

Samarbete mellan Ryssland och NATO: Det ryska perspektivet

KARIN ANDERMAN



Karin Anderman

Samarbete mellan Ryssland och NATO: Det ryska perspektivet

Utgivare FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--2248--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år Mars 2007	Projektnummer A12001
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Karin Anderman	Projektledare Jan Leijonhielm	
	Godkänd av Mike Winnerstig	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Samarbete mellan Ryssland och NATO: Det ryska perspektivet		
Sammanfattning <p>Ryssland har ofta framhåvt sin särskilda relation till NATO i positiva ordalag. Det senaste året kan dock en viss förändring noteras. Även om Moskva fortfarande lyfter fram NATO-Rysslandsrådet (NRC) som en ideal mötesstruktur eftersom den ger Ryssland deltagande i beslutsfattandet kan man spåra minskat intresse och ökat missnöje med samarbetet. En kvarvarande misstro mellan parterna, brist på gemensamma visioner och intressen, och NATOs ökade engagemang österut till bl.a. Georgien, Ukraina och Moldavien riskerar att ytterligare anstränga relationen.</p> <p>Syftet med denna rapport är att undersöka hur Ryssland ser på samarbetet med NATO idag. I rapporten görs också ett försök att bedöma hur samarbetet kan utvecklas framöver.</p>		
Nyckelord Ryssland, NATO, USA, samarbete, terrorism, krishantering, massförstörelsevapen, missilförsvar, Ukraina, Georgien, Svarta havet		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 28 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--2248--SE	Report type Base Data Report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year March 2007	Project no. A12001
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Karin Anderman	Project manager Jan Leijonhielm	
	Approved by Mike Winnerstig	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Cooperation between Russia and NATO: The Russian Perspective		
Abstract <p>Russia has often presented its special relationship with NATO in positive terms. Recently, however, a certain change can be observed. Even though Russia still considers the NATO-Russia Council (NRC) an ideal structure of interaction because it grants Russia a say in decision-making, there are signs of a faltering interest in and a growing discomfort with the cooperation. A lingering distrust between the parties, absence of common visions and interests, and NATO's increased eastern engagement, for example in Georgia, Ukraine and Moldova run the risk of further straining the relations.</p> <p>The aim of this report is to examine how Russia views its cooperation with NATO today. An attempt is also made to assess how the cooperation may develop in the future.</p>		
Keywords Russia, NATO, USA, cooperation, terrorism, crisis management, weapons of mass destruction, missile defence, Ukraine, Georgia, Black Sea		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 28 p.	
	Price acc. to pricelist	

Omslagsbild: Scheffer och Putin. <http://www.nato.int/multi/photos/2006/m061026a.htm>

Samarbetet mellan Ryssland och NATO: Det ryska perspektivet

1	INLEDNING	7
2	RYSK SYN OCH RYSKA INTRESSEN	9
2.1.	RYSK SYN PÅ NATO	9
2.2.	RYSKA INTRESSEN I FÖRHÅLLANDE TILL NATO	11
3	NATO-RYSSLANDSRÅDET	13
3.1.	KORT HISTORIK	13
3.2.	SAMARBETET IDAG	14
3.3.	FRAMTIDEN FÖR NRC	21
	SLUTSATSER	25
	BIBLIOGRAFI	27
	TIDNINGAR	27
	LITTERATUR OCH INTERNETKÄLLOR	27

Åt vilket håll bör Ryssland orientera sig utrikespolitiskt?

1. Österut (8%)

2. Västerut (18%)

3. Vi går vår egen väg, de andra kan ansluta sig (74%)¹

1 Inledning

Ryssland har ofta framhävt sin särskilda relation till NATO i positiva ordalag. Det senaste året kan dock en viss förändring noteras. Även om Moskva fortfarande lyfter fram NATO-Rysslandsrådet (NRC) som en ideal mötesstruktur eftersom den ger Ryssland deltagande i beslutsfattandet kan man spåra minskat intresse och ökat missnöje med samarbetet. En kvarvarande misstro mellan parterna, brist på gemensamma visioner och intressen, och NATO:s ökade engagemang österut till bl.a. Georgien, Ukraina och Moldavien riskerar att ytterligare anstränga relationen.

Syftet med denna rapport är att undersöka hur Ryssland ser på samarbetet med NATO idag. I rapporten görs också ett försök att bedöma hur samarbetet kan utvecklas framöver.

Rapporten är uppdelad i tre kapitel. Efter inledningen diskuteras i kapitel två den rådande ryska synen på NATO och de intressen som Ryssland har i relationen. Avsnittet gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av ryska säkerhetspolitiska intressen, utan pekar på några intressen som har betydelse för hur Ryssland ser på samarbetet med NATO. Kapitel tre ägnas NATO-Rysslandsrådet. Först ges en kort historik, sedan görs en genomgång av det nuvarande samarbetet inom NRC och slutligen diskuteras framtiden för samarbetet. Vilka svårigheter finns i samarbetet idag? Finns potential att utveckla det ytterligare till ett strategiskt samarbete? Särskild uppmärksamhet ägnas de områden där det finns spänningar mellan Ryssland och NATO. I slutsatserna sammanfattas de svårigheter och möjligheter som samarbetet står inför.

¹ Internetenkät i tidningen Izvestija den 27 februari 2007 där 2104 läsare deltog, se Izvestija (2007) *Tjto nam Zapad posle Mjunchena?*, hämtat: 070227, adress: <http://www.izvestia.ru/politclub/article3101562/>.

2 Rysk syn och ryska intressen

2.1. Rysk syn på NATO

NATO har en central position i ryskt säkerhetspolitiskt tänkande. Det visades inte minst genom den stora uppmärksamhet som gavs åt NATO i ryska medier i samband med Riga-toppmötet hösten 2006. Putin erkänner att NATO är den viktigaste säkerhetsaktören på den europeiska arenan. Ryssland har dock fortfarande en ambivalent syn på NATO och betraktar försvarsalliansen både som en samarbetspartner och ett hot.

Å ena sidan har samarbetet värderats högt på rysk sida och ryska företrädare har ofta betonat vikten av det samarbete som sker inom NRC. I officiella uttalanden har NRC lyfts fram som en viktig plattform för att försöka samarbeta med Väst. Trots den misstro mot NATO som finns hos en betydande del av den ryska officerskåren har man även på det ryska försvarsministeriet varit positiv till samarbetet. Ur rysk synvinkel är dialogen med NATO enklare än den Ryssland har med EU. NATO har inte inkräktat för mycket med synpunkter på den ryska interna utvecklingen och talar ett liknande språk som utgår ifrån ”hård” säkerhet.²

Å andra sidan är Ryssland misstänksamt mot vad NATO egentligen står för och – framför allt – hur alliansen kommer att utvecklas framöver. Ryssland följer därför noga NATO:s omvandling och utvecklandet av nya uppgifter i Europa och globalt. I Moskva anser man att NATO borde inrikta sig tydligare på de stora hoten som terrorism och spridning av massförstörelsevapen – områden där man skulle kunna samarbeta fullt ut med Ryssland. Istället ser Ryssland tecken på vad man anser vara traditionellt tänkande inom NATO, dvs. att alliansen fortfarande betraktar Ryssland som ett hot. I ryska ögon framstår NATO:s överväganden om ytterligare utvidgningar till länder som Georgien och Ukraina som tecken på sådant tänkande. Eftersom den ryska eliten i viss mån likställer USA med NATO ses även det amerikanska önskemålet att placera ut delar av ett missilförsvar i Polen och Tjeckien som en utveckling i denna riktning. Den bristande öppenhet man upplever hos NATO, t.ex. när det gäller eventuellt utvecklande av en egen missilförsvarsförmåga, tas också upp som ett bevis för att NATO fortfarande riktar sig mot Ryssland.

² Utrikesministeriet (2006) *Otnosjenija Rossija-Nato (spravotjnaja informatsija)*, hämtat: 070209, adress: www.mid.ru., Allison, *et al.* (2006) *Putin's Russia and the Enlarged Europe* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd) s. 95, Vendil-Pallin (2006) *NATO-operationen Active Endeavour: Ett test för det militära samarbetet mellan NATO och Ryssland*, Stockholm, FOI, januari 2006, FOI Memo 1626 s. 34.

I Moskva har intresset för samarbetet med NATO mattats av de senaste åren. Flera orsaker ligger bakom denna tendens. Trots att man ser NATO som den viktigaste säkerhetspolitiska aktören i Europa upplevs NATO som en svagare allians idag än för några år sedan. Dels ser man i Moskva inte längre NATO som en sammanhållen enhet med klara avsikter och förmåga att ta snabba beslut. Irakkrisen och USA:s ökade inriktning på "coalitions of the willing" förefaller att i ryska ögon ha urvattnat NATO som allians. Inom den ryska eliten anser man troligen också att NATO:s utvidgningar har gjort alliansen mer splittrad, inte minst när det gäller synen på relationen till Ryssland och samarbetet inom NRC. Ryssland har vid flera tillfällen riktat kritik mot t.ex. Litauens och Polens initiativ inom NRC.³ En ytterligare faktor som sannolikt spelat in är en rysk besvikelse och frustration över att samarbetet inte utvecklats lika snabbt och djupt som man från rysk sida önskat. NATO har inte alltid tagit med Ryssland i beräkningen, och inte alltid konsulterat eller informerat Ryssland i frågor som man i Moskva anser påverkar det egna landets säkerhet. Kort sagt har Moskva inte inkluderats i den mån man eftersträvat.

Den ökande ryska kritiken mot NATO bygger således på missnöje med relationen och med den riktning som man upplever att NATO utvecklas i, bl.a. genom att överväga att ta in ytterligare medlemmar i Rysslands närområde. Det stärkta ryska utrikespolitiska självförtroende som kunnat noteras det senaste året spelar sannolikt också in. Ryssland ser större möjligheter att hävda sig på den internationella arenan. Det utrikespolitiska agerandet och retoriken påverkas också av den ryska interna dynamiken inför presidentvalet i mars 2008. Inför valet kommer det att vara opportunt att kritisera NATO och ställa krav på relationen snarare än att gå med på vad som uppfattas som ytterligare eftergifter, t.ex. när det gäller en NATO-utvidgning till Ukraina.

Den misstänksamhet mot NATO som råder bland de ryska makthavarna återspeglas även bland befolkningen. Enligt opinionsundersökningar har ryssarna visserligen, sett över en tioårsperiod, fått en mer positiv syn på samarbete med Väst i allmänhet. Attityden till NATO har dock blivit mer negativ. 2002 ansåg 33 procent att ett närmande till NATO låg i Rysslands intresse, medan 37 procent var av motsatt åsikt. 2006 ansåg hela 45 procent att ett närmande gick emot Rysslands intressen medan 26 procent var positiva.⁴

³ Ivanov (2007b) *Vystuplenije Zamestitelja Predsedatelja Pravitelstva RF - Ministra oborony RF S.B. Ivanova na 43 Mezjdunarodnoj konferentsii po voprosam politiki bezopasnosti (g. Mjunchen)*, hämtat: 070216, adress: www.mil.ru/info/1069/details/index.shtml?id=21212.

⁴ Levada tsentr (2006) *Rossija i NATO*, hämtat: 30 jan 07, adress: www.levada.ru.

2.2. Ryska intressen i förhållande till NATO

Vad vill då Ryssland uppnå i samarbetet med NATO? De ryska intressena i relationen till NATO, liksom till EU, kretsar i stor utsträckning kring att upprätthålla ett slags stormaktsstatus och att förhindra att Ryssland återigen hamnar utanför det europeiska säkerhetssamarbetet.

Ett viktigt ryskt intresse som präglat politiken främst under Putins mandatperioder har varit just önskan **att inkluderas i detta europeiska säkerhetssamarbete**. Moskva har varit mån om att inte isoleras från den säkerhetsarkitektur som de senaste tio åren byggts upp i Europa. En tidigare strategi för att inkluderas var att utveckla OSSE som den främsta säkerhetsorganisationen i Europa. Denna tanke har man sedermera övergivit för att istället odla sin säkerhetspolitiska relation med både NATO och EU. I samarbetet med dessa institutioner, där man ju inte är medlem, strävar Ryssland efter att uppnå en så hög grad av jämbördighet och del i beslutsfattandet som möjligt. Den ryska generalstaben beskrev 2002 målet med NATO-samarbetet att ”bli en jämbördig partner med NATO i frågor som rör skapandet av ett nytt europeiskt säkerhetssystem”. Ryssland strävar efter att inkluderas i samarbetet, för att undvika isolering och därmed riskera att hamna på andra sidan om en ny järnridå. EU:s och NATO:s utvidgningar till delar av det forna östblocket har sannolikt stärkt den ryska önskan om stabila relationer och rädslan för isolering och utanförskap.⁵

De ryska övergripande intressena i samarbetet med både NATO och EU är kopplade till synen på det egna landet som en stormakt och går ut på att försöka uppnå **jämbördighet i relationerna**. Detta är viktigt för den egna självbilden. NRC och dess struktur har därför ett starkt symboliskt värde för Ryssland. Med en särskild relation till NATO som är unik i sitt slag kan Ryssland framstå som en stormakt och jämbördig samtalspartner med USA och NATO. Man ser därför ett speciellt värde i den politiska dialogen som sker inom ramen för NRC.

Intimt förknippat med strävan efter att framstå som en stormakt är intresset av att odla särskilda relationer med andra stormakter. Ryssland önskar nära relationer med de viktigaste länderna inom NATO och EU och sätter kanske större värde på dem än på sitt förhållande med organisationerna i sig. Bakom **tonvikten på bilaterala relationer** finns också taktiska överväganden, eftersom sådana kontakter ofta visats sig vara en framkomligare väg, inte minst i relationen med EU:s mest tongivande länder. Det ligger ibland också i ryskt

⁵ Allison, *et al.* (2006) *Putin's Russia and the Enlarged Europe* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd), s. 106. För en analys av Rysslands syn på säkerhetssamarbetet med EU, se Anderman, *et al.* (2007) *Russia-EU External Security Relations: Russian Policy and Perceptions*, Stockholm, FOI, FOI-R--2243--SE.

intresse av att spela ut länder mot varandra, även om det inte förefaller finnas någon klar strategi för ett sådant agerande.

Den ryska uppfattningen att man har en unik historisk erfarenhet och endast kan utvecklas på egen väg och enligt egen förmåga har stärkts på senare tid. I relationen med Europa innebär det att man har **intresse av att betona sin självständighet och oberoende** av inflytande från andra länder. Ryssland är inte berett att underkasta sig europeiska normer och värderingar. Svårigheterna med skilda värderingar är mest uttalade i samarbetet mellan EU och Ryssland, men har betydelse även i relationen med NATO. Detta är en tendens som har stärkts de senaste åren. I ökad utsträckning betonar den ryska ledningen att Ryssland har en egen "suverän demokrati", vilken alltså inte är påverkbar från omvärlden, och att Ryssland är "självförsörjande" och sig själv nog.

Ryssland har intresse av att **profilera CSTO** (*the Collective Security Treaty Organisation*) och få internationellt erkännande för denna organisation.⁶ Både i samarbetet med NATO och EU försöker man få till stånd samarbete med denna organisation som motpart. NATO:s intresse för sådant samarbete har varit svagt eftersom man hellre samarbetar direkt med de länder som ingår än genom det av Ryssland dominerade CSTO. Det sistnämnda skulle förstärka intrycket av en uppdelning av Europa i intressesfärer mellan NATO och Ryssland. NATO har därför hittills ställt sig negativt till ryska propåer.⁷

Om man tittar på konkreta ryska intressen i samarbetet med NATO finns ett starkt önskemål främst kring **kampen mot terrorism**. Detta har främst att göra med situationen i Tjetjenien som Ryssland gärna vill koppla till internationell terrorism. Ryssland har också varit intresserat av samarbete kring **TMD (Theatre Missile Defence)**. Terrorism och hotet om massförstörelsevapen är aktuella säkerhetshot även på den ryska agendan. Andra intressen som härrör ur den egna hotbedömningen är samarbete kring **trafficking av droger** från Afghanistan och Centralasien. Ryssland är också intresserat av samarbete kring civil beredskapsplanering inklusive **räddningstjänst**, där man anser att man har en stor kapacitet att erbjuda både i NATO- och EU-samarbetet.

⁶ CSTO består av sju länder inom OSS som kommit överens om att samarbeta i säkerhetspolitiska frågor. Länderna är Armenien, Kazakstan, Kirgizistan, Ryssland, Tadzjikistan, Uzbekistan och Vitryssland.

⁷ Vendil-Pallin (2006) *NATO-operationen Active Endeavour: Ett test för det militära samarbetet mellan NATO och Ryssland*, Stockholm, FOI, januari 2006, FOI Memo 1626, s 22-23.

3 NATO-Rysslandsrådet

3.1. Kort historik

Ryssland har länge haft ett samarbete med NATO. Landet deltar sedan 1994 i PFF (Partnerskap för fred) och sedan 1997 i EAPR (Euroatlantiska partnerskapsrådet). Ett praktiskt samarbete inleddes i Bosnien 1995 när ryska styrkor började samarbeta med den fredsbevarande NATO-styrka, IFOR, som placerades där efter fredsavtalet. I samband med utvidgningen 1997 stärkte NATO relationen till Ryssland genom bildandet av *Permanent Joint Council* (PJC) som var ett råd i formatet 16+1 och skulle träffas regelbundet på ambassadörs- och även ministernivå. Ryssland inrättade också en delegation vid NATO-högkvarteret i Bryssel. Samarbetet förlorade dock snart momentum. NATO-ländernas beslut 1999 att inleda en luftkampanj över Kosovo utan entydigt FN-mandat ledde till starka ryska reaktioner. NATO hade inte bara givit sig in i vad Ryssland ansåg vara sin traditionella intressesfär, utan också ignorerat Ryssland genom att inte gå genom säkerhetsrådet (där Ryssland kunde utnyttja sitt veto). Som reaktion beslutade Ryssland att frysa samarbetet med NATO inklusive sitt deltagande i PJC. Trots den skarpa ryska kritiken var de konkreta åtgärder man vidtog relativt odramatiska och balanserade. Ryssland avbröt inte samarbetet i Bosnien, vid denna tid som en del av den NATO-ledda SFOR, och upprätthöll normala relationer med alla NATO-länder inklusive USA. Arbetet inom PJC återupptogs snart men blev så länge Jeltsin satt kvar på presidentposten inte lika förtroendefullt som före Kosovo-krisen.

President Putin aviserade tidigt att han var intresserad av att återupprätta och förbättra relationen till NATO. Arbetet inom PJC återupptogs fullt ut. Putin ville utöka samarbetet ytterligare, men NATO tvekade. Den ryske presidenten sade vid denna tidpunkt vid flera tillfällen att han inte uteslöt medlemskap för Ryssland i NATO, något som bemöttes med tystnad från alliansens sida. Terrordåden i USA den 11 september 2001 och den efterföljande USA-ledda kampen mot terrorismen skapade ett större intresse hos USA och NATO för att samarbeta med Ryssland. Det uppstod ett tydligare gemensamt mål att samarbeta i kampen mot terrorism, och även för att hindra spridning av massförstörelsevapen. Inför beslutet om en ytterligare utvidgning av alliansen, med de baltiska länderna, gick NATO med på att ge Ryssland en starkare formell relation genom bildandet av *NATO-Russia Council* (NRC) som 2002 ersatte PJC.

Det nyinrättade rådet innebar en påtaglig uppgradering av relationerna. I NRC skulle beslut fattas enligt konsensusregeln. Detta var en unik konstruktion och

den enda i sitt slag där en icke-medlem deltar på samma villkor som medlemsländerna, dvs. även i beslutsfattandet. NRC skulle ge Ryssland medbeslutanderätt inom nio samarbetsområden, bl.a. militär krishantering, terrorismbekämpning, icke-spridning av massförstörelsevapen och missilförsvar. Det fanns dock en ”säkerhetsmekanism” som möjliggjorde för medlemsländer att dra tillbaka en fråga från NRC om de inte ville diskutera den i rysk närvaro. Detta gav i praktiken ett medlemsland möjlighet att lägga in veto mot fortsatt diskussion i NRC i en viss fråga.⁸

Samarbetet blev samtidigt mer institutionaliserat än tidigare. NRC skulle mötas på utrikes- och försvarsministernivå två gånger om året och på ambassadörsnivå minst en gång i månaden. Dessutom inrättades en kommitté (PrepCom) för att förbereda NRC-mötena och träffas minst två gånger i månaden. Moskva hade tidigare invänt mot att NATO-länderna kunnat samordna sig kring en gemensam position innan man satte sig vid förhandlingsbordet med sin ryska partner. Inrättandet av en PrepCom uppskattades därför av den ryska sidan som nu gavs möjlighet att delta även i de förberedande diskussionerna inför NRC-mötena.⁹

Under flera år betecknades samarbetet som lyckat av båda parter. I NRC kunde en nära dialog utvecklas. NRC har också klarat flera tester för samarbetet bättre än vad PJC gjorde. De kriser i relationerna som inträffat under 2000-talet kunde hanteras på ett bättre sätt än vad som var fallet under NATO-utvidgningen och Kosovo-krisen på nittio-talet. Som exempel kan nämnas att den dåvarande ryske utrikesministern, trots det ryska missnöjet med NATO:s utvidgningsbeslut i Prag 2002, deltog i de NRC-överläggningar som arrangerades i samband med toppmötet. Vid de toppmöten i Madrid 1997 och Washington 1999 då utvidgningarna varit på dagordningen hade Jeltsin däremot vägrat att delta eller skicka en rysk representant. Det kan även noteras att samarbetet inom NRC fortsatte under Irakkrisen 2002-2003. Relationerna mellan USA och Ryssland under denna tid pekade på att relationerna post 9/11 hade fått en relativt stark grund och även en grad av förtroende som tidigare varit svår att föreställa sig.¹⁰

3.2. Samarbetet idag

NRC är som nämnts det enda i sitt slag där en icke-medlem deltar på samma villkor som medlemsländerna. Samarbetet kan delas in i, å ena sidan, politisk

⁸ Smith (2006) *Russia and NATO since 1991; From Cold War through cold peace to partnership?* (Abingdon, Routledge) s. 51-105.

⁹ NATO (2002) *NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, hämtat: 070220, adress: www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm.

¹⁰ Smith (2006) *Russia and NATO since 1991; From Cold War through cold peace to partnership?* (Abingdon, Routledge) s 100-103.

dialog och, å den andra, praktisk samverkan inom ramen för de områden som man definierat för samarbetet. Ett tiotal arbetsgrupper har bildats inom de olika samarbetsområdena. En del av samarbetsprojekten drivs av behovet att samarbeta efter 9/11, i synnerhet mot terroristhotet, medan andra motiveras mer av ”goodwill” och syftar till att främja samarbetsvilja och lägga grunden för mer ambitiös samverkan på längre sikt.¹¹

Inom ramen för den politiska dialogen diskuteras bl.a. situationen i Afghanistan, västra Balkan, *Greater Middle East* och Georgien. I denna dialog tas i princip inga beslut, utan det rör sig om ett utbyte av information och ståndpunkter.

När det gäller den praktiska samverkan sker samarbetet inom fem nyckelområden:

- kampen mot terrorism
- icke-spridning av massförstörelsevapen
- krishantering (här utarbetas ett generiskt koncept för gemensamma operationer)
- *Theatre Missile Defence* (här undersöks bl.a. interoperabiliteten mellan Rysslands och NATO-ländernas system)
- mil-mil-samarbete (med målet att förbättra interoperabiliteten)
- militärreform (målet är att Ryssland ska kunna dra nytta av NATO-länders erfarenheter)

Dessutom sker samarbete kring logistik, gemensam luftövervakning, räddningstjänst, vetenskap och miljösäkerhet.¹²

Som redan konstaterats prioriterar Ryssland samarbetet mot **terrorism**. Tyngdpunkten i relationen med NATO har också lagts på detta samarbete och en särskild handlingsplan har tagits fram. Enligt planen ska samarbetet omfatta erfarenhets- och informationsutbyte, beredande av analytiska dokument som bedömer terroristhot samt utarbetande av praktiska rekommendationer i kampen mot terrorismen. NRC har utvecklat olika projekt för att samordna Rysslands, europeiska NATO-länders och USA:s insatser på området. Rysslands deltagande

¹¹ Allison, *et al.* (2006) *Putin's Russia and the Enlarged Europe* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd), s. 107.

¹² NATO (2006) *NATO-Russia Council; Key areas of NRC cooperation*, hämtat: 070212, adress: www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html.

2006 i operation *Active Endeavour*¹³ i Medelhavet var ett led i detta samarbete. Från rysk sida såg man deltagandet som en viktig del i samarbetet mot terrorism och man avser att delta med fartyg och enheter till specialstyrkan också i augusti 2007.¹⁴ Det är dock svårt för NATO att samarbeta kring större antiterrorismövningar med Ryssland eftersom man inte vill riskera att legitimera de ryska militära insatserna i Tjetjenien.

När det gäller **krishantering** har man från rysk sida varit relativt nöjd med samarbetet. Det kan noteras att Ryssland tidigare har samarbetat med NATO inte bara i Bosnien utan också i Kosovo¹⁵, men just nu inte deltar i någon NATO-insats. Ryssland har tagit fram en fredsbevarande brigad för i första hand operationer inom OSS. Denna ska vara interoperabel med NATO och kunna utföra operationer med FN och NATO. Enligt det ryska försvarsministeriet finns modaliteterna på plats för gemensamma insatser – det finns en legal bas och gemensamt beslutsfattande. Ett program inom NATO har utvecklats för sådana insatser, och en gemensam övning hölls 2006. Ryssland anser att samarbete kring interoperabilitet mellan specialstyrkorna ska vara en prioriterad fråga 2007. Det kan dock noteras att man från ryskt håll betonar att de egna styrkorna inte helt kommer att anpassa sig till NATO:s standard, utan strävar efter att skapa sådana förutsättningar att parterna kan samarbeta även med olika standarder.¹⁶

Det finns således en viss grad av interoperabilitet för att genomföra gemensamma insatser. Dåvarande försvarsminister Ivanov uteslöt i februari 2007 inte ryskt deltagande i andra operationer utöver *Active Endeavour*. Huruvida ryskt deltagande var aktuellt skulle bero på målen med operationen, det geografiska området för insatsen, styrkesammansättningen och mandatet för operationen. Ryssland prioriterar för närvarande de fredsbevarande insatser man är engagerad i inom OSS-området, dvs. de så kallade frusna konflikterna i Moldavien och Georgien. Man förefaller inte anse sig ha kapacitet att ställa upp i andra insatser.¹⁷ Det är därför idag svårt att se ett område för en gemensam insats där Rysslands och NATO:s intressen för det första skulle sammanfalla och för det

¹³ *Active Endeavour* inleddes i oktober 2001 då Nato omgrupperade sina sjöstridskrafter till östra Medelhavet under åberopande av artikel fem. Operationen ska avskräcka från och upptäcka aktivitet knuten till terrorism. För en utförligare bild av operationen och ryskt deltagande, se Vendil-Pallin (2006) *NATO-operationen Active Endeavour: Ett test för det militära samarbetet mellan NATO och Ryssland*, Stockholm, FOI, januari 2006, FOI Memo 1626.

¹⁴ Ivanov (2007a) *Russian Minister of Defence Ivanov's speech at NRC informal meeting*, hämtat: 070214, adress: www.mil.ru/eng/1866/12078/details/index.shtml?id=21234.

¹⁵ Ryssland deltog i KFOR 1999-2003

¹⁶ Ivanov (2007a) *Russian Minister of Defence Ivanov's speech at NRC informal meeting*, hämtat: 070214, adress: www.mil.ru/eng/1866/12078/details/index.shtml?id=21234., intervju ryska försvarsministeriet, Internationella enheten, oktober 2006.

¹⁷ Se diskussionerna i samband med Libanon-insatsen 2006 då Ryssland valde att inte skicka trupp inom ramen för FN, utan bidrog till återuppbyggnad genom en ingenjörstyrka.

andra vara tillräckligt starka för att motivera ryskt deltagande. Afghanistan hade kunnat vara ett möjligt område för en gemensam insats, men Ryssland har varit tydligt med att inte vilja engagera sig där igen och anser det idag vara NATO:s ansvar. Ryssland deltog i Turkiets operation *Black Sea Harmony* i Svarta havet i december 2006, men denna är inte en NATO-operation utan en nationell operation.

Samtidigt finns en oro för att NATO ska engagera sig i vad Ryssland betecknar som sin egen intressesfär, dvs. i f.d. Sovjetunionen. Moskva är därför misstänksam mot NATO-operationer ”out of area”. Detta rör inte bara tänkbara NATO-insatser i de så kallade frusna konflikterna utan också NATO:s diskussioner om energisäkerhet och skydd av energiinfrastruktur i dessa länder. Frågan om att säkra de pipelines som för ut olja och gas från Ryssland till Europa har varit uppe till diskussion i NATO-sammanhang. Under 2006 diskuterades bl.a. i Polen och i amerikanska senaten möjligheten att ta fram ett energisäkerhetsavtal för NATO-länder, där artikel fem skulle kunna tillämpas om länder hotades ur energisynpunkt. Ett sådant långtgående avtal skulle kunna uppfattas som riktat direkt mot Ryssland. Dessa diskussioner, som dock inte förts från officiellt NATO-håll, har antagligen spätt på den ryska oron.¹⁸

I händelse av en gemensam krishanteringsinsats är det dessutom troligt att Ryssland skulle kräva deltagande på lika villkor med delat befäl, dvs. insatser under NRC:s egid snarare än NATO:s. När Ryssland deltog i operation *Active Endeavour* krävde man först att operationen skulle kontrolleras av NRC. NATO motsatte sig detta men gick med på ett arrangemang där den ryska marinen deltar ”i samverkan” med NATO men inte under dess ledning.¹⁹

Samarbetet kring **mil-mil-frågor och försvarsreform** är känsligt och har tidigare motarbetats av den ryska generalstaben som varit oroad över att detta skulle kunna innebära krav på stora omställningar i det ryska försvaret. Generalstaben har dock, efter byte på chefsposten, blivit mer samarbetsvillig. Stabschefen Balujevskij motsätter sig emellertid fortfarande planer som kan pressa Ryssland till en genomgripande reformering av försvaret. Han menar t.ex. att målet för interoperabiliteten endast gäller enheter som ska delta i gemensamma operationer, t.ex. fredsfrämjande insatser eller terrorismbekämpning, och inte hela det ryska försvaret. Trots dessa interna spänningar på rysk sida har flera övningar kring interoperabilitet ändå hållits. En dialog förs också kring rysk försvarsreform och några seminarier har ägt rum. Förutsättningen för ett mer genuint samarbete på reformområdet skulle dock vara en förändring av den

¹⁸ Se bl.a. International Herald Tribune (2006) *U.S. senator urges use of NATO defense clause for energy*, hämtat: 070214, adress: <http://www.iht.com/articles/2006/11/28/news/nato.php>.

¹⁹ Blank (2006) *The NATO-Russia Partnership- A Marriage of Convenience or a Troubled Relationship?*, Strategic Studies Institute, s. 52.

ryska militära kulturen inklusive synen på våldsanvändning och pluralism samt att demokratisk kontroll infördes.²⁰

Samarbetet kring **icke-spridningsfrågor** är tills vidare högst begränsat och har kretsat kring att ta fram en gemensam bedömning av trenderna när det gäller spridning av massförstörelsevapen. Parterna undersöker dock även möjligheterna till praktiskt samarbete.²¹

Samarbetet kring **TMD** har varit ett av de viktigaste samarbetsområdena i NRC.²² Det gäller möjligheten till gemensam utveckling av TMD-system mellan USA, europeiska NATO-länder och Ryssland.²³ Syftet har varit att öka interoperabiliteten så att NATO och Ryssland effektivt ska kunna samarbeta för att bekämpa ett missilhot mot styrkor i en gemensam krishanteringsoperation. En studie om kompatibiliteten mellan NATO:s och Rysslands TMD-system pågår.²⁴ Dessutom har tre övningar kring TMD, de första någonsin mellan NATO och Ryssland som rör missilförsvar, genomförts mellan 2004 och 2006. Den senaste ägde rum så sent som i oktober 2006 i Moskva. TMD-samarbetet har vid flera tillfällen lyfts fram som flaggskeppet i NRC så här långt.²⁵

Samarbetet har dock stött på problem. Dåvarande försvarsminister Ivanov påpekade i februari 2007 att den till synes positiva utvecklingen tagit en oväntad vändning och efterlyste ett klargörande om hur samarbetet skulle fortsätta. Han efterlyste samverkan mellan NRC-projekten och NATO:s eget TMD-projekt. Ivanov påpekade att utvecklandet av NATO:s eget TMD-program kan komma att påverka den militärstrategiska situationen, något som Ryssland måste anpassa sig efter. Ivanov gjorde även en koppling till USA:s bilaterala planer att placera ut baser för sitt globala missilsystem i Polen och Tjeckien. Enligt Ivanov kan utplaceringar i Östeuropa, bilateralt eller inom ramen för NATO, påverka Rysslands avskräckningsförmåga. Ryssland skulle därför tvingas överväga om man kan fortsätta TMD-samarbetet inom NRC. Om utvecklingen av missilförsvarssystem i Europa fortsätter utan Rysslands deltagande eller utan att ta

²⁰ Allison, *et al.* (2006) *Putin's Russia and the Enlarged Europe* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd), s. 114-115, 127.

²¹ NATO (2006) *NATO-Russia Council; Key areas of NRC cooperation*, hämtat: 070212, adress: www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html.

²² Nato driver utvecklingen av missilförsvar i tre spår: 1) taktiskt missilförsvar, TMD, med ambitionen att uppnå initial operativ förmåga år 2010, enligt överenskommelse vid toppmötet i Riga; 2) fortsatt utredning om förutsättningarna för ett gemensamt strategiskt missilförsvar, MD; 3) samarbete med Ryssland om TMD, om vilket politiskt beslut har fattats i NRC.

²³ Smith (2006) *Russia and NATO since 1991; From Cold War through cold peace to partnership?* (Abingdon, Routledge), s 104, 118-119

²⁴ NATO *Missile Defence*, hämtat: 070216, adress: www.nato.int/issues/missile_defence/index.html.

²⁵ Se t.ex. Lord Robertsons uttalanden i Smith (2006) *Russia and NATO since 1991; From Cold War through cold peace to partnership?* (Abingdon, Routledge) s 104.

hänsyn till ryska intressen skulle ryssarna tolka dem som fientliga.²⁶ Ivanovs diskussion kring NATO:s missilförsvarsplaner tyder på en medveten eller omedveten sammanblandning. NATO har två aktiviteter kring missilförsvar förutom NRC-projektet - en som utvecklar TMD-skydd för NATO-styrkor som deltar i operationer och en som visserligen diskuterar skydd av NATO-ländernas territorium men ännu endast består av en studie.²⁷

Enligt vissa uppgifter skulle Ryssland vara intresserat av att ingå i ett europeiskt strategiskt missilförsvar. Ryssland argumenterar för att NRC borde samarbeta kring utplacering av missilförsvarssystem på mindre avstånd till länder som kan vara ett hot, t.ex. Iran. Man skulle då kunna använda ryska robotar tillsammans med NATO:s. Förutom rädslan att hamna utanför samarbetet finns även ett intresse av att sälja ryska vapensystem till NATO.²⁸

I ljuset av USA:s bilaterala planer har Ryssland hotat med att säga upp INF-avtalet (*Intermediate-Range Nuclear Forces treaty*) från 1987. Generalstabschefen Balujevskij varnade i februari 2007 för att Ryssland kunde komma att dra sig ur INF beroende på hur USA agerar när det gäller missilförsvaret. Enligt befälhavaren för de strategiska robottrupperna skulle Ryssland kunna återuppta produktionen av medeldistansrobotar inom loppet av fem-sex år.²⁹

Som konstaterades i kapitel två har Ryssland ett stort intresse av att samarbeta mot **narkotikasmuggling** från Afghanistan genom de centralasiatiska länderna och vidare genom Ryssland. Man har också begärt ökat samarbete med NATO i sådana operationer. Hittills finns endast ett i september 2006 lanserat NRC-program för att utbilda centralasiatiska rättsorgan i kampen mot droger. Programmet fungerar väl och kan komma att förlängas efter de nu pågående första 18 månaderna. Däremot förekommer inget direkt samarbete mot narkotikatraffiken.

²⁶ Ivanov (2007a) *Russian Minister of Defence Ivanov's speech at NRC informal meeting*, hämtat: 070214, adress: www.mil.ru/eng/1866/12078/details/index.shtml?id=21234.

²⁷ Det kan konstateras att USA och Nato-företrädare har understrukit att Ryssland har hållits väl informerat om de amerikanska MD-planerna, samt att såväl Putin som Ivanov i andra uttalanden har förklarat att dessa planer inte utgör något hot mot Ryssland och dess slagförmåga.

²⁸ Financial Times, 070215, *Russia threatens to quit arms treaty*, Blank (2006) *The NATO-Russia Partnership- A Marriage of Convenience or a Troubled Relationship?*, Strategic Studies Institute, s. 41, Nezavisimoje Voennoje Obozrenije, 26 jan – 1 feb 2007, s. 1. Ivanov (2007b) *Vystuplenije Zamestitelja Predsedatelja Pravitelstva RF - Ministra oborony RF S.B. Ivanova na 43 Mezjdunarodnoj konferentsii po voprosam politiki bezopasnosti (g. Mjunchen)*, hämtat: 070216, adress: www.mil.ru/info/1069/details/index.shtml?id=21212.

²⁹ Ivanov (2007b) *Vystuplenije Zamestitelja Predsedatelja Pravitelstva RF - Ministra oborony RF S.B. Ivanova na 43 Mezjdunarodnoj konferentsii po voprosam politiki bezopasnosti (g. Mjunchen)*, hämtat: 070216, adress: www.mil.ru/info/1069/details/index.shtml?id=21212. För Balujevskijs uttalande se RIA NOVOSTI (2007a) *Rossija mozhet byyti iz dogovora s SSJA o likvidatsii raket*, hämtat: 070216, adress: www.rian.ru/defense_safety/20070215/60786701.html. Financial Times, 070220, *Russia warns neighbours against role in US missile defence scheme*.

Utrikesminister Sergej Lavrov kritiserade i februari 2007 NATO för att ha ”lämnat samarbetet kring narkotikahandel” och påpekade att det är NATO som nu ansvarar för situationen i Afghanistan och alltså borde ta större ansvar i frågan.³⁰ Även dåvarande försvarsministern Sergej Ivanov beklagade på det informella NRC-mötet i februari 2007 att samarbetet med NATO i denna fråga misslyckats. Han påpekade att CSTO var engagerat i frågan och bidrog till att förbättra situationen. Han uppmanade även NATO att delta i en CSTO-övning mot droghandel. Ryssland har, även vad gäller NATO, intresse av att utöka **samarbetet kring räddningstjänst**. Man har lagt fram flera förslag om detta som dock har avvisats.³¹

Det har alltså den senaste tiden uppstått problem inom flera av de tidigare jämförelsevis välfungerande samarbetsområdena inom ramen för NRC. Det har blivit mer tydligt att Ryssland och NATO har svårt att samordna sina intressen. Förutom problemen i det praktiska samarbetet finns även andra svårigheter i samarbetet. Ryssland ser med ogillande på de baltiska ländernas modernisering av sina militära installationer och på USA:s kommande faciliteter i Rumänien och Bulgarien. Detta inte minst då alliansen i princip har utfäst sig att undvika att placera ut betydande militära styrkor på de nya medlemsländernas territorium. Därtill kommer de välkända ryska invändningarna mot att alla NATO-länder inte ratificerat CFE-avtalet. Moskva är särskilt oroat över att de baltiska länderna ännu inte omfattas av avtalet, och menar att det möjliggör att trupp och materiel som borde regleras av avtalet kan placeras ut i dessa länder nära Rysslands gräns. Den sannolikt största stöttestenen i NRC-samarbetet är emellertid det ryska motståndet mot NATO:s eventuella utvidgning till forna sovjetländer som Georgien och Ukraina.³²

Man har från rysk sida ett flertal gånger sagt sig respektera de forna sovjetländernas suveräna rätt att göra egna säkerhetspolitiska val, men samtidigt varit tydlig i sitt motstånd mot en NATO-utvidgning till dessa länder. Putin betonade på säkerhetskonferensen i München i februari 2007 att en utvidgning skulle påverka Rysslands relation med NATO. Ryssarna tolkar en sådan utveckling som riktat mot Ryssland och ett bevis på att NATO fortfarande anser Ryssland vara ett hot. Putin undrade i linje med detta hur NATO:s expansion mot Rysslands gränser skulle förbättra möjligheterna att möta dagens hot? Han efterlyste istället gemensamt arbete för att bemöta de gemensamma utmaningar

³⁰ Nezavisimaja Gazeta (2007) *NATO otkazyvajetsia borotsia s narkotrafikom v Rossii*, hämtat: 070212, adress: <http://news.ng.ru/printed/1171018487>.

³¹ Ivanov (2007a) *Russian Minister of Defence Ivanov's speech at NRC informal meeting*, hämtat: 070214, adress: www.mil.ru/eng/1866/12078/details/index.shtml?id=21234., Vendil-Pallin (2006) *NATO-operationen Active Endeavour: Ett test för det militära samarbetet mellan NATO och Ryssland*, Stockholm, FOI, januari 2006, FOI Memo 1626, s. 21

³² Utrikesministeriet (2006) *Otnosjenija Rossija-Nato (spravotjnaja informatsija)*, hämtat: 070209, adress: www.mid.ru.

som Ryssland, USA och Europa står inför, dvs. terrorismen.³³ I samarbetet med NATO väntar sig Ryssland att alliansen ska ta hänsyn till de ryska intressena i närområdet. Den dåvarande försvarsministern förespråkade i december 2006 en ny säkerhetsarkitektur där NATO och CSTO skulle dela upp Eurasien i var sitt geografiskt ansvarsområde och respektera varandras intressesfärer. Även om man på rysk sida inte följt upp denna propå kan det ses som ett tecken på hur Ryssland egentligen skulle vilja att samarbetet mellan Ryssland och NATO såg ut, dvs. uppdelat i intressesfärer. Ryssland motsätter sig sällan samarbete mellan de forna sovjetländerna och NATO, men reagerar om NATO i enskilda beslut inte tar hänsyn till den ryska situationen. Så kritiserade man t.ex. NATO:s beslut i september 2006 om närmare samarbete (s.k. intensifierad dialog) med Georgien. Ryssland vände sig främst mot att det var illa valt tidsmässigt, mitt uppe i den kris som man då hade med Georgien.³⁴

Ett annat tecken på att det ryska tänkandet utgår från intressesfärer är motståndet mot ett NATO-engagemang i Svarta havet. Det har inom NATO förekommit tankar om att utvidga operationen *Active Endeavour* till Svarta Havet, vars läge blivit kanske ännu mer strategiskt viktigt efter 9/11. Ett sådant engagemang går emot ryska säkerhetspolitiska intressen. Ryssland anser att länderna runt Svarta Havet själva kan garantera sin säkerhetssituation, bl.a. inom ramen för det regionala samarbete som bedrivs där, BLACKSEAFOR. BLACKSEAFOR har dock begränsade möjligheter att spela samma roll i Svarta Havet som *Active Endeavour* i Medelhavet eftersom man saknar tillräckliga marina resurser.³⁵

3.3. Framtiden för NRC

Från rysk sida har man under flera år upplevt att samarbetet befinner sig på en plåtå, och att parterna måste välja hur det ska utvecklas. Det ryska utrikesministeriet sa 2005 att det nu var dags att tänka ut nya vägar för samarbetet och tog initiativ till en översyn av detta. Tidigare försvarsministern Ivanov sade i februari 2007 att den ryska sidan visserligen upplevde att man uppnått en operativ nivå i samarbetet, men att den inledande entusiasmen hade gått över.

³³ RIA NOVOSTI (2007b) *Russia's Putin talks U.S. missile defense, NATO, Iran in Munich*, hämtat: 070212, adress: <http://en.rian.ru/world/20070210/60519251-print.html>.

³⁴ Utrikesministeriet (2005a) *Intervju Prezidenta Rossijskoj Federatsii V.V. Putina frantsuskoj telekompanija "Frans-3", 7 maja 2005 goda*, hämtat: 070209, adress: www.mid.ru, Nezavisimaja Gazeta, 061201, s. 1.

³⁵ BLACKSEAFOR bildades 2001 och består av Ryssland, Bulgarien, Georgien, Rumänien, Turkiet och Ukraina. I samarbetet deltar alltså förutom Ryssland de tre nyss nämnda Natoländerna, och två länder som snart kan komma att bli medlemmar i alliansen, dvs. Georgien och Ukraina. Länderna genomför övningar och viss aktivitet som syftar till att höja säkerheten kring t.ex. energitransporter och förhindra organiserad brottslighet och terrorism. India Defence (2006) *Russia opposes NATO Operation in Black Sea*, hämtat: 070212, adress: www.india-defence.com/reports/1852. Intervju med chefsperson på ryska Försvarsministeriet 061011, Shakarjants (2006) *The Black Sea - Caspian Sea Gambit*, hämtat: 070212, adress: www.harvard-bsssp.org/bsssp/publications/111.

Han påpekade att Ryssland och NATO måste tänka på de framtida konceptuella grunderna för samarbetet om fem, tio eller 15 år. Förutom en diskussion om en mer strategisk vision för relationen förordar Ryssland även mer operativa inslag. Det ryska utrikesministeriet förespråkar ett mer operativt samarbete mot olika nya hot och nämner narkotikasmuggling, terrorism, illegal invandring och trafficking. Ministeriet vill även se ökad militärtekniskt samverkan.³⁶

Det finns dock flera omständigheter som försvårar en genuin översyn och en diskussion om fördjupat samarbete just nu. För NATO:s del har de senaste årens politiska utveckling i Ryssland sannolikt skapat frågetecken kring hur det fortsatta arbetet kan gestalta sig. Det gäller t.ex. det ryska agerandet i samband med gaskrisen med Ukraina och den interna utvecklingen i Ryssland. Hur ska man tolka regimens handlande? Kan man lita på Putin och hans krets? Även det amerikanska intresset för ökat samarbete förefaller för övrigt att ha minskat, troligen till följd av besvikelse över det ryska agerandet internt och gentemot grannländerna.

Synen på NATO i Ryssland idag vittnar om brist på förtroende och en rivalitet som bottnar i Rysslands syn på sig själv som stormakt och på en värld indelad i intressesfärer. Ryssland står samtidigt inför ett viktigt presidentval i mars 2008. Med tanke på ett ökande ryskt självförtroende på den internationella arenan och den ryska opinionens misstro mot NATO kan, som tidigare nämnts, retoriken mot försvarsalliansen komma att skärpas inför valet. Talet om en utvidgning av NATO till Ukraina spär ytterligare på den ryska misstron. Samtidigt har Ryssland, som diskuterats i kapitel 2, klara intressen av samarbetet med NATO. Dels har man behov av att vara en viktig partner i internationella frågor, dels har man mer konkreta säkerhetspolitiska intressen. Insatsen i Afghanistan fyller t.ex. en viktig funktion även för Ryssland.

Martin A. Smith gör i ett försök att definiera NATO-Rysslandssamarbetet en uppdelning mellan tre olika typer av partnerskap:

- ett *pragmatiskt partnerskap* som snarast är ett taktiskt och temporärt samarbete. Till skillnad från ett strategiskt partnerskap präglas det av visst mått av misstänksamhet och nollsummetänkande

³⁶ Utrikesministeriet (2005b) *Otvety ofitsialnogo predstavitelja MID Rossii A.V. Jakovenko na voprosy rossijskich SMI v svjazi s predstojasjim zasedaniem Sovjeta Rossija-NATO v Vilniuse*, hämtat: 070209, adress: www.mid.ru, Ivanov (2007b) *Vystuplenije Zamestitelja Predsedatelja Pravitelstva RF - Ministra oborony RF S.B. Ivanova na 43 Mezjdunarodnoj konferentsii po voprosam politiki bezopasnosti (g. Mjunchen)*, hämtat: 070216, adress: www.mil.ru/info/1069/details/index.shtml?id=21212.

- ett *strategiskt partnerskap* som bygger på en bredare enighet i synen på internationella relationer, var säkerhetshoten kommer ifrån och hur de ska bemötas. Ett sådant partnerskap kan bli stabilt och långsiktigt
- ett *normativt partnerskap* som bygger på gemensamma värderingar och normer. Ett sådant kan innebära att parterna tillåter granskning av varandra och hur respektive part uppfyller normer och åtaganden, inklusive i inrikespolitiken.³⁷

Trots utvecklingen på senare tid finns det vissa aspekter i det nuvarande samarbetet som talar för att ett strategiskt partnerskap skulle kunna utvecklas mellan Ryssland och NATO. Främst kan man konstatera att det hittills ändå har funnits en viss stabilitet i förhållandet. Stabiliteten kan nog i första hand tillskrivas den starka politiska vilja till samarbete som funnits på båda sidor. Kosovokrisen ledde visserligen till avbrutna relationer, men dessa återupptogs senare i en starkare form. Andra påfrestningar under de senaste åren är NATO-utvidgningen till de baltiska länderna 2004 och USA:s invasion i Irak. Båda parter har trots svårigheterna ansträngt sig för att vidmakthålla relationen och även för att ytterligare stärka den. Efter 9/11 fanns en tendens till strategiskt partnerskap när både USA och Ryssland slöt upp mot den internationella terrorismen – det hot som även idag är det mest prioriterade. Olikheter i synen på terrorismen och på andra frågor inverkade dock hämmande på samarbetets uppgradering.

Ryssland-NATO-samarbetet kan därför idag bäst beskrivas som ett pragmatiskt partnerskap. Flera omständigheter försvårar dessutom en utveckling mot ett stabilt och strategiskt partnerskap. För det första finns den ovan nämnda rivaliteten mellan parterna och en misstro som är djupt rotad. Det finns ett traditionellt nollsummetänkande från rysk sida, särskilt i synen på närområdet och den forna Sovjetunionen. En annan försvårande faktor är att parterna knappast är jämlikar. Det rör sig om två helt olika entiteter, där Ryssland under de senaste 15 åren framstått som den svagare parten som är mest i behov av samarbetet. En tredje försvårande omständighet är att både Ryssland och NATO fortfarande befinner sig i egna processer för att utveckla sina roller. Ryssland är alltså i färd med att anpassa den postsovjetiska utrikes- och säkerhetspolitiken och hitta en ny utrikespolitisk roll. Även NATO håller på att anpassa sin agenda efter utvidgningarna och det nya säkerhetspolitiska läge som råder.

Alternativet till ytterligare steg mot ett strategiskt partnerskap, t.ex. genom en översyn av relationerna, skulle vara att samarbetet fortsatte inom ramen för ett

³⁷ Smith (2006) *Russia and NATO since 1991; From Cold War through cold peace to partnership?* (Abingdon, Routledge), s. 111-112.

pragmatiskt partnerskap, dvs. på samma sätt som nu, i mindre skala och utan gemensamma visioner. Ett sådant fortsatt samarbete med gemensamma övningar, utbyten och operationer som *Active Endeavour* kan möjligen medverka till ett långsiktigt förtroende, men några större genombrott är knappast att vänta. Det finns också viss risk för att de ökande svårigheterna leder till en nedtrappning av det nuvarande samarbetet.

Slutsatser

NRC-samarbetet har spelat en roll för den säkerhetspolitiska stabiliteten i Europa. Det faktum att ett relativt brett och regelbundet samarbete har utvecklats sedan 2002 har haft betydelse för att bygga upp ett visst förtroende mellan Ryssland och NATO. Misstro och en kvarvarande rivalitet, som på vissa områden är ökande, sätter dock käppar i hjulet för att utveckla samarbetet.

Det har hittills funnits en betydande politisk vilja till samarbete på båda sidor. Båda parter förefaller ha insett att det finns ett egenvärde i ett nära samarbete mellan NATO och Ryssland. Den politiska viljan har varit viktig för att uppnå den grad av stabilitet som ändå råder i relationen.

Det finns dock tecken på att den politiska viljan till samarbete minskar på båda sidor. Det har blivit mer tydligt och mer besvärande att det inte finns någon gemensam vision för det långsiktiga samarbetet. Sergej Ivanov konstaterade 2007 att framtidsutsikter för samverkan saknades hos de båda parterna och efterlyste en diskussion om detta. Även om en sådan diskussion påbörjas är det mindre troligt att man kan fördjupa samarbetet just nu. Osäkerheten om den andra partens intentioner och vägval och det stundande presidentvalet i Ryssland lägger hinder i vägen. Ryssland är i ökad utsträckning kritiskt och misstänksamt mot NATO:s framtida planer. Det gäller operationer ”out of area”, en framtida utvidgning till Ukraina och Georgien och USA:s bilaterala missilförsvarsplaner i Europa.

Även det praktiska samarbetet har inom flera områden saktats ner och det är svårt att se hur det kan fördjupas i någon större utsträckning under rådande omständigheter. Intresset för samarbete mot terrorism har mattats av.³⁸ Rysslands ovilja till reformering och demokratisk kontroll av de egna styrkorna sätter en gräns för hur långt de gemensamma ansträngningarna kan fortskrida. Detta gäller främst försvarsreform och interoperabilitet. Samverkan inom krishantering har fungerat relativt bra men förutsättningarna för en gemensam insats är idag små till följd av ryska prioriteringar på insatser i OSS och skilda intressen. Även det förut så lyckosamma samarbetet kring TMD kan nu försvåras efter de ryska reaktionerna på USA:s missilförsvarsplaner. Ryssland är också besviket över bristande gehör inom NATO för ryska initiativ rörande narkotikasmuggling och räddningstjänst.

Sammantaget finns alltså stora svårigheter att uppnå en bättre kvalitet i samarbetet, som bäst kan liknas vid ett pragmatiskt partnerskap, och delvis fortfarande

³⁸ Se även Oldberg (2006) *The War on Terrorism in Russian Foreign Policy*, Stockholm, FOI-R--2155--SE.

präglas av ett nollsummespel. På kort sikt är det därför inte troligt att samarbetet kan utvecklas till ett strategiskt, mer stabilt och långsiktigt partnerskap.

Hur stor är då risken att relationen istället urartar och Ryssland drar sig ur samarbetet? Det är främst en NATO-utvidgning till Ukraina och Georgien som skulle kunna påverka samarbetet dramatiskt. Ryssland har hotat med att ett sådant beslut skulle få Ryssland att omvärdera relationen, men några konkreta planerade åtgärder har inte förts fram.³⁹ Officiellt erkänner Ryssland att dessa länder har rätt att göra sina egna säkerhetspolitiska val och skulle därför ha svårt att lägga fram starka argument mot en utvidgning. Ryssland har mer allmänt hotat med att lägga om sin försvarspolitik och att lämna icke-spridningsavtal med USA, senast har INF-avtalet nämnts. Med tanke på de relativt starka intressen man har av samarbetet med NATO är det dock svårt att se att Ryssland skulle vilja vidta åtgärder som påverkar detta alltför negativt. NRC har ett viktigt symboliskt värde för Ryssland och har fört landet närmare deltagande i beslutsfattande om Europas säkerhet. Utan samarbetet med NATO skulle Ryssland stå än mer utanför den europeiska säkerhetsarkitekturen. Dessutom går det säkerhetspolitiska samarbetet med EU går ytterst sakta framåt, vilket kan göra NATO-kontakten desto viktigare.⁴⁰ Det förefaller därför inte troligt att Ryssland, som under Kosovokrisen, skulle dra sig tillbaka från samarbetet i stort. Man kan dock inte utesluta att vissa delar, som TMD-samarbetet, kan komma att påverkas.

³⁹ Se Hedenskog (2006) *Ukraine and NATO: Deadlock or Re-start?*, Stockholm, FOI, FOI-R--2165--SE.

⁴⁰ Se t.ex. Anderman, *et al.* (2007) *Russia-EU External Security Relations: Russian Policy and Perceptions*, Stockholm, FOI, FOI-R--2243--SE och Allison, *et al.* (2006) *Putin's Russia and the Enlarged Europe* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd)

Bibliografi

Tidningar

Nezavisimaja Gazeta
Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije

Litteratur och internetkällor

- Allison, Roy *et al.* (2006) *Putin's Russia and the Enlarged Europe* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd).
- Anderman, Karin *et al.* (2007) *Russia-EU External Security Relations: Russian Policy and Perceptions*, Stockholm, FOI, FOI-R--2243--SE.
- Blank, Stephen (2006) *The NATO-Russia Partnership- A Marriage of Convenience or a Troubled Relationship?*, Strategic Studies Institute,
- Hedenskog, Jakob (2006) *Ukraine and NATO: Deadlock or Re-start?*, Stockholm, FOI, FOI-R--2165--SE.
- India Defence (2006) *Russia opposes NATO Operation in Black Sea*, hämtat: 070212, adress: www.india-defence.com/reports/1852.
- International Herald Tribune (2006) *U.S. senator urges use of NATO defense clause for energy*, hämtat: 070214, adress: <http://www.ihf.com/articles/2006/11/28/news/nato.php>.
- Ivanov, Sergej (2007a) *Russian Minister of Defence Ivanov's speech at NRC informal meeting*, hämtat: 070214, adress: www.mil.ru/eng/1866/12078/details/index.shtml?id=21234.
- Ivanov, Sergej (2007b) *Vystuplenije Zamestitelja Predsedatelja Pravitelstva RF - Ministra oborony RF S.B. Ivanova na 43 Mezhdunarodnoj konferentsii po voprosam politiki bezopasnosti (g. Mjunchen)*, hämtat: 070216, adress: www.mil.ru/info/1069/details/index.shtml?id=21212.
- Izvestija (2007) *Tjto nam Zapad posle Mjunchena?*, hämtat: 070227, adress: <http://www.izvestia.ru/politclub/article3101562/>.
- Levada tsentr (2006) *Rossija i NATO*, hämtat: 30 jan 07, adress: www.levada.ru.
- NATO Missile Defence, hämtat: 070216, adress: www.nato.int/issues/missile_defence/index.html.
- NATO (2002) *NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, hämtat: 070220, adress: www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm.
- NATO (2006) *NATO-Russia Council; Key areas of NRC cooperation*, hämtat: 070212, adress: www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html.
- Nezavisimaja Gazeta (2007) *NATO otkazyvajetsia borotsia s narkotrafikom v Rossii*, hämtat: 070212, adress: <http://news.ng.ru/printed/1171018487>.
- Oldberg, Ingmar (2006) *The War on Terrorism in Russian Foreign Policy*, Stockholm, FOI-R--2155--SE.
- RIA NOVOSTI (2007a) *Rossija mozhet vyjti iz dogovora s SSJA o likvidatsii raket*, hämtat: 070216, adress: www.rian.ru/defense_safety/20070215/60786701.html.
- RIA NOVOSTI (2007b) *Russia's Putin talks U.S. missile defense, NATO, Iran in Munich*, hämtat: 070212, adress: <http://en.rian.ru/world/20070210/60519251-print.html>.
- Shakarjants, Sergej (2006) *The Black Sea - Caspian Sea Gambit*, hämtat: 070212, adress: www.harvard-bsssp.org/bssp/publications/111.

- Smith, Martin A. (2006) *Russia and NATO since 1991; From Cold War through cold peace to partnership?* (Abingdon, Routledge).
- Utrikesministeriet (2005a) *Intervju Prezidenta Rossijskoj Federatsii V.V. Putina frantsuzskoj telekompanija "Frans-3", 7 maja 2005 goda*, hämtat: 070209, adress: www.mid.ru.
- Utrikesministeriet (2005b) *Otvety ofitsialnogo predstavitelja MID Rossii A.V. Jakovenko na voprosy rossijskich SMI v svjazi s predstojasjtjim zasedaniem Sovjeta Rossija-NATO v Viliuse*, hämtat: 070209, adress: www.mid.ru.
- Utrikesministeriet (2006) *Otnosjenija Rossija-NATO (spravotjnaja informatsija)*, hämtat: 070209, adress: www.mid.ru.
- Vendil-Pallin, Carolina (2006) *NATO-operationen Active Endeavour: Ett test för det militära samarbetet mellan NATO och Ryssland*, Stockholm, FOI, januari 2006, FOI Memo 1626.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1250 anställda varav ungefär 900 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-555 030 00
Fax: 08-555 031 00

www.foi.se