

NATO + Russland = Umulig?

En diakron casestudie av utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen.

Scott Peter Nordsjø Dessingtho



Masteroppgave

Vår 2021

Institutt for sammenliknende politikk
Universitetet i Bergen

Abstract

There is no doubt that the relationship between the North Atlantic Treaty Organization and The Russian Federation is at a low point long since seen. The Ukrainian crisis since 2014 was the culmination of a long series of incidents since the dissolution of the Soviet Union. However, there have been times since the dissolution that saw a motivational and aspiring relationship blooming between NATO and Russia, before different events and decisions made the relationship go sour.

This thesis seeks to develop a comprehensive understanding of the development of the relationship between the North Atlantic Treaty Organization and the Russian Federation, since the dissolution of the Union of Soviet Socialist Republics, commonly referred to as the Soviet Union or the USSR. The thesis will analyze four different processes since the dissolution of the Soviet Union, where NATO and Russia have tried to establish a substantial relationship, and accordingly why these processes have failed. The NATO expansion eastwards in later stages of the 90's and the early stages of the 2000's, will be integral parts of the thesis analysis.

The thesis applies a qualitative method with a case study as a research design. I am using existing literature from academic sources on the topic, and I will analyze the historic events since the dissolution of the Soviet Union through the method Process-tracing to try and see whether there is a pattern, and whether the four processes of cooperation would ever have a fighting chance of survival. I will look at which historic events and happenings have occurred, and how these events specifically have affected the development of the relationship. For better or for worse, could other decisions have been made to strengthen the relationship?

My findings indicate that Russia has been more concerned with restoring her old international power status, rather than being actually concerned with NATO's geographical expansion. NATO, and especially the United States of America, on the other hand, have been specifically interested in retaining their control as the sole great power in Europe's security decisions. There have been broken promises from both NATO and Russia, but the 21st century has seen Russia once more rise to the occasion as a great power, and it will be interesting to see how NATO meets this potential challenge.

Forord

Først og fremst tusen takk til mine nærmeste som har støttet meg i mine dypeste daler og høyeste topper de siste 5 årene. Jeg hadde aldri klart dette uten deres grenseløse støtte og kjærlighet. Jeg vil være evig takknemlig for dette.

*

Tusen takk til alle som jeg har truffet på min vei gjennom 4,5 fantastiske år i Bergen og 6 måneder på utveksling i Russland. Dere har hver og en gjort de siste 5 årene til de beste studieårene en kan tenke seg.

*

Tusen takk til alle som har hjulpet meg på veien til dit jeg er i dag. Alle som har gjort denne masteroppgaven mulig for meg å gjennomføre. Jeg ville ikke vært der jeg er i dag uten hjelpen og støtten jeg har fått.

*

Tusen takk til min veileder Einar Berntzen som har hjulpet meg gjennom tykt og tynt i hva som har virket som en evigvarende prosess. Takk for at du har gitt meg verdifull kunnskap, råd, og innsikt i hvordan denne oppgaven kunne bli best mulig.

*

Til slutt ønsker jeg å gi en klapp på skulderen til meg selv for at jeg har klart å fullføre en bachelorgrad og en mastergrad i sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen. Tiden min her har formet meg som mennesket og vil påvirke meg resten av livet.

Scott Peter Nordsjø Dessingtho
Universitetet i Bergen, 2021

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1.0 Innledning	1
1.1 Oppgavens formål og avgrensning	1
1.2 Oppgavens struktur	2
Kapittel 2.0 Metode og data	3
2.1 Komparativ Historisk Analyse	3
2.2 Casestudie som forskningsdesign	4
2.3. Kritiske veikryss & stivhengighet	6
2.4 Prosess-sporing	10
2.5 Data og Empiri	11
Kapittel 3.0 Forsøk Nr 1. Den romantiske perioden og etableringen av et partnerskap	13
3.1 Hvorfor endte forsøk Nr. 1?	17
Kapittel 4.0 Forsøk Nr. 2 – NATOs utvidelse og opprettelsen av The Permanent Joint Council	20
4.1 NATO og Russland er ikk lenger fiender - <i>The NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between The North Atlantic Treaty Organization and the Russian Federation</i> ..	20
4.2 Kosovokrigen: Veiskillet, bekræftelsen på Russlands tap av internasjonal innflytelse	23
4.3 Hvorfor endte forsøk Nr. 2?	25
Kapittel 5.0 Forsøk Nr. 3 – krigen mot terror og The NATO-Russia Council. NATO og Russland finner en felles fiende	31
5.1 Russland-Georgiakrigen 2008	36
5.2 Etterfølgende etter Russland-Georgiakrigen	38
5.3 Viktige tilleggsfaktorer under forsøk nr. 3	39
5.4 Hvorfor endte forsøk Nr. 3?	44
Kapittel 6.0 Forsøk nr. 4 - Et siste forsøk: Reseet-politikken til president Obama og Ukrainakrisen – Mulig framtidig kritisk veikryss	49
6.1 Russland taper politisk og økonomisk innflytelse i nabostater	50
6.2 Ukrainakrisen 2014 og annekteringen av Krim-halvøya – klimakset	52
6.3 Minsk-I og Minsk-II avtalene (2014 & 2015) – Forsøk på løsning	56
6.4 NATO sitt svar på Russlands aggresjon i Ukraina	59
6.5. Konsekvenser og utviklinger under Ukraina-krisen	60
6.5 Skepsis mot sanksjonene og trusselen fra Russland	65
6.6 Hva er utfallet til Ukrainakrisen?	67
Kapittel 7.0 Russland forsøker å gjenvinne internasjonal stormaktstatus	70
7.1 Libya-konflikten 2011	70
7.2 Russlands innblanding i Syria – 2015	72
7.3 Russland-Tyrkia forholdet	73
7.4 Nord Stream 2	76

<i>Kapittel 8.0 Konklusjon</i>	78
<i>Bibliografi</i>	84
<i>Appendiks</i>	93
<i>Appendiks 1.0: NATO-utvidelsene</i>	93
<i>Appendiks 2.0 NATO-toppmøtene siden 1990-tallet</i>	93
<i>Appendiks 3.0 Alle medlemmer (tidligere og nåværende) av Partnership for Peace programmet.</i>	98

Bildet 1.0 Geografisk overblikk over Russland-Georgia krigen fra 2008 – Side 37.

Bildet 2.0 Geografisk overblikk over Ukrainakrisen – Side 53.

Bildet 3.0 Geografisk overblikk over Sentral-Europa – Side 61.

Bildet 4.0 Geografisk overblikk over Moldova – Side 62.

Forkortelser som blir brukt

AA → Association agreement

CFE → Conventional Armed Forces in Europe

CSCE → Commission on Security and Co-Operation in Europe

DCFTA → The Deep and Comprehensive Free Trade Area

EAPC → The European Partnership Council

EU → European Union

MAP → Membership Action Plan

NAC → North Atlantic Council

NACC → The North Atlantic Co-Operation Council

NATO → The North Atlantic Treaty Organization

NRC / RNC → The NATO-Russia Council / The Russia-NATO Council

NRFA → The NATO-Russia Founding Act

OSCE → The Organization for Security and Co-Operation in Europe

PfP → Partnership for Peace

PJC → Permanent Joint Council

Abstrakt

Fra 16. Oktober 1962 til 28. Oktober 1962 holdt verden pusten. Krisen handlet om utplasseringen av atomvåpenraketter på Cuba. Den daværende amerikanske presidenten John F. Kennedy iverksatte en skipsblokade rundt øyen, og uttalte at USA var villig til å anvende militærmakt for å nøytralisere trusselen. I 13 dager var det en politisk og militær «standoff» mellom USA og Sovjetunionen. I 13 dager holdt verden pusten og forberedte seg på atomkrig. Krisen endte meg at Sovjetunionen fjernet atomraketene sine fra Cuba, i bytte mot at USA lovet å ikke invadere øyen, i tillegg til at USA fjernet atomraketene sine i Tyrkia. Dette er det nærmeste verden har vært til atomkrig, før Cuba-krisen og siden. I de 30 årene som har gått siden Sovjetunionens oppløsning, har det vært flere forsøk på samarbeid mellom NATO og Russland. Hvert forsøk har deretter blitt avbrutt av perioder med konfrontasjoner og anklager, før man har prøvd igjen.

Russland har siden slutten på den kalde krigen utfordret Vesten gjennom ulike handlinger i Europa og Midtøsten. Under andre verdenskrig var Vesten og Sovjetunionen samlet i kampen mot Nazi-Tyskland. Vestlige og sovjetiske styrker kjempet side om side, før de etter andre verdenskrig var bitre fiender i nærmere 45 år under den kalde krigen. En analyse av forholdet mellom NATO og Russland er på mange måter en analyse av forholdet verden har utviklet seg i etter andre verdenskrig. NATO representerer demokratiet og de vestlige verdiene, mens Sovjetunionen / Russland representerer det autoritære aspektet som motpol. Russland var etter Sovjetunionens oppløsning en svak internasjonal maktfaktor. Til tross for landets atomvåpen, så var ikke Russland lenger anerkjent som en internasjonal maktfaktor. Deres internasjonale og diplomatiske innflytelse over spesielt Europa, var svært svekket.

Det er derfor dagsaktuelt å se på utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland, ettersom Russland i dag igjen kan sies å regnes som en maktfaktor i det internasjonale samfunnet. Russland har i dag innflytelse i Midtøsten, dette skyldes landet sin innblanding i borgerkrigen i Syria og Libya. De har innflytelse i Europa, gjennom annekteringen av Krim, energiavtalen *Nord Stream 2*, og de prøver å få innflytelse i NATO, via en bilateral våpenavtale med Tyrkia, som er NATO medlem.

Kapittel 1.0 Innledning

1.1 Oppgavens formål og avgrensning

Oppgaven avgrensner seg til oppløsningen av Sovjetunionen og frem til i dag, men enkelte hendelser eller avtaler før dette kan bli nevnt av hensyn til diskusjonen eller forklaringer rundt enkelte handlinger. Valg av avgrensning kommer som en følge av at Russland i dag er noe annet enn hva Sovjetunionen var. Det er flere likheter mellom Sovjetunionen og Russland, men dette er faktorer som har preget Russland siden før Sovjetunionen. Dette gjelder spesielt Russlands ønske om innflytelse i grensenære nabostater, i tillegg til å bli regnet som en internasjonal stormakt.

I løpet av den kalde krigen ble det skrevet under på flere avtaler mellom NATO / USA og Sovjetunionen. Disse omhandler i all hovedsak begrensningen av atomvåpen mellom supermaktene. Til tross for situasjonen verden stod i under den kalde krigen, så kom NATO og USA og Sovjetunionen, og senere Russland, fram til enighet på flere samarbeidsområder, dette gjaldt i stor grad atomvåpenpolitikken, men det ble også opprettet andre institusjoner for samarbeid, som oppgaven vil vise.

På flere områder, blant annet Russlands holdning til NATO, var det en optimisme etter Sovjetunionens fall, så det er derfor spennende og lærerikt å utforske akkurat hva som har skjedd de siste 30 årene, og hvorfor forholdet er såpass kjølig som det er i dag. Når man undersøker forholdet mellom NATO og Russland gjennom post-Sovjet tiden kan man spørre: Var forverrelsen i forholdet bestemt av geopolitiske, historiske, kulturelle og identitetsfaktorer, eller kunne et varig partnerskap kanskje ha vært mulig hadde alternative beslutninger blitt tatt (Forsberg og Herd 2015, 41).

Jeg ønsker å bidra med et bedre overblikk over utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland. Vesten og Russland var nære krig flere ganger under den kalde krigen, så hvorfor har det seg slik at dette forholdet har hatt slike opp og nedturer. Jeg ønsker derfor å bidra med hva som prøver å være en objektiv analyse av utviklingen av dette forholdet. Oppgavens problemstilling lyder dermed som følger:

Hvilke viktige begivenheter og hendelser har påvirket utviklingen, og forholdet mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen?

1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven er strukturert som følger: kapittel 2 vil være en presentasjon av det metodiske rammeverket for oppgaven. Her vil jeg redegjøre for *Komparative Historisk Analyse*, samt casestudie som er forskningsdesignet for denne analysen. Deretter vil jeg presentere komponenter knyttet til *komparative historisk analyse* og *casestudie*, dette vil hovedsakelig være *critical junctures (kritiske veikryss)* og *path-dependency (stivhengighet)*. Deretter vil jeg presentere metoden *prosess-sporing*, som blir brukt i denne oppgaven.

Kapittel 3 vil derfor presentere hva som skjedde i kjølvannet av slutten på den kalde krigen, og deretter presentere den opprinnelige bakgrunnen for NATO-utvidelsen etter den kalde krigen, samt hvorfor NATO fortsatte å eksistere. NATO-utvidelsen har vært et viktig tema og problem i utviklingen og tilbakegangen i forholdet mellom NATO og Russland, så dette vil bli redegjort for mer i dybden i starten av kapittel 3.

Kapittel 3, 4, 5, og 6, vil være presentasjon og analyse av de fire ulike konkrete forsøkene på samarbeid mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen. Innad i hver av disse kapitlene vil de historiske hendelsene bli presentert i kronologisk rekkefølge, deretter vil det være en analyse etter hvert kapittel av det respektive forsøket på samarbeid.

Kapittel 7 vil være en presentasjon og analyse av andre viktige internasjonale hendelser som har påvirket NATO og Russland sitt forhold, som ikke er inkludert i kapitlene 3-6. Dette vil være hendelser hvor det hovedsakelig er fokus på hvordan Russland har prøvd å gjenoppta stormaktstatusen sin, og utvide sin internasjonale innflytelse i naboregioner og Europa.

Kapittel 8 er oppgavens konklusjon. Her vil jeg presentere de viktigste funnene fra de ulike analysene, og presentere det viktigste fra de fire ulike forsøkene på samarbeid mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen. I tillegg vil jeg fortelle kort hva oppgaven min har bidratt med til litteraturen, og hva veien er videre i forskningen om forholdet mellom NATO og Russland.

Kapittel 2.0 Metode og data

Denne oppgaven anvender et kvalitativt metodisk rammeverk. Oppgaven er en diakron casestudie (en studie som endrer karakter over tid) av forholdet mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen. For å prøve å svare på dette anvender oppgaven metoden *prosess-sporing*, som er en metode innenfor feltet *komparativ historisk analyse*. Det vil bli lagt vekt på *critical juncture* (kritiske veikryss) og *path-dependency* (stivhengighet). Det er viktig å nevne at det teoretiske rammeverket for oppgaven er de historiske hendelsene siden oppløsningen av Sovjetunionen. Oppgaven vil presentere disse hendelsene kronologisk siden oppløsningen av Sovjetunionen, og analysere hvorfor de ulike forsøkene på samarbeid ikke fungerte. I studien har det blitt gjennomgått artikler og diskusjoner av de historiske hendelsene siden oppløsningen av Sovjetunionen, og deretter har disse hendelsene blitt diskutert opp mot reaksjonene fra NATO og Russland.

2.1 Komparativ Historisk Analyse

Komparativ historisk analyse er en historisk tidsanalyse med tre definerende kjennetegn:

1), Komparativ historisk analyse har en makroorientering som inneholder en bekymring innenfor komplekse, makronivå, storskala utfall, som ofte er kombinasjoner av flere hendelser og prosesser. For eksempel, stats- og nasjonsbygging, demokratisk transisjon, velferdsbygging, revolusjoner, og analysen av samlede caser som nasjonalstater, politiske bevegelser, velferdsregimer, partisystem, empirier, og hele sivilisasjoner og verdenssystemer (Berntzen 2020, 2).

2), Det er en vektlegging på empirisk grunnet, problemdrevet, casebasert forskning, med et fokus på å forklare observerte utfall, ekte empiriske puslespill som ofte er forankret i spesielle tider og steder. Komparative historiske analyser prøver å utvikle forklaringer som identifiserer de kausale mekanismene som tillater og generer disse utfallene (Berntzen 2020, 2).

3), Komparativ historisk analyse har en forpliktelse til tidsorienterte analyser, og et fokus på studien av tidsorienterte prosesser. Dimensjonen av politikk er essensiell for den valide forståelsen og forklaringer av virkelige politiske utfall. Komparative historiske metoder for

tidsorienterte analyser, reflekterer en metode hvor tidsorienterte lokasjoner former effekten av individuelle variabler som kan være formidlet av den historiske konteksten, og den tidsorienterte strukturen av årsaker og utfall gjelder for den forklarende analysen, og for forståelsen av prosessene som studeres (Berntzen 2020, 2).

Overordnet har komparative historiske analyser en gjennomgående og anerkjent plass i samfunnsvitenskapen. Metoden fokuserer på storskala og ofte komplekse utfall, som er grunnfestet i empiri, gjennomgående case-basert forskning, og oppmerksomhet til prosesser (Mahoney & Thelen 2015, 3). Konfigurasjonskomponenten til komparativ historisk analyse referer til måten forskere vurderer hvordan flere faktorer kombinerer seg for å forme større, mer komplekse, og kausale kombinasjoner. Storskala utfallet som komparativ historisk analyse ofte undersøker er gjerne aggregerte kombinasjoner av flere hendelser og prosesser (Mahoney & Thelen 2015, 7). Ved bruk av denne metoden kan analysen i denne oppgaven få et helhetlig og dybdeinnblikk i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland. Ved bruken av en komparativ historisk analyse vil det være mulig å spore utfallet av hendelsene fra oppløsningen til Sovjetunionen og frem til i dag.

Man kan ikke studere revolusjoner, demokratiske transisjoner, og utviklings-stater uten å analysere hvordan ulike hendelser og underliggende prosesser omfavner disse fenomenene. Man forklarer ofte makroutfall ved å undersøke hvordan variabler jobber i kombinasjon til *kausale pakker*. Denne kombinasjonstilnærmingen til kausalitet forventer kompleksitet innenfor det spesifikke området av interaksjonseffekter, inkludert interaksjoner mellom mer enn to variabler, som er forventet å være felles, og at individuelle kausale faktorer normalt må bli analysert som del av større kombinasjoner (Mahoney & Thelen 2015, 7). Dette viser at komparativ historisk analyse er den mest fornuftige metoden å anvende for å studere utviklingen av NATO og Russland sitt forhold. Den gjør det mulig å se makroutfall, som de ulike forsøkene på samarbeid, eller Russland sine handlinger, i en større kausal sammenheng av Russlands generelle handlingsmønster, dette vil bli presentert senere som Russlands *stivhengighet*.

2.2 Casestudie som forskningsdesign

Denne oppgaven skal prøve å svare på problemstillingen *hvilke viktige begivenheter og hendelser har påvirket utviklingen, og forholdet mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen?* Ved å gjøre en grundig undersøkelse i forsøkene på

samarbeid mellom NATO og Russland, så skal analysen prøve å forklare hva som har påvirket utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland siden Sovjetunionens oppløsning. Det har vært perioder med samarbeid, men det har også vært perioder med fiendtlige innstillinger. Hva er årsaken til dette, og hvorfor har de ulike aktørene handlet slik de har gjort?

En *casestudie* er en kvalitativ analyse av en eller få caser, og i denne oppgaven er det en case, som er delt inn i fire prosesser (fire forsøk på samarbeid). Fordelen ved en *casestudie* er at resultatene kan gi et mer presist bilde av et fenomen i et kontrollert og begrenset tilfelle, kontra hva en statistisk analyse vil kunne gi (Gerring 2012, 411). Gerring har også en annen innfallsvinkel til casestudie, og det er at han argumenterer for at en casestudie er best definert som en intensiv studie av en enkelt enhet med mål om å generalisere på tvers av et større sett av enheter (Gerring 2004, 341).

Videre forklarer Gerring at å referere til arbeid som case-studie kan bety at (a) metoden er kvalitativ (liten-n), (b) at forskningen er etnografisk, klinisk, deltaker-observasjon, eller *i felt*, (c) at forskningen er karakterisert av prosess-sporing, (d) at forskningen undersøker det underliggende rundt en enkelt case, eller (e) at forskningen undersøker et enkelt fenomen (2004, 342). Denne analysen kommer hovedsakelig til å ha fokus på punkt (c), nemlig at forskningen er *karakterisert av prosess-sporing*. En av fordelene er at forskeren kan finne og undersøke kausale mekanismer som ellers kunne blitt oversett og som kan være vanskelig å operasjonalisere (George & Bennett 2005, 69).

I denne oppgaven kan det være flere svakheter og ulemper som ikke har blitt tatt høyde for eller redegjort for. Dette er svakheter som er nevnt i avsnittene over. Det ligger en bekymring i at de historiske hendelsene som er analysert, enten ikke er tilstrekkelig, eller at de ikke gir et komplett bilde av utviklingen mellom NATO og Russland. Det er en sannsynlighet for at det er hendelser, traktater, avtaler, møter, og lignende, som denne oppgaven ikke har tatt høyde for, eller som ikke har blitt inkludert. Dette er faktorer som i grad kan påvirke utfallet til analysen, og som ikke gir et komplett overordnet bildet av utviklingen i forholdet mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen.

2.3. *Kritiske veikryss & stivhengighet*

Komparativ historisk analyse er forskjellige på flere områder, men alle er universelle i sin forpliktelse om å tilby historisk grunnfestede forklaringer på politiske og sosiale utfall. Et viktig verktøy i dette arbeidet er bruken av *kritiske veikryss*. Dette er et historisk øyeblikk hvor mye større endring er mulig, enn i løpet av de forrige og framtidige periodene av institusjonell stabilitet. Begrepet *kritiske veikryss* har spilt en rolle i komparativ historisk- og andre makrokomparative forskninger helt siden begrepet ble utviklet (og først brukt) av Lipset og Rokkan i 1967 (Berntzen 2020, 3).

Collier & Collier (1991) bygger videre på dette og definerer *kritiske veikryss* som en periode av signifikant endring, som gjerne skjer forskjellig i ulike land, eller i andre enheter av analysen, og som det er en hypotese om at produserer en signifikant endring. Collier & Collier beskriver at når man diskuterer *kritiske veikryss* og *stivhengighet*, så er det viktig å se på forholdene før hendelsen / skillelinjen / sjokket, og etterfølgende etter hendelsen / skillelinjen / sjokket, når arven tar form (Berntzen 2020, 3).

Collier & Collier utviklet et 5-steps rammeverk for analysen av *kritiske veikryss*: *Tidligere forhold, skillelinjer* eller *sjokk, kritisk veikryss, etterfølgende, og arv*.

1), *Tidligere forhold*, Ulike sosioøkonomiske og politiske forhold som har vært før begynnelsen til *kritisk veikryss* som vil være utgangspunktet for den påfølgende endringen. Kunnskap om de tidligere forholdene er essensielt for å forklare de ulike måtene *kritiske veikryss* skjer på tvers av caser. 2), *Skillelinjer, sjokk, eller kriser*, er iverksatt av *kritiske veikryss*. 3), *kritiske veikryss* kommer ofte som følge av en fundamental sosial eller politisk skillelinje. I andre hendelser så kan den avgjørende eller utløsende hendelsen bli kalt et sjokk eller en krise.

Det er viktig at sjokket / krisen ikke blir forvekslet med det selve *kritiske veikryss*et, men skillelinjer eller kriser produserer ikke alltid et *kritisk veikryss*. *Kritiske veikryss* er store episoder av institusjonell forandring eller innovasjon. Kjernen i et *kritisk veikryss* er at episoden av institusjonell innovasjon genererer en varig arv. *No legacy, no critical juncture*. Styrken på det *kritiske veikryss*et avhenger i stor grad av hvor godt denne påstanden står i ettertid (Berntzen 2020, 4).

4), *Etterfølgende* er perioden hvor arven formes. Arven flyter ikke alltid direkte fra det *kritiske veikryss*. Den varierende veien til endring som ofte følger et *kritisk veikryss* kan derfor være viktig i formingen av arven. De komplekse stegene mellom et *kritisk veikryss* og *arven*, er hva Collier & Collier kaller reaksjoner og mot-reaksjoner. James Mahoney kaller det *en reaktiv sekvens*. 5), *Arven* er en varig, selv-forsterkende institusjonell arv etter det *kritiske veikryss*, som står stødig og som er stabil over en lang tidsperiode. Uten etableringen til en slik *arv*, så klassifiserer ikke den forrige episoden som et *kritisk veikryss* (Berntzen 2020, 4).

Med denne formuleringen så gir tidligere definerende historiske forhold en rekke alternativer tilgjengelig til aktører i løpet av et nøkkelpunkt ved et veivalg, eller under *et kritisk veikryss*, som er karakterisert av seleksjonen av et spesifikt valg (en spesifikk politikk, koalisjon, regjering) fra to eller flere alternativer. Seleksjonen gjort i løpet av et *kritisk veikryss* er kritisk fordi det leder til opprettelsen av nye institusjonelle eller strukturelle mønstre som varer over tid. Deretter iverksetter ekskluderte aktører en mot-reaksjon mot de nye institusjonelle og strukturelle oppsettene gjennom en rekke forventede reaksjoner. Disse reaksjonene fører til utviklinger opp til et endelig punkt, som representerer *arven* (Berntzen 2020, 4).

Pierson argumenterer for at utfallet til *kritiske veikryss* blant annet produserer selvforsterkende *stivhengighetseffekter*. *Stivhengighetsprosesser* er markert av *kritiske veikryss* og langvarige målsettinger. Det langsiktige utfallet av *kritiske veikryss* avhenger av tidsperioden til viktige prosesser, selv om hva som kan virke som forhåndsprosessen til et *kritisk veikryss* skjer, er det ikke gitt at denne hendelsen fører til et *kritisk veikryss* (Pierson 2004, 67). Statusen på et *kritisk veikryss* kan kun bli anerkjent av de valgene som setter land (eller andre enheter) på en utviklingsvei som leder til spesifikke utfall, ulikt fra andre, og en som det er vanskelig å bremse eller reversere.

Før et *kritisk veikryss* så er det stor bredde på mulige utfall, etter et *kritisk veikryss* derimot så er varige institusjoner og strukturer skapt, noe som begrenser bredden på en rekke utfall betraktelig (Berntzen 2020, 6). Capoccia & Kelemen definerer *kritiske veikryss* som *relativt korte tidsperioder i tiden hvor det er en betraktelig høyere sannsynlighet at «agentens» handlinger vil påvirke utfallet av interesse* (2007, 348).

Kritiske veikryss er knyttet til begrepet *stiavhengighet* og er en komponent i studien om *stiavhengighet*-institusjoner, men dette blir først relevant *etter kritiske veikryss* er gjennomført og vellykket. James Mahoney definerer *stiavhengighet* som det som spesifikt karakteriserer de historiske sekvensene hvor betingede hendelser setter i kraft institusjonelle mønstre, eller hendelsesforløp som har bestemte muligheter eller utfall (Berntzen 2020, 8). Begrepet *stiavhengighet* er bygget rundt ideen om at avgjørende valg under *kritiske veikryss* kan etablere spesielle retninger av endring, og deretter lukke andre muligheter på en måte som former utviklingen over en lenger tidsperiode. Et definerende kjennetegn for *stiavhengighet* er ideen om at det er vanskelig for aktører å reversere effekten av valg under *kritiske veikryss*. *Kritiske veikryss* låser land inn i spesielle veier av utvikling. Med en gang et land har startet en vei, så er det store kostnader for landet å reversere denne veien (Berntzen 2020, 8).

For å evaluere hypotesen eller problemstillingen, så trengs det prosess-sporing for å koble de *kritiske veikryssene* til arven. Et *kritisk veikryss* argument krever at den varige arven blir spesifisert på forhånd, for å beskrive hvordan land varierer med henhold til denne arven. Spesifisering av arven er sentralt, ikke bare for å etablere at det *kritiske veikrysset* produserer ulike arv, men også for å koble årsak og effekt. Utvidete analytiske tidshorisonter er sentrale i det *kritiske veikryss* rammeverket, siden det er typisk brukt til å lage argumenter om prosesser som det er laget hypoteser om, som skal utfolde seg over en lengre tidsperiode. Poenget med avviket til et *kritisk veikryss* er gjerne skillelinjer, eller en krise som stiller spørsmål ved den politiske status quo (Berntzen 2020, 9).

Det er nettopp hva problemstillingen i denne oppgaven prøver å gjøre. *Det kritiske veikrysset* er analytisk adskilt fra denne skillelinjen eller krisen, og er ofte midlertidig fjernet i tillegg. Oppstandelsen til denne arven kan muligens også være midlertidig fjernet fra *det kritiske veikrysset* i seg selv. Det er hvert fall tilfellet hvis det *kritiske veikrysset* er en polariserende hendelse, som produserer intense politiske reaksjoner og mot-reaksjoner (Berntzen 2020, 9).

Oppløsningen til Sovjetunionen *kunne* ha vært et *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland, men analysen av *stiavhengigheten* til Russland vil vise at de positive valgene som ble tatt, egentlig kan bli sett på som avvik fra normen. Dette er tydelig ettersom alle forsøk på samarbeid før eller siden har brutt sammen. Så oppløsningen til Sovjetunionen produserte en positiv innstilling til utviklingen av forholdet, men denne utviklingen stoppet til slutt opp.

Hadde oppløsningen til Sovjetunionen ført til at utviklingen i forholdet mellom NATO og Russland ble utviklet til et gjennomgående samarbeid (som var tilfellet i enkelte perioder), så kunne det bli betraktet som et *kritisk veikryss*. Forholdet mellom NATO og Russland i dag er derimot på linje med hva det var under den kalde krigen. Russland er tydelig presentert som NATO sin fiende, så oppløsningen til Sovjetunionen kan derfor ikke bli betraktet som et *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland.

Rammeverket for *et kritisk veikryss* er bygget på en modell av historisk endring, som vektlegger øyeblikk av «åpenhet» og rask innovasjon, etterfulgt av lange perioder av institusjonell stabilitet. Implikasjonene er at institusjonene som blir skapt, enten bryter sammen, eller overlever, i møte med en form for eksogent sjokk eller krise (Berntzen 2020, 10). Senere i analysen vil det bli vist hvordan enkelte av hendelsene mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen kan bli vurdert som et *kritisk veikryss*, og være en del av Russland (eller NATO) sitt *stiavhengighets*-mønster.

Det er altså ulike definisjoner på hva et *kritisk veikryss* er, men alle viser til de samme store linjene i utfallet. Det er nemlig at et *kritisk veikryss* fører til en fundamental endring i samfunnsstrukturen, hvorvidt faktorene for at dette skal gjelde som et *kritisk veikryss* eller ikke varierer mellom de ulike akademikerne, men fundamental samfunnsstrukturell endring står sentralt hos alle. I denne analysen vil *kritiske veikryss* bli sett i lys av Russlands tapte statussymbol etter oppløsningen til Sovjetunionen, som et viktig element i hvorfor Russland har agert slik de har gjort. Ulike hendelser som *The NATO-Russia Founding Act*, *Kosovokrigen*, *terroristangrepet i USA 11. september 2001*, *The NATO-Russia Council*, *fargerevolusjonene*, og *Georgiakrigen*, kunne potensielt bli sett på som ulike *kritiske veikryss* i utviklingen av NATO-Russland forholdet, i positiv, eller negativ retning, men ble ikke det.

Det vil også bli diskutert at Ukrainakrisen, da spesielt Russlands annektering av Krim, kan bli sett på som et *kritisk veikryss* i senere tid. Eller om Russlands annektering av Krim var en konsekvens av et tidligere *kritisk veikryss*, eller et resultat av Russlands *stiavhengighet*. Akkurat nå derimot er det for tidlig å si om dette blir, eller er tilfellet, men det vil bli diskutert at dette kan være en sannsynlig utvikling. Hvis forholdet mellom NATO og Russland forblir uendret slik det er i dag om 30 år, som en følge av Russlands annektering av Krim i 2014, så

vil Russlands annektering av Krim kunne betraktes som et *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet.

2.4 Proses-sporing

Prosess-sporing vil i denne oppgaven bli brukt til å finne de kausale mekanismene som kan påvirke forholdet mellom X og Y. Dette skjer i form av historiske hendelser, avgjørelser, beslutninger, og vedtak (Mahoney 2015, 202). *Prosess-sporing* er bruken av bevis innenfor en case for å dra slutninger om kausale forklaringer for den casen. Det referer til undersøkelsene som blir gjort i mellomstegene i en prosess, for å bekrefte eller avkrefte hypoteser sentrert rundt hvordan den spesifikke prosessen fant sted, og hvorvidt og hvordan den prosessen førte til det endelige utfallet (Bennett 2014, 4-6). *Prosess-sporing* anvender en praksis om å bruke tidligere informasjon for å avgjøre hvilket utfall i nåtiden som er mest sannsynlig, med utgangspunkt i fortiden (Beach & Pedersen 2013, 98).

Prosess-sporing er unik i måten det blir tatt slutninger på. *Prosess-sporing* forsøker å gjøre slutninger innenfor den respektive casen om tilstedeværelsen eller ikke-tilstedeværelsen av kausale mekanismer i enkeltstudier (Beach & Pedersen 2013, 28). Oppsummert prøver man gjennom *prosess-sporing* å ta slutninger om hvorvidt kausale mekanismer er en del av enkeltcaser eller ikke. Med denne oppgaven ønsker jeg å finne ut av om kombinasjonen av mekanismene mellom NATO og Russland, og NATO og Russlands handlinger uavhengig av hverandre, har produsert et bestemt utfall, og hvorvidt det var mulig å forutse dette utfallet. Eventuelt om det er mulig å forutse hva utviklingen i fremtiden kan være.

Grunnen til at *prosess-sporing* er sentralt og relevant for analysen til denne oppgaven, er at *prosess-sporing* kan være en historisk analyse av utfallet til hendelsene mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen. En analyse hvor forskeren jobber seg steg for steg gjennom de historiske hendelsene, og identifiserer nøkkelhendelser, avtaler, vedtak, eller andre begivenheter, som kobler årsaken til utfallet. Dette er beskrevet i dybden under *kritiske veikryss* og *stivhengighet*, men dette er hva som er kjernen i *prosess-sporing*, slik denne oppgaven anvender det. Fordelen ved en slik anvendelse av *prosess-sporing*, er at man identifiserer hvordan de uavhengige, avhengige, og andre forklaringsvariablene, samhandler med hverandre (Collier 2011 828 og Bennett 2014, 13).

Denne oppgaven er delt inn i tidslinjen med 4 analyser som bygger på hverandre. Disse analysene er de 4 sentrale forsøkene på samarbeid mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen. Hvert av disse forsøkene vil bli analysert hver for seg, men de vil allikevel være del av samme analyse. De ulike forsøkene vil være påvirket av det forrige forsøket, så de vil implisitt henge sammen, men tidsperioden for de ulike forsøkene vil bli analysert hver for seg. I tillegg vil jeg analysere hva som har skjedd *siden* 2015 og fram til i dag.

2.5 Data og Empiri

Teorien og empirien som denne oppgaven er bygget på, kommer hovedsakelig fra vitenskapelige artikler og bøker som er skrevet om NATO og Russland, og som er skrevet om forsøkene på samarbeid mellom NATO og Russland. Oppgaven er bygget på Forsberg & Herd sin analyse fra 2015 om de fire ulike sentrale forsøkene på samarbeid mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen og fram til 2015, en analyse som jeg viderefører fra 2015- i dag.

Så forsøkene 1-4 vil være bygget rundt Forsberg & Herd sin analyse, men hendelsene siden 2015 vil være bygget rundt relevante og komplementerende forskningsartikler om de historiske hendelsene som har skjedd fra 2015 og til i dag. I tillegg er det blitt lagt vekt på vitenskapelige artikler og bøker som diskutere hendelser fra oppløsningen til Sovjetunionen – til i dag, i tillegg til Forsberg & Herd sin analyse, for å prøve å få et så stort nedslagsfelt som mulig. Jeg bruker altså dokumenter som data og empiri, men jeg gjør ikke en dokumentanalyse av innholdet. Det er viktig å presisere.

Fordelen med *prosess-sporing* er at forskeren har mulighet til å forske på det spesifikke fenomenet fra ulike tidsperspektiv, og deretter følge fenomenet over tid, dette er sentralt ved *prosess-sporing*. I denne analysen er det de fire forsøkene på samarbeid mellom NATO og Russland som blir fulgt over tid. Prosessene endrer karakter over tid, men det er fortsatt de fire forsøkene (prosessene) som er sentralt ved analysen. Oppgaven baserer seg kilder fra anerkjente akademiske tidsskrifter og bøker.

Denne oppgaven er en rekonstruksjon av historiske hendelser, og min tolkning av de historiske hendelsene og avgjørelsene som ble tatt. Dette er alltid et problem når man viderefører kildens innhold fra originalforfatteren, at 2. gangs fortellinger kan glemme viktige

detaljer, eller tolke hendelser annerledes (Grønmo 2016, 181). Denne oppgaven har derimot prøvd å unngå dette ved å bruke et flertall av ulike kilder, i tillegg til å prøve å belyse både NATO og Russland sine handlinger så objektivt og nøytralt som mulig.

Jeg anerkjenner derimot at det kan være steder i oppgaven jeg har vært for lite kildekritisk og at dette igjen kan påvirke resultatet, da analysen er bygget på disse akademiske kildene nettopp nevnt. Det er også en fare for at jeg har tolket kildene annerledes enn hva forfatteren mente å presentere. Allikevel, så har jeg prøvd å ta høyde for dette gjennom tiltakene nevnt over, men det er viktig å adressere og anerkjenne disse potensielle fallgruvne for oppgaven.

Kapittel 3.0 Forsøk Nr 1. Den romantiske perioden og etableringen av et partnerskap

Man kan identifisere fire forsøk etter den kalde krigen hvor NATO og Russland prøvde å bygge et forhold som skulle føre til et tettere samarbeid, men hvor det ved hver anledning oppstod hendelser som førte til at prosessen ble mislykket eller falt fra hverandre (Forsberg og Herd 2015, 42).

Mot slutten av den kalde krigen falt Sovjetunionen tilbake rent militært. Både i form av konvensjonelle styrker, men også i form av atomvåpen. I denne perioden var det spesielt to hendelser som var viktige, gjenforeningen av Tyskland 3. oktober 1990, og oppløsningen av Sovjetunionen 26. desember 1991. Dette var to definerende øyeblikk for sikkerhetsmiljøet i Europa. Måten dette skjedde på var viktig for Øst-Europas sikkerhet etter 1989 (Michta 2009, 365). Hovedsakelig begynte forvitringen i de siste dagene til Sovjetunionen, da Polen, Ungarn, og daværende Tsjekkoslovakia forlot Warszawapakten i 1990, og pakten formelt ble oppløst i 1991. I tillegg falt den russiske forsvarsindustrien gradvis sammen etter oppløsningen av Sovjetunionen. Dette førte til at Russlands status som supermakt i perioden etter den kalde krigen gradvis ble oppløst.

Det opprinnelige post-kald krig forholdet var karakterisert av en delt optimisme, basert på begge siders villighet til å legge de fiendtlige holdningene fra den kalde krigen bak seg. Russland var villig til et potensielt samarbeid, men de hadde interne problemer de måtte håndtere som var første-prioritet, Russland hadde derfor ikke den internasjonale statusen eller makten til å utfordre NATO på noen områder (Forsberg og Herd 2015, 43). Russland fortsatte derimot samarbeidet med NATO og USA med begrensningen av atomvåpen (Arbatov 1995, 138 og NTI 2011), så det eksisterte et samarbeid på enkelte områder.

Dette er tydelig ettersom noen av de første handlingene til president Boris Jeltsin var å love russisk deltakelse i *The North Atlantic Cooperation Council (NACC)*, som var et forum som ble opprettet for å tilby dialog og samarbeid mellom NATO og tidligere medlemmer av Warszawapakten, inkludert Russland. NATO ønsket med opprettelsen av NACC et nytt samarbeid med alle land i Sentral- og Øst-Europa i kjølvannet av den kalde krigen, og dette forumet skulle bekrefte denne samarbeidsviljen (NATO 2017). NACC ble opprettet 20. desember 1991, men som nevnt allerede 26. desember 1991 var Sovjetunionen formelt oppløst, så den russiske delegasjon til NACC deltok på det første møtet som delegater fra Russland, og ikke Sovjetunionen.

Hva som hindret samarbeidet mellom NATO og Russland var NATO sin potensielle utvidelse. Russland fryktet at NATO ville utnytte Russlands svekkede internasjonale posisjon, og utvide alliansen østover, særdeles til tidligere Sovjetunionen-satellittstater. Ønsket om NATO-utvidelsen derimot kom ikke opprinnelig fra NATO.

Det opprinnelige ønsket om NATO medlemskap var et ønske fra sentral- og østeuropeiske stater som ønsket å komme seg ut av den russiske innflytelsen. Østeuropeiske stater begynte å vurdere NATO-medlemskap selv før Warszawapakten ble oppløst i 1991. Første tegn kom i 1990 da Polske topper i militæret spurte om det var mulig for Amerikanske styrker å bli plassert på Polsk jord for beskyttelse. Den Sovjetiske responsen kom på toppmøtet til *the Commission on Security and Co-Operation in Europe (OSCE)* og var blandet. Sovjetunionen hadde signert *The charter of Paris*, hvor alle *OSCE-medlemslandene* tillot stater å organisere sine egne sikkerhetsallianser. I tillegg skulle stater selv få bestemme om de ønsket utplasseringene av utenlandske tropper eller ikke (Marten 2017a, 140). Presset kom altså ikke fra NATO eller USA. Dette viste at Russland allerede hadde mistet sin regionale status og innflytelse, lenge før NATO selv begynte å vurdere en potensiell utvidelse (Marten 2017a, 139 og Michta 2009, 367).

Presset fra Sentral- og Øst-Europa førte til at NATOs utvidelse ble et politisk tema i april 1993 under president Clintons første administrasjon (1992-1996). Statslederne fra Polen, Tsjekkoslovakia, og Ungarn møtte president Clinton i Washington og argumenterte for NATO-medlemskap. Clintons utenrikspolitikk var på dette tidspunktet fokusert på demokratisering (ingen demokratiske stater går til krig med hverandre var tanken), og han begynte dermed å bruke NATO for å promotere denne politikken. USA så nemlig en mulighet for demokratisk reform i Sentral- og Øst-Europa gjennom NATO-utvidelsen. I tillegg forventet USA at utvidelsen ville bidra til et overordnet sterkere europeisk samarbeid for forsvar, noe som var ønsket (Gebbard 1997, 47-48). Dette førte til at de Sentral- og Østeuropeiske statene la ytterligere press på USA i juni 1993 under *The North Atlantic Co-Operation Council* møtet i Brussel (Marten 2017a, 142 og NATO 2017).

Retrospektivt så er det tydelig at fra Sovjetunionens fall i 1991 så et samarbeid mellom Russland og NATO skjørt ut før det i det hele tatt var blitt prøvd ut. Det var ingen felles fiende NATO og Russland kunne samarbeide mot. I tillegg ville et potensielt samarbeid påvirket kommando-strukturen og den kjernefysiske kommando-strukturen mellom NATO og Russland (Arbatov 1995, 141). Gleden fra oppstartsperioden i samarbeidet mellom NATO-

Russland forholdet endte rundt slutten av 1993, da russisk utenrikspolitikk gikk bort fra en markedsdemokratisk konsolidering, og mot en mer pragmatisk og nasjonalistisk kurs. Bakgrunnen for denne endringen var å styrke landet økonomisk og militært (Forsberg og Herd 2015, 43).

De første tegnene på Russlands motsettelse mot utvidelsen kom høsten 1993. President Jeltsin annonserte i Warszawa i august 1993 under et toppmøte mellom Russland og Polen at Russland ikke hadde innvendinger mot at Polen ble med i NATO, dette var til overraskelse for hans egen administrasjon, da han ikke hadde diskutert eller avklart dette på forhånd. Enkelte, spesielt Russiske motstandere, mente at den Polske presidenten hadde utnyttet president Jeltsin sitt alkoholkonsum. Avtalen hadde nemlig blitt inngått i en privat middag hvor president Jeltsin hadde vært påvirket av alkohol, og motstandere av avtalen mente derfor at den ikke var gyldig (Marten 2017a, 151).

Russlands utenriksminister Kozyrev motsatte seg avtalen fordi uttalelsen til president Jeltsin kom før NATO og USA hadde diskutert utvidelsen i det hele tatt, men det var Polen som kom i forkjøpet. Utenriksminister Kozyrevs bekymringer derimot var hovedsakelig innenriks nasjonalister, ikke den militære trusselen NATO utgjorde (Marten 2017, 151). Dette var de første offentlige tegnene på Russland sin motsettelse mot NATO-utvidelsen.

Forverringen av forholdet var både en årsak og en konsekvens av den overordnede endringen i Russlands utenrikspolitikk. Det første tegnet på endring var at Russland signerte rammeverksdokumentet for *Partnership for peace* programmet sommeren 1994. Målet til *Partnership for peace* programmet var å skape tillit mellom NATO-medlemmer, og ikke-NATO medlemmer, og spesielt det tidligere Sovjetunionen (Hagelund 2020). Russlands utenriksminister Kozyrev utsatte derimot å skrive under den individuelle avtalen med seks måneder, og Russland ble til slutt med i *Partnership for Peace* programmet i mai 1995, men utsettelsen av signeringen til utenriksminister Kozyrev viste at fra starten av var Russlands forpliktelse til programmet halvhjertet for Russland (Forsberg og Herd 205, 44).

Da Russland ble med i *Partnership for peace* i mai 1995 var de midt i en kostbar krig i Tsjetsjenia. Dette samsvarte dårlig med de militære reformene som NATO ønsket, da de ikke passet inn i den russiske militærstrukturen. *Partnership for peace* programmet var designet for å fremme samarbeid mellom militære strukturer på tvers av tidligere skillelinjer fra den kalde krigen. Programmet ble også delvis opprettet for å lette russisk frykt for NATOs

intensjoner. Dette ble gjort ved å skape kanaler for kommunikasjon blant militære offiserer og politikere i forsvarsdepartementet som var med i *Partnership for peace* programmet (Marten 2017b, 10).

Bristepunktet kom derimot da NATO vedtok at de ville vurdere å utvide alliansen. NATO så på Polen som et potensielt medlem, i tillegg til flere stater i Sentral- og Øst-Europa, blant annet tidligere Sovjet-satellittstater. Dette så Russland på som et kraftig avtalebrudd fra NATO sin side, da NATO gjentakende ganger før 1994 hadde lovet å ikke utvide alliansen østover. Det at tidligere satellittstater skulle bli innlemmet i NATO mente Russland ville destabilisere hele Europa. I ettertid ser man at NATO-utvidelsen førte til en økende anti-vestlig tankegang i Russland, og i 1996 så var det russiske utenriksdiplomati i samlet opposisjon mot NATO-utvidelse, og prøvde å enten stoppe eller bremse prosessen (Forsberg og Herd 2015, 44-45).

Innen 1997 var NATO-utvidelsen bestemt og en formell invitasjon ble gitt til Tsjekia, Ungarn, og Polen. På dette tidspunktet var utvidelsen umulig å stoppe for Russland. Enkelte forskere i ettertid har derimot hevdet at Russland på sine side var mer bekymret for sitt minskede status-rykte, framfor den faktiske militære trusselen som NATO-utvidelsen utgjorde. Dette vil bli diskutert mer gjennomgående senere. Russland ble mer provosert av vestens potensielle flyangrep, framfor NATOs geografiske utvidelse, og den ene retningen som kunne begrenset utvidelsen, *Partnership for peace* prorammet, hadde ikke evnen til å påvirke Russlands status-bekymringer, og den kunne dermed ikke ha hatt direkte påvirkning på forholdet mellom NATO og Russland (Marten 2017a, 135).

Mellom 1997 og 1999 var altså de avgjørende årene da diskusjonene om NATO-utvidelsen gikk fra løse tanker, til en konkret plan. NATO-utvidelsen utviklet seg fra et prinsipp til en strategi. På NATO sitt toppmøte i Washington 23-24. april i 1999 (*se appendiks 2.0*) ble utvidelsen formelt iverksatt med målrettede datoer for innlemmelse, i tillegg kom beslutningen om at NATO skulle gå inn i Serbia (Michta 2009, 367, Marten 2017a, 159 og Hjort 2020).

3.1 *Hvorfor endte forsøk Nr. 1?*

Hva som er viktig å nevne for forsøk Nr. 1 er det faktumet at NATO-utvidelsen var sannsynligvis uunngåelig gitt innenrikspolitikken i USA og press fra Østeuropeiske stater. Det samme kan derimot bli sagt om Russlands reaksjon på NATO-utvidelsen. Russland var mer bekymret for status-rykte, framfor den faktiske militære trusselen som NATO-utvidelsen utgjorde (Marten 2017a, 135). Russland ble mer provosert av Vestens potensielle flyangrep, framfor NATOs geografiske utvidelse, og det ene forumet som kunne begrenset utvidelsen, *Partnership for peace* programmet, hadde ikke påvirket Russlands status-bekymring, og *Partnership for peace* programmet kunne dermed ikke ha hatt direkte påvirkning på forholdet uansett (Marten 2017a, 135).

Partnership for peace programmet var utformet på en måte som ville åpne for et bredt Europeisk forsvarssamarbeid. Målet var at Pfp ville villate Russland og andre stater i Øst- og Sentral-Europa å samarbeide med NATO, som over tid ville føre til at de så på NATO som en samarbeidspartner, og ikke fiende. Dette var gjort ved at det mer statene beveget seg i en demokratisk retning, det mer inkluderende og omfattende ville forsvarssamarbeidet bli utviklet (Marten 2017a, 154).

Dette viser til to viktige poenger om Russlands opprinnelige reaksjon til NATOs utvidelse: 1. først generalsekretær Gorbachev, og etterfølgeren hans president Jeltsin, mente ikke at Russland var truet av NATO-alliansen. Disse lederne ville derimot jobbe med, og samarbeide med NATO, med et langsiktig håp om at NATO til slutt kunne omstilles til en ny sikkerhetsstruktur for det nye Europa. 2. Det var tydelig for Russland at deres tidligere Warszawapakten-allierte var mistet lenge før NATO ble utvidet. Russlands buffer-stater var borte, og NATO i seg selv hadde ingen rolle i dette (Marten 2017a, 141).

Ettersom Russland hadde mistet internasjonal innflytelse, så ønsket de at NATO skulle sette seg under tilsyn fra en ekstern organisasjon som Russland hadde innflytelse i, dette ville da hovedsakelig vært *the Organization for Security and Co—Operation in Europe (OSCE)*. OSCE er verdens største sikkerhetsorienterte mellomstatlige organisasjon, med medlemmer fra Nord-Amerika, Europa, og Asia, den har sitt utspring fra *the Conference on Security and Co-Operation in Europe (CSCE)* i 1975. OSCE jobber for våpenkontroll, stabilitet, fred, menneskerettigheter, og demokrati.

Russland har en rolle i OSCE og kunne da vært med på å påvirke sikkerhetsstrukturen i Europa, hvis NATO hadde satt seg under OSCE sitt tilsyn. Gjennom 90'-tallet prøvde Russland forgjeves å sette OSCE i spissen for Europa sin nye sikkerhetsstruktur, blant annet for å forhindre Russisk isolasjon i Europa (Crump 2019, 24). Dette var et nytteløst forsøk. NATO, med USA i spissen, ville ikke risikere å potensielt bli stoppet av Russland for å utøve mandatet sitt. Tyskland og Nederland prøvde å fremme OSCE ved å lansere *OSCE first* uttrykket i 1994, men USA slo ned på dette forsøk de lanserte *NATO first* doktrinen i 1994, som fikk gjennomslag og opprettholdt NATO som den dominerende parten for Europeisk sikkerhetsstruktur (Crump 2019, 24).

OSCE var derfor ikke realistisk, men det var andre samarbeidsmuligheter mellom NATO og Russland på denne tiden. En mulighet som fikk fokus, dog litt for sent til å gjøre en reell forskjell, var ideen om at *Partnership for peace* programmet kunne ha bremsset NATO-utvidelsen. Dette var et reelt alternativ som ble diskutert i NATO og USA i 1994, på dette tidspunktet var det tidlige samtaler med Tsjekkia, Ungarn, og Polen om NATO-medlemskap var en potensiell mulighet. *Partnership for peace* programmet fikk derimot ikke samme tverrpolitiske støtte i USA som NATO-utvidelsen gjorde, i tillegg til at den ikke ble fremmet like sterkt av de Østeuropeiske og Sentraleuropeiske statene.

Det er også usikkert hvor mye en bremsing av utvidelsen ville har påvirket Russlands statusoppfattelse (Marten 2017a, 152). Hva som er sikkert derimot er at *Partnership for peace* programmet kunne ha ledet til å dypere samarbeid mellom NATO og Russland, noe det i starten gjorde. Manglende forpliktelse derimot fra begge sider gjorde at dette aldri utviklet seg mer.

Selv om Russland ble medlem i *Partnership for peace* programmet så var det de samme uenighetene som gjenstod, nemlig NATO-utvidelsen. NATO prøvde å utvise skjønn ovenfor Russland i forhold til utvidelsesprosessen, blant annet ved å vise til at utvidelsen ikke inkluderte utplassering av tropper eller atomvåpen på nye medlemmers territorier. Dette var nedfelt i *The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* traktaten fra 1990 (OSCE 1990), og *The NATO-Russia Founding Act* fra 1997 (NATO 1997a). Disse punktene ble vektlagt ovenfor Russland under utvidelsesrundene til NATO, som en slags avspenningsmetode. Dette var et forsøk på å forsikre Russland om at de ikke hadde intensjoner om å provosere Russland med utvidelsen. Russland derimot, oppfattet aldri denne

tanken, deres syn var enkelt i den forstand at Russland hadde ingen midler for å stoppe NATOs utvidelse og at NATO fortsatt ønsket militær overlegenhet i Europa (Rühle 2014, 5).

Forsøk nr. 1 viser altså at det var ulike forsøk på samarbeid i de første årene etter den kalde krigen, men disse var ikke utfyllende nok til å gjøre en forskjell. Oppløsningen til Sovjetunionen hadde muligheten til å bli et *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland, noe som det lenge så ut til at det kunne bli, men historien viser at dette ikke var tilfellet. I dag er NATO og Russland igjen betraktet som fiender, så oppløsningen til Sovjetunionen har i den grad erstattet NATO sin opprinnelige fiende kun i navn.

På Russland sin side er det tydelig at landet har vært påvirket av *stivhengighet*. Analysen av senere forsøk vil vise at Russlands bekymring har vært tap av internasjonal makt og status. Russland sine handlinger kan derfor bli sett i lys av Russlands *stivhengighet* i forhold til ønsket om internasjonal makt og innflytelse. Russlands tap av innflytelse begynte med oppløsningen til Warszawapakten i 1990, og var dermed uavhengig av NATO sin utvidelse, som først ble en potensiell mulighet i 1993 og utover.

Det var altså NATO-utvidelsen og effekten dette sendte gjennom Europa og verden som var årsakene til hvorfor forsøk nr. 1 ikke ble utviklet. *Partnership for peace* programmet hadde også mulighet til å bli et *kritisk veikryss* for NATO og Russland, men allerede for Russland var medlem signaliserte de gjennom utsettelsen av medlemskapet sitt at forpliktelsen og ønsket egentlig ikke var der. Hadde NATO og Russland sitt forhold blitt videre utviklet gjennom *Partnership for peace* programmet ville dette bli sett på som et *kritisk veikryss* i dag, men andre historiske hendelser som vil bli diskutert senere viser at dette ikke var tilfellet.

Allikevel så viste tiden etter oppløsningen til Sovjetunionen at det var et reelt ønske om samarbeid, men ulike faktorer som nevnt ovenfor sørget for at disse aldri utviklet seg. I praksis var det lite som endret seg siden den kalde krigen, Russland var fortsatt sett på som fienden til NATO, selv om et mer utviklet samarbeid var ønsket.

Kapittel 4.0 Forsøk Nr. 2 – NATOs utvidelse og opprettelsen av The Permanent Joint Council

NATO-utvidelsen fortsatte å være grunnen til hvorfor NATO og Russland ikke utviklet forholdet sitt mer enn. Russlands bekymringer over NATO-utvidelsen var i tillegg et debattert tema i interne NATO-diskusjoner. Ikke alle Europeiske regjeringer var overbevist om at utvidelsen av NATO var ønskelig, spesielt siden den ville skade forholdet til Russland. Selv i USA var meningene varierte. Da utvidelsen var et faktum og Russland innså dette, så ønsket de en legalt bindende traktat som ville begrense NATOs tilstedeværelse i territoriet til nye medlemmer og en avtale om at tidligere sovjetrepublikker ikke kunne bli innlemmet i alliansen (Forsberg og Herd 2015, 45). Forsøk nr. 2 begynner derfor i 1997 med *The NATO-Russia Founding Act*.

4.1 NATO og Russland er ikk lenger fiender - The NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between The North Atlantic Treaty Organization and the Russian Federation

NATO ønsket derimot ikke å skremme Russland med utvidelsen, og fra tidlig 90'-tallet av ble det utarbeidet forslag til en avtale mellom NATO og Russland. Dette førte til *the NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security* fra 1997. Denne avtalen satte premissene for samarbeidet og samhandlingen, i tillegg til at den skulle fungere som et utgangspunkt, i tillegg til å gi retningslinjer for samarbeidet mellom NATO og Russland. Avtalen skulle sørge for at det ble bygget opp tillit mellom NATO og Russland, i tillegg til at den skulle prøve å skape en fellesskapsfølelse mellom partene. Avtalen la opp til konsultasjon og samarbeid, i tillegg til å veilede forholdet ved eventuelle ulikheter gjennom opprettelsen av *The Permanent Joint Council*.

Dette var derimot en politisk avtale, og ikke en bindende traktat, men i avtalen så forpliktet NATO seg til å heller bruke forsterkninger, kontra permanente utplasseringer av styrker, på territoriet til tidligere Warszawapakten medlemmer. I avtalen forpliktet også Russland seg til å vise begrensninger i utplasseringer av styrker i Europa, dette gjaldt da spesielt utbryterrepublikken Transnistria i Moldova, og Sør-Ossetia i Georgia (NATO 1997a og Deni 2017). Det viktigste fra avtalen derimot var at NATO og Russland ikke lenger var fiender. Russland hadde frem til dette vært den åpenbare fienden til alliansen, men med *The NATO-Russia Founding Act* så ble dette fjernet.

Avtalen setter også opp til et nærmere militært samarbeid mellom NATO og Russland, i tillegg til dialog og diskusjon framfor absolutte standpunkter. Avtalen setter også en rekke premisser og punkter for hvordan potensielle ulikheter mellom NATO og Russland skal løses, og gjennom hvilke kanaler og forum disse potensielle konfliktene skal løses. Avtalen er delt inn i 4 seksjoner: I, *Principles*, II, *Mechanisms for Consultation and Cooperation, The NATO-Russia Permanent Joint Council*, III, *Areas for Consultation and Cooperation*, og IV, *Political-Military Matters* (International Legal Materials, 1997). Disse fire seksjonene er delt inn i ulike underseksjonene igjen. Under disse er det spesifisert hvordan mulige konflikter og uenigheter skal håndteres.

Russland ønsket helst en bindende traktat, men dette kravet nektet NATO å gå med på, dette førte til at Russland i hvert fall ønsket en avtale med NATO for å kunne ha noe påvirkning på utfallet til NATO-utvidelsen (Trening-Straussov 1999, 2).

The NATO-Russia Founding Act førte også til opprettelsen av *The Permanent Joint Council*, som var det praktiske forumet for konsultasjon og samarbeid mellom NATO og Russland. Dette rådet var selve grunnmuren i *The Founding Act*, og var ment til å være bærebjelken i NATO-Russland forholdet. NATO og Russland ble derimot ikke enige om de konkrete arbeidsoppgavene til rådet, og endte derfor opp med en hybridversjon ingen av partene egentlig var fornøyd med (Trening-Straussov 1999, 2). Denne hybridversjonen var hovedsakelig ulikhetene i punktene nedfelt. Russland ønsket en bindende traktat, hovedsakelig med en form for påvirkningsmyndighet, mens NATO ønsket full råderett over sitt eget mandat og over sin egen organisasjon, men ønsket i tillegg til at Russland skulle følge NATO sitt eksempel og NATO sine verdier.

The NATO-Russia Founding Act endte derfor med en mellomversjon hvor potensielle konflikter og ulikheter skulle bli tatt gjennom *The Permanent Joint Council*, men Russland fikk ingen egen beslutningsmyndighet eller påvirkningsmyndighet over NATO sine beslutninger. Russland ble heller ikke pålagt å følge NATO sine verdier eller normer.

Dette førte til at *The Permanent Joint Council* manglet et hovedkvarter og et permanent sekretariat. Forhandlingene i rådet mellom NATO og Russland var sjeldent reelle forhandlinger. Det kom av at det var et asymmetrisk operasjonsutgangspunkt for forhandlingene i utgangspunktet. Russland ble møtt med en samlet posisjon fra NATO og kunne kun forhandle med NATO som en felles enhet i *The Permanent Joint Council*

forhandlingene. Hvis NATO kom med motsigelser, så måtte NATO trekke seg tilbake for å diskutere disse, for så igjen presentere Russland med en ny samlet posisjon. Rådet forvandlet seg derfor fort til et rent uformelt forum, og Russland fant raskt ut at de vant mye mer på å forhandle med NATO-medlemmene på individuell basis utenfor rådet (Trening-Straussov 1999, 3).

Da Putin tok over som president i 1999, og vant det påfølgende valget i 2000, så gjorde utfordringer innenriks i Russland at Putin så på et samarbeid med Vesten og det internasjonale samfunnet som essensielt for videreutviklingen til den Russiske staten (Smith 2008, 5). Et reelt alternativ (og en strategi blant enkelte i Clinton-Administrasjonen) var at *Partnership for peace* programmet kunne ha blitt et midlertidig alternativ til NATOs utvidelse. Målet var at *Partnership for peace* programmet ville tillate Russland og andre Østeuropeiske stater å samarbeide med NATO, som over tid ville føre til at de så på NATO som en samarbeidspartner og ikke fiende (Marten 2017a, 154). *Partnership for peace* programmet var designet som et tverrnasjonalt militært samarbeid, som ville tillate et Europa-bredt forsvarssamarbeid, hvis Russlands demokratiske utvikling beveget seg framover, uten å skade NATOs kjernefunksjoner (Marten 2017a, 154).

USAs president Clinton og Russlands president Jeltsin signerte *The NATO-Russia Founding Act* på NATO sitt toppmøte i Paris 27. mai 1997 (NATO 1997b). Hovedpunktene i *The NATO-Russia Founding Act* var at Russland ikke lenger ble sett på som en fiende av NATO, i tillegg til at NATO skulle fortsette mandatet sitt med selvforsvar, men så langt det lot seg gjøre, så skulle alliansen unngå å utplassere militære tropper, våpen, og utstyr i tidligere Warszawapakten medlemsstater, som potensielt ble medlem i NATO, i tillegg skulle Russland vise begrensninger på utplasseringen av tropper i utbryterrepublikkene Transnistria (Moldova) og Sør-Ossetia (Georgia) (Nordquist 1998, 1).

Målet med *The NATO-Russia Founding Act* var å oppmuntre Russland til å akseptere NATOs utvidelse gjennom framhevelsen av Russlands viktighet for den europeiske sikkerheten. Dette ga Russland en stemme i NATO, men ingen vetomyndighet over beslutninger, som blant annet utvidelse (Nordquist 1998, 1). Forholdet mellom NATO og Russland var anstrengt fra starten av, som ble spesielt tydelig da under og etter NATO-toppmøte i Washington 23-24. april 1999 (se *appendiks 2.0*). NATO godkjente nå bruken av militære styrker uten et FN eller *Organization for Security and Co-Operation* (OSCE)-mandat, noe som fjernet det

fredsbevarende aspektet til NATO. Fra Russland sin side virket det som at NATO fortsatt ønsket militær overlegenhet i Europa (Forsberg og Herd 2015, 45).

Under NATO sitt toppmøte 8-9. juli 1997 i Madrid (*se appendiks 2.0*) ble det vedtatt at utvidelsen skulle inkludere Estland, Latvia, Litauen, Polen, Ungarn, og Tsjekkia. Etter toppmøtet fikk disse statene formelle invitasjoner til å begynne tiltredelsessamtaler til NATO. President Clinton unnskyldte dette med at *The NATO-Russia Founding Act* fra samme år hindret NATO i å utplassere militære tropper og våpen i tidligere Warszawapakten-medlemsstater, men dette var allikevel lovnader Russland ikke følte seg betrygget av. Dette gjenspeiles igjen i at *The NATO-Russia Founding Act* ikke var en bindende traktat, men heller en gjensidig politisk samarbeidsavtale. Denne avtalen hadde gjort målet sitt, hvis begge partene fulgte rammevilkårene for avtalen, noe som ikke var tilfellet.

Russland var aldri begeistret for utvidelsen, men bekymringen fra 90'-tallet og Putins første periode som president var ikke at NATO utgjorde en militær trussel mot Russland. Det var frykten for at Russland ville bli kuttet fra avgjørende sikkerhetsbeslutninger og bli isolert fra Vesten, og at dette vil øke den allerede økende ekstreme nasjonalismen i Russland (Marten 2017b, 10). Dette ble tydelig med Kosovokrigen som kom i 1998.

4.2 Kosovokrigen: Veiskillet, bekreftelsen på Russlands tap av internasjonal innflytelse

Kosovo var del av Serbia, innenfor det tidligere Jugoslavia. Kosovo sin befolkning bestod av en majoritet etniske Albanere, og deres territorium har vært omstridt mellom Serbere og Albanere i generasjoner. Før 1989 nøt Kosovo en relativt høy grad av autonomi i Jugoslavia, men valget av Slobodan Mulosevic som president endret dette. Kosovo sin autonomi ble fjernet og området ble satt under direkte kontroll av Belgrad. Dette førte til organiserte protester hvor tusenvis av Albanere krevde rettssikkerhet og ytringsfrihet. Albanere og Serbere i Kosovo var isolert og separert fra hverandre. Situasjonen eskalerte til voldelige sammenstøter mellom Albanske og Serbiske militære, samt politistyrker (Spasov 2014, 23).

I september 1998 godkjente FNs sikkerhetsråd resolusjon 1199 som fordømte alle voldshandlinger av aktører, i tillegg til terrorisme, som midler for å oppnå politiske mål. I oktober 1998 ble resolusjon 1203 godkjent som krevde en øyeblikkelig våpenhvile, og utplasseringen av observatører fra *The Organization for Security and Co-Operation in Europe*. Til tross for dette eskalerte situasjonen ytterligere i 1999, og flere voldelige

sammenstøt oppstod. Serbia økte sin militære tilstedeværelse i Kosovo, som førte til at USA ga president Milosevic et ultimatum om full våpenhvile, noe han ikke etterfulgte (Spasov 2014, 24).

23. mars 1999 begynte NATO operasjonen *Allied Force* i tidligere Jugoslavia. NATO gjennomførte flyangrep mot Serbiske styrker, uten et FN godkjent mandat fra sikkerhetsrådet. Russland og Kina la ned veto i sikkerhetsrådet mot innblanding, som NATO ikke tok hensyn til (Spasov 2014, 27). NATO hevdet at de handlet etisk for å beskytte den Albanske befolkningen, men også med bakgrunn i at USA ønsket å styrke innflytelsen sin på Balkan. Russland så på den USA-ledede NATO-innblanding i Kosovo som en utvidelse av USA sin innflytelse i regionen, en region som historisk har vært dominert av russisk innflytelse (Spasov 2014, 29). Russland var i en problematisk situasjon da Serbia var regnet som en alliert av Russland på denne tiden, allikevel hadde ikke Russland den politiske slagkraften som skulle til for å stanse NATO (Marten 2017b, 11).

NATOs operasjon i Kosovo var uten et godkjent FN-mandat, noe som førte til splittede forhold med Russland. Denne gangen viste NATO at de ikke lenger respekterte en av de siste internasjonale innflytelseskanalene Russland hadde, veto-makten deres i FNs sikkerhetsrådet (Marten 2017b, 11). Som en respons på operasjonen så frøs Russland alle relasjoner med NATO fra starten på 2000-tallet (Forsberg og Herd 2015, 45-46). Rent juridisk så brøt NATO altså både internasjonal lov og Serbia sin suverenitet, da Kosovo var en del av landet. Russland så på dette med frykt for at NATO på et senere tidspunkt kunne blande seg i en intern konflikt, igjen uten et sikkerhetsråd godkjent mandat, Russland fryktet var at NATO potensielt kunne blande seg inn i en konflikt internt i Russland (Spasov 2014, 27-28).

Kosovokrisen viste også de første tegnene på misnøye og uenigheter internt i NATO, nemlig alliansens mandat. NATOs operasjon gikk vekk fra det opprinnelige målet om selvforsvar, i tillegg ble alliansen testet på hvor langt bort fra Europa man var villig til å blande seg (Hjort 2020). Dette var første gang NATO aktivt gikk inn i en konflikt, som ikke direkte involverte noen av sine medlemmer. Dette var spesielt et betent problem for Russland, da NATO involverte seg i et annet lands innenriksaffærer, uten et godkjent FN-mandat, eller i henhold til sitt eget selvforsvarsmandat.

NATOs militære inngripen i Kosovo-krisen ble tolket av Russland som et geopolitisk kupp. Et kupp av Vesten som var innstilt på å marginalisere Russlands status som internasjonal

stormakt. NATOs missilforsvar i Øst-Europa var under utredning på samme tidspunkt, og dette ble tolket av Russland som et forsøk på å undergrave Russlands atomvåpen- og gjentakelsesangrep-mulighet: en regelrett forstyrrelse av atomvåpen-maktbalansen. Innenriksdebatten i Russland sentrerte seg blant annet rundt konspirasjonsteorier om at vestlige agenter drev politiske omveltninger i nabolandene for å svekke Russland, istedenfor å se på de faktiske grunnene til at nabolandene favoriserer et samarbeid med Vesten fremfor Russland (Rühle 2014, 5-6 og Marten 2017a, 158).

Kosovo-krisen tydeliggjorde Russlands svakhet og ineffektive påvirkning på hva som strategisk skjedde i Europa. Krisen viste også at samarbeidet mellom NATO og Russland via *The Permanent Joint Council* hadde mislykkes. NATO fikk hverken åpne kontorer i Moskva, og russiske politikere i Brussel holdt seg til den russiske ambassaden, kontra å dele kontorer med NATO (Forsberg og Herd 2015, 46). Russland ble til slutt med i NATOs fredsbevarende styrker i Kosovo, men uoffisiell kontakt ble holdt på et minimum, og det ble aldri bygget opp tillit mellom partene.

NATO lot heller ikke Russland på noen måte påvirke NATO sine beslutninger gjennom *The Permanent Joint Council*. Fra Russisk side var medlemskap i dette rådet og deltakelse i *Partnership for peace* programmet kun en formalitet, og det tjente heller en instrumental verdi ved at de kunne demonstrere sin misnøye med NATO ved å gå ut av disse formene for samarbeid (Forsberg og Herd 2015, 46).

4.3 Hvorfor endte forsøk Nr. 2?

Det første store tilbakefallet i forholdet mellom NATO og Russland kom rett før slutten på 1999. Det er derimot flere viktige faktorer som bidro til dette sammenbruddet, Kosovokrigen alene var ikke det som endte forholdet, men dette var klimakset i tilbakefallet.

Først og fremst var Russland bekymret for NATO sin geografiske utvidelse. Dette er tydelig i Russland sine sikkerhetsstrategier og trusselvurderinger. I hvor stor grad Russland oppfattet NATO sin utvidelse som en direkte militær trussel, er til vurdering. Russland ble lovet av NATO at de ikke ville utnytte Russlands svekkede militære evne etter Sovjetunionens fall. Russland generelt på denne tiden hadde flere utfordringer innenriks som trengte oppmerksomhet. Hovedsakelig økonomisk nedgang, korrupsjon, infrastruktur, og endringen fra Sovjetunionens autokratiske styresett til demokrati.

Russlands president Jeltsin så at med Berlin murens fall i 1989 og oppløsningen av Sovjetunionen i 1991, som innebar en endring i maktstrukturen i Europa. Russland måtte derfor kjempe for å ikke bli tilsidesatt i de avgjørende beslutningene om sikkerhetsmiljøet til Europa. President Jeltsin og utenriksminister Kozyrev mente selv at utvidelsen kunne lede til en isolering av Russland, så hvorfor president Jeltsin godkjente Polen som NATO-medlem allerede høsten 1993 er et interessant spørsmål, det russiske parlamentet og det russiske militæret så også på utvidelsen som en direkte trussel mot Russlands sikkerhet (Smith 2008, 2).

Russland hadde derimot ikke lenger den maktstatusen og innflytelsen de hadde hatt som Sovjetunionen, og hvorvidt Russland hadde noen som helst reell sjansen til å stoppe NATO-utvidelsen er også en viktig bemerkning. Så fra 1993 var Russland forberedt på at NATO ville utvidede seg til hvert fall Polen, men i 1994 prøvde NATO å motvirke denne ulikheten gjennom *Partnership for peace* programmet.

Partnership for peace programmet fra 1994 var en mulighet for å bremse NATO-utvidelsen, noe Russland ville ha nedfelt i en formell avtale eller traktat. Dette fikk de ikke, men Russland fikk en spesiell + 1 status i *The North Atlantic Council* våren 1995, noe ingen andre medlemmer i *Partnership for peace* programmet hadde. *The North Atlantic Council* er NATO sitt øverste beslutningsorgan som i 1995 inkluderte de 16 medlemmene i alliansen, i tillegg til +1 for Russland (Smith 2008, 3). Russland fikk ingen beslutnings- eller vetomyndighet, men de fikk en plass rundt diskusjonene og kunne komme med innspill.

Da Russland ble med i *Partnership for Peace* programmet i 1994 / 1995 derimot, så ble flere i den russiske administrasjonen etterlatt med inntrykket av at NATO ikke ville utvide seg i det hele tatt, at det stoppet med gjenforeningen til Tyskland i 1990. Etter dette så hadde Russland følgende krav for NATO-utvidelsen: ingen utplasseringer av atomvåpen eller kampstyrker på territoriet til nye medlemsstater. NATO godtok begge kravene i *The NATO-Russia Founding Act* fra 1997 (Smith 2008, 3). Avtalen ledet til opprettelsen av *The Permanent Joint Council* et forum som, som nevnt tidligere, tillot NATO-politikere og Russiske politikere å diskutere, forhandle, og komme til løsninger på sikkerhetsutfordringer mellom NATO og Russland. Russland ble også invitert til å opprette kontorer hos NATO, hvor president Jeltsin til gjengjeld godkjente første runde av utvidelse til Polen, Tsjekkia, og Ungarn i 1997, for opptak i 1999 (Smith 2008, 4 og Hicks et al. 2017, 30).

Dette førte derimot til at flere i administrasjonen i Russland oppfattet dette som et brudd på de vestlige forpliktelsene og et regelrett avtalebrudd fra NATO sin side (Rühle 2014, 3).

Russiske politikere hadde med *Partnership for Peace* programmet, *The NATO-Russia Founding Act*, og *the Permanent Joint Council*, fått inntrykket av at NATO ikke ville utvide seg allikevel. Russland så på disse avtalene og forumene som bekreftelser på at NATO-utvidelsen var stanset. Dette er sentralt for bakgrunnen under forsøk nr. 2 til hvorfor det ble et tilbakefall i samarbeidet mellom NATO og Russland.

President Jeltsin og utenriksminister Kozyrev hadde nemlig fått gjennom en privat avtale med president Clinton og NATO. President Jeltsin godkjente første runde av NATO-utvidelsen, så langt NATO ventet med å kunngjøre utvidelsen til *etter* det Russiske presidentvalget i juli 1996. NATO utsatte uttalelsen, president Jeltsin vant presidentvalget (det trengtes riktignok 2 runder da Jeltsin ikke fikk majoritet i runde 1), og NATO holdt sin del av avtalen (Marten 2017a, 153). Denne avtalen visste ikke resten av regjeringsapparatet eller den Russiske befolkningen om. Det var kun et knippe betrodde mennesker i den innerste sirkelen til president Jeltsin og utenriksminister Kozyrev som kjente til avtalen (Marten 2017a, 153).

Følgende tanke i Russland rundt NATO-Russland forholdet var at hvis NATO og Russland ikke lenger var fiender, noe som var formelt nedfelt i *The NATO-Russia Founding Act*, hvorfor trengte da NATO å utvide seg østover, mot Russland sine grenser. Noe som er interessant er de russiske reaksjonene på den fjerde NATO-utvidelsen. Disse reaksjonene varierte i stor grad. En viktig bemerkning er at innenriks-Russland var preget av kaos, korrupsjon, uorganiserte ledere, ansvarsfraskrivelse, og generell mistillit. Russland hadde derfor også vanskelig for å danne en samlet opposisjon til NATO-utvidelsen (Marten 2017a, 147). I tillegg var spesielt to faktorer av tidlig 1990-tallets Russland som var bekymringsverdig for vesten:

1), mye av opposisjonen mot president Jeltsin kom fra medlemmer av det gamle kommunistiske Sovjetpartiet og nylige ultra-nasjonalister som hadde motsatt seg Gorbachev sin åpningspolitikk fra begynnelsen av. Innen 1992 var russere mer opptatt av at Russland måtte gjenreise sin status som en global stormakt og den utenrikspolitiske linjen fulgte deretter, selv om det gikk på bekostning av forholdet til andre stater. Dette skiftet derimot kom før NATO-utvidelse noen gang hadde blitt diskutert seriøst i offentlige sammenhenger (Marten 2017a, 149). I 1993 foregikk det en konstitusjonell krise i den Russiske politikken. Mange Russere mente at mange av innenriks-problemene til Russland kunne skyldes USA og

NATO-politikken, og den pro-Vestlige økonomiske og politiske reformen Jeltsin førte (Marten 2017a, 148). Den konstitusjonelle krisen nådde et lavpunkt i oktober 1993 da Jeltsin oppløste parlamentet og opposisjonslederne prøvde å gjennomføre et kupp. Kuppet ble oppløst av den Russiske hæren, på ordre fra president Jeltsin.

2), Russlands regjering ga heller ikke samlede signaler. Russiske utenriks- og sikkerhets politikere var dårlig organisert, u-koordinerte, offer for krangler innad i Jeltsin-administrasjonen, og ikke koblet til de faktiske realitetene Jeltsin møtte innenriks i Russland. Jeltsin kunne også personlig være svært vanskelig å håndtere (Marten 2017a, 149). Selve spørsmålet om NATO-utvidelse var aldri bredt diskutert innad i den Russiske regjeringen, før etter NATOs uttalelse i desember 1994 om den kommende utvidelsesprosessen. utenriksminister Kozyrev og president Jeltsin handlet gjerne på egenhånd uten å konsultere med hverken sine egne ministre eller sikkerhetsorganer (Marten 2017a, 150). Russlands daværende forsvarsminister så heller ikke på NATO-utvidelsen som en militær trussel mot Russland. Den Russiske militære strategien på det tidspunktet var fokusert på å oppbygge militæret igjen, så et generelt samarbeid med vesten ble vektlagt (Marten 2017a, 150).

Dette viser at det var flere uenigheter mellom NATO og Russland, i tillegg til NATOs utvidelse. Det var altså flere faktorer som spilte inn på tilbakefallet i samarbeidet. Den nasjonalistiske Russiske motstanden begynte i 1990 og endte i oktober 1993 ved bruken av militærmakt, men urolighetene eksisterte fortsatt. Ultra nasjonalister, en forhatt holdning mot Vesten, og Russlands fallende innflytelse internasjonal, var alle variabler som spilte inn lenge før NATOs utvidelse noen gang ble diskutert (Marten 2017a, 160). NATOs territoriale utvidelse var en irritasjon for Russland, men ingen signifikant politiker i Russland hverken trodde eller mente at det utgjorde en direkte militær trussel. De fleste eksperter så ikke på NATOs geografiske utvidelse som en realistisk utfordring militært. Frykten kom fra de mer konstruktive og sosiale identitetene. Hvor fokuset lå på status og nedgang, og en gjentakende form for undertrykkelse, stigmatisering, og flauhet (Marten 2017a, 160).

NATOs utvidende rolle på Balkan, og både NATOs og USAs bruk av flyangrep uten Russlands konsultasjon og godkjenning betydde mer enn NATOs geografiske utvidelse i status-forbehold. Russland ville fortsatt bli sett på som en stormakt, som NATO og USA skulle respektere, men det var nettopp det som ikke skjedde. NATO hadde muligheten til å ignorere misnøyen til Russland, noe de gjorde (Marten 2017a, 160). Ideen om NATO sin infrastruktur og utplasseringen av NATO styrker langs Russland sine grenser er en utdatert

tanke. Rent strategisk så gjør dagens våpensystemer at den fysiske nærheten til NATO i Russlands naboland er av lav militær signifikans, noe som også var gjeldende på 90'-tallet (Rotaru 2020, 36). Dette igjen beviser at NATO sin geografiske utvidelse ikke utgjorde den militære trusselen Russland skulle ha det til å virke som.

Hovedgrunnen for tilbakefallet i forsøk nr. 2 at så lenge Russland ikke fikk innflytelse i de Vestlige eller Europeiske sikkerhetsinstitusjonene, og så lenge de institusjonene ikke underla seg selv til et organ Russland hadde innflytelse i, eller FN, og så lenge Russland var nektet retten til å stemme over bruken av NATO makt, så ville ikke Russland være tilfredsstilt (Marten 2017a, 161). På den andre siden så var ingen av disse alternativene akseptable for NATO, med mindre Russland fulgte i de mer liberal-demokratiske fotsprene til sine Østeuropeiske naboer. Det var tydelig allerede i 1993 at dette ikke ville skje (Marten 2017a, 161). Kosovokrigen var selve hendelsen som viste dette i sin tydeligste form mulig. NATO gjennomførte flyangrep i et annet land, i en konflikt hvor Russland la ned veto mot NATO sin innblanding, NATO-utvidelsen var bare nok en faktor som viste hvordan Russland gjennomgående mistet innflytelsen i Europa.

Bakgrunnen for Russlands reaksjon var altså påvirket av nasjonalister i Russland som var sterkt imot Sovjetunionens leder Gorbachev sin politikk, og som generelt var misfornøyde over oppløsningen til Sovjetunionen, og videre mer misfornøyde over president Jeltsin sin liberaliserende periode. Nasjonalistene krevde at statslederne skulle holde på Russlands symbol som en supermakt i verden. NATOs geografiske utvidelse økte uten tvil misnøyen til russiske nasjonalister, men utviklingen blant de russiske politiske og militære lederne var ikke en konsekvens av NATOs geografiske utvidelse.

Oppsummert så er det flere faktorer som førte til Russlands reaksjon og tilbakefallet til forsøk nr. 2, men det var en samlet konsekvens av utvidelsen av NATOs militære oppdrag, bruken av NATO-flyangrep, med eller uten FNs sikkerhetsråd godkjenning i Kosovo, og operasjoner som strakk seg forbi alliansen mandat. NATO sin bombing av Serbiske mål i det tidligere Jugoslavia var en direkte ignorering av Russlands internasjonale status, da Russland hadde lagt ned veto i FNs sikkerhetsråd mot NATO sin innblanding. NATO ignorerte altså den siste og viktigste internasjonale påvirkningskanalen Russland hadde igjen etter stormaktstatusen forsvant med oppløsningen til Sovjetunionen. Som nevnt var det en samling av flere faktorer, men betydningen bak NATO sin ignorering av Russlands veto i sikkerhetsrådet hadde stor mental konsekvens. Den viste i praksis Russlands svekkede

internasjonale innflytelse, men viktigst så viste det også at Russland ikke lenger var en del av forhandlingene og diskusjonene om sikkerhetsstrukturen i Europa.

The NATO-Russia Founding Act er muligens den hendelsen som i dag kan bli betraktet som et *kritisk veikryss* i NATO-Russland forholdet. Dette er avtalen som skulle sette premissene for samarbeid, som partene til tider har holdt seg til, men både NATO og Russland har siden 1997 brutt de ulike punktene i *NRFA*. Dette er likevel referansepunktet som NATO og Russland alltid vender tilbake til, og som begge siden bruker som et politisk virkemiddel når de kriticere hverandre for ulike handlinger som de mener er provoserende, allikevel forholder de seg ikke i praksis til avtalen. I tillegg står Kosovokrigen som et sentralt punkt i tilbakefallet til forsøk nr. 2.

NRFA og *The Permanent Joint Council* var begge hendelser som kunne utviklet samarbeidet, og som på den tiden var det lengste NATO og Russland kom i utviklingen. Dette var hendelser som hadde en positiv effekt på forholdet, men Kosovokrigen satt en effektiv stopp på dette og på forsøk nr. 2. Kosovokrigen blottstilte Russlands tapte internasjonale innflytelse og maktstatus. NATO ignorerte Russlands motsetninger mot innblanding, og kunne dermed bli sett på som et *kritisk veikryss* til det negative for utviklingen i NATO-Russland forholdet.

Russland visste at den gjensidige atomvåpen trusselen hindret NATOs angrep fra å bli brukt mot dem, men så allikevel på NATO-utvidelsen og Kosovokrigen som et symbol på Russlands globale reduserte innflytelse. Russland sørget over sin forminskede status, mer enn den reelle frykten for den faktiske militære sikkerhetstrusselen som NATO utgjorde (Marten 2017a, 137-138). Disse faktorene samlet er grunnen til tilbakefallet i NATO og Russland sitt andre samarbeidsforsøk. Det tok derimot ikke lang tid før NATO og Russland prøvde på nytt, noe som skjedde allerede tidlig i 2000.

Kapittel 5.0 Forsøk Nr. 3 – krigen mot terror og The NATO-Russia Council. NATO og Russland finner en felles fiende

Fra og med 31. desember 1999 var Vladimir Putin midlertidig president etter at tidligere president Jeltsin gikk av uventet. I mars 2000 besøkte den daværende Britiske statsministeren Tony Blair president Putin i Moskva. President Putin vant deretter det russiske presidentvalget 26. mars 2000, og statsminister Blair sitt besøk tidligere i måneden hadde en positiv påvirkning på Putins kampanje og sjanse for seier. President Putins seier ble det sett på som en endring i det Russiske samfunnet. 1990-tallet i Russland var, som nevnt tidligere, preget av den dårlig økonomi, dårlig lederskap, mye korrupsjon, og mer.

President Putin gjorde sitt for å rydde opp i disse problemene, noe som gjorde at han ikke hadde mulighet til å stille like sterke krav i internasjonale forhandlinger som lederne av Sovjetunionen kunne. Han ble derfor nærmest sett på av Vestlige ledere som et generasjonsskifte, og et symbol på forandringen Russland trengte for å forme et utviklet forhold til Vesten.

De to faktorene som drev utviklingen i NATO-Russland forholdet etter Kosovokrigen var president Putins fokus på Russlands strategiske interesser, dette kom da han ble president i 2000, og følgende etter terroristangrepet i USA 11. September 2001.

20. februar 2001 besøkte daværende NATO-generalsekretær George Robertson Moskva og møtte president Putin. Møtet vektla strategiske forskjeller mellom NATO og Russland, men forholdet mellom dem var betraktelige bedre (Polikanov 2001, 68). I juni 2001 ble det holdt et toppmøte mellom USA og Russland i Slovenia, referert til som *Bush-Putin-toppmøte*, her oppstod det et personlig vennskap mellom de to presidentene, og forholdet mellom NATO / USA og Russland bedret seg betraktelig på grunn av dette. President Bush og president Putin hadde blitt personlige venner, president Putin besøkte president Bush i oktober 2001 etter terroristangrepet i USA 11. september 2001 (9/11) (Goldgeier & McFaul 2002, 317).

Kjernen i president Putins utenrikspolitiske agenda var å utvikle forholdet til Vesten som et middel for å styrke den Russiske staten. NATOs utvidelse var ikke lenger sett på som en trussel av Russland (Forsberg og Herd 2015, 46-47). Terroristangrepet 11. September på USA demonstrerte at sikkerhetsmiljøet hadde endret seg, og den internasjonale terrortrusselen var like stor for USA som for Russland. Dette var en felles fiende NATO og Russland nå endelig

kunne samarbeide mot. Det ble holdt et møte i *The Permanent Joint Council* 13. september 2001 hvor de uttrykte et ønske om en samlet kamp mot terrorisme (Forsberg og Herd 2015, 47). NATO og Russland hadde nå funnet en konkret fiende som begge måtte bekjempe. Internasjonal terrorisme var en like stor trussel for NATO, som det var for Russland.

Etter 9/11 stod president Putin offentlig og erklærte sin støtte til USA, samt kampen mot internasjonal terrorisme. President Putin hadde flere motiv, en, frykten for internasjonal terrorisme var reell, to, Putin ville bruke denne muligheten til å koble Russland til Vesten, i tillegg ville han rettferdiggjøre den pågående andre krigen i Tsjetsjenia i tråd med krigen mot terror. Tre, Putin ønsket at Vesten ville integrere Russland sterkere inn i den nye verdensordenen (Smith 2008, 6). Russlands villighet til å fornye samarbeidet og partnerskapet førte til en fundamental institusjonell endring, som resulterte i opprettelsen av *The NATO-Russia Council (NRC)* i 2002, som etterfølgeren til *The Permanent Joint Council*. *The NATO-Russia Council* ble opprettet 28. mai 2002 på NATO-Russland toppmøte i Roma, dette ble opprettet for å håndtere sikkerhetsproblemer og samarbeidsprosjekter mellom NATO og Russland (Aronsson & O'Donnell, 2012, 50-51).

Russlands krav var at medlemmene i NATO fulgte internasjonal lov, FNs mål, og *The Helsinki Final Act* fra 1975, som omhandler menneskerettigheter, pressefrihet, miljø, og avståelse fra bruk av vold i konfliktløsning (Commission on Security and Co-Operation in Europe 1975). Oppgaven til *NRC* var å koordinere samlede tilnærminger og beslutninger. Dette reflekterte et ønske fra Russisk side om at NATO skulle følge verdiene likhet, gjensidighet, og samarbeid. Russlands symbol som en stormakt ble sakte, men sikkert, gjenopprettet (Forsberg og Herd 2015, 47).

The NATO-Russia Council tillot Russland og NATO medlemmer å møtes som likeverdige på 20, selv om avtalen tillot NATO å trekke seg tilbake til sine 19 medlemmer når NATO og Russland ikke kom til enighet. Det var flere endringer fra *The Permanent Joint Council*, hvor den viktigste endringen var at Russland nå ble invitert til forhandlinger, som likeverdige. I *The Permanent Joint Council* så ble Russland presentert en samlet beslutning fra NATO, hvor Russland kunne komme med mot-forslag, men disse måtte så bli forhandlet innad i NATO, hvor NATO igjen måtte komme til en samlet konklusjon og en ny samlet posisjon til Russland. *The NATO-Russia Council* tillot nå Russland å forhandle med NATO og med separate NATO-medlemmer, før en endelig innstilling ble avgjort.

Praktiske endringer var blant annet at *The NATO-Russia Council* møtene ble ledet av NATOs generalsekretær, utenriks- og forsvarsministere i NATO og Russland ville møtes to ganger i året, mens på ambassadørnivå ville det være månedlige møter. *The NATO-Russia Council* utvidet samarbeidsområdene mellom NATO og Russland, dette gjaldt nå i tillegg energi, sikkerhet, Kosovo, hindre spredningen av masseødeleggelsesvåpen, og flere. Totalt 17 komiteer og ekspertgrupper ble etablert. Det endret derimot ikke NATOs sikkerhetsforhold til Russland, som forble det samme (Smith 2008, 7), det var derimot høydepunktet i forholdet mellom NATO og Russland både før og etter oppløsningen til Sovjetunionen.

Det nye forholdet overlevde selv strategiske ulikheter og forskjeller som blant annet kom i form av Irak-krigen i 2003, Roserevolusjonen i Georgia i 2003, og Oransjerevolusjonen i Ukraina i 2004. Russland ønsket en autokratisk bakgård, og fryktet at demokratiske revolusjoner i disse statene potensielt kunne spre seg til Russland (Forsberg og Herd 2015, 48). Da president Putin ble gjenvalgt som president i 2004, så undergikk NATO-Russland forholdet et antall endringer. I president Putins andre presidentperiode (2004-2008) var han mye mer komfortabel med å utfordre både Vesten og spesielt USA. Samtidig hadde økende olje- og gasspriser ført til at Russlands økonomi var på bedringens vei, noe som gjorde at populariteten hans økte betraktelig (Smith 2008, 8). Dette ga president Putin større handlingsrom enn under hans første presidentperiode (2000-2004).

The NATO-Russia Council holdt møte en gang i måneden og NATO prøvde å ha en åpen dialog før møtet, slik at Russland kunne komme med innspill og alle potensielt kunne bli enige. «Det er bedre å være 20, enn 19 + 1». 19 representerte medlemmene i NATO, mens Russland var +1. I realiteten derimot var ulikheten mellom *The Permanent Joint Council* og *The NATO-Russia Council* kun symbolsk. Russland hadde ikke veto på NATOs beslutninger, som betydde at hvis møtene i *The NATO-Russia Council* ikke kom til enighet eller konsensus, så kunne alltid NATO gå tilbake til formatet av de faste 19 medlemmene i alliansen (Forsberg og Herd 2015, 48).

NATO viste større samarbeidsvilje ovenfor Russland i *The NATO-Russia Council*, men Russland sin innflytelse var fortsatt liten. Russland stod fortsatt ikke med vetomakt, eller en betydelig påvirkning ovenfor NATO sine beslutninger, så i realiteten var Russland fortsatt utelukket fra beslutningene og avgjørelsene rundt Europas sikkerhetsmiljø.

Videre utover i de tidlige 2000-årene så begynte Russland igjen å uttrykke misnøye mot utvidelsen, spesielt NATOs 5. utvidelsesrunde (*se appendiks 1.0*), som blant annet inkluderte de Baltiske statene, irriterte Russland. Russland mente at disse burde bli med i *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE)* traktaten, som ble signert 19. november 1990, mellom NATO og Sovjetunionen. Den er i enkelte sammenhenger referert til som *hjørnesteinen* i Europeiske sikkerhet.

CFE-traktaten ble opprinnelig signert for å fjerne Sovjetunionens kvantitative overlegenhet i konvensjonelle våpen i Europa. Dette ble gjort ved at traktaten satt et maksantall på antall tanks, pansrede kjøretøy, tungt artilleri, kampfly, og kamphelikopter, som NATO og daværende Warszawapakten kunne utplassere mellom Atlanterhavet og Uralfjellene. Traktaten ble inngått for å sørge for at ingen av sidene kunne mønstre opp en Blitzkrig-type-styrke, som potensielt kunne ført til bruken av kjernefysiske våpen (Arms Control Association 2017).

The Conventional Armed Forces in Europe traktaten reduserte de konvensjonelle våpnene betraktelig, i tillegg tillot traktaten at begge sider kunne inspirere hverandres våpenlagre og baser, noe som ble gjort ofte av begge sider. Reduseringen i konvensjonelle våpen ble målt ved at statene meldte inn antallene sine fra de ulike kategoriene som nevnt over, i tillegg til inspeksjonene fra motparten. Det var altså stort fokus på *åpenhet* mellom NATO og Sovjetunionen, og deretter Russland og tidligere Warszawapakten-medlemmene, i tillegg til den faktiske reduksjonen i konvensjonelle våpen (Arms Control Association 2017).

I 1999 signerte CFE-medlemmene en utvidelse til den opprinnelige traktaten, dette var for å oppdatere strukturen, blant annet for å reflektere oppløsningen til Warszawapakten og utvidelsen til NATO, i tillegg til enkelte andre forandringer fra den opprinnelige traktaten. Utvidelsen ble kalt *The CFE Final Act*, og skulle opprinnelige tre i kraft da alle 30 medlemmene hadde ratifisert traktaten, men det oppstod utfordringer. Utfordringen med *The CFE Final Act* var at NATO-medlemmer tilbakeholdt ratifiseringen ettersom de krevde at Russland trakk tilbake våpen og styrker fra Georgia og Moldova, i henhold til utvidelsen av traktaten.

NATO nektet å ratifisere utvidelsen av traktaten før Russland hadde møtt disse forpliktelsene. Russland på sin side var misfornøyd med at NATO ikke ville ratifisere utvidelsen, men spesielt misfornøyd fra 2002 ettersom 4 av de nye NATO-medlemmene som ville bli tatt opp

i NATOs 5. utvidelsesrunde (Estland, Latvia, Litauen, og Slovenia), ikke var en del av den originale traktaten. Dette gjorde at disse NATO-medlemmene ikke måtte forholde seg til forpliktelsene fra hverken den originale traktaten, eller utvidelsen av traktaten (Arms Control Association 2017 og Alberque 2016, 10).

Dette førte til en fastlåst situasjon mellom NATO og Russland, ettersom NATO nektet å ratifisere utvidelsen før Russland hadde tilbakekalt troppene sine fra Georgia og Moldova. Russland nektet å gjøre dette før NATO og de nye NATO medlemmene fra den 5. utvidelsesrunden ratifiserte og ble med i den originale CFE-traktaten. Dette førte til et sammenbrudd av traktaten, og i 2007 sluttet Russland å rapportere inn de ulike antallene, og i 2011 sluttet USA å gjøre det samme (Forsberg og Herd 2015, 48 og Arms Control Association 2017).

Da Russland forstod at NATO ikke ville ratifisere CFE-traktaten, så ble fokuset flyttet tilbake til misnøyen mot NATO sin geografiske utvidelse. Innad i det russiske militæret var det fortsatt en generell misnøye og mistillit mot NATO. Russiske forsvarspolitiskere så ikke nødvendigheten av NATO sin utvidelse til blant annet de Baltiske statene i 2004, heller ikke utplasseringen av tropper nær russiske grenser. Topper i det russiske forsvaret stod derfor på uttalelsen om at så lenge NATO utvidet seg, så måtte det russiske forsvaret svare på tilsvarende måte.

NATO på sin side mente at utvidelsen ikke var ment å true Russland, heller ment for å betrygge de nye medlemslandene. I tillegg var det en økende bekymring i NATO over at president Putin beveget Russland lenger bort fra de demokratiske reformene fra 90'-tallet (Forsberg og Herd 2015, 48). NATO-utvidelsen fortsatte derimot å være årsaken til hvorfor NATO og Russland ikke fikk utviklet forholdet sitt, til tross for progresjonen gjort med *The NATO-Russia Council*.

På NATO sitt toppmøte i Bukarest 2-4. april 2008 (*se appendiks 2.0*) ble Albania og Kroatia tilbudt invitasjoner for å bli med i NATO. De kunne nå begynne de formelle tiltredelsesprosessene for å bli med i NATO. Toppmøte var muligens siste sjanse for å gjøre en bedring i forholdet til Russland. Den største utfordringen for Russland var utvidelsen av NATO til Georgia og Ukraina, to stater som søkte tillatelse til *The Membership Action Plan* i 2008 (MAP-programmet), som er forløpet til medlemskap i NATO (Forsberg og Herd 2015,

49). MAP-programmet var en ordning som ble vedtatt på NATO sitt Washington-toppmøte 23-24. april 1999 (*se appendiks 2.0*).

MAP-ordningen ble vedtatt for potensielle medlemmer som skal bli vurdert for opptak til alliansen. Aspirantland til NATO kan bli invitert til MAP-programmet før eventuell invitasjon til NATO, blant annet for å forberede de på eventuell deltakelse i NATO. MAP-programmet viser om aspirantland klarer de forpliktelsene og kravene som deltakelse i NATO krever. Deltakelse i MAP-programmet er ikke en automatisk betydning for at aspirantlandet blir invitert til NATO senere, på samme måte som NATO også kan invitere stater til NATO, uten deltakelse i MAP-programmet (NATO 2020a). Albania og Kroatia måtte ikke gå gjennom MAP-programmet da de ble tilbudt medlemskap i 2008.

Georgia og Ukraina ble ikke tilbudt *The Membership Action Plan* under Bukarest-toppmøte, dette var fordi Tyskland og Frankrike stemte mot. Det krever en konsensus fra alle medlemmene i NATO for at et opptak skal bli godkjent, men i den samlede uttalelsen etter toppmøte ble det uttalt at Georgia og Ukraina vil bli medlemmer av NATO på et senere tidspunkt uansett. Dette viste Russland at vanlige invitasjoner eller MAP-invitasjoner til Georgia og Ukraina ville komme før eller siden. Denne ordlyden betydde mer for president Putin en selve faktumet at Georgia og Ukraina ikke ble akseptert til *The Membership Action Plan*.

Russland var til stede på NATO sitt Bukaresttoppmøte i april 2008 for å diskutere resultatet og de endelige innstillingene, da spesielt NATO-medlemskap for Georgia og Ukraina. President Putins tale var en balanse mellom konfrontasjon og forpliktelse. Russland hadde intet veto, men hvis Georgia og Ukraina ble tilbudt MAP-programmet, så ville Russland gjøre nødvendige tiltak (Forsberg og Herd 2015, 49 og Michta 2009, 372). Møtet resulterte ikke i noen felles uttalelser eller avtaler, og forholdet forble kjølig. I august 2008 brøt Georgiakrigen ut mellom Georgia og Russland, som var *hovedgrunnen* til tilbakeslaget i forsøk nr. 3 mellom NATO og Russland.

5.1 Russland-Georgiakrigen 2008

Utbryterrepublikkene Sør-Ossetia og Abkhasia har hatt relativt stor autonomi fra Georgia siden Georgia ble uavhengig fra Sovjetunionen i 1991. Sør-Ossetia ønsker å bryte med Georgia for å bli en del av Nord-Ossetia, som er en del av Russland. Majoriteten av Sør-

Ossetia sine innbyggere har russisk pass, og den Sør-Ossetiske regjeringen og parlamentet støtter en innlemning med Russland. Abkhasia har en tilnærmet lik grunn som Sør-Ossetia, men forskjellen er at Abkhasia har flere regioner med etniske georgiere. De ulike kravene for selvstendighet har derfor variert noe, men begge har ønsket uavhengighet fra Georgia (Chenoy 2008, 17).

Gjennom 2000 tallet var det en endring i Georgia fra en pro-russisk, til en pro-vesten og spesielt pro-NATO holdning i politikken. Et krav for NATO-medlemskap er at landet det gjelder har full kontroll over landets territorium, dette har ikke vært tilfellet i Georgia, hvor Sør-Ossetia og Abkhasia som nevnt fungerer som uavhengige og autonome republikker. I tidlig august 2008 så sendte presidenten i Georgia Mikheil Saakashvili, tropper til Sør-Ossetia for å ta tilbake kontrollen og innlemme regionen tilbake i Georgia, han håpet at med dette ville Georgia bli tatt opp i MAP-programmet, og senere NATO (Chenoy 2008, 18).

Russland anerkjente Sør-Ossetia sin uavhengighet og satte i gang en militær invasjon for å ta tilbake Sør-Ossetia under påskudd av at det var en fredsbevarende operasjon. Russiske og Abkhasiske tropper åpnet deretter en ny front fra Abkhasia, i tillegg til at Russland gjennomførte en sjøblokkade av Georgia. Russiske fly begynte deretter å angripe mål på territoriet til Georgia, områder som ikke var en del av verken Sør-Ossetia eller Abkhasia. Russiske tropper tok deretter kontroll over disse områdene en begrenset periode. Dette var områder som udiskutabelt var en del av Georgia. Etter 12 dagers kamper ble en våpenhvile inngått og Russiske tropper trakk seg ut av Georgia, men forble i Sør-Ossetia (Chenoy 2008, 17).

Bildet 1.0 Geografisk overblikk over Russland-Georgia krigen fra 2008



(Lomsadze 2019).

5.2 Etterfølgende etter Russland-Georgiakrigen

Som en respons til Russlands invasjon av Georgia, så frøs NATO de fleste militære og politiske samarbeidene med Russland. Russland på sin side gjorde det samme. President Saakashvili hadde tidligere i 2007 og 2008 knust protestbevegelser som motsatte seg regimet hans, i tillegg til å stenge uavhengige mediekanaler og mediekanaler som støttet opposisjonen. Allikevel valgte USA å støtte president Saakashvili og Georgia sitt potensielle NATO-medlemskap (Kupchan 2010, 110).

NATO de-eskalerte derimot spenningene raskt med Tyskland og Frankrike i front. Det var allikevel usikkerhet innad i alliansen. NATO og USA sin passive respons førte til usikkerhet blant de Østeuropeiske NATO medlemmene. NATOs Østlige medlemmer var usikre på hvorvidt NATO ville opprettholde Artikkel 5 hvis de ble angrepet, men Georgia var riktignok ikke NATO-medlem. De Østlige medlemmene derimot mente at NATO sin respons hadde vært for passiv. Russlands handlinger derimot førte til at Polen raskt skrev under på missilforsvarsavtalen med USA, noe som Russland hadde protestert mot tidligere (Kamp 2011, 22). NATO var i en vanskelig situasjon ettersom de hadde gitt inntrykk til Georgia at NATO ville støtte de dersom de kom i en potensiell konflikt, men dette var altså *etter* Georgia hadde fått kontroll over Sør-Ossetia og Abkhasia. Georgia derimot forstod dette som at NATO ville hjelpe militært uansett, noe de Østlige NATO-medlemmene hadde presset for.

Motsetningene mellom forkjempere og motstandere av NATO-utvidelsen ble sterkere etter Georgia-krigen, ettersom NATO potensielt måtte velge mellom krig med Russland eller ikke. Motstanderne av NATO-utvidelsen mente på sin side at hadde ikke retorikken for medlemskap til Georgia og Ukraina vært så offentlig etter Bukaresttoppmøte i 2008, så hadde ikke Russland blandet seg inn i Georgia til å begynne med (Smith 2008, 13). En konsekvens av Georgia-krigen var at NATO begynte en forsvarsplanlegging for de baltiske statene. Som svar annonserte Russland at de ville slutte å være delaktige i *Partnership for peace* programmet, de trakk ikke landet ut av programmet, men ville slutte å delta (Forsberg og Herd 2015, 49). Til tross for dette så fortsatte NATO og Russland samarbeidet innenfor områdene kontra-terrorisme, Afghanistan, *CFE*-traktaten, og kjernefysiske våpen.

Partnership for peace programmet eksisterer fortsatt den dag i dag, og er i dag et program for bilateralt samarbeid mellom individuelle land og NATO. Det tillater stater å bygge opp et individuelt samarbeid med NATO, og bestemmer i hvor stor grad dette samarbeidet skal

være. Samarbeidet i *Partnership for peace* programmet inkluderer nært sagt alle aktivitetsområdene til NATO, inkludert forsvarsrelatert arbeid, forsvarsreformer, forsvarspolitik, og planlegging. Det er foreløpig 20 land som deltar i *Partnership for peace* programmet anno 2021 (NATO 2020b og NATO 2020c). *Partnership for Peace* programmet var springbrettet for medlemskap i NATO for flere nåværende NATO-medlemmer (se *appendiks 3.0*).

5.3 Viktige tilleggsfaktorer under forsøk nr. 3

Forsøk nr. 3 var høydepunktet i NATO-Russland forholdet siden oppløsningen av Sovjetunionen. Ikke siden dette heller har forholdet nådd høydepunktene fra de tidlige 2000-årene. Det er derimot flere faktorer det er viktig å ta med i betraktning når man ser på akkurat hvorfor forholdet utviklet seg som det gjorde, og hvorfor NATO og Russland tok de ulike valgene de tok.

En viktig faktor for Russlands samarbeidsvilje var en påtvungen årsak innenriks for president Putin. Siden oppløsningen til Sovjetunionen og etableringen av Føderasjonen Russland, så var landet preget av korrupsjon, dårlig lederskap, og en svak økonomi (Larsen 2018, 34). I tillegg hadde Tsjetsjenia-krigene vist for både Russland, men også verden, at det Russiske militæret faktisk var relativt svakt og dårlig organisert. Dette var faktorer som gjorde at Russland ikke hadde noen innflytelse eller påvirkning i internasjonale forhandlinger. Russland var derfor tvunget til å legge seg på en samarbeidslinje ovenfor NATO og generelt ovenfor Vesten. Samtidig så var det ikke kun bestemt av Russlands manglende internasjonale maktfaktor, men det var også et genuint ønske om samarbeid. President Putin hadde som mål om å løfte levestandarden til Russland, samt styrke den russiske økonomien. Han så derfor på et generelt samarbeid med NATO og Vesten som essensielt og nyttig for videreutviklingen til den Russiske staten (Smith 2008, 5).

I tillegg var president Putin favorisert av flere vestlige ledere, som tidligere nevnt, så hadde daværende fungerende president Putin toppmøter med NATO sin daværende Generalsekretær og Storbritannias statsminister i Moskva. Etter han ble valgt til president første gang i 2000 så hadde han flere toppmøter med blant annet USA sin daværende president Bush.

Terroristangrepet 11. September 2001 på USA satte president Putin i en strategisk ønsket posisjon. Mellom 4-19. september 1999 bombet tsjetsjenske terrorister flere boligblokker i Moskva og områdene rundt Moskva, som drepte rundt 300 og skadet ytterligere 1000.

President Putin spilte på dette for å styrke samarbeidet med USA og Storbritannia, i tillegg var Russland på dette tidspunktet i krig i Tsjetsjenia (blant annet på grunn av Moskva-bombene). Dette førte til at krigen mot terror ble et felles mål som NATO og Russland kunne stå samlet bak.

Under president Putins tidligere år som president var han positiv til NATO, selv etter NATO sin bombing av tidligere Jugoslavia i 1999. Han viste en positiv interesse for samarbeid. Dette er viktige faktorer for å forklare hvorfor perioden under forsøk Nr. 3 var så drivende i NATO-Russland forholdet. Opprettelsen av *The NATO-Russia Council* i 2002 kan bli klassifisert som toppen i NATO-Russland forholdet. På denne tiden var det et genuint ønske om samarbeid fra begge sider. Russland sitt krav til det fornyede samarbeidet i *The NATO-Russia Council* var:

«... *unconditional compliance with international law, UN Charter, and The Helsinki Final Act. The aims of the Council were a coordination of joint approaches and decision making, which reflected a deep-seated Russian desire to base its NATO relationship on the principle of equality, reciprocity, and parity, in which Russia's status as a great power was acknowledged ...*» (Forsberg & Herd 2015, 47).

Dette viser at Russland hadde et genuint ønske om samarbeid, men at de hovedsakelig ønsket å bli anerkjent som en stormakt igjen. Selv om samarbeidet nådde nye høyder, og til tross for samarbeidsviljen fra Russland sin side, så forble NATO sitt sikkerhetsforhold til Russland uendret. NATO så fortsatt på Russland som en fiende, selv om dette var avkreftet iblant annet *The NATO-Russia Founding Act* fra 1997. I 2002 sa president Putin at en NATO-utvidelse til Baltikum ikke var en trussel, så lenge ingen ny NATO-militær infrastruktur ble bygget eller tropper utplassert (Marten 2017a, 137). President Putin uttalte i 2000 at NATO sin utvidelse ikke lenger ble vurdert som en strategisk trussel (Forsberg & Herd 2015, 46). Dette var derimot før NATOs 5. utvidelsesrunde var forhandlet i *The NATO-Russia Council*, forhandlingene rundt dette førte derimot ikke til noen endring og utvidelsen fortsatte som planlagt.

The NATO-Russia Council hadde altså muligheten til å bli et *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland. Dette var det toppen i samarbeidet siden oppløsningen til Sovjetunionen. NATO hadde prøvd å vise godvilje ovenfor Russland når det kom til forhandlinger, og Russland hadde godtatt dette, i tillegg til at Russland kunne forhandle med

NATO-medlemmer separat før innstillingen ble presentert. Dette viste seg derimot å få et tilbakefall dette og (som analysen vil diskutere videre).

Hva som er viktig å fremheve derimot, er at selv om *NRC* var høydepunktet, så viser analysen, med 20 års klokskap, at Russland sine handlinger faller inn under landets generelle *stivhengighet*. Så til tross for toppen i samarbeidet, så var Russland handlinger allerede bestemt av *stivhengigheten* deres rundt deres handlinger ovenfor NATO. Dette understreker derfor poenget om at *NRC* aldri kunne blitt et *kritisk veikryss*, på grunn av Russlands *stivhengighet*. Dette poenget derimot vil bli diskutert mer senere i analysen.

Den første utfordringer kom i 2003 da USA invaderte Irak på bakgrunn av at USA beskyldte Irak for å produsere kjernefysiske våpen. USA invaderte et annet land uten sikkerhetsrådets godkjenning, akkurat slik NATO, med USA i spissen, hadde gjort i det tidligere Jugoslavia i 1999. Forholdet mellom NATO / USA og Russland stod derimot så stødig på dette tidspunktet, at USA sin invasjon, selv uten et mandat fra sikkerhetsrådet, ikke påvirket forholdet mellom NATO og Russland i for stor grad (Marten 2017, 159). Det satt allikevel starten på en spenning i forholdet, og hendelsene videre i 2003 og 2004 bidro til å øke denne spenningen.

I 2003 skjedde *Roserevolusjonen* i Georgia og i 2004 *Oransjerevolusjonen* i Ukraina. Dette var revolusjoner hvor de korruperte og etablerte lederne måtte gå av. Georgia sin president Eduard Shevardnadze og Ukraina sin president Viktor Yanukovych, måtte begge gå av, noe som effektivt markerte slutten på Sovjettiden i de respektive statene.

Måten dette påvirket NATO-Russland forholdet på er at president Putin favoriserte president Shevardnadze og president Yanukovych over deres respektive etterfølgere. For president Putin og Russland var *fargerevolusjonene* en konsekvens av utenlandske aktører sin fiendtlige tilnærming til Russlands bakgård, framfor protester for autoritært styre (Forsberg & Herd 2015, 54). Russland hevdet nemlig at NATO hadde oppmuntret, støttet, og initiert til revolusjonene i Georgia og Ukraina. Dette er land som grenser til Russland, og som Russland har en historisk tilknytning til. President Putin var redd for hvordan en potensiell dominoeffekt rundt demokratiutvikling i disse statene, kunne spre seg til Russland. President Putin ønsket (og ønsker fortsatt) ustabilitet i nabolandene som grenser til Russland. Dette er fordi Russland ønsker et innflytelsesmonopol over regionen generelt. I tillegg er dette områder som Russland generelt sett alltid har utøvet kontroll og innflytelse over.

For president Putin og Russland var *fargerevolusjonen* en generell endring i det internasjonale, og regionale styrkeforholdet mellom NATO og Russland. Russland betraktet det som at NATO direkte påvirket interne utviklinger i Russland sin bakgård, noe Russland mislikte. I tillegg var Russland vitne til at de selv mistet innflytelse i sin egen bakgård, vist ved at president Putin foretrakk at president Sheyarnadze og president Yanukovych ble sittende. NATO sin inngripen i det tidligere Jugoslavia i 1999, og USA sin invasjon av Irak i 2003 hadde begge gått uten mandat fra Sikkerhetsrådet, til tross for protester fra Russland.

Fargerevolusjonen viste da nok en gang hvordan Russland følte NATO og USA presset innflytelsen sin nærmere og nærmere Russland sine grenser. Dette førte til at Russland brukte *fargerevolusjonene* som en ny grunn for å vise misnøye over NATO-utvidelsen, spesielt NATOs 5. utvidelsesrunde (*se appendiks 1.0*) fra 2004 ble temaet. Denne runden inkluderte de baltiske statene, og Russland mente nå oppriktig at NATO presset seg nærmere den russiske grensen.

Dette speiler altså tilbake til en trend som har vært synlig helt siden oppløsningen til Sovjetunionen, og det er Russlands tapte status som stormakt, deres tapte internasjonale innflytelse, og deres generelle manglende påvirkning på sikkerhetsmiljøet i Europa og verden. Som vist tidligere med Russlands krav og erklæring til hva som skulle være formålet med *The NATO-Russia Council*. Forholdet var altså på topp i 2002, men hendelsene fra 2003 og 2004 satte en klar begrensning i forholdet.

Den viktigste grunnen til dette er ikke Irak-krigen fra 2003 eller *fargerevolusjonene* fra 2003 og 2004, men en mye enklere grunn som kommer fra Russland sin side. Som nevnt ble president Putin gjenvalgt til president i 2004, og dette medførte en betraktelig endring i NATO-Russland forholdet. President Putin var nå for alvor klar til å løfte Russland internasjonalt. Hans første presidentperiode var hovedsakelig sentrert rundt problemer innad i Russland, men i 2004 var han klar for å utfordre NATO. President Putin begynte da for alvor å feste grepet sitt rundt makten i Russland.

I de første årene etter 2004 var det ikke nødvendigvis så store praktiske endringer, men retorikken fra Russland sin side ble mye, og mer kritisk ovenfor NATO. Russland begynte igjen å uttrykke misnøye over NATO-utvidelsen, selv om denne misnøyen egentlig kun var fordi Russland trengte en verdig grunn å utfordre NATO på. Selv om Russland de første årene etter oppløsningen til Sovjetunionen stilte spørsmålsteget ved formålet til alliansen, så er det

ingen tvil om at president Putin har hatt nytte av NATO sin eksistens. President Putin har på hjemmebane i Russland kunnet framstille NATO som en fiende han har kunnet samle folket imot. På samme måte har han kunnet bruke Russlands motsetning til NATO, som et politisk verktøy for å fremstille seg selv om en sterk president, som står imot innflytelse fra vesten.

På sikkerhetskonferansen i München i 2007 leverte Russlands president Putin en svært skarp tale under sitt innlegg. President Putin rettet skarp kritikk mot NATO og Vesten, og han var konfronterende ovenfor hva han hevdet var USA sin dominerende plass som global supermakt. I talen kom president Putin med påstander om at NATO hadde initiert et nytt våpenkappløp, og at alliansen prøvde å undergrave Russland (Stent 2008, 1090). President Putin hevdet at USA prøvde å bli et globalt hegemoni, i tillegg hevdet han at USA hadde brutt internasjonal lov (blant annet med invasjonen av Irak i 2003) (Forsberg & Herd 2015, 49). Hovedpoengene i talen til president Putin var at Russland ikke lenger ville vike for Vesten eller Vestlige verdier. Russland skulle fra nå av gjenoppbygge sin globale stormaktstatus, uavhengig av NATO og Vestens ønsker (Smith 2008, 11).

Russlands utenriksminister Sergey Lavrov (2004-i dag) utdypet president Putin sine uttalelser ved å si at ingen store internasjonale problemer kan bli løst uten Russlands deltakelse eller innflytelse på den endelige avtalen til det gjeldende problemet (Stent 2008, 1090). Denne talen og utbroderingen til Utenriksminister Lavrov skadet Russlands forhold til NATO og Vesten betraktelig. Videre så brakte Russland igjen opp NATO-utvidelsen, og hevdet nå at NATO sin utvidelse var en provoserende faktor, og et tillitsbrudd. I tillegg hevdet Russland at oppbygging av styrker og militær infrastruktur nær Russland sine grenser utgjorde en trussel til Russlands sikkerhet (Rotaru 2020, 31).

Russlands misnøye (og delvis frykt) over NATO-utvidelsen kom fra at i 2007 begynte USA formelle forhandlinger med Polen og Tsjekkia om et felles rakettforsvar, som var et problem *The NATO-Russia Council* hadde prøvd å løse, men uten hell. Dette hadde vært et betent problem for Russland og gjorde situasjonen verre, hvor Russland kalte rakettforsvaret en direkte trussel (Smith 2008, 10-11). NATO og USA hadde diskutert et Europeiske missilforsvar siden 1990-tallet, men det var først nå disse diskusjonene ble til realitet. NATO insisterte på at missilforsvaret var rettet mot potensielle raketter fra Iran, og ikke var ment å true Russland, disse politiske lovnadene godtok derimot ikke Russland (Fergusson 2013, 25).

Et potensielt felles missilforsvar mellom NATO og Russland har blitt diskutert gjennom 90'- og 2000'-tallet (både før og etter 2007). Dette var en ide som ikke var helt fjern for NATO, men hindringene lå i hvor stor grad samarbeidet skulle være. Russland ønsket på et tidspunkt et helt omfattende felles missilforsvar, hvor NATO og Russland i konsensus måtte bestemme om hvorvidt man skulle stoppe et potensielt missil eller ikke. Det var derimot uakseptabelt for USA og NATO sine Østeuropeiske medlemmer å gi Russland beslutning eller påvirkning over et slikt system (Kamp 2011, 22). Det kjølige forholdet som oppstod etter president Putin sin München-tale varte, og den positive utviklingen i NATO-Russland forholdet var raskt forsvunnet. Polen fikk utplassert et begrenset antall missiler tilknyttet missilforsvaret, og Tsjekia fikk utplassert ulike militære radarer, som var koblet til missilene i Polen.

2007 endte med et sammenbrudd av *The NATO-Russia Council*. I desember 2007 da NATO og Russland skulle utarbeide planen for samarbeidet for det kommende året, så blokkerte USA denne samarbeidsplanen i NATO. NATO er nemlig bygget på prinsippet om konsensus, som betyr at alle medlemmene må være enige i en beslutning. USA var ikke enig i samarbeidsavtalen som var utarbeidet mellom NATO og Russland, og blokkerte dermed denne. Ulikheter tilknyttet *CFE*-traktaten, den endelige statusen til Kosovo, og missilforsvar ble vektlagt som de største utfordringene for forholdet. 12. Desember 2007 suspenderte president Putin Russland fra *CFE*-traktaten (Smith 2008, 11). *CFE*-traktaten har ingen seksjoner som åpner for suspensjon av deltakelse, kun seksjoner om tilbaketrekking. Russland vektla at de ikke ville initiere et nytt våpenkappløp, men uttalte også at de ikke lenger ville være pålagt av begrensningene *CFE*-traktaten hadde satt (Arms Control Association 2017).

Det ble en begrensning i de uformelle møtene mellom NATO og Russland etter dette, og samarbeidet avtok gradvis etter dette. *The NATO-Russia Council* sin aktivitet fortsatte som vanlig, det samme gjorde samtaler mellom NATO og Russland, men forholdet var nå på sitt kjøligste siden 1999. Tilliten og de positive erfaringene som hadde bygget seg opp helt siden 2000 var nå effektivt fjernet. NATO og Russland så ikke på hverandre som fiender, men forholdet hadde i stor grad avtatt, i tillegg ble de tidligere ulikhetene diskutert. Dette gjaldt fortsatt NATO sin utvidelse, men hadde nå utvidet seg til NATO sitt missilforsvar i Europa.

5.4 Hvorfor endte forsøk Nr. 3?

I starten av 2008 var forholdet mellom NATO og Russland på sitt hittil laveste. 2007 hadde endt med det praktiske sammenbruddet til *The NATO-Russia Council*. Det som er viktig å

merke seg fra forsøk Nr. 4 er at 2. Mars 2008 vant Dmitry Medvedev det Russiske presidentvalget, og han ble tatt i ed 7. Mai samme år. NATO og Vesten så på dette som en mulig endring i den Russiske politikken. President Putin hadde festet grepet sitt om makten, men med Dmitry Medvedev som president så NATO og Vesten en mulighet for å prøve å starte forholdet til Russland på nytt, dette ble gjort gjennom *reset-politikken* til president Obama.

Da NATO sitt Lisboatoppmøtet ble holdt i 2008 var det flere hendelser som førte til at NATO og Russland endte i ny fastlåst situasjon. De viktigste faktorene som sørget for at Forsøk Nr. 4 ble mislykket var Georgia (og senere Ukraina) sine potensielle NATO-medlemskap, og uenigheter om utbyggingen av NATO sitt missilforsvar i Europa.

Russlands utsending til NATO, Dmitry Rogozin, uttalte i mars 2008, før Bukaresttoppmøte, «... *as soon as Georgia gets some kind of prospect from Washington in terms of NATO membership, the next day the process of real secession of these two territories from Georgia will begin ...*». Russland uttalte altså at de var villig til å gå inn militært i Georgia hvis tiltredelssamtaler til NATO gikk over i seriøse diskusjoner (Digol 2009, 113).

Som nevnt ble ikke Georgia og Ukraina tilbudt *The Membership Action Plan* på NATO sitt Bukaresttoppmøte 2-4. april 2008, ettersom Frankrike og Tyskland blokkerte forslaget. I slutterklæringen derimot ble det uttalt at Georgia og Ukraina sitt medlemskap ikke var et spørsmål om hvis, men om når. Russland skyldte på NATO da president Saakashvili i Georgia angrep Sør-Ossetia, med utgangspunkt i denne uttalelsen. Russland anklaget NATO for å ha provosert utbruddet til krigen (Rotaru 2020, 30). Som Russland hadde uttalt tidligere, så gikk de militært inn i Georgia for å stoppe president Saakashvili. Som nevnt tidligere trodde president Saakashvili at hvis Georgia fikk kontroll over Sør-Ossetia, så ville Georgia bli tatt opp i NATO kort tid etter, noe som ikke skjedde (Chenoy 2008, 18).

Etter krigen var over uttalte Russlands daværende president Medvedev «... *The Americans must be feeling sad that their “virtual project” ‘Free Georgia’ had failed ...*» (Digol 2009, 113). Til tross for forholdets lavpunkt under Russland-Georgiakrigen, så klarte NATO og Russland å bli enige om at NATO kunne sende forsyninger gjennom Russland, til troppene i Afghanistan i 2008 (Smith 2008, 11). Forholdet har altså utviklet seg på andre viktige områder.

Russland tolket Bukaresttoppmøtet som at USA ønsket Georgia og Ukraina inn i NATO. Russland så ikke poenget av NATO sin geografiske utvidelse. Dette ble igjen et diskusjonsområde i 2008. Georgia og Ukraina har en historisk tilknytning til Russland, i mye sterkere grad enn hva de andre satellittstatene under Sovjetunionen hadde. Den geografiske utvidelsen derimot er et litt spesielt argument, Russland bruker dette argumentet når NATO ikke imøtekommer Russland sine krav eller ønsker.

Som en del av *reset-politikken* valgte president Obama i september 2009 å tilbakekalle missilforsvaret i Polen og Tsjekkia, dette var en del av en større plan. En tilbakekalling av missilforsvaret var en måte å vise godvilje for ovenfor Russland (Schmitt 2016, 4). Missilforsvar hadde vært en av de hindringene mellom samarbeidet til NATO og Russland. USA prøvde å vise en genuin godvilje ovenfor Russland, president Obama var fast bestemt på å bedre forholdet til Russland. Russland-Georgiakrigen satte begrensninger på forholdet, og alt praktisk samarbeid ble stoppet, men konsekvensene av Russland sine handlinger ble ikke opprettholdt over lang tid.

President Putin hadde gitt et tydelig uttrykk for at en NATO-utvidelse til Georgia ville utgjøre en direkte trussel til Russland, og at ved et slikt tilfellet ville Russland bli nødt til å respondere (Mearsheimer 2014, 79).

Georgiakrigen ble derfor et slags storpolitisk maktspill mellom NATO og Russland. Georgia mistet nå full kontroll over Abkhasia og Sør-Ossetia, i tillegg til at de ikke ble tatt opp som NATO-medlem. Russland holdt dermed ord om at de ville ta nødvendige handlinger hvis NATO prøvde å inkludere Georgia og Ukraina i NATO. Russland sine handlinger kan forklares ved at Russland stod ovenfor to strategiske dilemmaer, som kan forklare hvorfor de valgte å innblande seg militært i Georgia. 1) Tillate Georgia å innlemme Sør-Ossetia og Abkhasia tilbake i Georgia, dermed åpne veien for at Georgia blir NATO medlem. 2) Innblande seg militært og ta de internasjonale konsekvensene ovenfor NATO, men hindre at Georgia blir medlem i NATO.

Russland gikk for alternativ 2, til tross for konsekvensene dette medførte i form av stans i alt samarbeid med NATO. For Russland var det viktigere å hindre Georgia fra å bli NATO-medlem. Med alternativ 2 fikk Russland til nettopp dette, i tillegg viste de NATO at Russland ikke var redd for å bruke militærmakt. En annen viktig faktor for Russland, var at Georgia nå ble holdt svakt og splittet, og utenfor NATO (Mearsheimer 2014, 79). Russland fikk derfor til

hva de ønsker i sine naboregioner, nemlig ustabilitet. Det mer ustabile naboland Russland har, det mer kontroll kan president Putin utøve i disse landene. For president Putin er disse faktorene viktigere enn et godt forhold til NATO og Vesten, i tillegg ønsket Russland, som nevnt, å vise seg som en internasjonal maktfaktor.

Fra Russland sitt perspektiv er den nåværende Europeiske sikkerhetsstrukturen den samme som den var under den kalde krigen. Den er fortsatt dominert av et makthegemoni kontrollert av USA, Russland mener dette burde bli erstattet av et flerpolar makthegemoni, og en samling av stormakter (Togt 2017, 10). På 90'- og tidlig 2000-tallet var nemlig Russland for svakt til å gjøre noe med utvidelsen til NATO, men resultatet av frustrasjonen er tydelig i senere år gjennom Russlands oppførsel i spesielt Georgia og Ukraina. Det er derimot tydelig at Russland prøver å gjenvinne sin status som stormakt ved deres deltakelse og handlinger iblant annet *The Eurasian Economic Union*, deres motstand mot *fargerevolusjonene* på tidlig 2000'-tallet, og generelle fiendtlighet mot NATO (Larsen 2018, 34 og Ulriksen 2015).

Dette var de praktiske hendelsene som utløste en fryd i samarbeidet mellom dem. Som tidligere nevnt var Russland svært kritiske til NATO-medlemskap for Georgia, og hadde uttalt at dette vil utløse handlinger fra russisk side. Dette var også noen av faktorene til hvorfor Russland-Georgiakrigen brøt ut til å begynne med.

Analysen av forsøk nr. 3 viser at det egentlig har vært få endringer i utviklingen av forholdet siden forsøk nr. 2. Sluttet av Forsøk Nr. 2 og starten av Forsøk Nr. 3 var i lavpunktene under NATO-Russland forholdet, men det ble allikevel gjort et verdig forsøk på et nytt samarbeid under Forsøk Nr. 3 Samarbeidsområdene på Afghanistan, kontra-terrorisme, og begrensningen av atomvåpen, har bestått. Dette er derimot ikke et sentralt funn, ettersom samarbeid om begrensningen av atomvåpen skjedde selv under den kalde krigen. Dette er viktige samarbeidsområder, men ikke sentrale for utviklingen av forholdet.

Russland-Georgiakrigen sørget for et tilbakefall i NATO-Russland forholdet, på samme måte som Kosovokrigen gjorde. Forskjellen var at denne gangen var det Russland som blandet seg inn i et annet lands affære. Terroristangrepet i USA 11. September 2001 og opprettelsen av *The NATO-Russia Council* i 2002 hadde reelle muligheter til å bli *kritiske valgpunkt* for NATO-Russland, men *stivhengigheten* førte igjen til et tilbakefall. Russlands innblanding i Georgia kunne derfor bli sett på som et *kritisk veikryss*, men som forsøk 4. vil vise, så prøvde NATO og Russland igjen etter dette. Georgiakrigen kan derfor ikke sammenlignes på samme

måte som et *kritisk veikryss* i den grad jeg vil analysere at Ukrainakrisen potensielt kan bli det.

Kapittel 6.0 Forsøk nr. 4 - Et siste forsøk: Reset-politikken til president Obama og Ukrainakrisen – Mulig framtidig kritisk veikryss

Etter krigen i Georgia var det et siste forsøk på å forbedre forholdet mellom Russland og NATO, dette kom i form av president Barack Obama sin *reset*-politikk, som blant annet inneholdt en ny start med Russland. President Obama ønsket å utvikle et godt forhold til Russland, og var derfor forberedt på å starte på nytt, i tillegg håpet NATO på at Russlands daværende president Medvedev (Dmitrij Medvedev var president i Russland fra 2008-2012) kunne føre til enkelte demokratiske og liberale reformer i Russland. President Obama startet med å tilbakekalle missilforsvaret president Bush hadde godkjent i Polen og Tsjekkia i 2009 (Schmitt 2016, 4), dette var et trekk for imøtekomme Russland i et nytt forhold, men samtidig fordi NATO ønsket bidrag av Russland i Afghanistan.

NATO ønsket å fly materiell over Russland og til Afghanistan. NATO-toppmøte i Lisboa 19-20. november 2010 (*se appendiks 2.0*) ga et noe positivt utfall for NATO-Russland forholdet i en begrenset periode etterpå. Russland ble invitert til et tettere samarbeid med NATO, som følge av *reset*-politikken til president Obama. Møtet førte blant annet til positive utviklinger mellom NATO og Russland på områder som Afghanistan, kontra-terrorisme, og atomvåpen (Forsberg og Herd 2015, 50).

Andre viktige hendelser fra Lisboatoppmøtet som påvirket NATO-Russland forholdet var at NATO utnevnte Georgia som aspirantland til MAP-programmet. Georgia ble altså ikke tatt opp i MAP-programmet, men de skulle bli vurdert for deltakelse senere. Dette var et tegn på at NATO ville godkjenne Georgia til MAP-programmet ved en senere anledning (støttet av uttalelsene fra Bukaresttoppmøte i 2008). Denne avgjørelsen ble kritisert av Russlands utenriksminister Sergey Lavrov, ettersom Lavrov mente det ville oppmuntre president Yanukovych i Ukraina til det samme. Så NATO sin utvidelse var nok en gang en årsak til konflikt.

Det andre problemet var missilforsvar. På Lisboatoppmøtet hadde NATO og Russland blitt enig om en videre dialog rundt missilforsvar, men det forble et problem i *The NATO-Russia Council* møtene i tiden etterpå. På grunn av den økende faren for interkontinentale missiler fra blant annet Iran, så besluttet NATO på Lisboatoppmøte å utvikle et felles missilforsvar som skulle forsvare hele Europe. Russland på sin side mente at NATO sitt missilforsvar ville nøytralisere Russlands missiler, noe som forstyrret våpenbalansen mellom NATO og

Russland. I tidlig 2010 ble derfor et felles missilforsvar mellom NATO og Russland nok en gang diskutert, og Russland presset mer for en slik løsning enn hva NATO gjorde. Mangel på tillit derimot var en av grunnene til at en felles enighet om missilforsvar ikke ble godkjent eller signert, og at samtalene ikke førte til noen konkrete utviklinger (Forsberg og Herd 2015, 50 og Kamp 2011, 22).

I 2010 ble det tydelig at fokuset var flyttet bort fra Europa, da kom det nye strategiske konseptet til NATO, som innebar tre grunnmurer for NATO sin fremtidige strategi: kollektivt forsvar, krisehåndtering, og samarbeidende sikkerhet. Hver var likeveid i viktighet, men i realiteten hadde alliansen hovedfokus på krisehåndtering og samarbeidende sikkerhet, på bekostning av kollektivt forsvar. NATO hadde sakte, men sikkert, bygget ned ideen om et konvensjonelt forsvar, som var normen under den kalde krigen (Larsen 2018, 29).

Det konvensjonelle forsvaret ble delvis erstattet av NATO sitt ønske om å bygge opp et missilforsvar. Det var også en delvis positiv utvikling mellom NATO og Russland fra 2010 og videre. Fra NATO sitt Lisboatoppmøtet 19.20. November 2010 ble dette tydelig. NATO inviterte Russland til samarbeid, delvis på grunn av president Obama sin reset-politikk, men også fordi NATO generelt ønsket et bedre forhold til Russland, og de nye strategiske målene for NATO var nå flyttet bort fra Europa. I juni 2011 gjennomførte blant annet NATO og Russland sin første samlede militære flyøvelse sammen, kalt *Vigilant Skies 2011* (Forsberg & Herd 2015, 50). Dette markerte en ønske om endring, men NATO og Russland klarte aldri komme over de kjente uenighetene som fortsatt eksisterte. Deriblant NATO-utvidelsen og missilforsvar, to kjernepunkter som gjorde at forholdet stagnerte.

6.1 Russland taper politisk og økonomisk innflytelse i nabostater

Forholdet mellom NATO og Russland har også vært påvirket av forholdet mellom EU og Russland. Dette forholdet forverret seg mye etter 2009, da EU lanserte sitt Østlige partnerskap program. Dette var ment å dekke den Østlige dimensjonen av det Europeiske landskapet. Russland utviklet raskt en svært fiendtlig holdning mot EU og lanserte sitt eget «*Eurasian Customs Union*» i 2011, som direkte motsvar til EU. Dette var med Kazakhstan og Hviterussland til å begynne med. Russland frustrasjon kom av at Ukraina, Moldova, Georgia, og Armenia skulle skrive under på en assosiasjons avtale med EU i 2013 (Larsen 2014, 8-9). En assosiasjonsavtale er et rammeverk for nærmere samarbeid med EU, og inkluderer *The*

Deep and Comprehensive Free Trade Area. Avtalen innebærer blant annet frie handelsområder mellom EU og avtalelandet (European Union 2016).

Overordnet betyr det at landet må implementere EU-lover og regler, i bytte mot tilgang til EU sitt marked. Russland så her at de mistet både politisk, men også økonomisk innflytelse over sine naboland. Russland utøvet deretter enormt press på de statene det gjaldt for å ikke underskrive avtalen, ved bruk av handelssanksjoner og trusler om å kutte energitilgang (Larsen 2014, 9). Dette forsinket prosessen noe, men stoppet den ikke for alle statene det gjaldt. Etter press fra Russland var det kun Moldova og Georgia som forble kandidater for *The Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, mens Armenia gikk for *The Eurasian Customs Union* sammen med Kazakhstan og Hviterussland (Larsen 2014, 9). Ukraina forble delt mellom EU og Russland, hvor begge parter prøvde å presse Ukraina til å velge de.

Ukraina gikk for en privat avtale med Russland i 2013, noe som først sett på som en seier for Russland, men dette eskalerte til *Euromaiden*-protestene i 2014, som igjen var begynnelsen på den påfølgende Ukrainskekrisen (Larsen 2014, 9). Regjeringen til sittende president Yanukovich gikk av, og det ble holdt nyvalg. Den nye regjeringen uttalte at de ville underskrive *The Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*-avtalen med EU, men Russland annekterte deretter Krim-halvøya. Samtidig ga EU et lån til regjeringen i Kiev, samme beløp som Russland opprinnelige hadde tilbudt, for å holde landet finansielt flytende. Russland holdt deretter en folkeavstemning på Krim for hvorvidt Krim skulle bli innlemmet i Russland eller ikke, resultatet var for å innlemme Krim i den Russiske føderasjonen. Deretter signerte regjeringen i Kiev assosiasjonsavtalen med EU, men ikke *The Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*-avtalen (2014) (Larsen 2014, 10 og Sperling 2016, 34).

I 2014 kom altså den store endringen i Russlands oppførsel og handlinger. Russland sin militære doktrine fra 2014 ser nemlig oppbyggingen av maktpotensialet til NATO, og innføringen av de globale funksjonene til NATO, som et brudd på internasjonal lov. Russland ser en militær risiko i at NATO bygger militære infrastrukturer og utplasserer tropper nær Russland sine grenser, dette er også et resultat av alliansens utvidelse (Godzimirski 2019, 2). Russland skiller mellom militære *trusler*, som er en situasjon hvor internasjonale faktorer og eksterne hendelser påvirker utfallet, og utfallet kan potensielt utløse en konflikt som inneholder militære styrker. I tillegg til militære *farer*, som er en situasjon med potensialet til å eskalere til en militær *trussel* (Sinovets & Renz 2015, 1).

Etter Russland sin standard er situasjoner klassifisert som militære trusler mer alvorlige enn situasjoner klassifisert som militære farer. Oppbygningen av NATO sin militære infrastruktur nær Russland sine grenser og missilforsvar var fra 2014 klassifisert som militære farer, mens NATO storskala militære øvelser i Russland sine grensenære stater er oppfattet som militære trusler (Sinovets & Renz 2015, 2). Dette er tydelig i Russlands handlinger i Ukraina senere i 2014.

6.2 Ukrainakrisen 2014 og annekteringen av Krim-halvøya – klimakset

«Georgia should have been a wake-up call, but we all hit the snooze button» (Pezard et al. 2017, 53).

Russlands forhold til NATO hadde vært turbulent siden Georgiakrigen i 2008, med både nedturer (som Libyakonflikten i 2011), men også perioder av samarbeid (som at NATO fikk bruke den Russiske flyplassen i Ulyanovsk for å fly militært utstyr til Afghanistan). Dette endret seg derimot med Ukrainakrisen i 2014.

Ukrainakrisen

21. November 2013 valgte daværende president i Ukraina, Viktor Yanukovych, å suspendere tiltakene for å implementere en assosiasjonsavtale med EU. President Yanukovych valgte heller en privat avtale med Russland og tettere samarbeid til *The Eurasian Economic Union*, Russland sitt alternativ til EU. Som tidligere nevnt er en assosiasjonsavtale et rammeverk for nærmere samarbeid med EU, og innebærer blant annet frie handelsområder mellom EU og avtalelandet. Suspensjonen av avtalen førte til protester i Ukraina, referert til som *Euromaiden*-protestene, ettersom protestene hovedsakelig skjedde på *Maidan Nezalezhnosti*, den største åpne plassen i sentrum av Kiev, hovedstaden i Ukraina (Hicks et al. 2017, 47).

Demonstrantene krevde president Yanukovych og hans regjering sin avgang, og etter måneder med voldelige sammenstøter mellom sikkerhetsstyrker og demonstranter, så gikk president Yanukovych av februar 2014 og flyktet til Russland. Russland så nemlig på dette som et kupp mot president Yanukovych. Fra Russland sitt perspektiv hadde en demokratisk valgt president blitt erstattet og avsatt av demonstranter, Russland støttet derfor president Yanukovych.

President Yanukovich ble deretter raskt erstattet av det Ukrainske parlamentet av den midlertidige presidenten Oleksandr Turchynov. Dette førte til en ny krise i de Østlige og Sørlege regionene *Lugansk* og *Donetsk* i Ukraina, som var dominerte av russere og som primært hadde støttet president Yanukovich. Disse regionene gjorde nå opprør mot de ukrainske styresmaktene, før store styrker av *flaggløse soldater* kom til opprørsgruppenes støtte. Russland nektet for at disse styrkene var russere, men det var en bred konsensus om at Russland stod bak, noe som senere har blitt bevist ved at Russland har styrker i *Lugansk* og *Donetsk*.

27. februar 2014 annekterer pro-Russiske separatister Krim-halvøya. Dette var militærstyrker som ikke bar nasjonalitetsflagg på uniformene, men det er unisont at dette var spesialstyrker fra Russland. I april 2014 videreutviklet Russland sin innblanding til de Ukraina sine østlige regioner *Lugansk* og *Donetsk* (Hicks et al. 2017, 51). Krim-halvøya er offisielt en del av Russlands territorium som følge av en folkeavstemning 6. mars 2014 på Krim, mens *Lugansk* og *Donetsk* er fortsatt offisielt under Ukrainsk territorium, men under russisk kontroll. Kun et fåtall av stater har anerkjent folkeavstemning på Krim som godkjent, og dermed godkjent Krim-halvøya som en del av Russland (Hicks et al. 2017, 51). Dette er: Afghanistan, Armenia, Bolivia, Kambodsja, Cuba, Kirgisistan, Laos, Myanmar, Nicaragua, Nord-Korea, Sudan, Syria, Venezuela, og Zimbabwe. I tillegg har de ikke-ankjente statene Abkhasia, Astrakhan, Sør-Ossetia, og Transnistria.

Bildet 2.0 Geografisk overblikk over Ukrainakrisen



(Hicks et al. 2017, 45).

Dette kom som en overraskelse på NATO, selv om det overraskende aspektet heller var tiden, framfor Russlands villighet til å bruke makt mot Ukraina. I tillegg var det spesielt hvor dårlig Ukraina og Krim sitt forsvar var organisert (Forsberg og Herd 2015, 51). NATO uttalte at: *Russia's aggressive actions have fundamentally challenged our vision of a Europa whole, free, and at peace*» (Sperling 2016, 19). Som analysen vil vise senere var det egentlig ikke overraskende at Russland annekterte Krim, men heller noe en kunne ha forutsett. Russlands annektering av Krim markerte et nytt lavpunkt for NATO-Russland relasjonene siden den kalde krigen.

I tillegg til at Russland brøt Ukraina sin suverenitet, så satt Ukrainakrisen NATO sin rolle og utøvelse på prøve, spesielt NATO sitt forsvar av hverandre ble et prioritert tema etter Ukrainakrisen. Ukraina var ikke medlem av NATO, men Russlands handlinger viste allikevel at landet ikke var redd for å bruke militærmakt, noe som satte NATO i en situasjon alliansen ikke hadde vært i siden den kalde krigen.

NATO hadde vært forsiktig i sine uttalelser om den pågående politiske og militære krisen i Ukraina før februar 2014. Etter Russland annektering av Krim derimot endret retorikken seg. Russlands handlinger var ikke lenger et brudd på Ukrainas suverenitet, men også en utfordring til stabiliteten til den Europeiske regionen. Russland var nå den tydelige fienden til NATO og alliansens allierte. Bekymringen rundt den internasjonale orden hadde et spesielt fokus. Ukrainas skjebne ble sett på som en mulig forløper til andre Russiske nabostater, spesielt Moldova, Georgia, Armenia, og Aserbajdsjan, i tillegg til NATOs egne baltiske medlemsstater (Sperling 2016, 37).

Russlands handlinger før 2014 hadde vært i en lavere skala. Russland angrep områder under Russland-Georgiakrigen i 2008, men trakk seg deretter ut igjen. På Krim derimot valgte Russland å annektere deler av en annen stats territorium. Som oppgaven har vist hadde mye skjedd siden oppløsningen til Sovjetunionen, men aldri før nå hadde Russland gjennomført så aggressive handlinger mot en annen stat. Dette var noe helt annet og på en helt annen skala. Dette gjorde som nevnt at NATO sine medlemmer som grenser til Russland ble bekymret for at Russland potensielt kunne gjøre det samme mot dem. NATO har hele tiden avstått fra å gi direkte militærhjelp til Ukraina i form av konvensjonelle styrker, for å forhindre en storskala konvensjonelle krig med Russland. NATO (og EU) har isteden bidratt med andre midler.

Europeiske stater har gitt militær, økonomisk, og politisk støtte til regjeringen i Ukraina og påført økonomiske sanksjoner mot Russland. I tillegg har NATO økt nærværet sitt i de Baltiske og Østeuropeiske statene. Det var felles enighet innad i NATO, men også i EU, om at Russland måtte få konsekvenser for handlingene sine i Ukraina, men det var stor uenighet om graden og omfanget av konsekvensene (hvor sterke økonomiske sanksjoner blant annet). Det generelle fokuset på dialog reflekterer en bekymring for at en overveldende militær respons til Russland kan bli sett på som provoserende, og kan lede til en eskalering av konflikten (Pezard et al. 2017, Xiv).

Russlands annektering av Krim-halvøya og invadering av Øst-Ukraina passer det tradisjonelle utenriksmønsteret til Russland, men situasjonen er helt prekær både på grunn av betydningen Ukraina har for Russland kulturelt og historisk. I tillegg til alvorligheten av de internasjonale problemene som står på spill (Carter 2020, 9). Problemet med Ukrainakrisen for Russland sin del var deres tap av innflytelse over et kulturelt og historisk viktig naboland. Ikke en uenighet om et spesifikt institusjonelt rammeverk.

Enkelte analytikere har hevdet at Ukrainas eventuelle tilkobling til EU var det faktiske problemet derimot som endte i Russlands annektering av Krim. Dette ble derimot overskygget av NATOs mulige utvidelse til Ukraina og alt som utvidelsen representerer for Russland. For Russland så representere NATOs utvidelse en internasjonal ydmykelse ovenfor Vesten og en bestemmelse fra Vesten om å undertrykke Russlands makt og innflytelse, selv i nabolandet Ukraina (Rühle 2014, 1).

Russlands annektering av Krim kan derfor sies å falle innenfor Russlands *stivhengighet*. Som gjentatte ganger har blitt nevnt har Russland hovedsakelig vært opptatt av deres forminskede status som stormakt, dette var hva Russland ønsket å endre. Når NATO potensielt skulle utvide seg enda en gang til Russlands bakgård, så ville Russland stoppe dette. I tillegg var det ikke bare utvidelse til en tidligere Sovjetrepublikk, men til Ukraina. Ukraina har en spesiell tilknytning til Russland. Grunnen til dette er at Krim opprinnelig var en del av Russland, men 2. juni 1954 så overførte høyesterett i Russland Krimhalvøya til Ukraina. Hvorfor dette skjedde er en egen masteroppgave i seg selv, men kjernen er at Krim (og Ukraina) har en spesiell historisk og kulturell betydning for Russland.

6.3 Minsk-I og Minsk-II avtalene (2014 & 2015) – Forsøk på løsning

5. September 2014 ble Minsk-I avtalen signert mellom Ukraina og separatistgruppene i *Luhansk – Luhnaks Peoples Republic (LPR)* og *Donetsk – Donetsk Peoples Republic (DPR)*. Russland var til stede og avtalen ble organisert av Tyskland og Frankrike. Avtalen var en våpenhvile mellom aktørene, men kampene eskalerte raskt igjen etter den var blitt signert. Dette førte til at 12. Februar 2015 så ble Minsk-II avtalen signert. Dette var en ny våpenhvile mellom Ukraina og separatistgruppene *LPR* og *DPR*. Det var akkurat samme forhold og kriterier som under Minsk-I avtalen. (Magen, Fainberg, & Bagno-Moldavsky 2015, 1).

Minsk-II åpnet også for et observatøroppdrag for *the Organization for Security and Cooperation in Europe* mellom september 2015 til april 2016. OSCE-observatørene skulle overse hvorvidt avtalen ble opprettholdt eller ikke. Konklusjonen var at våpenhvilen ikke ble opprettholdt, og det var gjentakende tilfeller av trefninger, artilleriangrep, og territoriale fremrykninger. Observatørene observerte at majoriteten av disse angrepene kom fra pro-Russiske separatister (Nilsson 2016a, 3). Resultatet var altså akkurat det samme som etter Minsk-I avtalen.

Mønsteret Russland har fulgt under Minsk-I og Minsk-II avtalene minner til dels om handlingene til Russland under Georgiakrigen i 2008. Først og fremst ble avtalene inngått på Russlands premisser og krav. Russland har også sett at Vesten ikke har villet blande seg inn militært hvis de bryter disse avtalene, så risikoen for Russland (med unntak av de økonomiske sanksjonene), er liten rent militært. Det er derimot ikke bare i Ukraina at Russland okkuperer territorium, dette er også tilfellet i Georgia. I 2016, 8 år etter våpenhvilen mellom Russland og Georgia ble inngått, så fortsatte Russland å utvide territoriet sitt, på bekostning av Georgia. Russland legger press på regjeringen i Georgia, i tillegg til at Russland nå okkuperer nesten 20 % av Georgia sitt internasjonalt anerkjente territorium. Dette er et tydelig brudd på våpenhvileavtalen mellom Georgia, Russland, Abkhasia, og Sør-Ossetia (Nilsson 2016b, 14).

Russland følger samme eksempel i Ukraina, med deres okkupasjon av Krim-halvøyen, og militære innblanding i regionene *Luhansk* og *Donetsk*. Dette er altså et mønster Russland har fulgt i både Georgia og Ukraina, og er nok et eksempel på at Russland i økende grad utfordrer Vesten og viser at tydelig at de er villige til å bruke militærmakt. Dette mønsteret er Russlands *stivhengighet*, som nevnt ved enkelte tilfeller tidligere. Russland øker innflytelsen sin i bakgården, og bruker ulike midler for å gjenreise statusen sin som stormakt. Russlands

stivhengighet er en viktig faktor for hvorfor de har gjort som de har gjort i både Georgia, men spesielt i Ukraina.

Russland har derimot møtt konsekvenser som følge av handlingene sine, hovedsakelig i form av økonomiske sanksjoner. Etter Ukrainakrisen begynte i 2014 så var USA og Europa uenige om hvilken type respons som burde bli utøvet ovenfor Russland. USA ønsket militær støtte, mens de Europeiske statene, med Tyskland og Frankrike i front, ønsket en diplomatisk løsning. Minsk-II avtalen reflekterer implementeringen av de Europeiske preferansene, med en løsning gjennom diplomati. Den tyske kansleren Angela Merkel og den tidligere franske presidenten Francois Hollande klarte gjennom diskusjoner og forhandlinger å få president Putin til å godta en våpenhvile (Magen, Fainberg, & Bagno-Moldavsky 2015, 1).

I tillegg til den fulle implementeringen av Minsk-II avtalen, så er kravet fra EU at Russland må trekke seg helt ut av Ukraina, dette inkluderer å trekke seg ut av Krim-halvøyen og respektere suvereniteten til Ukraina, i tillegg til å stoppe støtten til separatistgruppene i *Luhansk* og *Donetsk*. Dette er kravene for at de økonomiske sanksjonene skal bli lettet, og potensielt fjernet (Magen, Fainberg, & Bagno-Moldavsky 2015, 1).

Russland kontrollerer altså hva som skjer videre. Hvis Russland de-eskalerer konflikten i Ukraina, eller det er ingen økning i kampene, så vil de fleste Europeiske regjeringer være åpne til en lettelse i sanksjonene. Hvis Russland eskalerer sin tilstedeværelse i Ukraina ytterligere, eller truer med aggressive steg andre steder, så vil debatten i Europa om en hardere respons bli fornyet. Russland kan også dra konflikten ut for å spille på tid, ettersom de selv vet at det er en intern uenighet i NATO om hvor reell den Russiske trusselen er (Pezard et al. 2017, XVIII).

Russland ønsker å *fryse* konflikten i Ukraina, dette vil hindre Ukraina fra å kunne bli med i NATO. Russland ønsker også en lettelse av de økonomiske sanksjonene, ettersom disse skader den russiske økonomien. Dette var taktikken til Russland i Georgia, og mye tyder på at de gjør de samme i Ukraina så langt per 2021 (Magen, Fainberg, & Bagno-Moldavsky 2015, 2 og Hicks et al. 2017, 59).

Hvis Russland viderefører dypere militære operasjoner i Ukraina (slik de gjorde under Georgia i 2008), så vil dette som nevnt potensielt føre til en kraftigere reaksjon fra EU og NATO, og flere sanksjoner enn de som allerede er implementert (Pezard et al. 2017, 57).

Russland får det dermed som de ønsker, Ukraina uteblir som NATO-medlem I tillegg til å holde situasjonen i Ukraina fastlåst, så er det andre faktorer som sørger for at Europa ikke har fullt fokus mot Ukraina. Faktorer som terrorisme, og borgerkrigene og Syria og Libya, er alle hendelser som tar fokuset bort fra Russland sine handlinger (Pezard et al. 2017, XVIII).

Angående den Østlige flanken så må NATO innse at Russlands holdning mot alliansen ikke vil bli mykere. Russland vil fortsette å bruke Cyber- og hybridkrigføring for å skremme de Østeuropeiske statene i et forsøk på å svekke NATO. I tillegg så vil Russland opprettholde sin militære og politiske tilstedeværelse i Øst-Ukraina. Dette er forholdene NATO må jobbe etter og det er disse forholdene som gjør at NATO må opprettholde samholdet i sin tilstedeværelse på den Østlige flanken (Dempse 2017, 16).

Hvis NATO skal lykkes i å styrke den Østlige flanken, så trenger NATO framgang i å finne konsensus blant medlemsstatene om de ulike truslene. Bekymringene til de Sørlige medlemmene må også bli adressert. Geografi og historie dikterer at ulike land ser på Russland ulikt. Et bedre politisk rammeverk for Russland, et som forsikrer alle medlemmene i NATO at alliansen har gjort sitt ytterste for å redusere spenninger, vil hjelpe å solidere konsensusen rundt videre forsvarsmekanismer på den Østlige flanken (Dempse 2017, 16).

I framtiden er det tre de-stabiliserende faktorer som spiller inn og som vil låse NATO og Russland i gjentakende konfrontasjoner. 1), jo større økonomisk nedgang det er i Russland, desto mer sannsynlig blir det med anti-vestlig, og spesielt anti-NATO retorikk og politikk for å kompensere, samt fjerne fokuset fra de interne problemene i Russland. President Putin trenger en unnskyldning for å bruke store summer av statsbudsjettet på forsvar og kjernevåpen når det politiske og samfunnsmessige presset blir stort, som følge av økonomisk nedgang. Russland blir på den måten hva som holder NATO-alliansen samlet, da Russland allerede er selv-erklært som NATOs *fiende* (Forsberg og Herd 2015, 54).

2), Russlands interne propagandamaskineri mobiliserer det offentlige mot utenlands aggresjon og hindrer intern mostand mot president Putin sin politikk ovenfor NATO. NATO fungerer som en historisk kald-krig fiende i Russland, gjennom det Russere hevder er en aggressiv allianse. NATO spiller altså denne perfekte fienden for Russland, noe president Putin utnytter (Forsberg og Herd 2015, 55).

3), Den siste faktoren går på den russiske økonomien. Hovedsaken er at den russiske økonomien har blitt svekket som følge av EU sine økonomiske sanksjoner, dette har vist svakheter Russland burde prøve å forbedre. For å gjennomføre endringer i den russiske økonomien derimot, så vil dette gå på bekostning av nåværende elites interesser og formue. Dette er elites som gjerne er i president Putins innerste sirkler, som hjelper han å styre det russiske samfunnet. En endring i økonomien kan dermed svekke disse elitene, som igjen vil svekke president Putins kontroll over Russland (Forsberg & Herd 2015, 55).

6.4 NATO sitt svar på Russlands aggresjon i Ukraina

NATO sin respons kan deles inn i tre politiske kategorier: 1), NATO fordømte øyeblikkelig Russlands handlinger og krevde at Russland respekterer Ukrainas suverenitet. 2), NATO frøs majoriteten av det eksisterende samarbeidet med Russland. 3), NATO styrket den militære forpliktelsen (artikkel 5) til NATO-land som grenser til Russland (Forsberg og Herd 2015, 51). NATOs militære styrke hadde fram til 2014 blitt betraktelig redusert og selv etter Ukrainakrisen ble det uttrykt at ingen ønsket en retur til standarden under den kalde krigen.

Denne tanken var fremherskende fram til NATO sitt Warszawatoppmøte 8-9. juli 2016 (*se appendiks 2.0*), da kollektivt forsvar igjen ble hovedfokus for NATO (Larsen 2018, 29).

NATOs reaksjon var en stopp i alt samarbeid, både sivilt og militært med Russland. Dialogen i *The NATO-Russia council* kunne fortsette på ambassadør-nivå, men arbeidsgruppene stoppet opp, de russiske representantene i NATO fikk begrenset tilgang, og NATO fikk beholde kontorene sine i Moskva, av informasjonsgrunner (Forsberg og Herd 2015, 51).

NATOs respons til Ukrainakrisen skiller seg ut fra tidligere på grunn av spesielt tre faktorer; 1), NATO hadde ikke reagert liknende til tidligere episoder av Russisk aggresjon. Dette gjelder hovedsakelig Georgiakrigen i 2008, men også Russland-Hviterusslands samlede militærøvelser (ZAPAD) i 2009 og 2013 hadde ført til bekymringer i Polen og de baltiske statene, men dette reagerte ikke NATO over på samme måte som etter Ukrainakrisen. Konflikthåndtering og sikkerhet har vært likeveiende siden 1990-tallet, og Russland har sjeldent blitt så tydelig karakterisert som fienden siden den kalde krigen som det de ble etter Ukrainakrisen (Pezard et al. 2017, Ix). Etter Ukrainakrisen tok NATO et tydelig standpunkt mot Russland.

Ettersom NATO ikke hadde konfrontert Russland militært tidligere, så var det forventet at etter Ukrainakrisen så ville NATO begrense seg til politiske uttalelser og en suspensjon av praktiske samarbeid. NATO gjorde dette som forventet, men gjennomførte militære utviklinger i tillegg. Denne utviklingen gikk blant annet ut på å bygge opp en roterende *Quick Reaction Force* i Estland, Latvia, Litauen, og Polen, kalt *Enhanced Forward Presence*. Denne styrken var i underkant av 5000 mann, men symbolikken i tilstedeværelsen representerer mer enn det militært strategiske. Etter Ukrainakrisen så beveget NATO seg tilbake mot et kollektivt forsvar etter de-stabiliseringen i et ikke-medlemsland (Sperling 2016, 20 og Tøgt 2017, 10). NATO sørger for at situasjonen forblir låst ved at de kun gir militær bistand til Ukraina i form av militært materiell (våpen, utstyr, logistisk, og lignende), for å forhindre en potensiell konvensjonell krig med Russland. Responsen mot Russland har hovedsakelig vært økonomiske sanksjoner for å skade den russiske økonomien.

NATO tok også konkrete grep for å imøtekomme trusselen fra Russland, i tillegg for å styrke alliansen sin posisjon i Europa. Dette kom i form av to nye utvidelsesrunder, Montenegro og Nord-Makedonia. Disse to statene ble medlem i NATO i 2017 og 2020 (*se appendiks 1.0*). Dette er stater hverken er grensenære til Russland, eller som har en særlig historisk tilknytning, utvidelsene førte dermed ikke til noen særlige endringer i forholdet. I 2017 og 2020 derimot var forholdet såpass preget av Ukrainakrisen, at disse utvidelsene gjorde ikke forholdet verre i den grad det var mulig.

6.5. Konsekvenser og utviklinger under Ukraina-krisen

Da Ukraina-krisen utviklet seg, uttalte Russland at det var svært viktig for Russland å innlemme Krim i Russland igjen. Dette var for å forhindre at Ukraina (og Krim) ble en del av NATO-territorium hvis Ukraina potensielt ble medlem av NATO senere. President Putin uttalte at den ukrainske hæren var *en utenlandslegion på oppdrag for NATO*, med det geopolitiske målet om å begrense Russland (Sperling 2016, 36). Bruddet på Ukraina sin suverenitet og territoriale integritet er et brudd på internasjonal lov, og en alvorlig utfordring til den europeiske sikkerheten (Forsberg og Herd 2015, 51).

Dette er grunnen til at NATO reagerte militært, men ikke i Ukraina. NATO forsikret medlemsstater som var usikre (spesielt med grenser til Russland) at de ville støtte militært hvis det kom til konflikt med Russland. Det har vært et viktig poeng for NATO siden 2014 å

vide at de vil etterfølge artikkel 5 i NATO (angrep på ett NATO-land, blir sett på som et angrep på alle) (Forsberg og Herd 2015, 52 og Larsen 2018, 29).

Det er derimot viktig å påpeke at Russland har bygget opp en militær enklave i Kaliningrad, som er en enklave mellom Litauen og Polen under russisk kontroll. Russland har holdt flere militærøvelser med Hviterussland i Kaliningrad, senest i januar 2021. Dette var en felles øvelse på tvers av Kaliningrad, Hviterussland, og Russland. Øvelsen er ikke formelt anerkjent som en samlet øvelse mellom Russland og Hviterussland, men øvelsens likheter i tidsperspektiv, geografisk nærhet, skala, og type øvelse sett opp mot tidligere felles øvelser mellom Russland og Hviterussland, indikerer at de komplementerer hverandre (Barros 2021, 1). I tillegg har Russland militære baser og tropper utplassert i *Transnistria*, som er en utbrytterrepublikk i Moldova, kun anerkjent av de ikke-ankjente republikkene Abkhasia og Sør-Ossetia i Georgia. Russland har en militær tilstedeværelse i *Transnistria* i form av militærbaser og tropper (RÁCZ 2020, 63).

Bildet 3.0 Geografisk overblikk over Sentral-Europa



(*Britannica*, s.v. «Kaliningrad, Oblast, Russia,» lest 02.06.2021).

Da Russland krevde at NATO-statene fra den 4. og 5. utvidelsesrunden skulle ratifisere *CFE*-traktaten, så var det de russiske styrkene i Transnistria og Sør-Ossetia som NATO krevde at

Russland skulle trekke ut, før de nye NATO-medlemmene ratifiserte *CFE*-traktaten. Dette viser at til tross for at Russland reagerer på at NATO bygger opp en militær tilstedeværelse nærme den russiske grensen i Polen og de baltiske statene, så er allerede Russland militært til stede i Europa i Kaliningrad, Transnistria, og Russland har et militært samarbeid med Hviterussland. Grunnen til at dette er et viktig poeng i utviklingen mellom NATO og Russland, er at det i praksis viser den manglende tillitten mellom NATO og Russland.

Bildet 4.0 Geografisk overblikk over Moldova



(Stefanescu 2019).

Innad i NATO har det vært diskusjoner under Ukrainakrisen om hvorvidt *The NATO-Russia Founding Act* skulle opprettholdes, og hvorvidt en videre utvidelse av NATO burde vurderes. NATO ville derimot ikke lukke *the open door* politikken helt, nemlig at det fortsatt var mulighet for samarbeid med Russland, de utsatte derimot medlemskapet til Montenegro (Forsberg og Herd 2015, 52). Montenegro hadde blitt tilbudt *the Membership Action Plan* i 2009 og fikk en formell invitasjon til alliansen i 2015, men dette ble utsatt til 2016 på grunn av Ukrainakrisen. NATO økte derimot samarbeidet sitt med ikke-NATO land som Australia, Finland, Georgia, Jordan, og Sverige. Ukrainakrisen førte derfor til en midlertidig utsettelse av NATO-utvidelse, men ikke en stans. Nord-Makedonia er siste land som er tatt opp i NATO. Nord-Makedonia har blitt vurdert som medlem tidligere, men har ikke kunnet tiltre på grunn av stridigheter med Hellas rundt navnet. I 2020 var dette avgjort derimot og Nord-Makedonia ble medlem.

Okkupasjonen og annekteringen av Krim og den pågående de-stabiliseringen av Øst-Ukraina har brakt særlig tre faktorer i europeisk sikkerhetspolitikk på banen:

1), Russlands selvportrett av sin historiske maktstatus, samt deres rettferdiggjøring for sine handlinger på Krim, skiller seg særdeles fra sine naboer i den Euroatlantiske sfæren. Ukraina har nemlig en sentral plass i Russlands historiske, kulturelle, politiske, og geografisk-strategiske psyke (Forsberg & Herd 2015, 53). 2), det er en kamp om hva som konstituerer Europeiske normer, verdier, og orden, en virtuell og retorisk kamp over hva som er Europeisk sikkerhetspolitikk, og hva det vil si å være Europeisk. 3), det er en fundamental mangel på tillit mellom NATO og Russland på grunn av brudd på normer, direkte løgner, feilinformasjon, og beskyldninger.

Dette er problemer som ligger i sentrum av NATO-Russland forholdet. Både NATO og Russland har vært villig til å utøve begrensninger i responsen *etter* Ukrainakrisen. Ingen av partene har ønsket en videre eskalering til en konvensjonell krig, men NATO og Russland er allikevel forberedt på at dette kan skje. I forhandlinger mellom NATO / Ukraina og Russland så har partene vært lite villig til å vike fra sine krav (Forsberg & Herd 2015, 53).

NATO / Ukraina krever at Russland skal gi fra seg det okkuperte området Krim, samt trekke styrkene sine ut av *Luhansk* og *Donetks*. Russland på sin side nekter å innfri disse kravene, og krever at NATO / Ukraina skal respektere og anerkjenne Krim som del av Russlands territorium, og viser til folkeavstemningen som ble gjennomført på Krim. Ingen av partene har derfor villet inngå et kompromiss med den andre, noe som fører til at situasjonen mer eller mindre har vært like fastlåst i dag som den var i 2014.

Som svar på Russlands annektering av Krim, så har europeiske stater anvendt en rekke tiltak som inkluderer: økonomiske sanksjoner, støtte til den ukrainske regjeringen, forbedret militær beredskap, forsikrings-tiltak ovenfor sine Østlige NATO-medlemmer, anvendelsen og utviklingen av alliansen til det nye sikkerhetsmiljøet, økt samarbeid med Europeiske ikke-NATO medlemmer, og tiltak for å motvirke Russlands informasjonskampanjer i Europa. Disse handlingene er gjennomført for å hindre Russland i å gjennomføre nye aggressive grep, men responsen har også inkludert å holde kommunikasjonen med Russland åpen. Dette har vært for å opprettholde samarbeidet på flere ulike områder (Pezard et al. 2017, 31). Russland og NATO / USA forlenget i januar 2021 New Start avtalen fra 2010. New Start avtalen reduserer utplasserte stridshoder i verden hos NATO og Russland. Avtalen ble forlenget med

fem år fra 2021 – 2026 (Jentoft 2021). NATO og Russland fortsetter dermed samarbeidet på enkelte områder, som begrensningen av kjernefysiske våpen.

Ukrainakrisen påvirket NATO ved at den undergravde den europeiske og internasjonale orden. Russisk oppførsel hadde også direkte implikasjoner for NATO ved at sikkerheten til alliansens Østlige medlemmer ble påvirket, og deretter troverdigheten til NATOs kjernefunksjon for avskrekkelse og forsvar (Sperling 2016, 20). Ukrainakrisen viser at Russland ikke er redd for å bruke makt for å oppnå sine mål. Dette gjør derfor samarbeidet mellom NATO og Russland vanskelig. Spesielt NATO sine Østeuropeiske stater og balkan, ser på Ukrainakrisen som en endring i det europeiske sikkerhetsmiljøet (Pezard et al. 2017, 53). Disse statene lå tidligere under stor russisk innflytelse, og de er derfor bekymret over hvorvidt Russland potensielt vil gjøre det samme mot dem, som Russland har gjort i Ukraina. I tillegg er disse statene usikre på hvorvidt NATO vil opprettholde artikkel 5, og hvorvidt Russland prøver å teste dette, men da gjennom målrettede handlinger *som ikke* utløser artikkel 5.

Ukrainakrisen har eksponert det mislykkede forsøket med en samarbeidstilnærming ovenfor Russland, som var basert på forventingen om at gjensidig økonomisk avhengighet ville føre til et enda tettere strategisk samarbeid. Dette ville føre til et enda tettere bånd mellom EU og Russland, som igjen føre til tettere samarbeid mellom NATO og Russland, som deretter ville gjøre militær konflikt svært lite sannsynlig. Dette var altså ikke tilfellet, til tross for forsøkene (Togt 2020, 38).

NATO og Russland har siden sammenbruddene av tidligere forsøk alltid prøvd på nytt. Partene har alltid prøvd å finne en felles grunn de kan samarbeide rundt, men alvorlighetsgraden til Ukrainakrisen har vært av såpass stor karakter at dette ikke har vært mulig siden 2014. President Emmanuel Macron i Frankrike prøvde i 2019 og 2020 sammen med Forbundskansler Angela Merkel i Tyskland, å finne en løsning på Ukrainakrisen, ettersom det er tydelig at de økonomiske sanksjonene ikke har gitt et ønsket utfall i den grad Russland har gitt fra seg kontroll over Krim.

Ukrainakrisen kan derfor potensielt bli sett på som et *kritisk veikryss* for NATO og Russland i framtiden. Foreløpig har det gått 7 år siden Ukrainakrisen, og med noen små oppturer og utviklinger på andre samarbeidsområder (som blant annet atomvåpen), så har forholdet mellom NATO og Russland forblitt det samme som det var siden 2014. Akkurat slik trenden

viser seg nå, så kan Ukrainakrisen bli sett på som et *kritisk veikryss* mellom NATO og Russland, men det må gå enda 15-20 år til før dette kan bli sagt med sikkerhet.

6.5 Skepsis mot sanksjonene og trusselen fra Russland

De europeiske statene Tyskland (NATO-medlem), Moldova, Hellas (NATO-medlem), Bulgaria (NATO-medlem), Bosnia, Kroatia (NATO-medlem), Tsjekkia (NATO-medlem), Montenegro (NATO-medlem), Serbia, Slovakia (NATO-medlem), Slovenia (NATO-medlem), Tyrkia (NATO-medlem), Ukraina, og Hviterussland, har alle et samarbeid med Russland, de fleste økonomisk. Disse statene har ikke vært villig til å potensielt skade dette samarbeidet, gjennom en åpen konflikt. Til tross for Russlands handlinger i Ukraina. De økonomiske båndene disse statene har til Russland gjelder for eksempel skipsverft, finansielle interesser, forsvar, eller energi-import. Som vist, er flere av disse statene NATO-medlemmer, avsnittet under vil forklare skepsisen mot sanksjonene mer i dybden, men det er tydelig at flere Europeiske stater er økonomisk avhengig av Russland. De ønsker derfor å unngå en konvensjonell krig eller en åpen konflikt.

De nevnte statene derimot har sagt at dette vil være tilfellet hvis Russland annekterer flere områder i Øst-Ukraina, og sanksjonene har blitt innført, Tyskland spesielt har stått i front for økonomiske sanksjoner, kontra militære. Det var derimot etter at pro-russiske styrker skjøt ned det sivile flyet MH17 fra Malaysia over Ukraina i 2015 at EU innførte sanksjoner som målrettet russiske banker, oljeindustrien, militæret, og stopp i teknologi-utveksling (Larsen 2014, 32). Fram til da hadde sanksjonene mot Russland vært moderate i forhold til handlingene deres. Det var en stopp i alt samarbeid mellom NATO og Russland, men de økonomiske sanksjonene ble ikke iverksatt før etter MH17-nedskytingen, noe som er et viktig poeng i konsekvensene etter Ukrainakrisen.

Ettersom det er EU som har innført de økonomiske sanksjonene, så viser tidslinjen at disse sanksjonene ikke ble innført umiddelbart etter Russlands handlinger i Ukraina. Et hypotetisk spørsmål er hvorvidt disse sanksjonene hadde blitt innført, *hvis ikke* Russland hadde skutt ned MH17. NATO på sin side suspenderte det praktiske samarbeidet, og gjennomførte handlinger diskutert tidligere, men det var EU som innførte sanksjonene.

I tillegg har NATO-medlemmene Ungarn, Italia, Bulgaria, Tsjekkia, og Slovakia, også uttrykt reservasjoner mot sanksjonene. I tillegg har de nevnte statene satt spørsmålstegn ved effekten

sanksjonene har på Russland og Russlands oppførsel. Dette er blant annet på grunn av deres geografiske plassering i forhold til Russland, og deres egne nasjonale forhold til Russland. Det er som nevnt et tydelig geografisk skille i hvor strenge sanksjonene mot Russland skal være. Til tross for enkelte uenigheter, så har de økonomiske sanksjonene blitt opprettholdt og videreført (Pezard et al. 2017, 59). Det er også konsensus om at de økonomiske sanksjonene har en effekt på den russiske økonomien, men denne effekten er vanskelig å måle konkret. Russland har derimot ikke endret oppførsel eller trukket seg tilbake som en følge av sanksjonene, selv om det åpenbart har hatt en påvirkning på økonomien.

Blant NATO sine Østlige medlemmer er det derimot en frykt for at Russland vil prøve å gjennomføre hybrid-krigføring mot statene. Dette er krigføring som fokuserer på ikke-konvensjonelle aspekter, feilinformasjonskampanjer, cyberangrep, og lignende. Dette er handlinger som kan påføre motparten skade på flere områder, men som ikke nødvendigvis utløser artikkel 5 traktaten i NATO, noe NATO sine Østlige medlemmer frykter (Pezard et al. 2017, Xi og Matlary 2019). De frykter, med rette, at Russland kommer til å utfordre NATO på flere sikkerhetsmessige områder. Enkelte eksempler er Russland sin påvirkning under det Amerikanske presidentvalget i 2016. Russland bruker cyberangrep og feilinformasjonskampanjer aktivt for å påvirke andre stater og dets politiske samfunn. Dette er former for hybrid-krigføring som ikke utløser en konvensjonell krig, men som allikevel kan påføre motparten skade. Russland prøver å gjennomføre en *splitt-og-hersk*-taktikk innad i NATO, for å spre misnøye innad i alliansen.

Enkelte politikere innad i EU derimot tror at sanksjonene har vært EU sitt avskrekkelsesvåpen i form av at det muligens har hindret Russland fra å gjennomføre flere aggressive handlinger (Pezard et al. 2017, 60 og Kulesa 2018, 2). Det ble tydelig på NATO sitt Warszawatoppmøte 8-9. juli 2016 at man skulle utvikle en sterkere respons til Russland sine handlinger. Det ble blant annet bestemt å styrke NATO sin avskrekkelse og forsvarspolitik, og utviklet stabilitet utover NATO sine grenser. I tillegg ble utplasseringe av *the Enhanced Forward Presence* styrken stemt gjennom på Warszawatoppmøtet. Fram til nå hadde EU stått for de økonomiske sanksjonene, men nå tok NATO aktive militære steg for å imøtekomme trusselen fra Russland (*se appendiks 2.0*).

Innad i NATO ble det også diskutert hvorvidt *The NATO-Russia Founding Act* var gjeldende, ettersom avtalen sier at hvert enkelt land selv kan velge om de ønsker tropper stasjonert i

landene sine, uavhengig av NATO sin politikk (Pezard et al. 2017, 71). Da *NRFA* ble skrevet under i 1997 derimot var sikkerhetsbildet i Europa annerledes. I det nåværende sikkerhetsbildet utgjør Russland faktisk fienden, noe *NRFA* stadfestet at de ikke lenger gjorde. Allikevel har både NATO og Russland gjentatte ganger siden Ukrainakrisen i 2014 henvist til *NRFA* som et holdepunkt for handlinger mellom dem, selv om begge sider også har avviket fra den.

Et annet betent område innad i NATO er ulikheten mellom de som prioriterer et forsvar mot Russland, mot de NATO-medlemmene som er mer bekymret for terrorisme og andre eksterne trusler. Alle medlemmene er samstemte om at alliansen må takle begge utfordringene samtidig, men det er ofte en konkurranse mellom Sør og Øst i forhold til tildelingen av penger og ressurser. Storbritannia og USA ser på truslene fra både Sør og Øst samtidig. De Sørlige medlemmene, hovedsakelig Italia, Spania, Portugal, og Hellas, på grunn av deres geografiske plassering, vil at alliansen skal være mer involvert i Nord-Afrika og Midtøsten.

Terrorisme, flyktningkrisen, og generell ustabilitet er det som kan skade NATO sin sørlige flanke (Dragnes 2020). De Sørlige medlemmene ser nemlig på disse faktorene, og ikke Russland og Ukraina, som mest pressende for sin sikkerhet. NATO vil nemlig ikke bli involvert i en konflikt i Sør, da dette kan skape interne stridigheter innad i alliansen, slik med USA sin invasjon av Irak i 2003 og NATOs bombing av Libya i 2011 (Dempse 2017, 7).

Oppfatningen om Russland som en militær trussel etter Ukraina-krisen er ulik blant de Europeiske landene, og er svært påvirket av geografisk nærhet til Russland (Pezard et al. 2017, X). Stater som er mer grensenære til Russland ser på Russisk invasjon som en reell trussel, mens alliansen medlemmer som ikke er grensenære til Russland ser på Russiske invasjon som en mindre reell trussel. Alliansen medlemmer som ikke er grensenære stater til Russland mener at utplasseringen av NATO-styrker i de grensenære statene vil øke spenningen med Russland, mens alliansens grensenære stater mener at det er sentralt for deres beskyttelse. NATO sine Sørlige medlemmer ser på IS og flyktninger som mer pressende problemer enn Russland (Pezard et al. 2017, X-xi).

6.6 Hva er utfallet til Ukrainakrisen?

President Putin har etter 2014 unnskyldt annekteringen av Krim-halvøya med frykt for en videre NATO-utvidelse og med frykt for et potensielt NATO-medlemskap til Ukraina. Det er grunnlag for å si at NATO sin potensielle utvidelse til Ukraina var den viktigste faktoren til

tilbakefallet i forsøk nr. 4. mellom NATO og Russland. (Marten 2017a, 135). Som nevnt tidligere så endret Russland sin militære strategi seg i 2014 på bakgrunn av blant annet av NATOs utvidelse, og i oktober 2016 så kalte president Putin NATOs utplassering av tropper i Polen en fundamental endring til den strategiske stabiliteten i Europa (Marten 2017a, 135-136). Dette argumentet har ofte blitt brukt for å legitimere inkorporeringen av Krim inn i Russland, en historisk del av Russlands territoriet, med en majoritet av russiske innbyggere. President Putin og russiske politikere har gjennom hele 2000'-tallet kommet med motstridende utsagn om hvorvidt de mener NATO-utvidelsen utgjør en trussel for Russlands sikkerhet eller ikke (Rotaru 2020, 31-32).

På bakgrunn av Russlands *stivhengighet*, så er det som nevnt tidligere enkelte som mener at NATO burde ha forutsett Ukrainakrisen, og spesielt forutsett Russlands annektering av Krim, men i hvor stor grad stemmer dette?

Både NATO-utvidelsen og byggingen av missilforsvar i Polen og Romania var aktuelt *før* 2014. Hvis Russland hadde følt seg truet, hvorfor lot Russland NATO bruke den militære flyplassen i Ulyanovsk fra 2012-2015 for å frakte militært utstyr til Afghanistan? Mye av den politiske grunnen til at president Putin fremmedgjøre Russland fra NATO, er for at han skal samle støtte rundt seg selv som en sterk og mektig president. Han trenger folkets støtte til å føre den innenriks- og utenrikspolitikken han ønsker. President Putin sine popularitetsmålinger har vært høyest på tidlig 2000-tallet (Tsjetsjenia-krigen II), 2007-2008 (Georgia-krigen), og 2014-2018 (Annekteringen av Krim og krigen i Øst-Ukraina) (Rotaru 2020, 37). Han trenger en sterk og tydelig fiende som han kan samle folket mot, i tillegg trenger han en legitim grunn til å bruke store deler av budsjettet på forsvar, når Russland sin levestandard synker, og økonomien er synkende, blant annet som en konsekvens av EU sine økonomiske sanksjoner.

Forsøk nr. 4 er altså siste gang hvor NATO og Russland prøvde med et reelt samarbeid. Dette samarbeidet spores tilbake til president Obama sin *reset*-politikk, så i praksis er det ikke siden høydepunktet med *The NATO-Russia Council* i 2002 at NATO og Russland har hatt et fungerende samarbeid, utenom nevnte områder (terrorisme, Afghanistan, atomvåpen). Ukrainakrisen har som nevnt potensialet til å bli et *kritisk veikryss* mellom NATO og Russland om 15-20 år, ettersom forholdet mellom dem siden 2014 har vært preget av dette.

Det har vært oppturer (og nedturer) ikke årene siden 2014, men ingen oppturer i den grad at samarbeidet har blitt videreutviklet, eller nedturer i den grad som Ukrainakrisen påvirket forholdet på. Akkurat slik det ser ut nå, så vil Ukrainakrisen stå som det *kritiske valgpunktet* i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland i framtiden.

Videre så kan det argumenteres for at Ukrainakrisen er knyttet til Russlands *stivhengighet*. Dette er fordi Russland helt siden oppløsningen til Sovjetunionen, har prøvd å gjenreise stormaktstatusen sin. Russlands tap av internasjonal innflytelse har ført landet inn på det veivalget de har havnet på, som har vært påvirket av landets *stivhengighet*. Dette er i form av at Russland alltid har vært betraktet som en stormakt i verden, Ukrainakrisen kan derfor forklares innenfor Russlands *stivhengighet*.

7.1 Libya-konflikten 2011

Som følge av den arabiske våren i 2011, brøt det også ut borgerkrig i Libya. Kampene stod mellom regjeringsstyrkene til diktatoren Muammar al-Gaddafi og ulike opprørsgrupper som ønsket et fritt Libya. 26. Februar 2011 godkjente FNs sikkerhetsråd enstemmig resolusjon 1970. Resolusjonen krevde en øyeblikkelig stans i volden. 17. mars 2011 så godkjente sikkerhetsrådet resolusjon 1973. Resolusjon 1973 inkluderte innføringen av en *no fly-zone* over Libya, i tillegg til at den tillot medlemsstater å ta alle nødvendige grep for å beskytte sivile og sivile befolkede områder som var i fare for å bli angrepet (Terry 2015, 165).

22. mars 2011 begynte NATO-operasjonen *Unified Protector* i Libya. Operasjonen var ment å beskytte den sivile befolkningen, samt opprettholde en handels- og våpenblokade som ble innført under resolusjon 1970 (Spasov 2014, 25). Operasjonen var hovedsakelig ledet av Frankrike, Storbritannia, Italia, og delvis av USA. De første militære handlingene var rettet for å implementere flyforbudet, men ble senere utvidet til angrep på Gaddafi sine regjeringsstyrker overalt i landet. Innen slutten av mars hadde NATO overtatt alle militære operasjoner og handlinger rettet mot implementeringen av resolusjon 1973 (Terry 2015, 166).

I oktober 2011 ble *The National Transitional Council* med hovedsete i Tripoli anerkjent som den nye regjeringen i Libya av mer enn 100 stater. De uttalte at Libya var frigjort. Landet var derimot fortsatt i kaos, og i 2014 brøt det ut ny borgerkrig i landet.

Det har hovedsakelig vært tre store brudd fra NATO sin side i henhold til det opprinnelige mandatet fra resolusjon 1973: (1) NATO gikk utover mandatet med å beskytte sivile, og tok isteden side i en borgerkrig ved å aktivt støtte anti-regjeringskrefter. Det er hevdet at NATO aktivt støttet en regime-endring som ikke var autorisert av sikkerhetsrådet, bevisst ved at NATO målrettet Gaddafi (Terry 2015, 167). (2) Ved å ignorere Gaddafis ulike tilbud om våpenhvile, så brøt NATO kravene til resolusjon 1973, som var ment å beskytte Libya sin sivile befolkning. (3) NATO-medlemmer og andre stater har åpen brutt våpenblokaden som ble innført i resolusjon 1970 og gjentatt i resolusjon 1973 (Terry 2015, 167-168). Overordnet forklart så innførte FN en våpenblokade i resolusjon 1970, men NATO brøt FN-resolusjonen for å støtte opprørsgruppene som kjempet mot Gaddafi.

I resolusjon 1973 ga sikkerhetsrådet statene som implementerte resolusjonen en åpen beskrivelse i forhold til hvordan de skulle oppnå dette målet. Russland har kritisert NATO for å aktivt støtte en regimeendring (noe alliansen gjorde), men det er også argumentert fra NATO sin side at en regime-ending-agenda ikke var forbudt i resolusjon 1973. Det kan være vanskelig å hevde at regimeendring var kompatibelt med resolusjonen, så kan det legitimt bli argumentert at regimeendring var et nødvendig, og derfor legalt mål for å beskytte den sivile befolkningen i Libya (Terry 2015, 169).

Resolusjon 1973 sa at ved hver anledning det var et reelt alternativ, så skulle en våpenhvile eller en ende på kampene innføres og støttes av partene innblandet. Mange NATO-stater støttet opprørsgruppene sine øyeblikkelige avslag på våpenhvileforslag fra Gaddafi og hans støttespillere, på samme tid hevdet de at regimeforandring var nødvendig. En våpenhvile hadde vært noe av det mest effektive for å beskytte den sivile befolkningen. Da NATO ikke var interessert i dette, så viser det at NATO gikk bort fra å beskytte sivile, til å regelrett støtte en part i borgerkrigen. NATO sine handlinger var ikke nå lenger støttet av FNs resolusjon 1973, men de var faktisk nå regelrett imot, og derfor et brudd på artikkel 25 av *The UN Charter* (Terry 2015, 174) som tilsier «*The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*» (United Nations 1945).

Situasjonen i Libya i dag er fortsatt svært ustabil. Skillelinjene forblir de samme som siden den første borgerkrigen brøt ut. Siden fredsavtalen i 2011 børt det ut kamper i 2014, 2015, og senest i 2019. Russland har gradvis økt sin tilstedeværelse i landet, spesielt etter 2012. I 2012 ble det Amerikanske konsulatet i Benghazi angrepet, og konsekvensene var at USA reduserte tilstedeværelse sin betraktelig. Dette har ført til at Russland har valgt å involvere seg mer. Politisk i dag er det et skille i Libya, i desember 2015 ble det *The Libyan Political Agreement* skrevet under på, som markerte slutten på den første borgerkrigen og opprettet den internasjonalt anerkjente *Government of National Accord* i Tripoli, ledet av statsminister Fayeze al-Sarraj (Feur, Guzansky, og Lindenstrauss 2019, 1). Al-Sarraj sin regjering har derimot ikke kontroll over landet, og militære grupperinger handler i opprør mot regjeringen.

Militære grupperinger Vest i landet har fått finansiell og militær støtte av Tyrkia, Qatar, og Sudan. Militære grupperinger Øst i landet har fått finansiell og militær støtte av Egypt, Saudi Arabia, De Forente Arabiske Emirater, og Russland. Denne grupperinger er ledet av den

militære lederen Khalifa Haftar, som er den største utfordreren til den internasjonale anerkjente regjeringen til statsminister Fayeز al-Sarraj (Feur, Guzansky, og Lindenstrauss 2019, 1).

7.2 Russlands innblanding i Syria – 2015

Borgerkrigen i Syria har vart siden 2011, den var en rekke borgerkriger utløst som følge av den arabiske våren. Det har derimot vært begrenset med internasjonal deltakelse, før 2015. 30. september 2015 begynte Russland med flyangrep i Syria, rettet mot grupper som kjempet mot Assad-regimet. Innblandingen til Russland i Syria gjorde at borgerkrigen ble sett på som en «proxy»-krig mellom USA og Russland. Dette var fordi USA støttet opprørsgruppene som kjempet mot Assad-regimet. Disse opprørsgruppene inkluderte blant annet styrker fra Kurdistan, som har vært en nær alliert av USA i Midtøsten. Flyangrepene til Russland gjorde også at NATO måtte rette mer oppmerksomhet mot Syria, og mindre oppmerksomhet til Ukraina (Stent 2016, 106).

I tillegg ligger Russlands eneste marinebase i Midtøsten, i Syria. Russland hadde derfor en militær strategisk fordel av å støtte president Assad. Russland var ikke forsikret om at en potensiell ny regjering ville tillate Russland å beholde marinebasen i landet, det var derfor strategisk viktig for Russland at president Assad ble sittende med makten.

Russlands innblanding i Syria er ikke bare basert på at Russland ønsker en styrket internasjonal innflytelse, det er flere faktorer og allianser som spiller inn. Iran er nemlig også innblandet i Syria. Det eneste landet som kan bli kjennetegnet som en alliert av Iran, er Syria (under president Assad riktignok). En av hovedgrunnene er blant annet at både Iran og Syria ser på USA som en fiende (Kam 2018, 33).

Dette påvirker også forholdet Iran og Syria har til Russland på flere områder. Forholdet mellom Russland og Iran nemlig har vært påvirket av en frykt mellom de to statene. Siden 1989 derimot har Russland regelmessig solgt våpen til Iran, og på 90-tallet ga Iran et viktig bidrag til Irans atomvåpenprogram. Siden 2012 derimot har Russland-Iran forholdet vokst ytterligere, og dette er vist spesielt i Syria. Russland og Iran har nemlig samarbeidet militært i Syria, med et felles mål om å styrke Assad-regimet. Russlands bidrag har hovedsakelig vært flyangrep og avansert våpenteknologi, mens Iran har bidratt med konvensjonelle bakkestyrker (Kam 2018, 36).

Den overordnede planen til Russland er å utnytte de militære og politiske fordelene de har opparbeidet seg i Syria og i Midtøsten, til en viss grad på bekostning av USA. Russlands interesser i Syria ser på Iran sin innblanding som legitim, på samme måte som de ser på sin egen innblanding som legitim. Dette kommer av et ønske om hjelp fra de legitime styresmaktene, som Russland anerkjenner er president Assad (Magen, Dekel & Sima 2017, 2). Russlands støtte til Syria er altså motivert av en global posisjonering. Russlands motsetning til USA er ikke hovedgrunnen til at de støtter Assad-regimet, men et ønske om internasjonal anerkjennelse.

Russlands hovedprioritering er landets overordnede tilstedeværelse og relevans i regionen, ikke hvor nært bånd de har til president Assad (Crosston 2014, 99). Russlands innblanding i Syria er et eksempel på hvordan landet prøver å etablere fotfeste i regionen, samt bygge opp sin internasjonale stormaktstatus. Ved å blande seg inn i Syria ble også NATO tvunget til å rette noe fokus bort fra Ukraina og Krim, som er i Russlands favør.

Russlands rolle i Syria kan kritiseres i forhold til hvordan Russland selv har reagert når NATO og USA har blandet seg inn i andre staters innenriksaffærer. Russland reagerte negativt da NATO blandet seg inn i Kosovokrigen i 1999, da USA gikk inn i Irak i 2003, og under *fargerevolusjonene* i 2003 og 2004 (for å nevne noen). Dette kommer av at president Putin generelt har støttet sittende regimer (selv om regimene har vært autokratiske), til fordel for å forkaste de med demokratiske reformer. Allikevel har Russland reagert når NATO har blandet seg, i Syria gjorde Russland akkurat det samme.

Russlands marinebase i Syria er derimot en viktig faktor for dette, men Russland har likevel aktivt støttet den ene siden av en borgerkrig. Under Kosovokrigen og i Libya anklaget Russland NATO for å aktivt støtte den ene siden, og dermed *velge* hvem som skulle styre landet i fremtiden. Russlands rolle i Syria har ikke vært like omfattende som NATO sine i Kosovo og Libya, men det er ikke gitt at president Assad hadde klart å beholde makten uten den militære støtten til Russland.

7.3 Russland-Tyrkia forholdet

Tyrkia er et NATO-medlem, men har allikevel hatt et relativt nært forhold til Russland gjennom årene. Tyrkia ble NATO-medlem i den først utvidelsesrunden til NATO i 1952,

sammen med Hellas (Hicks et al. 2017, 30). Til tross for NATO-medlemskap så har tyrkiske politikere hatt manglende tillitt til NATO og USA sine sikkerhetsgarantier. Denne manglende tilliten har formet Tyrkiske politikere sine beslutninger, og har fungert som solidaritetstester for forholdet, som Tyrkia mener har vært preget av tillitsvekkende hendelser. Da Sovjetunionen kollapset i 1991 fryktet Tyrkia at de hadde mistet sin avgjørende rolle i alliansen. Videre utover 1990-tallet begynte de deretter å erstatte sin orientering mot NATO med politikk som engasjerte naboene i Midtøsten. Dette var blant annet for å få framskritt med problemene Tyrkia mente at de Kurdiske styrkene utgjorde (Goren 2018, 3).

Etter Putin ble president i 1999 var forholdet generelt sett på bedringens vei gjennom hele 2000-tallet. På denne tiden var det et svært vellykket militært og politisk samarbeid mellom Russland og Tyrkia. Det gjaldt blant annet en utvidelse i handel mellom de to, mens også et militært samarbeid. Tyrkia gikk på dette tidspunktet bort fra ideen om en Vestlig orientert tilnærming, til en flerdimensjonal tilnærming. Denne inkludert et godt samarbeid med sine naboland, blant annet Russland. Dette var passende da NATO / Vesten og Russland sitt forhold var på et høydepunkt på denne tiden (Balta 2019, 70 og 76). Tyrkia var derfor i en gunstig posisjon ved at de balanserte mellom NATO og Russland på et tidspunkt hvor samarbeidet mellom NATO og Russland var på et uforbeholdent høydepunkt.

Dette endret seg da Tyrkia skjøt ned et Russisk jagerfly på den Syriske grensen i november 2015. Tyrkia mente det Russiske jagerflyet invaderte tyrkisk luftrom, mens Russland mener det holdt seg innenfor den syriske grensen. Dette var bristepunktet mellom de to statene, og i åtte måneder var det en frys i det diplomatiske og militære samarbeidet (Balta 2019, 70). Deretter skjedde det et mislykket militærkupp i Tyrkia 15. juli 2016. Etter dette så bedret forholdet mellom Russland og Tyrkia seg enormt på kort tid. De anerkjente hverandre nok en gang som essensielle partnere i utenrikspolitiske sammenhenger og økonomiske relasjoner. En viktig forutsetning i forholdet mellom Russland og Tyrkia er at de har pleid å skille de økonomiske og geopolitiske forholdene, for å hindre at den ene kan påvirke den andre negativt (Balta 2019, 72).

En årsak til at Russland og Tyrkia sitt samarbeid har fortsatt, er energisamarbeidet som eksisterer mellom dem. Russland og Tyrkia har bygget naturgasslinjen *TurkStream* som frakter naturgass fra Russland til Tyrkia. Tyrkia er avhengig av Russland for energi (gass), noe som kan gi Russland et visst overtak over Tyrkia sin politikk (Winrom 2017, 18 og

Bechev 2018, 95). Russland står for ca. 55 % av Tyrkia sin totale gassimport, noe som gir Russland et overordnet energiovertak over Tyrkia, som kan påvirke forholdet ytterligere (Balta 2019, 82).

Samarbeidet mellom Russland og Tyrkia har også påvirket forholdet Tyrkia har til NATO. I juli 2017 så undertegnet Russland og Tyrkia en våpenavtale som innebærer at Tyrkia kjøper bakke-til-luft missilforsvaret S-400 av Russland. Dette våpensystemet kan ikke bli integrert med NATO sitt missilforsvarssystem, og fungerer ikke med NATO sin interne operasjonalitet, eller NATO sine forsvars- og våpensystemer. Dette vil redusere Tyrkia sin forsvarsevne betraktelig. Til tross for advarsler fra NATO, og spesielt USA, så uttalte president Erdogan i mars 2019 at Tyrkia snart ville motta S-400 missilforsvaret. Dette var en handling som signaliserte Tyrkias utviklede sikkerhetstilnærming til Russland, som underminer NATO-Tyrkia forsvaret, og Tyrkia sin posisjon i NATO (Balta 2019, 81).

Det Tyrkiske kjøpet av Russlands S-400 missilforsvarssystem kommer med fundamentale spørsmål. Vil et Russisk missilforsvarssystem forsvare Tyrkia fra russiske våpen- og missiler? S-400 systemet kan også vende seg mot NATO sine luftsystemer og gjenkjenningssystemer (fiende eller venn-politikken), hvorvidt det er NATO som støtter Tyrkia i en konflikt, eller Tyrkia som støtter en annen NATO-alliert i en konflikt (Goren 2018, 8). Kommer da S-400 systemet til å klare å skille NATO og Russland som fiende / venn i forhold til hvilken posisjon Tyrkia eventuelt havner i? Tyrkia har en økonomisk og politiske interesse av å utvikle en nærmere bånd med Russland, men disse interessene er ikke viktigere enn Tyrkia sin strategiske allianse med NATO, eller med Vesten generelt (Goren 2018, 2).

Samarbeidet mellom Russland og Tyrkia har ført til en skillelinje innad i NATO. flere NATO-politikere har satt spørsmålsteget ved hvorvidt Tyrkia fortsatt har en tilhørighet i alliansen. Motstandere til Tyrkisk medlemskap har vektlagt at landet har oppdrått undertrykkende, uansvarlig, uforsvarlig, ikke til å stole på, i tillegg til at de har brutt NATO sine kjerneverdier som er demokrati og menneskerettigheter (Goren 2018, 4 og Bechev 2018, 95). Det er altså en uro innad i NATO om samarbeidet mellom Russland og Tyrkia. Det nære energisamarbeidet mellom Russland og Tyrkia ble opprettholdt, selv etter Russland-Georgiakrigen i 2008 og Russlands annektering av Krim i 2014 og innblanding i Øst-Ukraina. Da innførte blant annet EU og flere Vestlige stater sanksjoner mot Russland, men Tyrkia

avstod (Winrow 2017, 17). For Tyrkia var *TurkStream* såpass viktig at de ikke ville risikere en diplomatisk krise, og et potensielt brudd i energisamarbeidet over Russlands handlinger.

Tilhengere argumenterer for at NATO fortsatt trenger Tyrkia sin militære styrke. Innad i Tyrkia så er det et opprop mot at de mener NATO ikke gjør nok for å beskytte Tyrkia sin sikkerhet i Syria, og at dette er tegn på en nedgående NATO støtte (Goren 2018, 4). Dette skaper splid innad i NATO, som er akkurat hva president Putin ønsker. Han prøver å anvende alle mulige alternativer for å svekke NATO.

7.4 Nord Stream 2

Russland, Norge, og Libya er de største gasseksportørene til Europa, med Russland som største eksportør. Majoriteten av Tyskland sin gassimport kommer fra Russland, og siden 2011 har de to statene hatt et tett energisamarbeid i form av *Nord Stream 1*. *Nord Stream 2* er en underjordisk gassledning, på samme måte som *Nord Stream 1*, som går fra Russland til Tyskland. Gasslinjen har derimot vært svært debattert, ettersom det eksisterer en frykt om at Europa blir for avhengig av Russlands naturgass (Schoen & Krijger 2019, 26). Russland vil få en spesiell politisk fordel av *Nord Stream 2*. I tillegg har byggingen av *Nord Stream 2* ført til en dypere konflikt innad i EU, samt at EU sitt mål om en felles energipolitikk er blitt vesentlig svekket. Dette påvirker igjen samarbeidet innad i NATO (Schoen & Krijger 2019, 25).

Russland blir anklaget for å bruke *Nord Stream 2* som et geopolitisk russisk våpen mot Europa. Det var tydelig under Libya-konflikten at sikker energitilgang til Europa er sentralt for de Europeiske statene, *Nord Stream 2* derimot vil gjøre spesielt Tyskland mer energiavhengig av Russland. Tyskland importerer allerede majoriteten av olje og gass fra Russland, *Nord Stream 2* vil øke denne importen betraktelig fra dagens mål. I desember 2018 stemte 433 av 705 medlemmer i Europaparlamentet for en resolusjon som fordømmer *Nord Stream 2* og som krever at prosjektet blir kansellert. Resolusjonen hevder at *Nord Stream 2* utgjør en trussel mot Europeisk energisikkerhet og tiltak for å diversifisere energieksport og tilgangen (Schoen & Krijger 2019, 26). Av juni 2021 derimot så er *Nord Stream 2* nærmest fullført, og EU har løftet sanksjonene mot prosjektet. Dette har blitt gjort da ulempen av sanksjoner mot Tyskland har vært større enn ulempen av energisamarbeidet mellom Tyskland og Russland.

I Russland sin energistrategi i årene 2003-2020 ble det vektlagt at landet skulle øke fossil- og energiekporten. Dette var viktige verktøy for å styrke Russlands interne og utenrikspolitiske innflytelse. En økning i energiekporten ville styrke Russlands posisjon på det internasjonale energimarkedet, i tillegg til å øke Russlands geopolitiske innflytelse (Kardaś 2019, 28). Store energiinfrastrukturprosjekter som *Nord Stream 2* og *TurkStream*, er behandlet av Russland som viktige midler for å oppnå Russland internasjonale politiske mål. *Nord Stream 2* er spesielt viktig for Russland, dette gjelder da politikken Russland fører over Ukraina og EU. En av hovedmålene til *Nord Stream 2* er at naturgassen blir fraktet direkte til ankomstlandet. Foreløpig går majoriteten av gasseskporten fra Russland til Europe, gjennom Ukraina og Polen. Med *Nord Stream 2* vil dette opphøre (Kardaś 2019, 32).

Dette vil blant annet føre til at Ukraina mister viktige inntekter som kommer fra deres arbeid som 3. partsland i energiekporten til Russland. På denne måten svekker president Putin den ukrainske regjeringen økonomisk, men i tillegg vil president Putin alene sitte på kontrollen over energiekporten til Tyskland. Med tanke på Tyskland sin status i EU, og EU sine økonomiske sanksjoner mot Russland på grunn av Ukrainakrisen, så er det tydelig at president Putin ser en mulighet i hvordan *Nord Stream 2* kan bli brukt som et politisk forhandlingsmiddel.

Kapittel 8.0 Konklusjon

«if the war in Ukraine has shown anything, it is that NATO allies will not go to war for Ukraine's territorial integrity. The basic fear of most allies is that NATO could end up in a hidden, or worse, an open proxy war with Russia. Putin knows this and is therefore, tactically seen, in a better position» (Kobrinskaya 2015, 133).

Denne oppgaven har analysert utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen. Dette har jeg gjort gjennom en kronologisk analyse av de 4 forsøkene på samarbeid siden oppløsningen til Sovjetunionen i 1991. Dette har jeg gjort gjennom en *diakron casestudie* som *forskningsdesign*, og *prosess-sporing* som metode i analysen. *Kritisk veikryss* og *stiavhengighet* er sentrale verktøy i bruken av *prosess-sporing*, og disse har vært sentralt for analysen i denne oppgaven, og er sentrale begreper for å forstå hvorfor NATO og Russland har handlet som de har gjort, og hvordan man potensielt kan forutse hva NATO og Russland vil gjøre i fremtiden. Det er flere viktige poenger jeg har lært, og som kan bidra til litteraturen om forståelsen og analysen av utviklingen av NATO og Russland sitt forhold siden oppløsningen til Sovjetunionen.

Oppløsningen til Sovjetunionen kunne i retrospekt vært et *kritisk veikryss* mellom NATO og Russland, men dette har ikke vært tilfellet. Mye av optimismen etter oppløsningen til Sovjetunionen var at Russland nå kunne bli integrert i et tettere samarbeid med NATO og med vesten. NATO trodde at oppløsningen til Sovjetunionen ville føre til en endring i forholdet, og de første årene etter 1991 så det ut som det ville være tilfellet. Det ble derimot tydelig utover 90'-tallet at Russland sin *stiavhengighet*, og NATO sitt ønske om å være den overordnende sikkerhetsfaktoren i Europa, sørget for at oppløsningen til Sovjetunionen ikke endret forholdet til det positive, slik NATO opprinnelig hadde håpet. Det var derimot en positiv innstilling i de første årene etter 1991 om at muligheten for et fungerende samarbeid mellom NATO og Russland var mulig, og potensialet for dette lå til grunn i denne positive innstillingen.

NATO sin utvidelse er hva som begrenset utviklingen av forholdet på 90'-tallet, og dette standpunktet ble ikke mindre for Russland når NATO Utover 90'-tallet ble brukt som et politisk verktøy av president Clinton. NATO sin potensielle utvidelse var et ønske som

hovedsakelig kom fra Østeuropeiske stater, men president Clinton brukte det som et verktøy for å promotere demokrati og vestlige verdier i Sentral- og Øst-Europa. Da Sovjetunionen ble oppløst eksisterte det ikke lenger en tydelig fiende for NATO. Russland hevdet derfor at utvidelsen var et forsøk på å marginalisere Russland sin europeiske innflytelse, noe som gjorde at Russland ble avskåret fra den europeiske sikkerhetspolitikken.

Til tross for at NATO ønsket et samarbeid med Russland, så ønsket NATO å være den dominerende sikkerhetsstrukturen i Europa, og dette skjedde blant annet gjennom utvidelsen. Russland hevdet derimot at NATO utnyttet Russlands svekkede innflytelse etter oppløsningen til Sovjetunionen, og dette førte til et tilbakefall i samarbeidet, som også var slutten på forsøk nr. 1. I 1997 derimot skjedde det en endring.

I 1997 ble *The NATO-Russia Founding Act* undertegnet, og med det opprettelsen av *The Permanent Joint Council*. Dette regnes som starten på forsøk nr. 2 i NATO-Russland forholdet. Dette ble gjort for å imøtekomme enkelte av Russlands sine motsetninger mot NATO sin utvidelse østover i Europa. Til tross for at *NRFA* gjorde det tydelig at Russland ikke lenger var fienden til NATO, så stod NATO sin utvidelse østover igjen som hindring til en utvikling av samarbeidet. *NRFA* kunne bli betraktet som et *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet. I tillegg var *PJC* et etablert forum for dialog mellom NATO og Russland, dette var første gang et slikt konkret råd var etablert mellom partene. I 1997 var det en konkret utvikling i forholdet, denne utviklingen så i starten ut til å videreutvikle samarbeidet. Måten *PJC* var strukturert på derimot, og NATO sin utvidelse østover, sørget for at forholdet ikke utviklet seg ytterligere.

Kosovokrigen fra 1999 markerte en stans i forholdet da NATO intervenerte uten et godkjent mandat fra sikkerhetsrådet, og ignorerte Russlands vetomakt. Fra Russlands perspektiv presenterte NATO sin innblanding en frykt for at alliansen potensielt kunne gjøre det samme i Russland. Viktigst derimot, var det faktumet at NATO ikke lenger respekterte Russland internasjonalt, og NATO sine handlinger hadde marginalisert Russlands status, men også statusen til FN's sikkerhetsråd. Kosovokrigen sørget derfor for at det positive arbeidet som var utviklet gjennom *NRFA* og *PJC* fikk et tilbakefall. Kosovokrigen var nemlig slutten på forsøk nr. 2. Kosovokrigen er derimot ikke et *kritisk veikryss* mellom NATO og Russland. Forsøk nr. 3 begynte allerede i 2000, så Kosovokrigen er ikke en hendelse som påvirker NATO og Russland i dag.

Forsøk nr. 3 representerer toppen mellom NATO og Russland sitt forhold, siden oppløsningen til Sovjetunionen. NATO og Russland har aldri siden hatt et så tett samarbeid som de hadde under denne perioden.

I 2000 begynte forholdet gradvis å ta seg opp, en del av grunnen til dette var at president Putin ble valgt som president i Russland. Deretter kom terroristangrepet mot USA 11. september 2001. President Putin kunne henvisse til terroristangrepene i Moskva og krigen mot Tsjetsjenia for å vise til at terrorisme var en felles fiende for NATO og Russland. Dette førte til en fornyet drivkraft i utviklingen av samarbeidet. *The Permanent Joint Council* ble erstattet av *The NATO-Russia Council* i 2002, og NATO og Russland hadde dermed opprettet et dypere forum for samarbeid enn hva *PJC* var.

Analysen har derimot funnet ut at deler av grunnen til dette var at president Putin var preget av problemer innenriks i Russland som han måtte prioritere, han var derfor tvunget til å prioritere et godt forhold til NATO og vesten for å løfte det russiske samfunnet. Etter president Putin ble gjenvalgt i 2004 endret retorikken seg gradvis til det mer fiendtlige, og president Putin var spesielt kritisk til NATO i forhold til Irak-invasjonen i 2003, og *fargerevolusjonene* i 2003 og 2004.

Terroristangrepet 11. september 2001 og opprettelsen av *The NATO-Russia Council* i 2002 kunne derfor også bli klassifisert som *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet. Dette var institusjonaliserte forsøk på samarbeid, fra både NATO og Russland. Begge sider uttalte at de ønsket et likeverdig samarbeid. Krigen mot terror var et felles mål for begge. *NRC* førte også til et nytt og utviklet forum for samarbeid. Disse forsøkene, som forsøkene før, og forsøkene etter, opplevde et tilbakefall. Allerede i 2004 begynte forsøk nr. 3 å miste effekten sin. Dette var som sagt på grunn av president Putin begynte å utfordre NATO etter han ble gjenvalgt. Deler av denne endrede oppførelsen til president Putin kan dermed tillegges Russlands generelle *stivhengighet* fra tidligere.

Det var i Russlands interesse å ha et godt forhold til NATO, men i president Putins første presidentperiode hadde han ikke den internasjonale innflytelsen for å kunne utfordre NATO. Terroristangrepet 11. september og opprettelsen av *NRC* var derfor før hendelsene og opprettelsen påvirket av Russlands *stivhengighet*. Disse faktorene hadde potensialet, men

kan ikke sies å være *kritiske valgpunkt* i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland. Videre mellom 2004-2007 begynte forholdet sakte, men sikkert, å ta steg tilbake fra toppunktet i 2002. Dette toppet seg i 2007 hvor året endte med oppløsningen til *NRC*, og deretter Russland-Georgiakrigen i august 2008. Dette var det endelige tilbakefallet til forsøk nr. 3.

Under Russland-Georgiakrigen i 2008 angrep russiske styrker mål i Georgia sitt anerkjente territorium, i tillegg til utbryterrepublikkene *Abkhasia* og *Sør-Ossetia*. NATO reagerte derimot ikke på samme måte som etter Ukrainakrisen, med unntak av stansen i det praktiske samarbeidet. Ovenfor Russland viste derfor NATO at de ikke ville reagere militært i en slik situasjon. Enkelte forskere har i ettertid hevdet at Russland-Georgiakrigen burde vært en advarsel til NATO. I ettertid har jeg analysert at ved å analysere Russlands *stivhengighet*, så kunne det vært mulig å forutse Russlands annektering av Krim i 2014, spesielt etter Russland-Georgiakrigen i 2008. Til tross for stansen i det praktiske samarbeidet etter Russland-Georgiakrigen, så var det et siste forsøk på samarbeid som kom i 2009.

Forsøk nr. 4 var et siste forsøk på å utvikle et fungerende samarbeid mellom NATO og Russland. President Obama sin *reset-politikk* sørget i 2009 for en gradvis endring i forholdet, blant annet fordi Russland hadde valgt en ny president i Dmitrij Medvedev, men dette var ikke nok til å utvikle forholdet videre. NATO-utvidelsen og missilforsvar i Romania og Polen var i perioden 2009-2014 det som sørget for at samarbeidet ikke ble videreutviklet. Deretter kom Ukrainakrisen i 2014.

Ukrainakrisen førte til den praktiske oppløsningen i samarbeidet mellom NATO og Russland. Forholdet hadde bedret seg noe før 2014, men Russlands annektering av Krim og involvering i Øst-Ukraina førte til en stans i samarbeidet. NATO sin reaksjon har vært å øke forsvarsbudsjettene, og igjen sette et fokus på artikkel 5 i alliansen, nemlig at *et angrep på en, teller som et angrep på alle*. Dette har vært viktig for de Østlige medlemmene i NATO, som vurderer Russland som en større trussel enn de Sørlige medlemmene i NATO. Til tross for Russlands handlinger i Ukraina, så var de Sørlige NATO-medlemmene mer skeptiske til flyktningkrisen og IS, enn hva de var til Russland. Det var altså en intern splid i NATO om hvor kraftige reaksjoner man skulle gi ovenfor Russland. EU derimot har iverksatt økonomiske sanksjoner mot Russland, mens NATO har gitt militær bistand til Ukraina i form av utstyr og våpen.

Siden 2014 har det vært på samarbeid på enkelte områder, som for eksempel atomvåpen, men til tross for dette så har Ukrainakrisen vært utgangspunktet for all kontakt og samhandling mellom NATO / EU og Russland. Forholdet mellom NATO og Russland har dermed siden 2014 vært i en tilbakefallsperiode, så hvis denne trenden fortsetter i 15-20 år til, så vil Ukrainakrisen bli et *kritisk veikryss* i utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland. Foreløpig derimot er det ikke mulig å si det, ettersom det blant annet må etableres en institusjonell endring og *arv* etter den spesifikke *hendelsen*, for at det skal kunne klassifiseres som et *kritisk veikryss*.

Opprettelsen av *The NATO-Russia Council* i 2002, og Ukrainakrisen i 2014 er de hendelsene av alle hendelsene og forsøkene siden oppløsningen til Sovjetunionen i 1991, som foreløpig ser ut til å ha hatt størst påvirkning på utviklingen av forholdet mellom NATO og Russland. *NRC* brøt sammen, så da er det kun Ukrainakrisen som står igjen som det potensielle *kritiske valgpunktet* mellom NATO og Russland i framtiden.

Ukrainakrisen har vist at Russland er påvirket av *stiaavhengighet* i sine handlinger. Denne *stiaavhengigheten* er knyttet opp til at Russland ønsker å bli anerkjent og oppfattet som en internasjonal stormakt i verden, og da som en supermakt på lik linje på USA. På andre siden er NATO påvirket av sin egen *stiaavhengighet*. Denne *stiaavhengigheten* har vært påvirket av USA, men har vært fokusert på å være den største sikkerhetsalliansen i Europa. NATO har ønsket å beholde dette monopolet over hvordan sikkerhetsmiljøet i Europa skal utviklet. Dette ønsket om økende innflytelse, har gått på bekostning av alliansens forhold til Russland. Både NATO og Russland deler dermed deler av skylden for hvorfor forsøkene ikke videreutviklet seg. NATO og Russland har ved flere enkelte anledninger gjennomført handlinger som har gått på bekostning av den andre. Hvorvidt det vil være mulig å bygge et varig og utviklet samarbeid mellom NATO og Russland er vanskelig å si.

I denne oppgaven har jeg gjennom prosess-sporing sporet, og analysert, de historiske hendelsene som kan ha påvirket forholdet mellom NATO og Russland siden oppløsningen til Sovjetunionen i 1991. Jeg har lært at det har vært genuine forsøk på samarbeid, som hadde potensialet til å videreutvikle seg, men disse forsøkene har opplevd tilbakefall. Tilbakefallene har vært påvirket av både NATO og Russland sine respektive *stiaavhengigheter*. Videre er Ukrainakrisen den hendelsen som har mulighet til å bli oppfattet som et *kritisk veikryss*, hvis

forholdet forholder seg slik det er nå i 15-20 år. Denne oppgaven har bidratt med en utfyllende og bred analyse til et viktig forskningsfelt. Oppgaven har dekket et bredt kunnskapsområdet, men problemet med en slik analyse er at jeg kan ha tolket hendelsene feil, eller at det er hendelser jeg har glemt å inkludere.

Denne oppgaven har bidratt med et nytt og omfattende syn på utviklingen mellom NATO og Russland. Jeg har lært at det er større nyanser i utviklingen av forholdet, og at det er flere faktorer som spiller inn på denne utviklingen enn hva jeg først trodde. En faktor i veien videre på dette forskningsfeltet er å analysere videre hvordan Ukrainakrisen påvirker forholdet, i tillegg blir Russlands videre handlinger i Øst-Ukraina en faktor for hvordan NATO og Russland sitt forhold utvikler seg. Russland er villig til å bryte internasjonal lov og rett for å gjenreise statusen sin som stormakt, og spørsmålet i forskningen videre blir i hvor stor grad NATO er villig til å møte denne trusselen fra Russland. Ukraina og Krim derimot vil være avgjørende faktorer for hvordan, og hvilken vei, utviklingen mellom NATO og Russland går i fremtiden.

Bibliografi

- Alberque, William. 2016. "Substantial Combat Forces" in the context of NATO-Russia Relations". I *NATO Defense College*. <http://www.jstor.com/stable/resrep10262>
- Arbatov, Alexei. 1995. «NATO and Russia». *Security Dialogue*, 26: (2), 135-146. DOI: [10.1177/0967010695026002002](https://doi.org/10.1177/0967010695026002002)
- Arms Control Association. 2017. «The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a Glance». Oppdatert 01.08.2017. <https://www.armscontrol.org/factsheet/cfe>
- Aronsson, Lisa, Molly O'Donnell. 2012. "The NATO-Russia Relations: Smart Defense and the Future of NATO: Can the Alliance Meet the Challenges of the Twenty-First Century?". I *Chicago Council on Global Affairs*. <http://www.jstor.com/stable/resrep08185.10>
- Balta, Evren. 2019. «From Geopolitical Competition to Strategic Partnership». I *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, Vol. 16, No. 63. 69-86. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26771801>
- Barros, George. 2021. "Belarus Warning Update: Moscow and Minsk Hold Simultaneous Combat Readiness Exercises in Kaliningrad, Mainland Russia, and Belarus". I *Institute for the Study of War*. <https://www.jstor.org/stable/resrep28894>
- Beach, Derek, and Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods : Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: Ann Arbor, MI, USA: University of Michigan Press.
- Bechev, Dimitar. 2018. «RUSSIA'S RETURN TO THE MIDDLE EAST: BUILDING SANDCASTLES? Russia and Turkey». I *Institute for Security Studies*. <http://www.jstor.com/stable/resrep21138.14>
- Bennett, Andrew. 2014. "Process tracing: from philosophical roots to best practices." In Bennett, Andrew and Checkel, Jeffrey, T., *Processing Tracing: From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Berntzen, Einar. 2020. «Historical and Longitudinal Analyses». I *The SAGE Handbook of Political Science*, redigert av Dirk Berg-Schlosser, Bertrand Badie & Leonardo Morlino, 390-405. 55 City Road: SAGE Publications Lt. DOI: <https://www.doi.org/10.4135/9781529714333.n26>
- Britannica*, s.v. “Kaliningrad, Oblast, Russia”, lest 02.06.2021, <https://www.britannica.com/place/Kaliningrad>
- Capoccia, Giovannia, og Daniel R. Kelemen. 2007. “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”. *World Politics* Vol. 59, No. 3. Cambridge University Press: 341-369. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>
- Carter, Paul M. 2020. *US Institute of Peace*, (): 469. Accessed August 24, 2020. DOI: https://www.usip.org/sites/default/files/2020-07/20200707-sr_469-understanding_russias_interest_in_conflict_zones-sr.pdf
- Chenoy, Anuradha. 2008. «The Russian-Georgian Confrontation». I *Economic and Political Weekly*, Vol. 43, No. 34. Side 17-18. <https://www.jstor.org/stable/40277874>
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science and Politics*, 44 (4):823-830. DOI: <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf>
- Crosston, Matthew D. 2014. «Cold War and Ayatollah Residues: Syria as a Chessboard for Russia, Iran, and the United States». *Strategic Studies Quarterly*, Vol 8, No. 3. 94-111. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26270818>
- Crump, Laurien. 2019. “The Real risk to NATO is CSCE”. I *Atlantic Perspectives*, Vol. 43, No. 2. 21-25. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48581481>
- Dempse, Judy. 2017. «NATO’s Eastern Flank And Its Future With Russia». *Carneige Endowment for International Peace*. <http://www.jstor.com/stable/resrep12934>

- Deni, John R. 2017. «The NATO-Russia Founding Act: A Dead Letter». I Carnegie Europe. Oppdatert 29.06.2017. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/71385>
- Digol, Diana. 2009. «Right or wrong: Debate in Russia on Conflint in Georgia». I *Security and Peace*, Vol. 27, No. 2. 112-120. <https://www.jstor.org/stable/24232713>
- Dragnes, Kjell. 2020. «Konflikt Nord-Sør og forholdet til Russland». *Norges Forsvars Forening*, 2. <https://www.forsvarsforeningen.no/norges-forsvar/norges-forsvar-2-2020/konflikt-nord-sor-og-forholdet-til-russland/>
- European Union. 2016. “Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA) of the EU-Ukraina Association Agreement”. Oppdatert 01.01.2016. Lest 24.03.2021. <https://ec.europa.eu/chafea/agri/en/content/deep-and-comprehensive-free-trade-areas-dcfta-eu-ukraine-association-agreement>
- Fergusson, James. 2013. “Ballistic missile defence”. I *Atlantisch Perspectief*, Vol. 37, No. 4. 25-31. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48581058>
- Forsberg, Tomas og Graeme Herd. 2015. «Russia and NATO: From Windows of opportunities to closed doors». *Journal of Contemporary European Studies*, 23:1, 41-57. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2014.1001824>
- George, Alexander L. & Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. USA: MIT Press.
- Gerring, John. 2004. «What is a case study and what is it good for?». *American Political Science review*, 98 (2). 341-354. DOI: <http://www.jstor.org/stable/4145316>.
- Gerring, John. 2012. *Social Science Methodology: A Unified Framework*, 2 nd ed. UK: Cambridge University Press.
- Godzimirski, Jakub M. 2019. «Explaining Russian reactions to increased NATO military presence. *Norwegian Institute of International Affairs*. <https://www.jstor.org/stable/resrep25738>

- Goldgeier, James og Michael McFaul. 2002. «George W. Bush and Russia». I *Current History*, Vol. 101, No. 657. 313-324. <https://www.jstor.org/stable/45317879>
- Goren, Nilsu. 2018. «The NATO/US-Turkey-Russia Strategic Triangle: Challenges Ahead». I *Center for International & Security Studies*. <http://www.jstor.com/stable/resrep17001>
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2 nd ed. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hicks, Kathleen H, Lisa Sawyer Samp, Olikier, Olga, Jeffrey Rathke, Mankoff, Jeffrey, Anthony Bell, & Heather A. Conley. 2017. «Recalibrating U.S. Strategy Toward Russia, A New Time for Choosing». *Center for Strategic & International Studies*. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170329_Hicks_USStrategyTowardRussia_Web.pdf
- Hjort, Christian Bugge. 2020. «Bare USA har økt den militære kapasiteten i Europa». *Norges Forsvars Forening*. <https://www.forsvarsforeningen.no/nyheter/bare-usa-har-okt-i-europa/>
- International Legal Materials. 1997. “NATO-Russia: Founding Act On Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and The Russian Federation”. I *International Legal Materials*, Vol. 36, No. 4. 1006-1015. <https://www.jstor.org/stable/20698710>
- Jentoft, Morten. 2021. «Russland og NATO enig om å forlenge avtale om strategiske atomvåpen». *NRK*, 23.01.2021. Oppdatert 27.01.2021. <https://www.nrk.no/urix/start-avtalen-forlenges-1.15340404>
- Larsen A., Jeffrey. 2018. «Projecting stability in a new cold war: Elixir or Snake oil?». *NATO Defense College*. 29-40. <http://www.jstor.com/stable/resrep19962.10>
- Larsen, Lindbo Boesen Henrik. 2014. «Great Power Politics and the Ukrainian Crisis: NATO, EU and Russia after 2014». *DIIS, Danish Institute for International Studies*, Report 2014:18. 1-48.
- Lomsadze, Giorgi. 2019. “Russia advances its Great Wall of Georgia”. *Eurasianet*, 15.08.2019. <https://eurasianet.org/russia-advances-its-great-wall-of-georgia>

- Kam, Ephraim. 2018. «Iran-Russia-Syria: A Threefold Cord is not Quickly Broken». *Institute for National Security Studies*. <https://www.jstor.org/stable/resrep17021.6>
- Kamp, Karl-Heinz. 2011. “NATO and Russia: Missile Defence-A Sticking Point?”. I *The World Today*, Vol. 67, No. 10. 21-23. <https://www.jstor.org/stable/41962587>
- Kardaś, Szymon. 2019. «The great troublemaker». I *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*. Vol. 28, No. ¾. 25-44. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26905904>
- Kobrinskaya, Irina. 2015. «DETER AND ENGAGE»: A NEW NATO STRATEGY FOR TAMING RUSSIA». *Institute of International Relations*, Vol 23; (2), 131-136. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26470114>
- Kulesa, Lukasz. 2018. «Envisioning a Russia-NATO conflict: Implications for deterrence stability». *European Leadership Network*. <http://www.jstor.com/stable/resrep17437>
- Kupchan, Charles A. 2010. “NATO’s Final Frontiers: Why Russia Should Join the Atlantic Alliance”. I *Foreign Affairs*, Vol. 89: No. 3. 100-112. <https://www.jstor.org/stable/25680919>
- Magen, Zvi, Sarah Fainberg, Bagno-Moldavsky, Olena. 2015. «The Minsk II Agreement:: Implications of a (Shaky) Ceasefire”. I *Institute for National Security Studies*. <http://www.jstor.com/stable/resrep08804>
- Magen, Zvi. Udi Dekel, Shine, Sima. 2017. «Russia in Syria: Between Iran and Israel”. *Institute for National Security Studies*, No. 970. <http://www.jstor.com/stable/resrep08685>
- Mahoney, James. 2015. “Process Tracing and Historical Explanation”. *Security Studies* 24, (2): 200-218. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636412.2015.1036610>
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen. 2015. “Comparative-historical analysis in contemporary political science”. In James Mahoney and Kathleen Thelen, ed., *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge university press, 3-38

- Marten, Kimberly. 2017a. «Reconsidering NATO expansion: A counterfactual analysis of Russia and the West in the 1990s». *European Journal of International Security*, Vol 3 (2); 135-161. DOI: <https://doi.org/10.1017/eis.2017.16>
- Marten, Kimberly. 2017b. «The Growth of NATO-Russia Tensions, Reducing Tensions Between Russia and NATO». Council of Foreign Relations. <http://www.jstor.com/stable/resrep05770.9>
- Matlary, Janne Haaland. 2019. «Norge og NATO: Tre paradokser». *Norges Forsvars Forening*, 4. <https://www.forsvarsforeningen.no/norges-forsvar/norge-og-nato-tre-paradokser/>
- Mearsheimer, John J. 2014. “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin”. I *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5. 77-84, 85-89. <https://www.jstor.org/stable/24483306>
- Michta, Andrew A. 2009. «NATO enlargement Post-1989: Successful adaptation or decline?». *Contemporary European History*, Vol. 18: (3). 363-376. <https://www.jstor.org/stable/40542832>
- Nilsson, Carl Hvenmark. 2016a. «Is Minsk II Really Holding? The Art and Statecraft of Russian-brokered Cease-Fires”. I *Center for Strategic and International Studies*. <https://www.jstor.org/stable/resrep23354.6>
- Nilsson, Carl Hvenmark. 2016b. “Revisiting the Minsk II Agreement, lessons from previous Russian-negotiated Cease-fire agreements: Georgia in Retrospect”. I *Center for Strategic and International Studies*. <https://www.jstor.org/stable/resrep23354.7>
- Nordquist, Myron H. 1998. «*The Framework in the Founding Act for NATO-Russia Joint Peacekeeping Operations*». *International Law Studies: Volume 72*. <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1464&context=ils>
- North Atlantic Treaty Organization. 1997a. «Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France». Oppdatert 12.10.2009. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

- North Atlantic Treaty Organization. 1997b. «Summary, Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation». Oppdatert 05.11.2008.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25470.htm?selectedLocale=en
- North Atlantic Treaty Organization. 2017. «North Atlantic Cooperation Council (NACC) (Archived)». Oppdatert 30.01.2017.
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69344.htm
- North Atlantic Treaty Organization. 2020a. «Enlargement». Oppdatert 05.05.2020.
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm.
- North Atlantic Treaty Organization. 2020b. “Partnership for Peace programme”. Oppdatert 23.03.2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm
- North Atlantic Treaty Organization. 2020c. “Signatures of Partnership for Peace Framework Document”. Oppdatert 27.03.2020.
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm
- Organization for Security and Co-Operation in Europe. 1990. «Treaty on Armed Conventional Forces in Europe». 19.11.1990. <https://www.osce.org/library/14087>
- Pezard, Stephanie, Andrew Radin, Szayna, Thomas S, F. Stephen Larrabee. 2017. «Europea Relations With Russia. Threat Perceptions, Responses, and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis». *Rand Corporation*. 1-99. <https://doi.org/10.7249/RR1579>
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Polikanov, Dimitrij. “U-Turns in Russia-NATO relations”. I *Perspectives, Institute of International Relations*, No. 17. 68-79. <https://www.jstor.org/stable/23615912>
- RÁCZ, ANDRÁS. 2020. «Russia’s Military Power Fast and furious – or failing?». I *European Union Institute for Security Studies*.
<https://www.jstor.org/stable/resrep26053.8>

- Rotaru, Vasile. 2020. «When words are sharper than swords Russia's post-2014 narrative on NATO». I *Russia's emerging global ambitions*, redigert av Kaczmarek, Marcin, Wojciech Michnik, Monaghan, Andrew, og Vasile Rotaru. *NATO Defense College*. <https://www.jstor.org/stable/resrep26056.9>
- Rühle, Michael. 2014. «Enlargement and Russia:: Die-hard Myths and Real Dilemmas». NATO defense College. <http://www.jstor.com/stable/resrep10297>
- Schmitt, Gary J. 2016. «Poland, Hungary, and the Czech Republic:: The Security Record of "New Europe"». I *American Enterprise Institute*. <http://www.jstor.com/stable/resrep03262>
- Schoen, Tom & Alex Krijger. 2019. «EU: Between an American rock and a Russian hard place». I *Atlantisch Perspectief*, Vol. 43, No. 1. 26-30. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48581473>
- Sinovets, Polina & Bettina Renz. 2015. «Russia's 2014 military Doctrine and Beyond:: Threat perceptions, capabilities and ambitions». I *NATO Defense College*. <http://www.jstor.com/stable/resrep10265>
- Smith, Julianne. 2008. «The NATO-Russia relationship, defining moment or Deja Vu?». *Center for Strategic & International Studies*, Årgang, (Volum); 1-16.
- Spasov, Philip. 2014. «NATO, Russia and European Security: Lessons learned from conflicts in Kosovo and Libya». *Partnership for Peace Consortium of Defense Academics and Security Studies Institutes*, Vol. 13, No. 3. 21-40. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26326366>
- Sperling, James. Mark Webber. 2016. «NATO and the Ukraine Crisis: Collective securitisation». I *European Journal of International Security*, Vol. 2 (1). 19-46. doi:10.1017/eis.2016.17
- Stefanescu, Christian. 2019. «Transnistria: Russia's satellite state an open wound in Eastern Europe». *Deutsche Welle*, 28.05.2019. <https://www.dw.com/en/transnistria-russias-satellite-state-an-open-wound-in-eastern-europe/a-48942598>

- Stent, Angela. 2008. "Restoration and Revolution in Putin's Foreign Policy". I *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, Nr. 6. 1089-1106. <https://www.jstor.org/stable/20451574>
- Stent, Angela. 2016. «Putin's power play in Syria: How to Respond to Russia's intervention». *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 1. 106-113. <https://www.jstor.org/stable/43946630>
- Terry, Patrick CR. 2015. «The Liby Intervention (2011): Neither lawful, nor successful». I *the Comparative and International Law Journal of Southern Africa*. Vol. 48, No. 2. 162-182. <https://www.jstor.org/stable/24585876>
- The Helsinki Final Act. 1975. *Commission on Security and Co-Operation in Europe*.
<https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Helsinki%20Final%20Act.pdf>
- Togt, Tony Van Der. 2017. «No progress in NATO-Russia relations without US leadership». I *Stichting Atlantische Commissie*, Vol 41: (3), 9-13.
<https://www.jstor.org/stable/10.2307/48581339>
- Ulriksen, Ståle. 2015. «NATO: Et usikkert ankerfeste». *Norges Forsvars Forening* (6): 22–25. <https://www.forsvarsforeningen.no/norges-forsvar/norges-forsvar-6-2015/nato-et-usikkert-%C2%ADankerfeste/>
- United Nations. 1945. "United Nations Charter, Chaoter I: Purposes and Principles".
<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1>
- Van der Togt, Tony. 2020. «In search of a European Russia strategy». I *Atlantisch Perspectief*, Vol. 44, No. 1. 36-41. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48600544>
- Winrow, Gareth. 2017. «Turkey and Russia: The Importance of Energy Ties». I *Insight Turkey*, Vol 19. No. 1. 17-32. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26300476>

Appendiks

Appendiks 1.0: NATO-utvidelsene

Dato	Land	Utvidelsesrekke
4. April 1949	USA, Storbritannia, Canada, Frankrike, Belgia, Danmark, Island, Italia, Luxemburg, Nederland, Norge, og Portugal.	Opprettelsen til NATO.
18. Februar 1952	Hellas og Tyrkia	Første utvidelse
9. Mai 1955	Tyskland	Andre utvidelse
30. Mai 1982	Spania	Tredje utvidelse
3. Oktober 1990	Tyskland gjenforent	
12. Mars 1999	Tsjekkia, Ungarn, og Polen	Fjerde utvidelse
29. Mars 2004	Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia, og Slovenia.	Femte utvidelse
1. April 2009	Albania og Kroatia	Sjette utvidelse
5. Juni 2017	Montenegro	Syvende utvidelse
27. Mars 2020	Nord Makedonia	Åttende utvidelse

Appendiks 2.0 NATO-toppmøtene siden 1990-tallet

Dato / Sted	Utviklinger / Politisk utfall
10-11. Januar 1994 – Brusseltoppmøte	Lanseringen av <i>Partnership for Peace</i> initiativet. Etableringen av konseptet <i>Combined Joint Task Forces</i> og andre tiltak for å utvikle den nye europeiske sikkerhets- og forsvarsidentiteten. Forsikringen om alliansen mulighet til å gjennomføre flyangrep til støtte for FN-allierte i Bosnia og Herzegovina.
27. Mai 1997 – Paristoppmøte	Signeringen av <i>The NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the Russian federation and</i>

	<p><i>the North Atlantic Treaty Organization (NRFA)</i>. NRFA etablerer at NATO og Russland ikke lenger er fiender, og oppretter <i>the NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC)</i>.</p>
8-9. Juli 1997 – Madridtoppmøte	<p>Invitasjoner blir gitt til Tsjekkia, Ungarn, og Polen om medlemskap i NATO.</p> <p>Vektlegging av NATO sin <i>open door policy</i>, anerkjennelse av oppnåelsene og forpliktelsene representert av <i>the NATO-Russia Founding act</i>, signeringen av en avtale om et «<i>distinctive partnership</i>» mellom NATO og Ukraina. Første møtet til «<i>The Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)</i>», EAPC ersattet <i>The North Atlantic Cooperation Council (NACC)</i>, en videreføring av <i>Partnership for Peace-programmet</i>, reform av NATO sin militære kommandostruktur, og en endelig uttalelse om framtiden til Bosnia og Herzegovina.</p>
23-24. April 1999 – Washingtontoppmøte	<p>Feiring av NATOs 50 års jubileum.</p> <p>Alliansen vektlegger deres beslutning om å få en slutt på de undertrykkende handlingene til det tidligere Jugoslavia sin president Milosevic mot den lokale etniske Albanske befolkningen i Kosovo. Tsjekkia, Ungarn, og Polen deltar på sitt første toppmøte som medlemmer av alliansen. <i>The Membership Action Plan (MAP)</i> blir vedtatt for potensielle medlemmer som skal bli tatt opp i NATO. MAP-programmet er en forløper til NATO, det lar potensielle medlemmer få en erfaring rundt hvilke</p>

	forpliktelser som trengs for å være en del av NATO. Utvikling av den europeiske forsvars- og sikkerhetsidentiteten innenfor NATO. Lanseringen av forsvarsmulighetsinitiativet (<i>defence capabilities initiative</i>), styrkingen av <i>Partnership for Peace-programmet</i> og <i>EAPC</i> , opprettelsen av <i>The Mediterranean Dialogue</i> , og lanseringen av <i>The Weapons of Mass Destruction Initiative</i> . NATO godkjenner nå innblanding og bruken av makt uten et FN- eller OSCE-mandat, dette betydde at selvforsvaraspektet til NATO ble erstattet.
28. Mai 2002 – Romatoppmøte	Opprettelsen av <i>the NATO-Russia Council</i> . Som erstattet <i>the NATO-Russia Permanent Joint Council</i> .
21-22. November 2002 – Prahatooppmøte	Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia, og Slovenia får invitasjoner til tiltredelsessamtaler.
28-29. Juni 2004 – Istanbultoppmøte	Første toppmøte til de syv nye medlemmene fra femte utvidelsesrunde.
22. Februar 2005 – Brusseltoppmøte	NATO bekrefter igjen sin støtte for å fremme stabilitet på Balkan, i Afghanistan, og Irak, i tillegg til å styrke samarbeidet mellom NATO og EU.
28-29. November 2006 – Rigatoppmøte	Gjennomgang av progresjonen i Afghanistan i lys av den utvidede <i>International Security Assistance Force (ISAF)</i> til hele landet, i tillegg til et opprop om større internasjonalt bidrag. Bosnia og Herzegovina, Montenegro og Serbia blir invitert til <i>Partnership for Peace-programmet</i> .

2-4. April 2008 – Bukaresttoppmøte	Alliansen gjennomgår utviklingen til NATOs hovedforpliktelser: Operasjonen i Afghanistan og Kosovo, utvidelsen, og invitasjon til Albania og Kroatia for å starte tiltredelsesprosessen (Republikken Nord-Makedonia kal bli invitert med en gang forhandlingene med Hellas rundt navnet er ferdig).
3-4. April 2009 – Strasbourg- / Kieltoppmøte	Feiringen av NATOs 60 års jubileum. Albania og Kroatia ble ønsket velkomne som fullverdige medlemmer, NATO opprettholdt sin <i>open-door</i> politikk (Nord-Makedonia ble invitert inn i alliansen).
19-20. November 2010 – Lisboatoppmøte	Publiseringen av det nye strategiske konseptet, endring i Afghanistan til å overta det fulle sikkerhetsansvaret (start 2011), avtale om et langsiktig samarbeid med Afghanistan, beslutninger om å utvikle et NATO-missilforsvar for å beskytte befolkningen og territoriet i Europa, i tillegg til utplasseringen av tropper. Russland ble invitert til samarbeid som en del av «reset-politikken til Obama» i forholdet til NATO.
20-21. Mai 2012 – Chicagotoppmøte	Alliansen blir enig om å utvikle strategien for å flytte sikkerhetsansvaret fra NATO over til de Afghanske styrkene innen 2014, og forplikter seg til et post-2014 oppdrag innenfor trening, rådgivning, og assistanse til Afghanske styrker. Forpliktelse til å søke etter nye samarbeid med land utenfor NATO, samt land som ønsker å bli NATO-medlemmer.

<p>4-5. September 2014 – Wales (Newport)toppmøte</p>	<p>Forpliktelser om å reversere kutt i forsvarsbudsjettene og utformingen av en <i>readiness action plan</i>, inkludert en <i>very high readiness joint task force</i>, økt støtte til Ukraina etter krisen med Russland, fortsettende fordømmelse av Russlands ulovlige og illegitime annektering av Krim og de-stabilisering av Øst-Ukraina.</p>
<p>8-9. Juli 2016 – Warszawatoppmøte</p>	<p>Fokus på to hovedområder: Styrke NATOs avskrekkelse og forsvar, og utvikle stabilitet forbi NATOs grenser. Ulike tiltak ble gjennomført, som utplasseringen av fire internasjonal bataljoner i Estland, Latvia, Litauen, og Polen i 2017, i tillegg til utviklingen av en skreddersydd framskutt tilstedeværelse i den Sør-Østlige delen av NATO. Videreførelsen av en omfattende hjelpepakke til Ukraina, i tillegg til at Generalsekretær Stoltenberg signerte en samlet slutterklæring med presidenten til det Europeiske råd og til Europekommisjonen.</p>
<p>11-12. Juli 2018 – Brusseltoppmøte</p>	<p>Tre prinsipielle fokusområder: Forsterke alliansens avskrekkelse og forsvar, større innsats i kampen mot terrorisme, og en mer likeverdig byrdefordeling mellom NATOs medlemmer. NATO forpliktet seg til en tosidet tilnærming til Russland: Forsvar og dialog. I tillegg til å håndtere problemene i / fra Midtøsten og Nord-Afrika. Nord-Makedonia ble invitert for tiltredelsessamtaler, som alliansens 30. medlem.</p>

Appendiks 3.0 Alle medlemmer (tidligere og nåværende) av Partnership for Peace programmet.

Land	Medlem i PfP-programmet	NATO-medlem
Albania	23.02.1994	Siden 2009
Armenia	05.10.1994	Nei
Aserbajdsjan	04.05.1994	Nei
Bosnia og Herzegovina	14.12.2006	Nei
Bulgaria	14.02.1994	Siden 2004
Estland	03.02.1994	Siden 2004
Finland	09.05.1994	Nei
Georgia	23.03.1994	Nei
Hviterussland	11.01.1995	Nei
Irland	01.12.1999	Nei
Kazakhstan	27.05.1994	Nei
Kroatia	25.05.2000	Siden 2009
Kyrgyzstan	01.06.1994	Nei
Latvia	14.02.1994	Siden 2004
Litauen	27.01.1994	Siden 2004
Malta	26.04.1995	Nei
Moldova	16.03.1994	Nei
Montenegro	14.12.2006	Siden 2017
Nord-Makedonia	15.11.1995	Siden 2020
Polen	02.02.1994	Siden 2004
Romania	26.01.1994	Siden 2004
Russland	22.06.1994	Nei
Serbia	14.12.2006	Nei
Slovakia	09.02.1994	Siden 2004
Slovenia	30.03.1994	Siden 2004
Sverige	09.05.1994	Nei
Sveits	11.12.1996	Nei
Tajikistan	20.02.1995	Nei
Turkmenistan	10.05.1994	Nei
Tsjekkia	10.03.1994	Siden 1999

Ungarn	08.02.1994	Siden 2004
Ukraina	08.02.1994	Nei
Usbekistan	13.07.1994	Nei
Østerrike	10.02.1995	Nei