitt et nøkkelbegrep og en ønsket strategi i russisk politikk overfor dets partnere i SUS. Denne prosessen omfattet både politisk, økonomisk og sikkerhetspolitisk integrasjon, og er av Russland blitt sett på som en naturlig prosess, fordi den fant sted innen en region som tidligere utgjorde én enkelt stat. Russland ser på seg selv som sentrum eller kjernen for integrasjonsprosessene. Integrasjonsbestrebelsene var i stor grad initiert av Russland, og fant sted på russiske premisser, og skulle tjene russiske interesser (Smith 1998). En konsekvens av denne utviklingen var at øst-vest dimensjonen igjen ble viktigere også i Vesten, slik at både Russland og Vesten i større grad tenkte sikkerhet i et null-sum perspektiv.

Russlands integreringsstrategi kunne imidlertid fortone seg som et lett maskert forsøk på å gjenskape sovjetimperiet i en ny form. Russiske integrasjonsbestrebelsene har derfor ført til svært ulike reaksjoner fra etterfølgerstatene som har variert fra entusiastisk støtte for, til direkte motstand mot russisk hegemoni, der Hviterussland og Ukraina har søkt forskjellig tilnærming, noe som også har gjenspeilet i hvilken grad de har vært *mottakelige* for russiske ambisjoner.

Problemstillingens andre og tredje spørsmål var: *Hvilke virkemidler har Russland tatt i bruk for å realisere sine ambisjoner, og i hvilken grad har Hviterussland og Ukraina vært mottakelige for russiske interesser? I hvilken grad har Russland kunnet realisere sine ambisjoner og hva har påvirket mulighetene til å realisere disse ambisjonene?*

Russland er den dominerende makt innen SUS som ikke bare har hatt ambisjoner i retning av å være hegemon, men som også har disponert betydelige strukturelle, politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske virkemidler for maktutøvelse i SUS-regionen. SUS ble opprinnelig etablert som en organisasjon av uavhengige stater, men Moskva har forsøkt å dominere organisasjonen (Goncharenko 1998). Til tross for at Russland har hevdet at SUS skulle være middelet til å gjennomføre integrasjonsprosessene, har det i realiteten vist seg at landets politiske myndigheter i stadig større grad har satset på bilaterale avtaler med de enkelte post-sovjetiske stater, fordi det har vist seg at SUS verken har fungert godt som en mellomstatlig organisasjon, eller vist seg godt egnet som et virkemiddel til å fremme russiske interesser. Russland har også benyttet betydelige økonomiske maktmidler i forhold til SUS-statene, blant annet gjennom kontroll med leveranser av vitale varer som olje og naturgass, som flere av landene, spesielt Hviterussland og Ukraina, er avhengig av. Videre har Russland hatt en rekke militære virkemidler til å øve innflytelse i SUS-området, både gjennom arven fra det sovjetiske militære arsenalet og i form av militære baseavtaler.

Til tross for at fraværet av en klart definert russisk politikk overfor "det nære utland" preget det første året etter uavhengigheten har Hviterussland hele tiden vært en pådriver for integrasjon

med Russland og vært svært mottakelig for russiske interesser. Hviterusslands svake nasjonale identitet, økonomiske avhengighet og sterke tilknytning til Russland har medvirket til at Hviterussland langt på vei har støttet Russlands integrasjonsbestrebelser. Forholdet til Russland er hoveddimensjonen i Hviterusslands utenriks- og sikkerhetspolitikk. Selv om det tidlig var uenighet om landet sikkerhetspolitiske tilknytning, har det politiske etablissement, etter at Lukasjenko kom til makten, ikke ønsket å opprettholde landets selvstendighet, men heller ønsket en størst mulig grad av re-integrering i Russland. I Hviterussland har opposisjonen mot en slik politisk utvikling vært svak, mens det har eksistert omfattende motforestillinger i Russland. Russland har dels uttrykt skepsis til det hviterussiske politiske systemet, og dels uttrykt bekymring for hvilke økonomiske kostnader en re-integrering med Hviterussland vil kunne medføre.

For å understreke sin anti-vestlige orientering, har Hviterussland ønsket å distansere seg fra Vesten. Hviterusslands til dels likegyldige holdning til, og mangel på respekt for menneskerettigheter og demokratisk utvikling, har likeledes ført til at Vesten ikke har ønsket å knytte Hviterussland til vestlige institusjoner. Hviterusslands sterke identifisering med Russland, sikkerhetspolitiske tilknytning til Russland og motstand mot NATO-utvidelse, har ført til at Vesten ser på Hviterussland som et sikkerhetspolitisk vedheng til Russland. Det har derfor ikke vært konkurranse, eller null-sum spill tenkning mellom Vesten og Russland om innflytelse i deres felles overlappende periferi, Hviterussland.

De politiske myndigheter i Ukraina har i motsetning til Hviterussland, i så stor grad som mulig søkt å skjerme seg mot Russland ved å markere landets selvstendighet og vært svært lite mottakelig for russiske ambisjoner. I befolkningen var det imidlertid større mottakelighet. Forholdet til Russland har imidlertid vært en viktig faktor i ukrainsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er forholdet til Russland som har splittet Ukraina, og det har vært trusselen fra Russland både når det gjelder territoriell integritet og grad av utenriks- og sikkerhetspolitisk handlfrihet som har engasjert den ukrainske politiske ledelsen. Ukrainas svake økonomi og Vestens til å begynne med manglende interesse for Ukraina, vanskeliggjorde Ukrainas selvstendighetsbestrebelser og svekket Ukrainas posisjon i forhold til Russland på den internasjonale arena. Det var Ukrainas vegring mot å gi fra seg de strategiske kjernefysiske våpnene som medvirket til at landet ikke fikk støttespillere i Vesten. Det var først da Ukraina ga fra seg disse våpnene, at Vesten i større grad var villig til å støtte Ukraina for å motvirke press fra Russland, ikke bare økonomisk, men også i noen grad politisk i forholdet til Russland. Vesten modererte dermed linjen, som prioriterte "Russland først" av de post-sovjetiske statene (Kubicek 1999). En av de viktigste grunnene til Vestens vending var imidlertid en kjøligere holdning i forholdet mellom Russland og Vesten, som var en følge av en mer anti-vestlig utenrikspolitikk i Russland og diskusjonen om NATOs utvidelse østover. Dette førte til større utenriks- og sikkerhetspolitisk handlingsrom for Ukraina fordi de vestlige lands engasjement i den post-sovjetiske regionen økte. I motsetning til tilfellet for Hviterussland medvirket denne utviklingen til økt konkurranse og null-sum spill tenkning om Ukraina mellom Russland og Vesten i deres overlappende periferi.

Hviterussland og Ukraina har derfor vært svært forskjellige når det gjelder mottakelighet for russiske hegemonambisjoner. Hviterussland er på mange måter et "annerledesland" som har søkt Russlands beskyttelse, og som har fryktet egen selvstendighet og utfordringer initiert fra Vesten.

Hviterussland har i motsetning til Ukraina, spilt en sentral rolle i SUS og vært aktiv deltaker i flere av de foreslåtte integrasjonstiltak, selv om landet har prioritert det tosidige forholdet til Russland. For Ukraina har det vært et viktig mål å forhindre at SUS skulle være en sterk og handlekraftig organisasjon, som kunne brukes som et effektivt redskap i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Ukraina har fremstått som et land som har motsatt seg Russlands ambisjoner, og som derfor bevisst har søkt vestlig støtte for å skape en motvekt mot russiske hegemoniambisjoner.

Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk overfor Hviterussland og Ukraina har derfor blitt utøvd i skjæringspunktet mellom det som på den ene siden har vært russiske hegemon- og stormaktsinteresser og målsettinger, og på den annen side de begrensinger den lokale og internasjonale situasjonen har lagt på Russlands muligheter til å realisere sine primære ambisjoner. Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk har fra 1993 vist et tydelig sprik mellom ambisjonen om å integrere disse statene og hva som faktisk er oppnådd. *For det første* har ikke Russland klart å fremme en multilateral økonomisk integrasjon innen SUS, til tross for Hviterusslands og Ukrainas økonomiske avhengighet av Russland. Statenes økonomiske utvikling har blant annet vært for ulik til å kunne realisere en økonomisk integrasjon. Selv om Hviterussland og Russland har undertegnet flere intensjonsavtaler om økonomisk integrering, vil Hviterusslands stagnerte økonomi innebære betydelige kostnader for Russland ved en økonomisk sammenslåing. Et stadig tilbakevendende spørsmål var om Russlands egen sterkt pressede økonomi ville tåle en slik belastning? *For det andre* har ikke Russlands intensjoner om et tettere militært og sikkerhetspolitisk samarbeid, eller en ny sikkerhetspolitisk allianse som motvekt til NATO blitt en realitet. Hviterussland er riktignok Russlands nærmeste allierte, mens Ukraina har motsatt seg deltakelse i sikkerhetspolitisk samarbeid initert av Russland, eller andre SUS-stater. Selv om Vesten ikke er viktig i sammenheng med Hviterussland, har Vestens rolle stor betydning for Ukraina. Ukraina har inngått samarbeid med NATO, både innenfor PfP og på bilateral basis. Ukraina hadde ingen viktig plass i vestlig utenrikspolitisk strategi så lenge Vesten førte en "Russland først" politikk. Etter at dette endret seg ble Russlands muligheter til å øve press overfor Ukraina svekket, samt at vestlig støtte bidro til å redusere Ukrainas avhengighet av Russland.

Denne studien har forsøkt å fremstille samspillet mellom ulike nivåer i en sikkerhetskomples-analyse. Både det internasjonale systemets struktur, maktforhold mellom stater og innenriks-politiske faktorer har vært drøftet for å belyse Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina. Forholdet mellom disse tre stater i det slaviske triangelet, og utviklingen innen disse er av avgjørende betydning for den fremtidige sikkerhetspolitiske utvikling og stabilitet i Europa.

Litteratur

Adomeit H (1995): Russia as a 'great power' in world affairs: images and reality, *International Affairs* 71, 1, 35-68.

- Adomeit H (1998): Russian national security interests. In: *Security Dilemmas in Russia and Eurasia* (Eds R Allison, C Bluth), The Royal Institute of International Affairs, London, 33-49.
- Aftenposten (1999): Unionsavtale inngått i Moskva, 9 desember.
- Allison G (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, *American Political Science Review* **LXII**, 3, 689-718.
- Allison R (1998a): Introduction. In: *Security Dilemmas in Russia and Eurasia* (Eds R Allison, C Bluth), The Royal Institute of International Affairs, London, 1-11.
- Allison R (1998b): The network of new security policy relations in Eurasia. In: *Security Dilemmas in Russia and Eurasia* (Eds R Allison, C Bluth), The Royal Institute of International Affairs, London, 12-29.
- Amnesty International Publications (1998): Amnesty International Report, London.
- Andersen I (1990): Valg av organisations sosiologiske metoder – et kombinationsperspektiv, Samfundslitteratur, København.
- Applebaum A (1995): *Between East and West, Across the Borderlines of Europe*, Papermac London.
- Arbatov A (1994): Russian National Interest. In: *Damage Limitation or Crisis? Russia and the Outside World* (Eds R Backwill, S Karaganov), Cambridge, Massachusetts: Brassey's Inc CSIA Studies in International Security, 5, 55-76.
- Baev P (1996): *The Russian Army in a Time of Troubles*, International Peace Research Institute PRIO/Sage Publications, Oslo/London.
- Baev P (1997): Russia's Departure from Empire: Self-Assertiveness and a New Retreat. In: *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity* (Eds O Tunander, P Baev, V I Einagel), International Peace Research Institute PRIO/Sage Publications, Oslo/London, 174-213.
- Balmaceda M (1998): Ukraine, Russia, and European Security, Thinking Beyond NATO Expansion, *Problems of Post-Communism* **45**, 1, 21-29.
- Balmaceda M (1999): Myth and Reality in the Belarusian-Russian Relationship, What the West Must Know, *Problems of Post-Communism* **46**, 3, 3-14.
- Baranovsky V (red) (1997): *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Stockholm International Peace Research Institute SIPRI/Oxford University Press, Stockholm.
- Becker A S (1996/97): Russia and Economic Integration in the CIS, *Survival* **38**, 4, 117-136.

Brandt-Hansen A, Kjølberg A, Røksund A (1997): Hviterussland - Det usynlige landet, FFI/RAPPORT-97/03588, Forsvarets forskningsinstitutt.

Brzezinski Z, Paige S (1997): Russia and the Commonwealth of Independent States, Documents, Data and Analysis, Armonk New York, London, M.E Sharpe.

Bukkvoll T (1997a): Ukraine and European Security, The Royal Institute of International Affairs Chatham House, London.

Bukkvoll T (1997b): Ukraine and NATO. The Politics of Soft Cooperation, *Security Dialogue* **28**, 3, 363-374.

Burakovsky A (1999): Ukraine: Independence at a Price, *Transition* **5**, 1, 45-48.

Burant S (1993): International Relations in a Regional Context: Poland and Its Eastern Neighbours – Lithuania, Belarus, Ukraine, *Europe-Asia Studies* **45**, 3, 395-418.

Burant S (1995): Foreign Policy and National Identity: A Comparison of Ukraine and Belarus, *Europe-Asia Studies* **47**, 7, 1125-1144.

Buzan B, Kelstrup M, Lemaitre P, Tromer E, Wæver O (1990): The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era, Pinters Publishers, London and New York.

Buzan B, Wæver O, Wilde J de (1995): Environmental, Economic and Societal Security, Working Paper, Center for Peace and Conflict Research, København.

Cherniavsky M (1958): Holy Russia: A Study in the History of an Idea, *American Historical Review*, 63, 617-637.

Cherniavsky M (1975): Russia. In: *National Consciousness, History and Political Culture in Early Modern Europe* (Red O Ranum), Baltimore, 118-143.

Crow S (1992): Russia Debates Its National Interests, *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report* **1**, 28, 43-46.

Crow S (1993a): The Making of Foreign Policy in Russia Under Yeltsin, Radio Free Europe/Radio Liberty Inc, München/Washington DC.

Crow S (1993b): Russia Asserts Its Strategic Agenda, *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report* **2**, 50, 1-8.

Crow S (1994): Why Has Russian Foreign Policy Changed? *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report* **3**, 18, 1-6.

Davies N (1997): *Europe A History*, Oxford University Press/Pimlico, London.

- Dawisha A (1995): Introduction: Foreign Policy Priorities and Institutions: Perspectives and Issues, i Adeed Dawisha og Karen Dawisha, *The Making of Foreign Policy in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, New York, m E Sharpe, Inc, 3-14.
- Deutsch K W m fl (1957): Political Community and the North Atlantic Area. In: *International Political Communities, An Anthology*, Anchor Books Doubleday & Company, Inc, New York, 1-91.
- Dick C (1994): The Military Doctrine of the Russian Federation, *Jane's Intelligence Review*, Special Report, Januar, 1, 1-5.
- Dubnov V (1997): The Country That Has Fallen out of Time, *New Times*, Februar, 28-31.
- Egge Å (1993): Fra Aleksander II til Boris Jeltsin. Russlands og Sovjetunionens moderne historie, Universitetsforlaget, Oslo.
- Flikke G (1998): Østenfor Vest og vestenfor Øst, *Internasjonal Politikk* **56**, 4, 579-599.
- Flora P (1992): Stein Rokkans makro-modell for politisk utvikling i Europa. Et rekonstruksjonsforsøk. In: *Politikk mellom økonomi og kultur*, Stein Rokkan som politisk sosiolog og forskningsinspirator (Red B Hagtvet), Ad Notam Gyldendal, Oslo, 81-134.
- Galeotti M (1995): The Age of Anxiety. Security and Politics in Soviet and Post-Soviet Russia, Longman, Essex.
- Galtung J (1971): A Structural Theory of Imperialism, *Journal of Peace Research* **13**, 81-117.
- Garnett S (1997): Russia's Illusory Ambitions, *Foreign Affairs* **76**, 2, 61-76.
- Goble P (1998): A Divisive Call for Unity, Radio Free Europe/Radio Liberty Newswire 28 desember, (online) URL: <http://www.rferl.org/newswire/1998/12/281298.html>.
- Goldgeier J M, Mcfaul M (1992): A tale of two worlds: core and periphery in the post-cold war era, *International Organization* **46**, 2, 467-491.
- Golovakha E, Kucheriv I (1997): NATO and Public Opinion in Ukraine. In: *A Political Portrait of Ukraine, Bullentin*, Democratic Initiatives Foundation, Kiev, 39.71.
- Goncharenko A (1998): Ukraine: national interests between the CIS and the West. In: *Security Dilemmas in Russia and Eurasia* (Red R Allison, C Bluth), The Royal Institute of International Affairs, London, 121-133.
- Granholm N, Omang F H, Tjøstheim I (1995): Kosmos eller kaos, Om internasjonale kriser og aksjoner i 1990-årene, Konflikttyper og håndteringspotensiale, FFI/RAPPORT-95/00123, Forsvarets forskningsinstitutt.

Hagström E (1998): Integration eller sönderfall? En studie av utvecklingen av samarbeidet inom OSS 1991-1997, FOA-R-98-00728-180-SE, Forsvarets forskningsanstalt, Stockholm.

Hellevik O (1991): Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap, Universitetsforlaget, Oslo.

Holsti Ka (1988): International Politics. A Framework for Analysis, Prentice-Hall International Editions, New Jersey.

Human Rights Watch (1998): Republic of Belarus Turning Back the Clock. (online) URL - <http://www.hrw.org/hrw/reports98/belarus/>.

Jarvis H(1999): From Freedom's Ashes, *Transition* **5**, 1, 87-89.

Jeltsin B (1995): Ob utverzjdenij strategijsjeskogo kursa Rossijskoj Federatsij s goudarstvami-utsjastnikami Sodruzjestva Nezavisimych Gosudarstv', 'Strategic Policy of Russia Toward CIS Member States, President Dekret 940, 14 september, 23 september Rossijskaja Gazeta.

Karaganov S (1994): Russia's Elites. In: *Damage Limitation or Crisis? Russia and the Outside World* (Reds R Backwill, S Karaganov), CSIA Studies in International Security, Brassey's Inc 5, Cambridge, Massachusetts, 41-54.

Karaganov S (1997): Russia and the Slav vicinity. In: *Russia and Europe, The Emerging Security Agenda* (Red V Baranovsky), Stockholm International Peace Research Institute SIPRI, Oxford University Press, 289-300.

Karp M (1998): Escape from Freedom, *The Journal of Slavic Military Studies* **11**, 4,146-163.

Kiniklioglu S (1996): Ukraine Under Kuchma. The Politics of Balance, Decisiveness and Reform, *Eurasian Studies* **3**, 1, 80-100.

Kjølbberg A (1997): Konfliktpotensialet i Europa, FFI/RAPPORT-97/05253, Forsvarets forskningsinstitutt.

Kjølbberg A (1998a): Innledning: Hva menes med 'sikkerhet' etter Den kalde krigens slutt? In: *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold* (Reds A Kjølbberg, B Bull), Europa-programmet, Oslo, 5-26.

Kjølbberg A (1998b): Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk: forutsigbarhet og betydning for europeisk stabilitet, FFI/RAPPORT-98/05744, Forsvarets forskningsinstitutt.

Kjølbberg, Anders (1999): Russland og de europeiske institusjoner, FFI/RAPPORT-99/00932, Forsvarets forskningsinstitutt.

Kommisrud A, Svartdal H (1992): Tilbake til fremtiden? Statsbygging og nasjonale myter i den russiske historiske tradisjon, *Internasjonal Politikk* **50**, 1-2, 79-93.

Kononenko V, Starikovich A (1995): Moscow-Minsk Border, Military Agreements Hailed, *Izvestija* 23 februar (FBIS Translation).

Kozyrev A (1992): Russia: A Chance for Survival, *Foreign Affairs* **71**, 2, 1-16.

Kremen V (1997): The East Slav triangle. In: *Russia and Europ, The Emerging Security Agenda* (Red V Baranovsky), Stockholm International Peace Research Institute SIPRI/Oxford University Press, 271-288.

Kubicek P (1999): End of the Line for the Commonwealth of Independent States, *Problems of Post-Communism* **46**, 2, 15-24.

Kuhn T (1962/1970): *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd edition enlarged, The University of Chicago Press, Chicago.

Kuzio T (1995): Ukrainian Security Policy, The Washington Papers/167, The Center for Strategic and International Studies, Washington DC.

Kuzio T (1997): The Baltics, Ukraine and the path to NATO, *Jane's Intelligence Review*, July, 300-303.

Lapychak, C, Markus U (1997): Ukraine's Continuing Evolution, *Transition* **3**, 29-32.

Larrabee S F, Karasik T W (1997): Foreign and Security Policy Decisionmaking Under Yeltsin, MR-831-OSD, National Defense Research Institute RAND, Santa Monica, CA/Washington DC.

Lijphart A (1971): Comparative Politics and the Comparative Method, *American Political Science Review*, 65, 682-693.

Lipschutz R D (1995): On Security. In: *On Security* (Red R D Lipschutz), Columbia University Press, New York, 1-23.

Lough J (1993a): Defining Russia's Role in the "Near Abroad", F33, The Royal Military Academy, Soviet Studies Research Centre, Camberly, Sandhurst.

Lough J (1993b): Defining Russia's Relations with Neighboring States, *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report* **2**, 20, 53-60.

Lynch A (1994): After Empire: Russia and Its Western Neighbors, *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report* **3**, 12, 10-17.

Magocsi P R (1996): *A History of Ukraine*, University of Toronto Press, Toronto.

Malcolm N (1996): Foreign Policy Making. In: *Internal Factors in Russian Foreign Policy* (Reds N Malcolm, R Allison, M Light), Oxford University Press, Oxford/New York, 101-168.

- Malnes R (1990): Political Realism : An Exposition, Working Paper, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap, Oslo.
- Markus U (1996a): Energy Crisis Spurs Ukraine and Belarus To Seek Help Abroad, *Transition* 2, 9, 14-18.
- Markus U (1996b): A Product of the Soviet Era Takes Control in Belarus, *Transition* 2, 17, 6-11.
- Markus U (1996c): Belarus, Ukraine Take Opposite Views, *Transition* 2, 23, 20-22,63.
- Markus U (1996d): A War of Referenda in Belarus, *Transition* 2, 25, 12-15.
- Markus U (1997a): Belarus Chooses Dictatorship, *Transition* 3, 2, 26-28.
- Markus U (1997b): Russia and Belarus: Elusive Integration, *Problems of Post-Communism* 44, 5, 55-61.
- Migranian A (1994): Rossija i blizjnoe zarubezje, Russia and the Near Abroad, *Nezavisimaja Gazeta* 12 januar.
- Migranian A (1998): Russia and the near-abroad: A new hegemonism? Presentert på seminaret 'Russland, Quo vadis?' arrangert av Institutt for østeuropeiske og orientalske studier ved Universitetet i Oslo i samarbeid med Utenriksdepartementet, 14 mai 1998, Konferansepaper.
- Mihalisko K (1997): Belarus: retreat to authoritarianism. In: *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova* (Reds K Dawisha, B Parrott), Cambridge University Press, Cambridge, 223-281.
- Morrison J (1993): Pereyaslav and after: the Russian-Ukrainian relationship, *International Affairs* 69, 4, 677-703.
- Neumann I (1996a): Russia and the Idea of Europe, A Study in Identity and International Relations, Routledge, London/New York.
- Neumann I (1996b): Russlands utenrikspolitikk - fra supermakt til regional stormakt. In: *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktriangelet mellom EU, Russland og USA* (Reds I Neumannm, S Ulriksen), Tano Aschehoug, Oslo, 1054-133.
- Neumann I (1997a): The Geopolitics of Delineating 'Russia' and 'Europe': The Creation of the 'Other' in European and Russian Traditon. In: *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity* (Reds O Tunander, P Baev, V I Einagel), International Peace Research Institute PRIO/Sage Publications, Oslo/London, 147-173.

Neumann I (1997b): Comments on Russia and Europe. In: *Priorities in Russian Foreign Policy: West, South or East?* (Red I Oldberg), FOA-R-97-00391-180-SE, Swedish Defence Research Establishment, Stockholm, 45-53.

Oldberg I (1997a): Introduction: Russia, Europe and Asia - A Historical Outline. In: *Priorities in Russian Foreign Policy: West, South or East?* (Red I Oldberg), FOA-R-97-00391-180-SE, Swedish Defence Research Establishment, Stockholm, 9-23.

Oldberg I (1997b): Solnedgång över Tresket, *Internationella Studier*, 1, 57-73.

Oldberg I (1998): Konflikter och samarbete: Ukrainas relationer med Ryssland under 1990-talet, FOA-R-98-00871-180-SE, Forsvarets Forskningsanstalt, Stockholm.

Oldberg I, Jarlsvik H, Nordberg J, Vendil C (1999): At a Loss. Russian Foreign Policy in the 1990s, FOA-R-99-01091-180-SE, Swedish Defence Research Establishment, Stockholm.

Ostapchuk A (1996): Russia Lukewarm on Alliance, *Moscow News* 28 mars – 3 april, Radio Free Europe/Radio Liberty RFE/RL Newline (1997, 25 november) (online), Belarusian Government Closes Independent Newspaper – URL: <http://www.rferl.org/newsline/3-cee.html>.

Paznyak V (1998): Belarus: in search of a security identity. In: *Security Dilemmas in Russia and* (Reds R Allison, C Bluth), The Royal Institute of International Affairs, London, 152-174.

Pleshakov K (1992): The Russian Dilemma, *New Times* (Moscow), 7.

Prizel I (1997): Ukraine between proto-democracy and 'soft' authoritarianism. In: *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova* (Reds K Dawisha, B Parrot), Cambridge University Press, Cambridge, 330-369.

Pursiainen C (1998): Beyond Sovietology, International Relations Theory and the Study of Soviet/Russian Foreign and Security Policy. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti (The Finnish Institute of International Affairs).

Rahr A (1992): 'Atlanticists' versus 'Eurasians' in the Russian Foreign Policy, *Radio Free Europe/Radio Liberty* 1, 22, 17-22.

Rekkedal N M, Røksund A (1995): Ukraina - I klemme mellom Russland og Vesten, FFI/RAPPORT-95/05959, Forsvarets forskningsinstitutt.

Roeder P G (1997): From Hierarchy to Hegemony: The Post-Soviet Security Complex. In: *Regional Orders Building Security in a New World* (Reds D Lake, P Morgan), The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 219-244.

Røksund A (1996): Norge i russisk utenrikspolitikk, FFI/RAPPORT-96/01081, Forsvarets forskningsinstitutt.

- Sakwa R (1996): *Russian politics and society*, Routledge, London.
- Sanford G (1996): Belarus on the Road to Nationhood, *Survival* **38**, 1, 131-153.
- Sergounin A A (1997): *Post-Communist Security Thinking in Russia: Changing Paradigms*, Working Paper, Copenhagen Peace Research Institute COPRI, København.
- Sherr J (1997a): Russia-Ukraine Rapprochement? The Black Sea Fleet Accords, *Survival* **39**, 3, 33-50.
- Sherr J (1997b): *Russia and Ukraine: Towards Compromise or Convergence?* F60, Conflict Studies Research Centre, London.
- Sherr J (1998): *Ukraine's new Times of Troubles*, G67, Conflict Studies Research Centre, London.
- Singer M, Wildavsky A (1993): *The Real World Order. Zones of Peace / Zones of Turmoil*, Chatham House Publishers, Inc, Chatham, New Jersey.
- Skak M (1996): *From Empire to Anarchy, Postcommunist Foreign Policy and International Relations*, Hurst & Company, London.
- Smith M A (1998): *Russia 1998*, S35, Conflict Studies Research Centre, London.
- Smolansky O M (1999): Fuel, Credit and Trade, Ukraine's Economic Dependence on Russia, *Problems of Post-Communism* **46**, 2, 49-58.
- Stenseth T (1999): *Russland og Sentral-Asia: Et Nytt "Great Game"?* En studie av russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk mot Kasakhstan og Usbekistan i perioden 1991-1996, FFI/RAPPORT-99/04485, Forsvarets Forskningsinstitutt.
- St meld nr 22 (1997-98): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, (online) – URL: <http://www.odin.dep.no/repub/97-98/stmld/22/>.
- The Europe World Year Book (1999): Belarus. In: *The Europe World Year Book Volume I, Part One: International Organizations. Part Two: Afghanistan - Jordan*, Europa Publications Limited, London, 585-602.
- The Europe World Year Book (1999): Ukraine. In: *The Europe World Year Book Volume II, Kazakhstan - Zimbabwe*, Europa Publications Limited, London, 3575-3596.
- Tunander O (1997a): Introduction. In: *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity*. (Reds O Tunander, P Baev, V I Einagel), International Peace Research Institute PRIO/Sage Publications, Oslo/London, 1-13.

Tunander O (1997b): Post-Cold War Europe: A Synthesis of a Bipolar Friend-Foe Structure and a Hierarchic Cosmos-Chaos Structure. In: *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity* (Reds O Tunander, P Baev, V I Einagel), International Peace Research Institute PRIO/Sage Publications, Oslo/London, 17-44.

Törnquist P B (1997): Språk och identitet i Vitryssland, Slaviska Institutionen, Lunds Universitet, Slavica Lundensia, Lund, 16.

Ukraine Today/ Ukraina Segodnja (1999 January 4/Janvarja 4): Russian Duma Ratifies Friendship and Cooperation Treaty Between Ukraine and Russia, Gosduma Rossii Ratifitsirovala Mezjgosudarstvennyj Dogovor o Druzjbe i Partnerstve Mezjdu Ukrainoj i Possiej, (online) URL: <http://www.ukrainet.lviv.ua/infobank/1999/0104r.html>.

Underdal A (1984): Can We in the study of International Politics do without the Model of the State as a Rational, Unitary Actor? A Discussion of the Limitations and Possible Fruitfulness of the Model, and Its Alternatives, *Internasjonal Politikk*, 42, 1.

Underdal A (1997): Studiet av internasjonal politikk, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* **13**, 3, 299-324.

Vernadsky G (1959): Russia at the Dawn of the Modern Age, Yale University Press/Oxford University Press, New Haven/London.

Wilson A (1997): Ukrainian nationalism in the 1990s, A minority faith, Cambridge University Press, Cambridge.

Wæver O (1992): Introduktion til studiet af International Politik, Forlaget Politiske Studier, København.

Wæver O (1995a): What is security? - the securityness of security. In: *European Security - 2000* (Red B Hansen), Copenhagen Political Studies Press, København, 222-251.

Wæver O (1995b): Securitization and Desecuritization. In: *On Security* (Red R D Lipschutz), Columbia University Press, New York, 47-86.

Wæver O (1997): Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems. In: *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity* (Reds O Tunander, P Baev, V I Einagel), International Peace Research Institute PRIO/Sage Publications, Oslo/London, 59-93.

Zamoskvoretsky V (1997): The Price of Integration, *New Times* June, 28-29.

Zaprudnik J (1993): Belarus At a Crossroad in History, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.

Zernov N (1971): Moscow, the Third Rome, AMS Press, New York.

Zlotnikau L (1998): Economic Growth in Belarus: Fact or Fiction?, Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines 25 mars (<http://www.rferl.org/newsline/5-not.html>).

Zviglyanich V (1997): The Specter of Integration in Russia: Lessons for the West and Ukraine, A Political Portrait of Ukraine. Bulletin, Democratic Initiatives Foundation, Kiev, 3-25.

Yin R (1994): Case Study Research, Design and Methods, Thousand Oaks, Sage Publications, London and New Dehli.

Østerud Ø (1991): Statsvitenskap, Innføring i politisk analyse, Universitetsforlaget, Oslo.

Østerud Ø, Goldmann K, Pedersen M N (red) (1997): Statsvitenskapelig leksikon, Universitetsforlaget, Oslo.

Åslund A (1996): Ukraina går for langsomt frem i reformprosessen, *Aftenposten* 1 desember.

FORDELINGSLISTE

FFISYS
Dato: 1 november 2000

RAPPORTTYPE (KRYSS AV)		RAPPORT NR.	REFERANSE	RAPPORTENS DATO
<input checked="" type="checkbox"/>	RAPP	<input type="checkbox"/>	NOTAT	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	RR	2000/05420	FFISYS/781/161.1	1 november 2000
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD			ANTALL EKS UTSTEDT	ANTALL SIDER
UGRADERT			109	105
RAPPORTENS TITTEL			FORFATTER(E)	
DET SLAVISKE TRIANGELET En studie av Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Hviterussland og Ukraina			BRANDT-HANSEN Anne	
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF:			FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:	

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		UD	14		FFI-Bibl
1		v/Underdirektør Robert Kvile	1		Adm direktør/stabssjef
1		FD	1		FFIE
1		v/ Rådgiver Stig Lysklett	1		FFISYS
1		FO/SENST	1		FFIBM
1		v/Kommandørkapt. Geir Myrseth	1		Ragnvald H Solstrand, FFISYS
3		FO/E	1		Bent Erik Bakken, FFISYS
1		v/ Rådgiver Ole Hæskén	1		Jan Erik Torp, FFISYS
1		v/ Rådgiver Torfinn Stenseth	1		Iver Johansen, FFISYS
1		v/ Førstekonsulent Morten Anker	1		Tor Bukkvoll, FFISYS
1		v/ Rådgiver Jon Erik Strømø	1		Anders Kjølbjerg, FFISYS
3		FSTS	1		Frode H Omang, FFISYS
3		FSES	1		Janne Hagen, FFISYS
1		Krigsskolen	1		Rolf Inge Vogt Andresen, FFISYS
1		Luftkrigsskolen			
1		Sjøkrigsskolen			
1		Stortinget			
1		Folk og Forsvar Arbeidersamfunnets plass 1c 0181 Oslo			
1		Institutt for forsvarsstudier Tollbugata 10 0152 Oslo			

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
1		NUPI			
1		v/ Forsker Helge Blakkisrud			
1		v/ Forsker Jakub Godzimirsky			
1		v/ Forsker Geir Flikke			
1		v/ Forsker Brynjulf Risnes			
1		PRIO			
1		v/ Forsker Pavel Baev			
1		v/ Forsker Sven Gunnar Simonsen			
1		v/ Forsker Ola Tunander			
1		FAFO			
		Postboks 2947 Tøyen			
		0608 Oslo			
1		v/ Forsker Erik Hansen			
1		Europaprogrammet			
		Postboks 6877, St. Olavs plass			
		0130 Oslo			
1		Institutt for statsvitenskap			
		Universitetet i Oslo			
1		v/ Professor Anton Steen			
1		Institutt for østeuropeiske og			
		orientalske studier v/ Professor Pål			
		Kolstø			
1		NRK v/Gro Holm			
1		Dagbladet v/Peter N Waage			
1		Grethe Værnø			
		Sondreveien 4B, 0378 Oslo			
25		Anne Brandt-Hansen			
		Sofiesgt 70, 0168 Oslo			
1		FOA			
1		v/ J Leijonhielm			
1		v/ I Oldberg			
1		v/ J Hedenskog			
1		Norges ambassade i Kiev			
		Sendes via UD			
1		Norges ambassade i Moskva			
		Sendes via UD			
1		Den Norske Atlanterhavskomite			
		Fridjof Nansens plass 6			
		0160 Oslo			
1		Tomas Ries			
		Försvarshögskolan			
		Elisabetgatan 1, Helsinki, Finland			
1		Aftemposten v/Halvor Tjønn			
1		Nobelinstituttet			
		Drammensveien 19. 0255 Oslo			

EKSTERN FORDELING**INTERN FORDELING**

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Fritjof Nansens institutt Postboks 326 1324 Lysaker			
1		v/Forsker Arild Moe			
1		v/Forsker Geir Hønneland			
1		v/Forsker Anne Kristin Jørgensen			