

TARTU ÜLIKOOL
Filosoofiateaduskond
Ajaloo ja arheoloogia instituut
Uusima aja õppetool

Oliver Mõru
NATO-Venemaa koostööformaate loomisest aastatel 1991-2002
Bakalaureusetöö

Juhendaja: dotsent Vahur Made

Tartu 2015

LÜHENDID¹

Lühend	Ingliskeelne nimetus	Eestikeelne nimetus
<u>CFE</u>	Treaty on Conventional Armed Forces in Europe	Euroopa tavarelvastuse leping
<u>CSCE</u>	Conference on Security and Co-operation in Europe	Euroopa Julgeoleku- ja Koostöönõupidamine
<u>IFOR</u>	Implementation Force	Rahutagamisväed
<u>IPP</u>	Individual Partnership Programme	Individuaalne partnerlusprogramm
<u>KFOR</u>	Kosovo Force	Kosovo Rahutagamiseväed
<u>NACC</u>	North Atlantic Cooperation Council	Põhja-Atlandi Koostöönõukogu
<u>NATO</u>	North Atlantic Treaty Organisation	Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon
<u>NRC</u>	NATO-Russia Council	NATO-Venemaa Nõukogu
<u>PfP</u>	Partnership for Peace	„Partnerlus rahu nimel“
<u>PJC</u>	Permanent Joint Council	NATO-Vene Alaline Ühisnõukogu
<u>SRÜ</u>	Commonwealth of Independent States	Sõltumatute Riikide Ühendus
<u>VLO</u>	Treaty of Friendship, Co-operation, and Mutual Assistance (“Warsaw Pact”)	Varssavi Lepingu Organisatsioon

¹ Teesalu, Terje. (2001). “Inglise-prantsuse-eesti NATO termine sõnastik: magistriprojekt”. *Tartu Ülikool*

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. Teekond Põhja-Atlandi Koostöönõukoguni.....	9
1.1 „Ühine Euroopa kodu“	9
1.2 „Ühisest Euroopa kodust“ Põhja-Atlandi Koostöönõukoguni	12
1.3 NATO ja Venemaa huvid koostööks	14
2. Teekond programmi „Partnerlus rahu nimel“	18
2.1 „Partnerlus rahu nimel“ programmi loomine.....	18
2.2 „Partnerlus rahu nimel“ programmiga liitumine.....	21
2.2.1 „Partnerlus rahu nimel“ allkirjastamine	22
2.2.2 Individuaalse partnerlusprogrammi allkirjastamine.....	26
3. Teekond NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukoguni	30
3.1 Esimesed katsed NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukogu loomiseks.....	30
3.2 Läbirääkimiste lõppmäng ja NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukogu loomine	33
4. Teekond NATO-Venemaa Nõukoguni	36
4.1 NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukogu algusaastad.....	36
4.2 NATO-Venemaa Alalisest Ühisnõukogust NATO-Venemaa Nõukoguni	41
4.3 NATO ja Venemaa huvid koostööks	44
KOKKUVÕTE.....	48
KASUTATUD ALLIKAD JA KIRJANDUS	53
ALLIKAD	53
Primaarsed allikad.....	53
Sekundaarsed allikad.....	55
KIRJANDUS	57
SUMMARY „NATO-Russia Cooperation Frameworks in 1991-2002“	60

SISSEJUHATUS

Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni [*North Atlantic Treaty Organisation* (NATO)] ja Nõukogude Liidu suhted olid üles ehitatud vastandumise põhimõttel. Üheks NATO peamiseks asutamise eesmärgiks oli Lääne-Euroopa kaitsmine Nõukogude Liidu eest. Vastukaaluks NATO-le loodi 1955. aastal teine sõjaline organisatsioon – Varssavi Lepingu Organisatsioon (VLO), mille liikmeteks olid NSV Liit ja tema satelliitriigid. Koostööd blokkide vahel ei eksisteerinud, selle asemel kehtisid „null-summa mängu“ põhimõtted – ühe poole võitu peeti teise poole kaotuseks.

1989.-1991. aastal toimus suur muutus: Varssavi Lepingu Organisatsiooni ja Nõukogude Liidu lagunemine lõpetas bipolaarse maailmakorra. Nõukogude Liidu õiguslik järglane Venemaa ei olnud sama tugev kui tema eelkäija ega suutnud olla vastukaaluks Läänele. NATO aga oli kaotanud oma esialgse *raison d'être* ja küsitavaks muutus allianssi edasine eksistents. NATO püsijäämine sõltus võimest muutuda ja kohaneda uue julgeolekukeskkonnaga. Alliansi transformeerumise keskseks osaks sai suhete loomine endiste Varssavi Lepingu Organisatsiooni liikmetega, sealjuures Venemaaga.

Peamine koostöö NATO ja Venemaa vahel toimus koostööformaatides. Neist esimene – Põhja-Atlandi Koostöönõukogu [*North Atlantic Cooperation Council* (NACC)] – loodi 1992. aastal ja oli mõeldud nii Venemaale kui ka kõigile teistele endistele Varssavi Lepingu Organisatsiooni liikmetele. Kaks aastat hiljem täiendati NACC-i koostööprogrammiga „Partnerlus rahu nimel“ [*Partnership for Peace* (PfP)], mis pakkus lisaks konsultatsioonidele ka praktilist koostööd. Venemaa liitus programmiga 1995. aastal. Esimene kahepoolne koostööformaat – NATO-Vene Alaline Ühisnõukogu [*Permanent Joint Council* (PJC)] – loodi 1997. aastal. See asendati 2002. aastal aga NATO-Venemaa Nõukoguga [*NATO-Russia Council* (NRC)], mis on tänase päevani peamine kahepoolne koostööformaat².

² Pärast Venemaa pool läbiviidud Krimmi poolsaare annekteerimist on praktiline koostöö peatatud, kuid diplomaatiline suhtlus NATO-Venemaa Nõukogus jätkub. *NATO-Russia Council*. (01.04.2014). „Statement

NATO ja Venemaa koostööformaate kujunemise lugu on oluline, sest pakub võimalust uurida, kuidas saadi üle Külma sõja aegsest konfrontatsioonist ning seletada põhjuseid, miks osapooled otsustasid koostööd tegema hakata. Üheksakümnendate aastate alguses oli mõlemal valik, kas jätkata pea nelikümmend aastat kestnud vastandumist või alustada koostööd *tabula rasa*. Kuigi tagantjärele vaadates võib valik koostöö tegemiseks tunduda igati loogiline, siis rohkem kui kakskümmend aastat tagasi ei olnud see sugugi nii enesestmõistetav. Samuti on antud teemavalik ajendatud ka tänasest NATO ja Venemaa vahelisest suhete seisust. Kuigi töö eesmärk ei ole uurida viimaste aastate NATO ja Venemaa suhteid, siis olukorras, kus teineteist nähakse taaskord „pigem vaenlase kui partnerina“³, tõstatub küsimus, kas suhete halvenemine on märk pingete hiljutisest tekkimisest või esinesid need varjatud kujul juba varasemalt ja kõigest vallandusid Ukraina sündmuste tagajärjel. Seda enam, et tänane NATO ja Venemaa vaheline institutsionaalne koostöö raamistik, peamised koostöö põhimõtted ja valdkonnad ning paljud käitumist mõjutavad hoiakud pärinevad just aastatest 1991-2002.

Antud töös vaadeldakse NATO-Venemaa vaheliste koostööformaate tekkimist aastatel 1991-2002. Nimetatud ajaraamistik on valitud seetõttu, et aastal 1992 loodi esimene ning aastal 2002 viimane – ja tänaseni tegutsev – koostööformaate. Tööl on kaks peamist uurimisprobleemi. Esiteks otsitakse vastust küsimusele, miks NATO ja Venemaa nõustusid koostööd tegema ja mis ajendas neid koostööformaate looma. Teiseks antakse hinnang NATO-Venemaa suhetele. Eesmärgiks on välja uurida, kas sel ajaperioodil kujunes NATO ja Venemaa vahel strateegiline partnerlus või mitte. Töös defineeritakse strateegilist partnerlust suhtena, kus valitseb usaldus ja mõlemad suhte osapooled lähtuvad omavahel kokkulepitud põhimõtetest, arvestavad üksteise huvide ja soovidega, ning hoolivad teineteise üldise käekäigu pärast.

by NATO Foreign Ministers”, <http://www.nato.int/nrc-website/en/articles/20140327-announcement/index.html>, (08.03.2015)

³ “NATO official: Russia Is Now An Adversary”. (01.05.2014). *Business Insider*. <http://www.businessinsider.com/nato-official-russia-is-now-an-adversary-2014-5>, (15.03.2015)

Eelnevalt püstitatud uurimisprobleemidele vastamiseks uuritakse, milline oli omavaheline läbisaamine enne koostööformaate loomist, nende loomise ajal ja järgselt; kuidas ja millised poliitikad ja rahvusvahelised sündmused avaldasid mõju NATO ja Venemaa hoiakutele teineteise suhtes ning seeläbi ka läbirääkimistele, nende lõpptulemustele ja koostööle formaatides. Samuti uuritakse tekkinud koostööformaate sisu ja seda, kas ja kuivõrd vastasid need osapoolte ootustele ja soovidele.

Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei ole ühtegi teist uurimistööd, teadusartiklit või raamatut, mis keskenduks just NATO-Venemaa vahelistele koostööformaatidele. Avaldatud on küll erinevaid teoseid, kus üksikuid koostööformaate on mõne teise teemaga seoses põgusalt mainitud, kuid käsitlust, mis keskenduks kõikidele ja rõhuasetuselt just formaatidele endile, ei ole avaldatud. Seetõttu üks antud töö peamistest väärtustest seisnebki selles, et tuuakse välja kõikide koostööformaate tekkimise lugu. Teisest küljest tekitab asjaolu, et teemat on varasemalt vähe uuritud, autorile probleeme töö kirjutamisel. Kui PFP ja PJC läbirääkimiste protsessist on kirjutatud teisi teemasid (NATO laienemist) käsitlevates raamatutes, siis NRC läbirääkimiste protsessist kirjandus puudub. Läbirääkimiste protsess ise on aga antud töö kontekstis oluline, sest aitab paremini välja selgitada koostööformaate loomise põhjuseid.

Töö tugineb nii allikatele kui ka kirjandusele. Primaarsete allikatena kasutatakse peamiselt NATO koduleheküljel olevat e-raamatukogu⁴, kust on võimalik leida koostööformaate loomise akte ja sisu puudutavaid dokumente, riigipeade kõnesid, avaldusi ja remärke, tippkohtumiste kommünikeesid, pressiteateid ja palju muud. Sekundaarsete allikatena kasutatakse rahvusvaheliste ajaleheväljaannete internetiarhiive, mis võimaldavad ligipääsu kaasaegsetele artiklitele.

Kirjandus ei kajasta otseselt käesoleva töö teemat, kuid tinglikult võib seda jagada viide teemavaldkonda. Esiteks, NATO-Venemaa koostööd üldiselt käsitlevad raamatud. Neist olulisemateks on Martin A. Smithi⁵, Vincent Poulioti⁶ ja Lionel Ponsardi⁷ teosed, mis

⁴ "E-library". NATO. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/publications.htm>, (10.01.2015)

⁵ Smith, Martin A. (2006). *Russia and NATO since 1991. From Cold War through Cold peace to partnership?*. New York: Routledge

muude teemadega seonduvalt käsitlevad osaliselt ka koostööformaate. Teiseks, NATO laienemist puudutavad raamatud. Ronald D. Asmuse⁸ ja Gerlad B. Solomoni⁹ raamatud annavad informatsiooni koostööformaatide üle peetavate läbirääkimiste sisu kohta. Kolmandateks olulisteks valdkonnaks on diskursuseanalüüsiga seonduvad raamatud. NATO ja Venemaa käitumist, samuti suhtumist omavahelisse koostöösse aitavad vastavalt mõista Andreas Behnke'i¹⁰ raamat NATO ja Joseph L. Blacki¹¹ oma Venemaa julgeolekudiskursusest. Neljandaks Venemaa välispoliitikat puudutavad raamatud. Robert H. Donaldsoni ja Joseph L. Nogee'i¹² ning Andrei Tsõgankovi¹³ raamatud on oluliseks taustamaterjaliks. Viidandaks diplomaatide poolt, paljuski ekslusiiivsetel intervjuudel põhinevad USA-Venemaa suhteid puudutavad raamatud. James Goldgeieri, Michael McFauli¹⁴ ning Strobe Talbotti¹⁵ raamatud aitavad mõista USA, kuid samuti alliansi poolt langetatud otsuste tagamaid suhtluses Venemaaga.

Töö on üles ehitatud kronoloogiliselt ja jagatud nelja peatükki, millest kolm käsitlevad koostööformaate ja üks koostööprogrammi. Kõigis peatükkides analüüsitakse Venemaa ja NATO omavahelist läbisaamist ja otsitakse põhjuseid formaatide loomisele. Programmi PpP ja koostööformaadi PJC puhul analüüsitakse detailsemalt ka läbirääkimiste protsessi, NACC-i ja NRC puhul mitte, sest esimese üle läbirääkimisi NATO ja Venemaa vahel ei peetud ja teise kohta puudub vastav kirjandus. Esimene peatükk on peamiselt Põhja-Atlandi

⁶ Ponsard, Lionel. (2007). *International Security in Practice. The politics of NATO-Russia Diplomacy*. New York: Routledge

⁷ Pouliot, Vincent. (2010). *Russia, NATO and Cooperative Security. Bridging the gap*. Cambridge: Cambridge University Press

⁸ Asmus, Ronald D. (2005). *NATO avanemine. Kuidas allianss end uue ajastu jaoks ümber korraldas*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus

⁹ Solomon, Gerald B. (1998). *The NATO enlargement Debate, 1990-1997. Blessings of Liberty*. Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies

¹⁰ Behnke, Andreas. (2013). *NATO's Security Discourse the Cold War. Representing the West*. New York: Routledge

¹¹ Black, Joseph L. (2000). *Russia Faces NATO expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?*. New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc

¹² Donaldson, Robert H; Nogee, Joseph L. (2005). *The Foreign Policy of Russia. Changing systems, enduring interests*. New York: M. E. Sharpe Inc

¹³ Andrei Tsygankov. (2010). *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*. New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc

¹⁴ Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). *Power and Purpose. U.S Policy Towards Russia After the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press

¹⁵ Talbott, Strobe. (2002). *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*. New York: Random House

Koostöönõukogu loomisest, kuid vaatluse alla võetakse ka sellele eelnenud „Ühise Euroopa kodu“ kontseptsioon. Teine peatükk keskendub „Partnerlus rahu nimel“ programmile, kuna selle loomise ajal toimus palju olulisi sündmusi, mis mõjutasid edaspidist NATO-Venemaa vahelist koostööd ja koostööformaatide loomist. Kolmandas peatükis käsitletakse NATO-Venemaa alalise ühisnõukogu ja neljandas NATO-Venemaa Nõukogu rajamist.

1. Teekond Põhja-Atlandi Koostöönõukoguni

Külma sõja lõpuperiood ja selle lõppemine tõid kaasa suuri muutusi NATO ja Venemaa (Külma sõja ajal NSV Liidu) koostöös. Mihhail Gorbatšov soovis „Ühise Euroopa kodu“ poliitika kaudu teha koostööd Läänega. Kuigi ettevõtmine luhtus, muutis see Venemaa eliidi hoiakuid ja lihtsustas külma sõja järgselt Venemaa ja NATO omavahelist koostööd. Pärast NSV Liidu kokkuvarisemist bipolaarne maailm kadus ja NATO alustas uue julgeolekusüsteemi ülesehitamist, mille keskseks institutsiooniks sai Põhja-Atlandi Koostöönõukogu (NACC). Järgnevalt vaadeldakse kõigepealt „Ühise Euroopa kodu“ projekti ja seejärel uuritakse põhjuseid, miks NACC loodi ja Venemaa sellega liituda soovis.

1.1 „Ühine Euroopa kodu“

Idee „Ühisest Euroopa kodust“ (*Common European Home*) sündis juhuslikult, kui Mihhail Gorbatšov, rääkides Nõukogude Liidu huvidest Euroopas ühes teleintervjuus, kasutas spontaanselt fraasi „Euroopa on meie ühine kodu“.¹⁶ Juhumõttest konkreetseks ideeks, mille abil Euroopa julgeolekusüsteemi muuta, kujunes see kolm aastat hiljem.

Nimetatud kontseptsioonile kui ka NSV Liidu välispoliitikale tervikuna avaldasid olulist mõju 1986. aastal vastu võetud uued välispoliitilised printsiibid, mida tuntakse „Uue poliitilise mõtlemise“ (varem ka „Uue mõtlemise“) nime all. Nende printsiipide tulemusena täienes NSV Liidu välispoliitika kolme olulise ideega: koostöö vajalikkus rahulikuks kooseksisteerimiseks, jagamatu rahvusvaheline julgeolek ja sõjalise võimekuse vähendamise vajadus¹⁷. Peamiselt on Gorbatšovi välispoliitiliste muutuste taga nähtud NSV Liidu viletsat majanduslikku seisu, mis sundis vähendama kulutusi sõjaväele ja otsima

¹⁶ Ray, Marie-Perre. (2004). ““Europe is our Common Home”: A study of Gorbachev’s diplomatic concept”. *Cold War History*, kd 4, nr 2, lk 35

¹⁷ Samas, lk 37

lepitust Läänega.¹⁸ Majandushuvide edendamine ei saanud aga aset leida ilma poliitiliste *détente*’ita.

„Uue poliitilise mõtlemise“ mõjud hakkasid „Ühise Euroopa kodu“ kontseptsioonis esinema selgelt alates 1988. aastast. Selleks ajaks oli Gorbatšov üha rohkem mõtlema ja rääkima hakanud sellest, kui „ajutine ja kunstlik on blokkidevaheline konfrontatsioon“, vananenud idee raudsest eesriidest ning kuidas vaid koos töötades saab olukorda Euroopas parandada.¹⁹ Kindla kuju andis Gorbatšov „Ühisele Euroopa kodule“ 1989. aasta juulis Strasbourgis peetud kõnes, kasutades neljakorruselise maja metafoori: esimene korrus oli seotud relvastuse vähendamise, teine konfliktide rahulikult lahendamise, kolmas majandus- ja kaubanduskoostööga ning neljas kultuurilise kogukonna tekkimisega. Viimast pidas ta koostöö lõplikuks eesmärgiks, mille teostumine sümboliseeriks ülimat Euroopa ühtsust.²⁰

„Ühise Euroopa kodu“ kontseptsioonis on kolm olulist komponenti, mis avaldasid ka hilisemalt Venemaa eliidi käitumisele ja otsustele mõju. Esiteks, pärast oma positsioonide mitmekordset ümberhindamist aastatel 1985-1989,²¹ kinnitas 1989. aasta juulis Gorbatšov Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee ees kõneledes, et „Ameerika Ühendriigid moodustavad loomuliku osa Euroopa rahvusvahelisest poliitilisest struktuurist“.²² Seega oli NSV Liit näidanud nõusolekut koostöö tegemiseks USA-ga, mis oli oluline kursimuutus võrreldes ülejäänud Külma sõja perioodiga, mil oli kehtinud „null-summa mängu“ põhimõtted²³: uue paradigma järgi pidid Euroopas tehtavast koostööst võitma mõlemad, nii NSV Liit kui ka USA. Teiseks rõhutas Nõukogude Liit enda loomulikkust kuulumist Euroopasse. Identiteedi ja oma kuuluvuse ümberdefineerimise eelselt, ajal ja järgselt leidsid Venemaal aset ägedad siseriiklikud arutelud. Marie-Perre Ray leiab, et need viisid

¹⁸ Boorks, Stephan G.; Wohlforth, William C. Power. (2000). „Globalization and the End of the Cold War: Revaluating a Landmark Case for Ideas“. *International Security*, kd 25, nr 3. lk 5-53; Copeland, Dale. (1999). „Trade Expectations and Out break of Peace: Détente 1970-1974 and the End of the Cold War 1985-1991“. *Security Studies*, kd 9, nr 1-2, lk 15-58; Ponsard, Lionel. (2007). *International Security in Practice*. lk 139

¹⁹ Waites, Bernard. (2013). *Europe and the Wider World*. Peatükk: „Europe and Russia“. New York: Routledge. lk 107

²⁰ Ray, Marie-Perre. (2004). „Europe is our Common Home“. lk 39

²¹ Smith, Martin A. (2006). *Russia and NATO since 1991*. lk 3-5

²² Samas, lk 5

²³ Waites, Bernard. (2013). *Europe and the Wider World*. lk 105

„mentaalse revolutsioonini“, mille tulemusena hakati rohkem laenama Lääne-Euroopa väärtusruumist ja näitama üles soovi „leida tagasi tee Euroopasse“. ²⁴

Kolmandaks pidi kontseptsioon tuginema juba olemasolevale ja töötavale koostööraamistikule - Euroopa Julgeoleku- ja Koostöökonverentsile [*Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE)*]. CSCE sai „Ühise Euroopa kodu“ keskseks organisatsiooniks, kuna tegemist oli Külma sõja ajal ainukese üleeuroopalise koostööraamistikuga, kus nii VLO kui ka NATO liikmesriigid osalesid võrdsetel alustel täieõiguslike liikmetena. ²⁵ Kahele viimati mainitud sõjalis-poliitilisele organisatsioonile nägi Gorbatsšov „Ühises Euroopa kodus“ kohta vaid siis, kui need muutuvad puhtpoliitilisteks organisatsioonideks ja hakkavad omavahel koostööd tegema. ²⁶

Seega oli Gorbatsšov 1988. aastaks tulnud välja täiesti uue Euroopa julgeolekukorda muutva kontseptsiooniga. USA kohaloleku nõustumisega Euroopas, kuid ka NSV Liidu „Uue poliitilise mõtlemise“ vaimus tehtud sõnavõtude ja otsuste tulemusena hakkas kontseptsioon 1988. aastaks saavutama poolehoidu nii Prantsusmaal kui ka Lääne-Saksamaal. ²⁷

Kuid rahvusvahelised sündmused ei soosinud Gorbatsšovi projekti realiseerumist. Esiteks ei pooldanud „Ühise Euroopa kodu“ ideid 1989. aastal NSV Liidu haardest lahti murdma hakanud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid. Nad seadsid eesmärgiks saada osaks Läänest ja pöörata täielikult selg NSV Liidule. 1990. aastal teavitasid Ungari, seejärel Tšehhoslovakkia ja Poola avalikult, et soovivad lahkuda Varsavi Lepingu Organisatsioonist, misjärel hakati selget huvi näitama NATO vastu. ²⁸ Teine põhjus on seotud Saksamaa taasühinemisega. Vaatamata tõsistele pingutustele ei suutnud NSV Liit oma ideid läbi suruda ei Varsavi Lepingu Organisatsiooni ega ka NATO-sse kuuluvas Saksamaal. ²⁹ Veel 1990. aasta märtsini oli võimalik, et „Ühise Euroopa kodu“ idee ja

²⁴ Ray, Marie-Perre. (2004). lk 49

²⁵ Smith, Martin A. (2006). lk 8

²⁶ Ray, Marie-Perre. (2004). lk 40

²⁷ Samas, lk 53-55

²⁸ Samas, lk 55-56

²⁹ Samas, lk 56

CSCE-keskne julgeolekusüsteem saab teoks, sest Prantsusmaa, kellel oli väga oluline roll Saksamaa taasühendamise läbirääkimistel, toetas NSV Liidu positsioone nii CSCE kui ka NATO muutmise osas rohkem poliitiliseks organisatsiooniks.³⁰ Kui Prantsusmaa oli juuniks oma positsioonid ümber hinnanud ja asunud toetama Saksamaa kuulumist NATO-sse, ei jäänud ka NSV Liidul muud üle, kui sellega leppida³¹.

„Ühise Euroopa kodu“ teostumise esimeseks eelduseks oli riikide soov koostööd teha ja ühtset tulevikku jagada ning teiseks sõjaliste alliansside kadumine ning muutumine poliitilisteks. Juhtus aga vastupidi. Esiteks olid Kesk- ja Ida-Euroopa riigid NSV Liidu mõjusfäärist väljumas ega soovinud sinna enam naasta. Teiseks oli Varsavi Lepingu Organisatsioon kokkuvarisemise äärel, samal ajal kui NATO atraktiivsus kasvamas ja jõud tugevnemas. Nendes tingimustes osutus võimatuks „Ühise Euroopa kodu“ ellurakendamine.

Kuigi „Ühise Euroopa kodu“ idee ei saanud teoks, muutis see Külma sõja aegset mõtlemist Läänega koostöö tegemise suhtes kardinaalselt. Euroopa ei olnud enam kapitalistlik „teine“, vaid saanud „omaks“ ning USA rolli Euroopas peeti loomulikuks. Isegi kui säärane uus mõtlemine ei olnud lõpuni siiras ja võis lähtuda suuresti omakasust, ei olegi see oluline. Oluline on, et väljakäidud ideed ja neile järgnenud arutelud kujundasid tulevase eliidi positsioone, muutes need Läänega koostöö tegemise suhtes soosivamaks. Lisaks oli „Ühise Euroopa kodu“ idee aluseks nii mõnelegi Venemaa tulevasele välispoliitilisele positsioonile: järgneva kümne aasta jooksul räägiti korduvalt sellest, kuidas NATO peaks muutuma poliitiliseks organisatsiooniks ja vajadusest luua üleeuroopaline julgeolekusüsteem, mille keskmes oleks CSCE.

1.2 „Ühisest Euroopa kodust“ Põhja-Atlandi Koostöönõukoguni

NATO Londoni tippkohtumisel 1990. aasta juunis, kõigest kuu pärast seda, kui NSV Liit oli nõustunud *de facto* Saksamaa taasühinemisega, teatas allianss, et: „Euroopa on jõudnud

³⁰ Newton, Julie M. (2013). „Gorbachev, Mitterrand, and the Emergence of the Post-Cold War Order in Europe”. *Europe-Asia Studies*, kd 65, nr 2, lk 314-315

³¹ Ray, Marie-Perre. (2004). lk 57

uude, paljutõotavasse ajastusse“, milles pole enam inimesi ja ideid piiravaid müüre.³² Seda võib pidada ettekuulutuseks NATO kavatsusest kohaneda uue julgeolekuolukorraga ja jääda püsima ka tulevikus. Veelgi enam, NATO ei kavatsenud mitte ainult kohaneda, vaid ka ümber korraldada kogu varasem julgeolekusüsteem.

Uues julgeolekusüsteemis said oluliseks mitte „välised“ vaid „sisemised“ julgeolekutagamise aspektid. „Välised“ aspektid on need, mis domineerisid Külma sõja perioodil, hõlmates geopoliitilisi kokkuleppeid: näiteks liitlassuhete loomist ja jõutasakaalustamist. Sellel käsitlusel on sõjalisel jõul oluline roll. Näiteks toimus Külma sõja ajal pidev jõutasakaalude ümber mängimine võidurelvastumise kaudu. „Sisemised“ aspektid on aga mittesõjalised: näiteks eetilistel väärtustel ja stabiilsusel põhinevad riigiinstitutsioonid ning demokraatlik sisekorraldus.³³

Julgeoleku tagamise põhimõtete väljastpoolt sissepoole liikumist näitavad mitmed mõtted, mis on sätestatud Londoni tippkohtumisel vastuvõetud Londoni deklaratsioonis. Esiteks kuulutatakse lõpp vaenutsevate julgeolekuliitude konkureerimisele ja võetakse omaks juba varasemalt Jeltsini „Uues poliitilises mõtlemises“ ja „Ühise Euroopa Kodu“ kontseptsioonis esinenud idee, mille kohaselt on julgeolek jagamatu: „[I]ga riigi julgeolek on lahutamatult seotud oma naabri julgeolekuga“.³⁴ NATO soovib sealjuures teha kõik, et „saada üle kümnendeid väldanud usaldamatuse pärandist“³⁵ ja lubab „ulatada käe sõpruseks“ oma Külma sõja aegsetele vaenlastele.³⁶ Teiseks on deklaratsioonis otsesõnu öeldud, et julgeolek ja stabiilsus ei põhine ainult sõjalisel dimensioonil, vaid ka poliitilisel komponendil ehk vabadel ja demokraatlikel institutsioonidel, millele soovitakse tulevikus rohkem tähelepanu pöörata.³⁷ Kolmandaks rõhutatakse vajadust vähendada sõjaväe isikukoosseisu ja relvastust nii tava- kui ka tuumarelvastuse tasemel.³⁸

³² „Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance“ (“The London Declaration”). (05-06.06.1990). NATO. Punkt 1. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm, (19.02.2015)

³³ Gheciu, Alexandra. (2005). *NATO in the “New Europe”: The Politics of International Socialization after the Cold War*. Peatükk: „Overview“. California: Stanford University Press. lk 4-5; 8-9

³⁴ „Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance“. (05-06.06.1990). Punkt 4. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm

³⁵ Samas, punkt 8

³⁶ Samas, punkt 4

³⁷ Samas, punkt 2

³⁸ Samas, punkt 12; 16; 17; 18

Olles uue julgeolekusüsteemi põhimõtted paika pannud, tegi NATO 1991. aasta novembris toimunud Rooma tippkohtumisel ettepaneku NSV Liidule ja selle endistele satelliit- ja liikmesriikidele institutsionaliseerida juba Londoni deklaratsiooni järgselt alguse saanud partnerlussuhted.³⁹ Ettepanek viidi ellu sama aasta detsembris, mil Brüsselis kogunes esimest korda Põhja-Atlandi Koostöönõukogu (NACC). Esimesest kohtumisest võttis osa kuusteist NATO, viis Kesk- ja Ida-Euroopa riiki ning NSV Liit. 1992. aasta märtsis laiendati NACC-i Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) riikidega ja seejärel ka Gruusia ning Albaaniaga.⁴⁰ NACC-i peamine idee oli suurendada konsultatsioone ja koostööd julgeolekuga seonduvates valdkondades, kus NATO oleks saanud oma teadmisi jagada. Sellised valdkonnad olid näiteks kaitseplaneerimine, tsiviil- ja sõjaväeline koostöö, kaitsetööstuse kasutamine tsiviilotstarbeliselt ning teaduse- ja keskkonnaalased projektid.⁴¹

NATO lõi Külma sõja järgselt „sisemistele“ julgeoleku tagamise põhimõtetele tuginedes uue julgeolekusüsteemi, mille keskmeks oli NACC. Sinna kaasati kõik endised VLO riigid. Selles süsteemis ei olnud oluline sõjaline võimekus, vaid väärtused ja institutsioonid, mis on kooskõlas demokraatia ning õigusriigi põhimõtetega. Või nagu on Andreas Behnke arvanud: NATO võrdsustas Külma sõja järgselt julgeoleku Lääne identiteediga⁴² Järgnevalt analüüsitakse põhjuseid, miks NATO ja Venemaa nõustusid omavahel koostööd tegema.

1.3 NATO ja Venemaa huvid koostöök

NATO huvid koostöök

1991. aasta novembris vastu võetud NATO strateegiline kontseptsioon annab aimu, miks allianss oli otsustanud endiste vaenlastega koostööd tegema hakata ja nad NACC-i kaasata. Kuigi kogu uue julgeolekukorralduse keskmesse seati väärtused, siis otsus ise ei tulenenud

³⁹ „Rome Declaration on Peace and Cooperation”. (08.11.1991). *NATO*.Punkt 9-11. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>, (19.02.2015)

⁴⁰ Woodliffe, John. (1998). „The Evolution of New NATO for New Europe“. *The international and comparative law quarterly*, kd 47, nr 1, lk 175

⁴¹ Rome Declaration on Peace and Cooperation”. (08.11.1991). *NATO*.Punkt 12

⁴² Behnke, Andreas. (2013). lk 110

väärtuspõhistel kaalutlustel, vaid soovist suurendada NATO liikmesriikide enda julgeolekut.

Esiteks oli alliansi julgeolekualases mõtlemises toimunud suur nihe: erinevalt Külma sõja ajast ei peetud sõjalist rünnakut oma liikmesriikide vastu tõenäoliseks. Peamise ohuna nähti ebastabiilsust, mis võis tuleneda „majanduslikust, sotsiaalsest ja poliitilistest raskustest, näiteks etnilisest vastandumisest ja territoriaalsetest vaidlustest“⁴³. Selleks, et vältida ebastabiilsuse eskaleerumist relvakonfliktiks, mille mõjud võiksid edasi kanduda NATO territooriumile, pühendus allianss julgeoleku tagamiseks „sisemiste“ vahendite abil ehk toetati endiste VLO riikide institutsionaalset arengut.⁴⁴

Teiseks põhjuseks oli NATO Kaitsekolledži professori Lionel Ponsardi⁴⁵ ja USA endise poliitiku Gerald B. Solomoni⁴⁶ sõnul NATO soov säilitada Külma sõja lõpuaastatel Varsavi Lepingu Organisatsiooni liikmetega sõlmitud Euroopa tavarelvastuse leping [*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, (CFE)*]. Eriline mure oli just NSV Liidu (hiljem Venemaa) pärast, sest ebastabiilne siseriiklik olukord koos suurte tava- ja tuumarelvastuse kogustega oli ohtlik Euroopa julgeolekule. Allianss pooldas koostööd, sest soovis ennetada ja ära hoida probleeme, mis NSV Liidu (hiljem Venemaa) arengutega seoses võisid esile kerkida.⁴⁷

Lisaks eelpool nimetud julgeolekualastele põhjustele pooldas NATO uue julgeolekusüsteemi kehtestamist, sest see oli väga alliansikeskne ja selle huve arvestav. Esiteks seetõttu, et koostöö vundament tugines Lääne-kesksetele väärtustele: kõik koostööd teha soovinud riigid pidid pürgima samade väärtuste poole, mida toetasid NATO liikmesriigid – demokraatia, inimõigused ja õigusriik. Kuna neil väärtustel oli uues julgeolekusüsteemis keskne koht, siis omasid rohkem autoriteeti need riigid (ehk siis NATO liikmesriigid, mitte Venemaa), kelle demokraatlik, inimõiguste- ja õigusriigialane

⁴³ „The Alliance's New Strategic Concept“. (07-08.11.1991). *NATO*. Punkt 9. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm, (28.02.2015)

⁴⁴ *Samas*, punkt 10

⁴⁵ Ponsard, Lionel. (2007). lk 65

⁴⁶ Solomon, Gerald B. (1998). lk 14

⁴⁷ „The Alliance's New Strategic Concept“. (07-08.11.1991).Punkt 10

olukord oli parem. Lisaks sellele oli NATO-l endiselt selge ülekaal ka sõjalises võimekuses⁴⁸. Teiseks, erinevalt Gorbatšovi „Ühise Euroopa kodu“ ideest, mille kohaselt uus julgeolekusüsteem oleks põhinenud CSCE-l ehk koostööformaadil, kus nii VLO kui ka NATO liikmed olid võrdselt esindatud, tugines NACC puhtalt NATO tahtele kutsuda või mitte kutsuda riike koostöös osalema. Samuti ei olnud NATO ja ülejäänud NACC-i liikmetel võrdseid õigusi. Näiteks oli vaid alliansil õigus paika panna tööplaani ja teemad, mida NACC pidi arutama hakkama ja ülejäänud liikmed said vaid NATO otsustatud päevakorda kinnitada või ümber lükata⁴⁹.

Venemaa huvid koostöös

Reading ülikooli professor Andreas Behnke kutsub Külma sõja järgselt esilekerkinud NATO ja Venemaa suhet õpetaja ja õpilase⁵⁰, McGilli ülikooli professor Vincent Pouliot aga meistri ja õpipoisi omaks⁵¹. Mõlemad on seisukohal, et NATO dikteeris omavahelise koostöö sisu ja põhimõtted Külma sõja järgsel ajal, samal ajal kui Venemaa oli nõus olema kuuleka õppija/õpipoisi rollis⁵². Värske Venemaa Föderatsioon presidendina tegi Boriss Jeltsin esimese suurema välispoliitilise avalduse just NATO-ga seoses, tõstatades küsimuse Venemaa võimalikust NATO liikmelisusest.⁵³ Samuti näitab NATO poolt kehtestatud reeglite järgmist see, kuidas Venemaa president Jeltsin ja tema välisminister Andrei Kozõrev hakkasid kasutama oma välispoliitikas inimõiguste retoorikat. Näiteks 1992. aasta suvel kirjutas Kozõrev, et inimõiguste tagamine „on muutunud Venemaa Föderatsiooni välispoliitika üheks põhiliseks alustalaks“ ja väljendas soovi nende kaitseks koostööd teha ka teiste riikidega.⁵⁴

Tähelepanuväärne on ka asjaolu, et 1992. aasta alguses oli Venemaa loobunud ühest „Ühise Euroopa kodu“ peamisest ideest, mille kohaselt peab uus julgeolekukord tuginema CSCE-le. Antud perioodil pidas Venemaa seda kõigest üheks paljudest ja mitte peamiseks

⁴⁸ Pouliot, Vincent. (2010). lk 153

⁴⁹ Solomon, Gerald B. (1998). lk 14

⁵⁰ Behnke, Andreas. (2013). lk 110

⁵¹ Pouliot, Vincent. (2010). lk 158

⁵² Samas; Behnke, Andreas. (2013). lk 110

⁵³ Solomon, Gerald B. (1998). lk 13

⁵⁴ Pouliot, Vincent. (2010). lk 156-157

institutsiooniks.⁵⁵ Järgnenud kümne aasta vältel muutus CSCE Venemaa jaoks aga märgatavalt olulisemaks. Analüütiku Dov Lynchi hinnangul näitab see selgelt Venemaa algusaastate pühendumist läänesuunalisele integratsioonile.⁵⁶

Venemaa nõustus NATO-ga koostööd tegema viimase etteantud tingimustel kahel omavahel tihedalt seotud põhjusel. Esiteks langes NACC-i loomine kokku täpselt Nõukogude Liidu kokkuvarisemisega. Venemaal puudus antud perioodil väljatöötatud ja kindlaksmääratud välispoliitiline orientatsioon⁵⁷. Uus poliitiline eliit lähtus oma sisetundest. Olles mõjutatud tugevasti Gorbatsšovi „Uuest poliitilisest mõtlemisest“ ja „Ühise Euroopa kodu“ ideedest⁵⁸ – eriti president Boriss Jeltsin ja välisminister Andrei Kozõrev –, pooldasid nad tihedat koostööd Läänega. Teiseks, Venemaal olid NACC-i loomise ajal suured siseriiklikud probleemid. NSV Liit oli vahetult enne NACC-i loomist lagunenu ja Venemaa oli päranduseks saanud majandusraskused ja poliitilise ebastabiilsuse. Näiteks oli Venemaa sisemajanduse kogutoodang vähenenu aastatel 1985-1992 umbes 60 protsendini.⁵⁹ Siseriiklikele probleemidele otsiti lahendust välispoliitika kaudu. Tulenevalt uue eliidi mõjutatusest „Ühise Euroopa kodu“ ideedest, uskusid nad, et tehes koostööd Läänega ja viies läbi viimase poolt soovitatud reforme, suudab riik kiiresti majanduslikult taastuda. Majandusliku olukorra ja üldise heaolu parandamiseks seadis Venemaa eesmärgiks täieliku integratsiooni Läände. Lisaks majandusalasele koostööle hõlmas see ka koostööd Lääne organisatsioonidega, sealhulgas NATO-ga.⁶⁰ Teisisõnu, koostöö NATO-ga oli osa laiemast läänesuunalisest integratsioonist⁶¹.

⁵⁵ Webber, Mark. (2000). *Russia and Europe. Conflict or Cooperation?*. Peatükk: „Russia and the Organization for Security and Cooperation in Europe“. (Lynch, Dov). London: MacMillan Press LTD. lk 106

⁵⁶ Samas, lk 105-118

⁵⁷ Lo, Bobo. (2002). *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*. New York: Palgrave MacMillan. lk 12-19

⁵⁸ Pouliot, Vincent. (2010). lk 156; Braun, Aurel. (2008). *NATO-Russia Relations in the Twenty First Century*. New York: Routledge. lk 41

⁵⁹ Andrei Tsygankov. (2010). *Russia's Foreign Policy*. lk 55

⁶⁰ Andrei Tsygankov. (2010). lk 58-59

⁶¹ Samas, lk 59; Behnke, Andreas. (2013). lk 110

2. Teekond programmini „Partnerlus rahu nimel“

Enne „Partnerlus rahu nimel“ (PfP) programmi loomist ei olnud NATO ja Venemaa koostööformaatide sisu ja liitumistingimuste üle kordagi läbirääkimisi pidanud, sest viimane oli alati nõustunud alliansi poolt pakutud tingimustega. Kuid PfP puhul läks teisiti: Venemaa esitas omapoolseid ettepanekuid formaadi muutmiseks ja tingimusi liitumiseks. Järgnevas peatükis uuritakse, mis põhjustel PfP programm loodi, miks Venemaa ei olnud nõus sellega koheselt liituma ja milline oli läbirääkimiste lõpptulemus.

2.1 „Partnerlus rahu nimel“ programmi loomine

Isegi kui NATO ja Venemaa suhted olid vahetult pärast NACC-i loomist, 1992. aastal head, siis ei tähendanud see, et riik oleks üldiselt formaadiga rahul olnud. Venemaa perspektiivist lähtudes oli NACC-il kolm peamist puudust: olemus ja eesmärgid olid liialt üldised, formaadil puudus otsuse langetamise funktsioon, ning võrdsus kõigi teiste endiste idabloki riikidega ehk suurriigile kohase privilegieeritud staatuse puudumine.⁶² Lisaks eelpool väljatoodud põhjustele, mis tulenesid peamiselt Venemaa soovist olla „võrdsematest võrdsem“, esines formaadil ka funktsionaalseid probleeme. Neist peamine oli NACC-i töö tagasihoidlikkus – „piirdudes seminaride ja koosolekutega ning mitte millegi operatiivsemaga⁶³“. Lisaks Venemaale ei rahuldanud NACC ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ootusi. Viimased, kellest eriti häälekad olid Poola, Tšehhoslovakkia ja Ungari, olid soovinud suurendada koostööd NATO-ga koheselt pärast NSV Liidu mõjuvõimu alt vabanemist ja seadnud lõppeesmärgiks alliansi liikmelisuse, et saada kaitset Venemaa vastu.⁶⁴ NACC seda neile aga ei pakkunud.

Seoses Kesk- ja Ida-Euroopa julgeolekumuredega ja NACC-i vähese operatiivsusega, tõusis aastatel 1992-1994 esile kaks esialgu paralleelselt toimuvat, hiljem juba omavahel

⁶² Ponsard, Lionel. (2007). lk 65

⁶³ Smith, Martin A. (2006). lk 53

⁶⁴ Asmus, Ronald D. (2005). NATO avanemine. lk 26-27

seotud debatti, mis viisid PFP loomiseni. Neist esimene käsitles NATO võimalikku laienemist ja teine NACC-i operatiivsemaks muutmist.

Avalik arutelu NATO laienemise üle sai alguse 1992. aastal⁶⁵. Esialgu pooldasid ideed peamiselt analüütikud, mõttekodade esindajad ja vähesed kõrgemad valitsusametnikud.⁶⁶ 1993. aastal muutus debatt intensiivsemaks, millele aitas suures osas kaasa Jeltsin ise, öeldes oma visiidil Varssavi 23. augustil 1993. aastal, et Venemaa ei ole vastu Poola liitumisele NATOga: „Pikemas perspektiivis ei lähe selline Poola poolt kogu Euroopa integratsiooni huvides tehtud otsus vastuollu teiste riikide, sealhulgas Venemaa huvidega“.⁶⁷ Visegardi riikide nõudmised NATO liikmelisuse saamiseks kasvasid selle tõttu veelgi. Seda ilmestab tabavalt Poola presidendi pressiesindaja ütlus päev pärast Jeltsini kõne: kui varasemalt olid Lääne riigid laienemisest hoidumiseks kasutanud põhjendust, et Lääs ei soovi ärritada Venemaad, siis enam pole neil seda võimalik teha. Lisades, „[n]üüd saame näha, mida Lääs tegelikult soovib.“⁶⁸

Kuna ka Läänes tõlgendasid paljud Jeltsini avaldust sellisena, et NATO laienemise teemadel võib edaspidi vabalt arutada, kartmata Venemaa negatiivse reaktsiooni pärast,⁶⁹ intensiivistus seal debatt laienemise poolt- ja vastuargumentide üle. Pooldajad nägid laienemist ühe osana NATO ellujäämispaketist – selleks, et allianss edasi toimida saaks, pidi ta võtma vastu uusi liikmeid ja laiendama tegevusvaldkondi.⁷⁰ Tekkinud optimismipuhangu tagasi tõmbamiseks ja Läänele kindla signaali saatmiseks, et Venemaa seisukohti on valesti tõlgendatud ja tegelikult ollakse endiselt laienemise vastu, saatis Jeltsin septembri keskpaigaks protestiva kirja USA, Suurbritannia, Prantsusmaa ja Saksamaa riigipeadele. Kirjas väideti, et NATO laienemine läheks vastuollu Saksamaa taasühinemise kõnelustel tehtud lubadustega, mille kohaselt NATO ei kavatse Ida suunas

⁶⁵ Solomon, Gerald B. (1998). lk 19-20

⁶⁶ Asmus, Ronald D. (2005). lk 32

⁶⁷ *Samas*, lk 39

⁶⁸ *Samas*, lk 41

⁶⁹ Solomon, Gerald B. (1998). lk 23

⁷⁰ Asmus, Ronald D. (2005). lk 34-35

laieneda. Laienemise asemel soovis Venemaa näha üleeuroopalise julgeolekusüsteemi tekkimist, mis ei välistaks liikmena ühtegi riiki.⁷¹

Vaatamata debati intensiivsemaks muutumisest ei pooldanud ükski NATO riik Jeltsini kirja saatmise ajal ametlikult laienemist.⁷² Teisi liikmesriike mõjutas ilmselt ka see, et USA oli jäänud selgesõnaliselt laienemise väljakuulutamise vastaseks. See ei tähendanud, et riik oleks põhimõtteliselt olnud laienemise vastu – otsust selle pooldamise või mittepooldamise suhtes ei olnud langetatud –, kuid antud ajahetkel ei peetud seda lihtsalt õigeks sammuks. 1993. aasta alguses USA presidendiks valituna oli Bill Clinton teinud oma välispoliitika üheks keskmeks teemaks Venemaa. USA jaoks oli kõige olulisem hoida Venemaa reformimise ja Läände integreerumise teel ning hoiduda sammudest, mis võiks teda sealt kõrvale viia.⁷³

Teine debatt, mis väiksemal intensiivsusel, kuid laienemise omaga paralleelselt toimus, oli seotud NACC-i operatiivsemaks muutmisega. See oli samuti alguse saanud 1992. aastal, kui USA tegi ettepaneku, et koostööformaadi liikmed võiksid ühiselt rahuvalvet teostada. Kohates Prantsusmaa vastuseisu⁷⁴, hakkas selleteemaline arutelu jääma NATO laienemisdebati varju. Siiski taaslustus see 1993. aasta augustis, kui USA tuli välja ideega „Partnerlus rahu nimel“, mis pidi kaks varasemat arutelu all olevat küsimust – NATO laienemine ja NACC-i operatiivsemaks muutmine – üheaegselt lahendama.⁷⁵

Püüdes leida kompromissi Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja Venemaa nõudmiste suhtes, tuli USA välja ettepanekuga pakkuda kõigile võrdset võimalust NATO-ga koostöö tegemiseks – seda uue programmi PfP raames – samal ajal saatmata välja ühemõttelist sõnumit laienemise kohta. Viimane osa ettepanekust tähendas alliansi kinnitust, et kõigist PfP riikidest võib kunagi saada NATO liige, aga konkreetset ajaperioodi ega kriteeriume selle võimalikuks teostamiseks ei antud.⁷⁶ Järgmisel kuul, septembris Saksamaal Travemündes

⁷¹ Solomon, Gerald B. (1998). lk 24

⁷² Solomon, Gerald B. (1998). lk 30-32; Asmus, Ronald D. (2005). lk 48-50

⁷³ Asmus, Ronald D. (2005). lk 22-23 ; 52-53

⁷⁴ Solomon, Gerald B. (1998). lk 15-17

⁷⁵ Asmus, Ronald D. (2005). lk 37-38

⁷⁶ Samas, lk 54

NATO kaitseministrite kohtumisel töötati lõplikult välja PfP programmi sisu, mis eelnevalt käsitletud küsimustes langes kokku USA administratsiooni poolt väljakäidud kompromissettepanekutega.⁷⁷ Seega põhjus, miks alliansi ministrid olid huvitatud looma PfP programmi, tulenes ühelt poolt soovist rahuldada nii Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kui ka Venemaa rahulolematust NACC-i vähese operatiivsuse suhtes. Teiselt poolt ennekõike ikkagi selleks, et vältida Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolt nõutavat ja Venemaa poolt kardetavat NATO laienemist.

Ametlikult võeti PfP programm vastu 1994. aasta jaanuaris NATO Brüsseli tippkohtumisel. PfP programm hakkas töötama NACC-i raamistikus⁷⁸ ja kõik NACC-i liikmed, kes soovisid programmiga ühineda, pidid kinnitama, et nad on pühendunud „sisemistele“ julgeoleku tagamise põhimõtetele, mis toetavad inimõigusi, õigusriigi põhimõtteid ja demokraatiat⁷⁹. PfP programmi viis peamist eesmärki on: „suurendada läbipaistvust kaitseplaneerimises ja eelarve koostamises“; „tagada demokraatlik kontroll kaitsejõududes“; säilitada võimekus ja valmidus ÜRO ja/või CSCE juhtimisel läbiviidavates operatsioonides panustamiseks; suurendada koostööd planeerimise, treeningute ja õppuste valdkonnas ning parandada omavahelist koostöövõimekust⁸⁰.

2.2 „Partnerlus rahu nimel“ programmiga liitumine

Liitumine programmiga „Partnerlus rahu nimel“ toimub kahes osas. Kõigepealt tuleb allkirjastada programm ise, kinnitamaks, et riigid aktsepteerivad programmi sisu ja põhimõtteid. Teiseks tuleb igal riigil allkirjastada individuaalne partnerlusprogrammi [*Individual Partnership Programme*, (IPP)] leping, kus töötatakse välja koostööleping NATO ja partnerriigi vahel, vastavalt viimase prioriteetsematele koostöövaldkondadele. Järgnevalt vaadeldakse PfP ja seejärel IPP allkirjastamise protsessi.

⁷⁷ Solomon, Gerald B. (1998). lk 32; 35; 37

⁷⁸ „Partnership for Peace: Framework Document“. (10-11.01.1994). NATO. Punkt 1. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>, (4.03.2015)

⁷⁹ Samas, punkt 2

⁸⁰ Samas, punkt 3 a-e

2.2.1 „Partnerlus rahu nimel“ allkirjastamine

Kuna kogu Pfp tekkimine oli seotud laienemise temaatikaga, siis võis eeldada, et antud küsimus muutub keskseks ka programmi avalikustamise ja lõpliku allkirjastamise juures. Tippkohtumise eelsel ajal püüdsid riigipead hoida võimalikult madalat profiili laienemise teemadel ja presenteerida programmi mitte laienemise alguse, vaid selle alternatiivina.⁸¹ Ka Pfp programmi raamdokument ei puuduta laienemist kordagi, kuid teemat mainitakse põgusalt NATO Brüsseli tippkohtumise riigijuhtide deklaratsioonis. Selles sätestatakse, et laienemist nähakse kui „evolutsioonilist protsessi, võttes arvesse poliitilisi ja julgeolekualaseid arenguid Euroopas“⁸².

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ei olnud säärase tulemusega rahul. Juba Travemündes kohtumise järgselt, kus programmi osas kokku lepiti, nõudsid kümme Kesk- ja Ida-Euroopa valitsust, et Brüsseli tippkohtumisel saadetak kindel signaal NATO laienemisest regiooni.⁸³ Sellised hoiakud püsisid ka pärast Brüsselit.⁸⁴ Rahulolematusest hoolimata ei olnud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel Pfp-le alternatiive: see oli parim olemasolev võimalus suurendada oma julgeolekut ja tõenäosust saada tulevikus NATO liikmeks. Seepärast allkirjastasid nad kohaselt tippkohtumise järgselt ka programmi.⁸⁵

Venemaa aga viivitas allkirjastamisega. See on tähelepanuväärne, sest erinevalt Kesk- ja Ida-Euroopast oli Venemaa juhtkond olnud Travemünde kohtumise järgselt Pfp suhtes positiivselt meelestatud.⁸⁶ Venemaa positsioone mõjutas tema sisepoliitiline olukord. 1993. aasta Duuma valimistel saavutasid natsionalistid teise ja kommunistid kolmanda koha. Mõlemad avaldasid Jeltsinile üha tugevamat survet, et see oleks Läänega suheldes järeleandmatum⁸⁷. Riigiduumas läks lausa nii kaugele, et nõudis otsustamisõigust Pfp

⁸¹ Smith, Martin A. (2006). lk 57-58

⁸² „The Brussels Summit Declaration“. (11.01.1994). *NATO*. Punkt 12
http://www.nato.int/cps/iw/natohq/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease, (10.03.2015)

⁸³ Solomon, Gerald B. (1998). lk 36

⁸⁴ *Samas*, lk 46

⁸⁵ Asmus, Ronald D. (2005). lk 74

⁸⁶ Asmus, Ronald D. (2005). lk 56; Solomon, Gerald B. (1998). lk 35

⁸⁷ Black, Joseph L. (2000). *Russia Faces NATO expansion*. lk 10; Asmus, Ronald D. (2005). lk 74

küsimustes, kuigi juriidiline pädevus selleks puudus⁸⁸. Tekkis elav arutelu, mille tulemusena lükkus allkirjastamine edasi.

Sõjaväelaste, akadeemikute ja parlamendisaadikute seas levinud põhilise kriitika ja vastumeelsuse PfP suhtes saab võtta kokku kolme punktiga. Esiteks kardeti, et PfP võiks vähendada Venemaa võimu SRÜ-s.⁸⁹ Teiseks kahtlustati, et PfP loomise eesmärkide suhtes on Venemaad petetud. Arvati, et selle eesmärgiks ei olnud mitte NACC riikidega koostööd teha, vaid varjatud kujul NATO laienemist ette valmistada.⁹⁰ Kolmandaks ei oldud rahul Venemaa positsiooniga programmis – kriitika, millega nõustusid ka osa valitsusametnikest. Nad leidsid, et Venemaa ja NATO vaheline partnerlus peaks olema kaugemaleulatuv kui pakutav, võttes arvesse Venemaa suurriigi staatust ja olulist rolli Euroopa julgeoleku tagamises⁹¹. Venemaa Välisministeeriumi NATO osakonna juht Andrei Androsovo on öelnud, et „PfP peaks võtma arvesse meie [Venemaa] tuumariigi staatust ja pakkuma koostööks hästi defineeritud mehhanismi“, täpsustades, et PfP ei rahulda Venemaa koostööhuve.⁹²

PfP liitumise peamine pooldaja oli Venemaa välisminister Andrei Kozõrev. Ta väitis, et programm on oluline üleminekuprojekt muutmaks NATO sõjalisest blokist avatuks ja kaasavaks üleeuroopaliseks julgeolekuorganisatsiooniks ning on sellepärast täielikult kooskõlas Venemaa välispoliitiliste eesmärkidega. Samuti hoiatas ta, et alternatiiv on riigile isolatsioon, mille vastu ta välisministri ametisse astumisest alates oli võidelnud.⁹³

1994. aasta kevadeks olid pooldajate seisukohad peale jäänud. Põhimõtteline nõusolek PfP allkirjastamiseks oli juba antud, kuid täpselt selle toimuma pidamise ajal alustas NATO ÜRO peasekretäri palvel õhurünnakuid Bosnias ja Hertsegoviinas sealsete serblaste vastu.⁹⁴ See muutis Venemaa suhtumist. Kui 1994. aasta veebruarini oli Venemaa toetanud peaaegu

⁸⁸ Solomon, Gerald B. (1998). lk 55

⁸⁹ Samas, lk 55; Black, Joseph L. (2000). lk 10; Smith, Martin A. (2006). lk 58; Ponsard, Lionel. (2007). lk 67

⁹⁰ Smith, Martin A. (2006). lk 58-59; Ponsard, Lionel. (2007). lk 67

⁹¹ Ponsard, Lionel. (2007). lk 67; Solomon, Gerald B. (1998). lk 54

⁹² Solomon, Gerald B. (1998). lk 55-56

⁹³ Smith, Martin A. (2006). lk 59-60

⁹⁴ Smith, Martin A. (2006). lk 60; Pouliot, Vincent. (2010). lk 161

kõiki NATO algatusi piirkonnas⁹⁵, siis alates pommitamisest hakkas Venemaa ägedalt protestima selle vastu, et teda ei kaasata piisavalt otsuste tegemisse.⁹⁶ Lisaks Pfp-le kasvas surve Jeltsinile nüüd ka Bosnia sõja pärast.⁹⁷ Lepingu allkirjastamine otsustati edasi lükata.

Kui Pfp-i vastased viitasid nüüd NATO-le kui ohtlikule organisatsioonile, kellega ei tasu koostööd teha, siis Andrei Kozõrev sai kinnitust, et Pfp-st üksi on vähe ja vaja on veel laiahaardelisemat koostööd, et tulevikus „saaks välistada üllatused ja unilateraalsed meetmed, eriti sõjaväelist laadi, piirkondades, kus peame väga tihedalt koos töötama⁹⁸“.⁹⁹ Seega nihkus Venemaa välisministri positsioon Bosnia pommitamiste järgselt lähemale sellele osale opositsioonist, kes pidasid Pfp-d liiga tagasihoidlikuks formaadiks, mis pakub Venemaa- sarnasele suurriigile liiga kitsast platvormi koos töötamiseks.

Erinevalt Bosnia sõja eelsest ajast, ei olnud Kozõrev enam nõus Pfp programmi lihtsalt allkirjastama, vaid soovis nüüd ka selle sisu üle läbirääkida. Kuna Venemaa mitteosalemine Pfp-s oleks võinud pikemas perspektiivis seada ohtu kogu programmi toimimise, siis oli NATO valmis jõudma kompromissideni. 1994. aasta mais pakkus Venemaa välja omapoolsed ideed viisidest, kuidas ja mis valdkondades võiks koostööd teha. Nendest ettepanekutest peegeldub hästi ka Venemaa üldine suhtumine NATO-ga koostöö tegemisse. Ühelt poolt lepiti, et NATO on uue julgeolekuarhitektuuri peamine element. Seepärast tehti ettepanekuid koostöö suurendamiseks ja laiendamiseks valdkondades, millega Pfp ei tegelenud. Teisalt loodeti, et praegune süsteem kaoks ja asemele tuleks Gorbatšovi „Ühise Euroopa kodu“ sarnane. Selleks soovis Venemaa kogu NACC-i (sh Pfp-d) NATO struktuuridest lahti siduda ja tugevdada CSCE rolli, et moodustada neist kahest uue julgeolekusüsteemi kese.¹⁰⁰

Pfp programmi üle peetavate läbirääkimiste käigus võis näha Venemaa hoiakute teravnemist NATO suhtes. Enam ei olnud Venemaa nõus olema üksnes

⁹⁵ Pouliot, Vincent. (2006). lk 159-160

⁹⁶ Samas, lk 162-163

⁹⁷ Donaldson, Robert H; Noguee, Joseph L. (2005). *The Foreign Policy of Russia*. lk 250

⁹⁸ Smith, Martin A. (2006). lk 61

⁹⁹ Donaldson, Robert H; Noguee, Joseph L. (2005). lk 255

¹⁰⁰ Solomon, Gerald B. (1998). lk 56-58

„õpilase“/„õpipoisi“ rollis, kes allub alliansi poolt ettekirjutatud reeglitele, vaid näitas üles soovi olla võrdne partner, kellel on kaasarääkimisõigus Euroopa julgeolekut puudutavates küsimustes. Samuti oli Venemaa hakanud nõudma erikohtlemist, mis ei võrdsustaks teda Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega ja vastaks paremini suurriigi staatusele. Sellegipoolest jõuti kokkuleppele: Venemaa nõustus allkirjastama viimase NACC-i riigina Pfp programmi 22. juunil 1994. aastal.

Venemaa nõustus Pfp allkirjastamisega kolmel põhjusel. Esiteks olid kõik teised endised VLO liikmed Pfp juba allkirjastanud ja kui Venemaa poleks seda teinud, siis oleks ta jäänud isolatsiooni. See oleks aga tähendanud, et Venemaal ei oleks olnud mitte mingisugust võimalust NATO poolt rakendatavate poliitikate mõjutamiseks ja probleemide üle läbirääkimiseks. Teiseks, Oskana Antonenko hinnangul uskusid Jeltsin ja Kozõrev, et kui nad suudavad näidata NATO laienemise pooldajatele, et nende riik ei valmista mingisugust ohtu Kesk- ja Ida-Euroopa riikide julgeolekule, siis kahaneb ka 1993. aastal Läänes hoogu kogunud toetus laienemisele.¹⁰¹ Üheks selliseks koostöövõimaluseks oleks võinud olla just Pfp. Selline lootus, et koostöö kaudu on võimalik laienemine ära hoida, oli ka välisminister Kozõrevil. Näiteks 1994. aastal kirjutas Kozõrev oma NATO tuleviku teemasid käsitlevas artiklis, et on täiesti võimalik, et koostöö olemasolevates formaatides (NACC ja CSCE) muudab NATO laienemise vähem tungivaks.¹⁰²

Kolmandaks oli NATO nõustunud Venemaaga Pfp programmi sisu üle läbi rääkima ja pakkuma lisahüvesid liitumiseks – järeleandmine, mida NATO ei olnud teinud ühelegi teisele riigile. Nimelt avaldas NATO Pfp allkirjastamisega samal päeval kommünikee „Kokkuvõtte järeldustest“ (*Conclusion of Summery*), kus kinnitas Venemaa olulisust Euroopa julgeoleku tagamisel¹⁰³ ja kutsus teda nii Euroopa kui ka maailma üheks tähtsamaks jõuks¹⁰⁴. Lisaks sümbolsele tunnustamisel lubati Venemaale ka laiaulatuslikku

¹⁰¹ Antonenko, Oskana. (1999). “Russia, NATO and European security after Kosovo”. *Survival: Global Politics and Strategy*, kd 41, nr 4, lk 127-128

¹⁰² Kozyrev, Andrei V. (04.08.1994). “Russia and NATO: A Partnership for a Untied and Peaceful Europe”. *Nato Review*. <http://www.nato.int/docu/review/1994/9404-1.htm>, (15.03.2015)

¹⁰³ „Summary of Conclusion”. (22.06.1994). *NATO*. Punkt 1. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940622a.htm>, (12.03.2015)

¹⁰⁴ *Samas*, punkt 4

koostööd Pfp väliselt¹⁰⁵. Võib öelda, et pakutud kompromisside tulemusena saavutas Venemaa suhtluses NATO-ga esmakordselt soovitud eristaatuse võrreldes teiste NACC-i liikmetega.

2.2.2 Individuaalse partnerlusprogrammi allkirjastamine

Pfp allkirjastamise järgselt tundusid Venemaa ja Lääne suhted paranevat. NATO oli nõustunud vastu tulema Jeltsini murele, et Venemaad kaasatakse liiga vähe Bosnia konflikti lahendamisse ning seepärast loodi *ad hoc* formaat probleemide lahendamiseks, mida kutsuti „kontaktgrupiks“. Sinna kuulusid viis NATO liimesriiki (USA, Saksamaa, Prantsusmaa, Suurbritannia, Itaalia) ja Venemaa.¹⁰⁶ Samuti peeti esimene USA ja Venemaa ühisõppus rahuvalves.¹⁰⁷ Kuid ajutine suhete soojenemine ei kestnud kaua, sest taaskord kerkisid esile NATO laienemisega seonduvad probleemid.

1994. aasta 1. detsembril, samal päeval, kui Venemaa pidi alla kirjutama individuaalsele partnerlusprogrammile (IPP)¹⁰⁸, teatasid NATO liikmesriikide välisministrid protsessi algatamisest, mille tulemusena töötatakse välja alused, määramaks, kuidas ja mis põhimõtetel NATO laienemine alguse saab¹⁰⁹. Otsuste taga võib ühelt poolt olla lihtsalt see, et Pfp loomisega oli räägitud võimalikust laienemisest, kuid tehniliselt ei olnud protsess läbi mõeldud. Kuid ilmselt sai määravaks see, et erinevalt enamik NATO liikmesriikidest oli USA administratsioon hakanud laienemist tasapisi pooldama. Suurt rolli selles omasid vabariiklased, kes pidevalt suurendasid demokraadist presidendile survet laienemisega tegelemiseks¹¹⁰. Ilmselt aitas presidendi hoiakuid mõjutada ka viimaste edu 1994. aasta novembris toimunud Kongressi valimistel¹¹¹.

¹⁰⁵ „Summary of Conclusion“. (22.06.1994). NATO. Punkt 3; 4. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940622a.htm>, (12.03.2015).

¹⁰⁶ Smith, Martin A. (2006). lk 62

¹⁰⁷ Pouliot, Vincent. (2010). lk 167

¹⁰⁸ Solomon, Gerald B. (1998). lk 71

¹⁰⁹ „Final Communiqué“. (01.12.1994). NATO. Punkt 6. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c941201a.htm>, (12.03.2015)

¹¹⁰ Solomon, Gerald B. (1998). lk 65-68

¹¹¹ Smith, Martin A. (2006). lk 64

Suvel, pärast Venemaa liitumist PFP programmiga, ütles Kozõrev pressikonverentsil, et ei ole „põhimõtteliselt vastu NATO laienemisele“, kuid rõhutas, et neid küsimusi tuleb enne Venemaaga läbi arutada.¹¹² Selle järgselt lepiti kokku „no vetoes, no surprises“ poliitika, mis tähendab, et omavahel pidi toimuma küll arutelu olulistes küsimustes, kuid kummalgi osapoolel polnud õigust teise otsust blokeerida. Nüüd, detsembris, süüdistas Venemaa NATO-t selle poliitika rikkumises ja omavahelise usalduse kuritarvitamises,¹¹³ sest Jeltsini sõnade kohaselt ei olnud ta teadlik NATO plaanist töötada välja laienemise põhimõtted. Viidates sellele, keeldus Jeltsin andma IPP-ga liitumiseks allkirja. Gerald B. Solomoni väitel oli NATO varasemalt Venemaad siiski informeerinud ja president Jeltsini käitumine oli ajendatud eelkõige sisepoliitilistest põhjustest.¹¹⁴

Selline käitumine näitab, et Venemaa ei olnud päriselt leppinud laienemisega nagu Kozõrev oli kinnitanud PFP allkirjastamise järgsel pressikonverentsil. Autor nõustub Talbott Strobe'i¹¹⁵ ja David Yosti¹¹⁶ hinnanguga, et tõenäoliselt pidas Venemaa PFP allkirjastamise ajal programmi alternatiiviks NATO laienemisele – nagu see oli ka esialgu kavandatud NATO poolt. Uskudes, et laienemine ei leia nageni aset, kinnitas Venemaa avalikult oma valmidust laienemist aktsepteerida (samal ajal sellega tegelikult mittenõustudes), kuna soovis selle tulemusena Läänega häid suhteid hoida. Vastupidist väita – Venemaa arvas algusest peale, et PFP on ettevalmistus liikmelisuseks – on keeruline, sest eeldusel, et Venemaa juhtkond omas tõepärast informatsiooni Lääne riikide meeleolude kohta laienemise suhtes, ei saanud ta seda lihtsalt teha, sest üksi NATO liikmesriikidest ei toetanud PFP loomise ajal alliansi laienemist. See eeldus aga on ilmselt tõene, kui võtta arvesse Venemaa tihedat suhtlust lääneriikidega NATO võimaliku laienemise teemal.

¹¹² Marshall, Andrew. (23.06.1994). “Russians sign up for closer Nato links: As Moscow edges nearer to Nato and the West, Latvia looks like turning its back on eventual entry into the European Union”. *The Independent*. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/russians-sign-up-for-closer-nato-links-as-moscow-edges-nearer-to-nato-and-the-west-latvia-looks-like-turning-its-back-on-eventual-entry-into-the-european-union-1424501.html>, (20.03.2015)

¹¹³ Smith, Martin A. (2006). lk 62

¹¹⁴ Solomon, Gerald B. (1998). lk 71

¹¹⁵ Talbott, Strobe. (2002). *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*. New York: Random House. lk 115

¹¹⁶ Yost, David S. (1998). *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace. lk 135

Olenemata sellest, et NATO ei otsustanud laienemist läbi viia ja töötas vaid põhimõtete kallal, millest lähtuvalt võiks seda potentsiaalselt tulevikus teha, võib Venemaa reaktsiooni hinnates arvata, et ainuüksi laienemise põhimõtete kallal töötamist peeti laienemise toimumise märgiks. Teisisõnu, Venemaa tundis, et NATO on teda PfP suhtes petnud.

Frustratsiooni tekitas ka antud teadaande ajastus. Venemaa oli alates sellest, kui laienemine 1993. aastast teravamalt päevakorda tõusis, hakanud pooldama uue CSCE-keskse üleeuroopalise julgeolekusüsteemi loomist. Sellel organisatsioonil pidi olema täidesaatev komitee (midagi ÜRO julgeolekunõukogu sarnast)¹¹⁷ ja samuti õigus koordineerida nii NATO, EL, SRÜ kui ka teiste regionaalsete organisatsioonide koostööd.¹¹⁸ Kuna Venemaa oli planeerinud antud teema just CSCE Budapesti tippkohtumisel arutluse alla võtta, siis pärast NATO avaldust laienemise kohta oli sellel kõvasti vähem kaalu ja Venemaa ettepanekud sai vaid tühise vastukaja.¹¹⁹ Kuigi kogu tippkohtumise vältel valitses pinev õhkkond, siis selle kulminatsiooniks võib pidada Jeltsini etteastet, kus riigipea NATO laienemisest rääkides hoiatas „Külma rahu“ eest¹²⁰.

Järgnenud poolaastat iseloomustab väga intensiivne USA ja Venemaa presidentide-, välisministrite- ja diplomaatidevaheline suhtlemine, leidmaks võimalusi NATO ja Venemaa suhete parandamiseks ja IPP allkirjastamiseks.¹²¹ Venemaa esitas jaanuaris selleks omalt poolt neli olulisemat nõudmist: NATO pidi muutuma Külma sõja aegsest kollektiivkaitseorganisatsioonist rohkem avatumaks rahvusvaheliseks julgeolekuorganisatsiooniks; NATO ja Venemaa vahel tuli luua ühiste otsuste tegemiseks konsultatsiooniorgan; allianss pidi tegema selge avalduse, et Venemaa NATO-liikmelisus pole välistatud; samuti lubama, et uute liikmesriikide territooriumile ei paigutata tava- ega tuumarelvastust.¹²²

¹¹⁷ Ghebali, Victor-Yves. (2005). "Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations". *Cambridge Review of International Affairs*, kd 18, nr 3, lk 377

¹¹⁸ Kozyrev, Andrei V. (01.08.1994). "Russia and NATO: A Partnership for a Untied and Peaceful Europe". *Nato Review*. <http://www.nato.int/docu/review/1994/9404-1.htm>, (15.03.2015)

¹¹⁹ Ghebali, Victor-Yves. (2005). "Growing Pains at the OSCE". lk 377

¹²⁰ Pouliot, Vincent. (2010). lk 168

¹²¹ Asmus, Ronald D. (2005). Lk 113-125; Black, Joseph L. (2000). lk 12

¹²² Asmus, Ronald D. (2005). Lk 117

Allianss, eesotsas USA-ga püüdis nende punktide üle läbi rääkida, kuid see oli muutunud palju keerulisemaks kui varasemalt, sest üha rohkem jõudukoguv sisepoliitiline opositsioon, kes seisis üksmeelselt võimaliku NATO laienemise ja alliansi poolt Bosnia serblaste positsioonide vastu läbiviidavate pommirünnakute vastu, oli ka Jeltsinile mõju avaldanud ning muutnud ta raskemaks läbirääkimiste partneriks.¹²³ Siiski mais, pärast seda, kui Clinton oli Jeltsini soovile vastu tulnud, et laienemisega ei minda edasi kuni Venemaal on ära toimunud 1996. aasta presidendivalimised – kokkulepe, millest avalikkust ei teavitatud –, nõustus ta 31. mail 1995. aastal allkirjastama IPP¹²⁴.

Peamised põhjused, miks Venemaa IPP allkirjastas on sarnased sellele, miks ta aasta varem oli PfP allkirjastanud. Endiselt oli riigil sisuliselt valida isolatsiooni ja koostöö vahel. Suurt rolli lepingu allkirjastamisel mängis see, et võrreldes teiste riikidega, oli NATO järjekordselt suurendanud Venemaa privilegieeritud staatust. Kui PfP-d allkirjastades oli Venemaa saanud lihtsalt lubaduse, et tehakse koostööd ka formaadiväliselt, siis nüüd nõustus NATO looma selleks ka spetsiaalse *ad hoc* põhimõtetele nn „16+1“ (NATO liikmesriigid ja Venemaa) koguneva formaadi, et vahetada informatsiooni julgeolekuga seotud küsimustes, pidada konsultatsioone ja teha koostööd ühiselt huvipakkuvates valdkondades¹²⁵.

Kokkuleppe ei tähendanud aga sugugi seda, et Venemaa oleks nüüd põhimõtteliselt laienemisega nõus olnud, pigem lükati selle üle arutlemine lihtsalt edasi. Jeltsinile pakkus selline tehing võimaluse tagasivalituks saada ning alliansile aega tegeleda laienemise põhimõtete väljatöötamisega ja liikmesriikide seas üksmeele leidmisega küsimuses, kas laienemine üldse peaks toimuma.

¹²³ Asmus, Ronald D. (2005). Lk 120; Donaldson, Robert H; Noguee, Joseph L. (2005). lk 240;250

¹²⁴ Asmus, Ronald D. (2005). lk 123-125

¹²⁵ “Areas for Pursuance of a Broad, Enhanced NATO/Russia Dialogue and Cooperation“. (31.05.1995). NATO. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24750.htm?selectedLocale=en, (21.03.2015)

3. Teekond NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukoguni

Pärast Venemaa liitumist PFP programmiga oli NATO ja Venemaa suhetes aastapikkune periood, mil suurenes omavaheline koostöö ja algasid katsed kahepoolsete suhete formaliseerimiseks. Sel perioodil võis näha teatavat suhete paranemist, kuid 1996. aasta teisel poolel esilekerkinud NATO laienemise temaatika pingestas aga taas olukorda. Hoidmaks ära suhete jähnenemist ja Euroopa julgeolekukorra halvenemist, alustasid osapooled intensiivsemate läbirääkimistega, et sõlmida omavahelisi suhteid reguleeriv kokkuleppe, millega saaks aluse panna ka uuele kahepoolsele koostööformaadile. Järgnevalt vaadeldakse täpsemalt, kuidas omavahelised suhted arenesid ja uuritakse, miks ja kuidas kujunesid läbirääkimised suhete formaliseerimiseks.

3.1 Esimesed katsed NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukogu loomiseks

Individuaalse partnerluslepingu üle läbirääkimistel tehtud lubaduste ja lepingu sõlmimise tulemusel võis täheldada mõningast suhete soojenemist NATO ja Venemaa vahel. Seda peamiselt kolmel põhjusel. Esiteks hakkas koostöö „16+1“ formaadis, mis loodi NATO ja Venemaa vahel IPP allkirjastamisega paralleelselt, intensiivselt toimima. 1997. aasta alguseks oli seda kasutatud umbes kakskümmend korda¹²⁶.

Teiseks liitus Venemaa heatahtlikkuse märgiks 1996. aastal jaanuaris NATO juhitud rahuvalvetagamisväega IFOR (*Implementation Force*) Bosnias ja Hertsegoviinas.¹²⁷ Ka see osalus ei toimunud ilma läbirääkimisteta ja Venemaa-poolsete tingimuste esitamiseta. „Venemaa tahtis kaasatust, mitte alluvust“, nagu võttis kokku USA aseriigisekretär Strobe Talbott.¹²⁸ See tähendas, et Jeltsin soovis küll osaleda IFOR-is, aga keeldus sisepoliitilistel põhjustel – peagi olid tulemas parlamendi ja presidendi valmimised - andmast oma vägesid

¹²⁶ Pierre J, Andrew; Trenin, Dmitri. (1997). “Developing NATO-Russia relations“. *Survival:Global Politics and Strategy*, kd 39, nr 1, lk 7

¹²⁷ Nikitin, Alexander. (2004). “Special Partners in Peacekeeping”. *NATO Review*. <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue4/english/special.html>, (17.03.2015)

¹²⁸ Talbott, Strobe. (2002). *The Russia Hand*. lk 186

NATO käsuliini. Selleks sõlmiti kompromissleping, millega Venemaa väed allutati Ameerika Euroopa vägede ülemjuhatajale.¹²⁹ Püüdlustest vaatamata ei hoidnud Jeltsin ära opositsiooni pahameelt¹³⁰. NATO hindas Venemaa osalemist kõrgelt ja nägi seda kui tõestust, et omavaheline praktiline koostöö on võimalik, mis omakorda intensiivistas tööd „16+1“ formaadis.¹³¹

Kolmandaks, Clinton pidas oma lubadust, et NATO laienemisega ei minda edasi enne, kui Venemaal on ära olnud parlamendi- ja presidendivalimised, mis pidid vastavalt toimuma 1995. aasta detsembris ja 1996. aasta juunis. On tõenäoline, et kui NATO oleks otsustanud antud ajaperioodil laienemisega edasi liikuda, siis oleks see võinud talle saatuslikuks saada valimistel, sest nii parlamendi- kui ka presidendivalimistel rünnati teravalt presidendi NATO-suunalist poliitikat. Jeltsinile oli hoiatavaks signaaliks Duuma valimised, kus kommunistid, kes ajasid Lääne-vastast poliitikat, saavutasid kaks korda rohkem hääli kui presidendi enda partei¹³². Ilmselt just selleks, et parandada oma võimalusi ja hoida ära kommunistide võitu ka presidendivalimistel, otsustas Jeltsin kuu pärast Duuma valimisi asendada välisminister Kozõrevi Lääne suhtes kriitilisema Jevgeni Primakoviga.¹³³ Pärast valimisvõitu tänas Jeltsin Clintonit selle lubaduse pidamise eest.¹³⁴

Kuigi NATO ja Venemaa suhted olid vahetult pärast Venemaa presidendivalimisi paremas seisus kui varasemal kahel aastal, siis omavahelist läbisaamist varjutas endiselt laienemise küsimus. Antud teemadel olid toimunud intensiivsed arutelud NATO liikmesriikide vahel. 1995. aastal 3. septembril avaldati „Uuring laienemisest“, mis käsitles peamiselt NATO laienemise aluspõhimõtteid, kuid ka suhteid Venemaaga. Dokument pani aluse NATO „paralleelpoliitikale“, mille kohaselt püütakse samaaegselt viia läbi laienemist kui ka arendada suhteid Venemaaga. Venemaa-suunalise poliitika lõppeesmärgiks oli suhete

¹²⁹ Asmus, Ronald. (2005). lk 139

¹³⁰ Lionel, Ponsard. (2007). lk 69

¹³¹ Smith, Martin A. (2006). lk 67

¹³² “1995 Parliamentary elections”. *University of Essex*.

<http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexElections.asp?country=RUSSIA&election=ru95duma>, (12.04.2015)

¹³³ Black, Joseph L. (2000). lk 13-14

¹³⁴ Asmus, Ronald. (2005). lk 173

formaliseerimine.¹³⁵ Pärast Venemaa presidendivalimisi alustas allianss poliitika ellurakendamisega.¹³⁶

Venemaa jaoks oli säärane NATO poliitika aga konfliktne: sama kaua ja palju, kui riik oli soovinud NATO-ga erisuhete loomist ja nende formaliseerimist, oli ta seisnud vastu ka laienemisele. Ametisse astudes oli uus välisminister Jevgeni Primakov valinud peamiseks eesmärgiks NATO laienemise ärahoidmise, proovides selles osas alliansiga läbirääkimisi pidada.¹³⁷ Nähes, et see ei õnnestu, rakendas ta uue taktika. Ühelt poolt nõustuti kohtuma NATO esindajatega, et arutada läbi, kuidas panna alus uutele NATO-Venemaa suhetele. Teiselt poolt aga kritiseeriti laienemist teravalt ja ähvardati konsensuse lõhkumisega alliansi sees, mis teataval määral ka õnnestus – eriti Prantsusmaa¹³⁸ ja mõningasel määral ka Saksamaa¹³⁹ puhul.¹⁴⁰

1996. aasta detsembris NATO ministrite kohtumisel kinnitati laienemine ja selle toimumise aeg: „üks või rohkem“ liitumiseks soovi avaldanud riik kutsutakse liitumisläbirääkimiste alustamiseks 1997. aasta suvel Madridi tippkohtumisele¹⁴¹. Kui võtta arvesse, et laienemine ja suhete arendamine Venemaaga pidi toimuma paralleelselt, oli sellega paika pandud ka ajakava NATO-Venemaa suhete formaliseerimisele, mis pidi aset leidma kas dokumendi või harta vormis.¹⁴² See aga tähendas, et aega ei olnud palju järele jäänud, sest detsembriks ei oldud kahepoolsete suhete edasiarendamises kuigi kaugele jõutud. Seda näitab ka USA asevälisministri Talbotti samal kuul väljendatud mure, et Venemaa ei pruugi üldse olla tõsiselt huvitatud Läänega partnerlussuhete loomisest.¹⁴³ 1996. aasta lõpuks olid katsed suhete formaliseerimiseks luhtunud, sest kokkuleppele ei oldud jõutud peaaegu milleski.

¹³⁵ “Study on NATO Enlargement”. (03.09.1995). *NATO*. Punkt 26.

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm, (19.03.2015)

¹³⁶ Asmus, Ronald. (2005). lk 173-174

¹³⁷ *Samas*, lk 152

¹³⁸ *Samas*, lk 152; 193

¹³⁹ *Samas*, lk 151

¹⁴⁰ *Samas*, lk 179

¹⁴¹ “Final Communiqué”. (10.12. 1996). *NATO*. Punkt 2; 2.3. <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-165e.htm>, (19.03.2015)

¹⁴² *Samas*, punkt 10

¹⁴³ Asmus, Ronald D. (2005). lk 181

3.2 Läbirääkimiste lõppmäng ja NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukogu loomine

Ajakava oli paika pandud, kuid NATO ja Venemaa suhete formaliseerimise suhtes oli vähe saavutatud. Selleks, et enne Madridi tippkohtumist eesmärgini jõuda, otsustati USA eestvedamisel 1997. aasta alguses läbirääkimiste taktikat jõulisemaks muuta. Eesmärgiks seati Venemaale selge sõnumi saatmine: olenemata sellest, kas riik nõustub NATO-ga suhete formaliseerimisega või mitte, NATO laienemine leiab igal juhul aset.¹⁴⁴ Pärast mõningasi kõhklusid nõustusid enamus NATO liikmesriike USA plaaniga.¹⁴⁵ Uus strateegia osutus kiiresti efektiivseks: juba veebruari alguses näitas Venemaa valmidust omavahelisi suhteid formaliseeriva lepingu üle läbi rääkima.¹⁴⁶

Venemaa juhtivate poliitikute mõttemallis toimus muutus NATO poolt rakendatud surve tulemusena. Kui nad mõistsid, et alliansiga ei ole võimalik laienemise toimumise osas läbirääkimisi pidada ja ka katsed laienemise ärahoidmiseks liikmesriikides erimeelsusi tekitades ebaõnnestusid, nõustuti tõsiselt alustama NATO poolt pakutavate läbirääkimistega omavahelisi suhteid reguleeriva lepingu üle. Selle lepinguga lootis Venemaa NATO laienemise endale võimalikult sobilikuks muuta, vähendades laienemise olulisust nii sõjalis-strateegiliselt kui ka poliitilises mõttes.

Märtsis, enne USA presidendiga kohtumist, olid Jeltsini positsioonid järgmised: NATO ja Venemaa suhteid reguleerima pidav leping peab olema juriidiliselt siduv¹⁴⁷, allianss ei tohiks uute liikmesriikide territooriumile paigutada oma personali ega relvastust, NATO peab arenema poliitiliseks organisatsiooniks.¹⁴⁸ Samuti otsiti kaasotsustamisõigust NATO tulevaste aktsioonide osas ja nõuti tungivalt, et tulevased laienemised ei hõlmaks endisi Nõukogude Liidu liikmesriike.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Asmus, Ronald. (2005). lk 192

¹⁴⁵ *Samas*, lk 193-198

¹⁴⁶ *Samas*, lk 199; Smith, Martin A. (2006). lk 70

¹⁴⁷ Black, Joseph L. (2000). lk 36

¹⁴⁸ Solomon, Gerald B. (1998). lk 112-113

¹⁴⁹ Asmus, Ronald. (2005). lk 202

NATO ei nõustunud paljude Jeltsini poolt väljakäidud seisukohtadega. 20-21. märtsil kohtusid Clinton ja Jeltsin Helsingis, kus arutati peamisi küsimusi, mis endiselt takistasid NATO ja Venemaa suhteid reguleeriva aluslepingu sõlmimist. Venemaa saavutas läbirääkimistes kaks suurt kaotust ja kaks väikest võitu. Esiteks nõustus Jeltsin, et tal ei ole võimalik seada mitte mingeid tingimusi ega piiranguid NATO tulevaste laienemiste osas.¹⁵⁰ Teiseks taganes ta oma varasemast kindlast nõudmisest, et omavahelisi suhted tuleb reguleerida juriidilise ja mitte ainult poliitilise lepinguga.¹⁵¹ Vastutasuks oli USA president Helsingis ametlikult kuulutanud Venemaa tulevases liikmelisust G7 grupis/ühenduses (Venemaa tulevases osalusel G8¹⁵²) ja lubanud kaasa aidata ka teiste oluliste rahvusvaheliste majandusinstituutide ja -foorumite liikmeks saamisel.¹⁵³ Samuti lubati suurendada investeeringuid Venemaale.¹⁵⁴ Esimene läbirääkimiste võit oli seotud NATO lubadusega anda Venemaale ühises loodavas koostööformaadis otsustusõigus „seal, kus kohane“. Tegemist ei ole sellegipoolest suure võiduga, sest lubadus on umbmäärane ja jätab NATO-le laia tõlgendamisvõimaluse, mis oludes ja valdkondades ning kas üldse anda Venemaale otsustusõigust – nagu järgnevas peatükis selgub, siis see kahemõtteline säte tekitas ka omavahelisi probleeme. Teiseks saavutas Venemaa juba varasemalt NATO poolt lubatu ülekordamise: allianss ei paiguta uute liikmesriikide territooriumitele tuumarelvastust.¹⁵⁵

Helsingi kohtumise järgselt oli tee põhimõtteliselt kokkuleppeks sillutatud. Järgmise kahe kuu jooksul lepidi kokku veel mõnes üksikasjas, millest olulisim oli alliansi nõustumine Venemaa sooviga, et uute liikmesriikide territooriumile vägesid ei paigutata. Omavahelisse lepingusse jõudis see lubadus siiski rohkem tingimuslikult, kasutades sõnastust „käesolevas ja ettenähtavas julgeolekukeskkonnas“.¹⁵⁶ Jeltsinile oli kompromiss oluline, sest võimaldas

¹⁵⁰ Asmus, Ronald. (2005). lk 210-213

¹⁵¹ Solomon, Gerald B. (1998). lk 114

¹⁵² Seoses Krimmi poolsaare okupeerimisega, on alates 2014. aasta märtsist Venemaa liikmelisus G8-s peatatud. McGregor, Richard; Fontanella-Khan, James. (24.03.2014). “Russia suspended from G8, but not expelled”. *The Financial Times*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ef5a543e-b32b-11e3-b09d-00144feabdc0.html#axzz3a0CTqS7W>, (10.03.2015)

¹⁵³ Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). *Power and Purpose. U.S Policy Towards Russia After the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. lk 206-207; Talbott, Strobe. (2002). *The Russia Hand*. lk 242

¹⁵⁴ Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). *Power and Purpose*. lk 213

¹⁵⁵ Solomon, Gerald B. (1998). lk 114

¹⁵⁶ Asmus, Ronald. (2005). lk 206-207; 218

ennast osaliselt õigustada opositsiooniliste jõudude ees, kes üldiselt pidasid saavutatud kokkuleppeid Venemaa julgeolekuhuvide mahamüümiseks.¹⁵⁷

Lõplikult allkirjastati NATO-Venemaa alusleping 27. mail 1997. aastal. Sellega formaliseeriti NATO ja Venemaa suhted lõplikult. Alusleping koosnes neljast osast, määratledes ära koostööpõhimõtted ja -valdkonnad, ühiselt olulised poliitilis-sõjalised teemad ning mis kõige olulisem, mehhanismi koostöök. Aluslepingus sätestatud põhimõtete ja eesmärkide ellurakendamiseks loodi NATO-Vene Alaline Ühisnõukogu, mille raames märgiti 20 potentsiaalselt koostöö- ja konsultatsioonivaldkonda: näiteks terrorismi ja narkootikumide vastases võitluses; relvastuskontrolli, rahuvalve ja ühisõppuste läbiviimises; tuumaohutuse teostamises ning tuuma-, bioloogiliste- ja keemiarelvade tõkestamises.¹⁵⁸

Kuigi NATO ei saavutanud läbirääkimiste tulemusena Venemaa heakskiitu laienemisele – ka pärast alusdokumendi allkirjastamist peetud kõnes kinnitas Jeltsin, et Venemaa ei poolda NATO laienemist¹⁵⁹ –, saavutas ta Venemaa leppimise sellega. Teisisõnu, alusleping kindlustas NATO laienemise ja hoidis samal ajal ära Euroopa julgeolekuolukorra halvenemise. Sellega oli NATO ühe osa oma „paralleelpoliitikast“ täitnud. Teise osa õnnestumine ehk samaaegselt Venemaaga suhete arendamine oli näiliselt samuti edukas – nagu varasemalt eesmärgiks seatud, olid suhted lõplikult formaliseeritud. Kuid tegelikkuses oli aluslepingu ja PJC-ga loodud vaid platvorm koostöök. Poliitika tõeline edu tulenes sellest, kuidas seda platvormi suhete parandamise eesmärgil kasutama hakati.

¹⁵⁷ Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). lk 209

¹⁵⁸ “Founding Act”. (27.05.1997). *NATO*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm, (12.03.2015)

¹⁵⁹ “Remarks by Russian President Yeltsin”. (27.05.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s970527e.htm>, (12.03.2015)

4. Teekond NATO-Venemaa Nõukoguni

NATO-Vene aluslepingus deklareeriti, et „Venemaa ja NATO ei pea teineteist vaenlaseks“ ja mõlemad on pühendunud partnerluse arendamisele, mis põhineks ühishuvidel ja läbipaistvusel.¹⁶⁰ Selle allkirjastamise järgselt peetud kõnes rõhutas ka Clinton, et lepinguga on pandud alus uuele vastastikulisel koostööl põhinevale ajastule, kus ei kehti „null-summa mängu“ põhimõtted.¹⁶¹ Sama kinnitavad Jeltsini sõnad, mille kohaselt saavutatud kokkulepe „kaitseb Euroopat ja maailma uute vastasseisude eest ja saab aluseks uuele, ausale ja tasakaalustatud koostööle“.¹⁶² Järgnevas peatükis uuritakse, kas NATO ja Venemaa aluslepingu sõlmimise järgselt arenesid suhted soovitud suunas, kuidas hakkas omavahel tööle vastloodud PJC ja miks asendati see peagi uue koostööformaadi, NATO-Venemaa Nõukoguga.

4.1 NATO-Venemaa Alalise Ühisnõukogu algusaastad

NATO-Venemaa Alaline Ühisnõukogu (PJC) esimene kohtumine algas fiaskoga. Venemaa saadikud ei ilmunud kokkusaamisele selle toimuma pidamise päeval ja sellepärast lükati kohtumine järgmisele päevale edasi. Nad protestisid nõukogu juhtimise reeglistiku vastu, kuigi Jeltsin oli sellega kaks kuud varasemalt nõustunud. Järgnevatel kuudel osutasid nad vastuseisu ka teisele varasemalt kokkulepitud teemale, milleks oli NATO informatsioonibüroo asutamine Moskvasse.¹⁶³ Koostööformaadi probleemsest algusest näitab ka see, et kuni septembrini kohtusid osapooled ainult selleks, et panna paika organisatsioonilised protseduurid ja töökorraldus.¹⁶⁴

¹⁶⁰ “Founding Act”. (27.05.1997). *NATO*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm, (12.03.2015)

¹⁶¹ “Remarks by President Clinton”. (27.05.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s970527d.htm>, (12.03.2015)

¹⁶² “Remarks by Russian President Yeltsin”. (27.05.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s970527e.htm>, (12.03.2015)

¹⁶³ Smith, Martin A. (2006). lk 74

¹⁶⁴ “Agreed Statement to the Press. Following the First Meeting of the NATO-Russia Permanent Joint”. (18.07.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-087e.htm>, (02.04.15)

Sellegi poolest alates septembrist – kui alustati Bosnia ja Hertsegoviina tuleviku ja käimasoleva rahuvalvemissiooni SFOR-i teemadel konsultatsioone – hakkas koostöö PJC-s vaikselt arenema.¹⁶⁵ Need kaks küsimust jäid järgmise pooleteise aasta jooksul peamisteks. Neid täiendati näiteks tava- ja massihävitusrelvade vähendamise, terrorismivastase võitluse ja muude teemadega.¹⁶⁶

Kosovo konflikt ja selle mõjud

1998. aasta märtsis toimusid Kosovos esimesed kokkupõrked Serbia vägede ja Kosovo Vabastusarmee vahel. Sellele järgnevalt võttis ÜRO Julgeolekunõukogu Venemaa toetusel vastu resolutsioon, mis mõistis hukka vägivalda, kehtestas Jugoslaaviale relvaembargo ja hoiatas võimalike lisameetmete kasutamisele võtmise eest juhul, kui osapooled ei alusta sõdimise asemel dialoogi.¹⁶⁷ Sellest hetkest alates muutus Kosovo PJC peateemaks. 28. mail tehti organisatsiooni kohtumisel ühisavaldus, kus rõhutati NATO ja Venemaa vahelise dialoogi olulisust Kosovo konflikti rahumeelseks lahendamiseks.¹⁶⁸

Konflikt muutus kohapeal intensiivsemaks, vaatamata ÜRO Julgeolekunõukogu korduvatest hoiatustest. Oktoobriks lahkesid NATO ja Venemaa seisukohad Kosovo küsimuses. Allianss tegi 13. oktoobril PJC kohtumisel teatavaks, et toetab piiratud õhurünnakute kasutamist.¹⁶⁹ Venemaa seisis aga sõjalise jõu kasutamise vastu. Kõlasid mitmed hoiatused enne ja pärast NATO otsuste teatavaks tegemist, näiteks Venemaa kaitseminister ähvardas uue Külma sõja puhkemise ohu eest, kui NATO ei arvesta Venemaa positsioonidega.¹⁷⁰

¹⁶⁵ “Agreed NATO-Russia Statement on the 11 September”. (11.09.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-104e.htm>, (06.04.2015)

¹⁶⁶ “Statement. NATO-Russia Permanent Joint Council Meeting at Ministerial Level, Luxembourg”. (28.05.1998). *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25978.htm?selectedLocale=en, (13.04.2015)

¹⁶⁷ Smith, Martin A. (2006). lk 77

¹⁶⁸ “Statement. NATO-Russia Permanent Joint Council Meeting at Ministerial Level, Luxembourg”. *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25978.htm?selectedLocale=en, (13.04.2015)

¹⁶⁹ *Samas*

¹⁷⁰ Pouliot, Vincent. (2010). lk 196-197

Kuni 1999. aasta 24. märtsini püüti leida lahendust diplomaatia abil, misjärel alustas NATO ilma ÜRO Julgeolekunõukogu heakskiiduta õhurünnakuid Serbia vägede vastu Kosovos.¹⁷¹ Nädal enne õhurünnakute toimumist kohtusid osapooled PJC-s, kus lubasid jätkata kriisi lahendamiseks konsultatsioone.¹⁷² NATO ei kasutanud sellel kohtumisel võimalust teavitada Venemaad kindlast otsusest viia läbi õhurünnakud Serbia vägede vastu. Seda ei tehtud NATO pressiesindaja sõnul seepärast, et paljud alliansi liikmed olid seisukohal, et see muudaks otsuse langetamise vaid keerulisemaks. Venemaad teavitati õhurünnakute toimumisest veidi enne nende algust.¹⁷³ Algas periood, mida NATO peasekretär kutsus kaks aastat hiljem kõige tõsisemaks kriisiks, mis NATO-Venemaa suhetes kunagi on olnud¹⁷⁴.

NATO käitumise suhtes rahulolematuse ülesnäitamiseks kutsuti tagasi oma suursaadik NATO peakontorist, kahel alliansi teabeohvitseril kästi Moskvast lahkuda, peatati kogu koostöö PFP programmi raames ja lõpetati PJC tegevus¹⁷⁵. NATO ei rikkunud oma käitumisega mitte ainult ÜRO põhikirja, vaid ka NATO-Vene aluslepingut, mis sätestab, et ÜRO Julgeolekunõukogu otsused on alati ülimuslikud mõlemale osapoollele ja hoidutakse jõu kasutamisest teineteise kui ka teiste riikide vastu.¹⁷⁶

Venemaa eliidi seas võis täheldada pommituskampaania järgselt mõningast paanikat. Tõmmati paralleele Kosovo ja Tšetšeenia vahel ning kardeti, et NATO võib Tšetšeenia sõja alustamise pärast Venemaad pommitada.¹⁷⁷ Kui varasemalt oli NATO-ga kokkulepitud tuumarelvastuse vähendamise osas, siis nüüd andis Jeltsin käsu suurendada tuumarelvastuseprogrammi mahtusid. Erinevalt 1993. aasta alguses vastuvõetud

¹⁷¹ Pouliot, Vincent. (2010). lk 198; Smith, Martin A. (2006). lk 79

¹⁷² "NATO-Russia Permanent Joint Council Meeting". (17.03.1999). NATO. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p990317e.htm>, (19.03.2015)

¹⁷³ Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). lk 253

¹⁷⁴ "Speech by Lord Robertson, NATO Secretary General". (21.02.2001). NATO. <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s010221a.htm>, (21.04.2015)

¹⁷⁵ Vincent, Poliout. (2010). lk 198

¹⁷⁶ "Founding Act". (27.05.1997). NATO, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm, (12.03.2015)

¹⁷⁷ Polikanov, Dmitry. (2004). „NATO-Russia Relations: Present and Future“. *Contemporary Security Policy*, kd 25, nr 3, lk 481; Vincent, Poliout. (2010). lk 206; Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). lk 249

sõjaväedoktriinist, hoiatas 1999. aastal vastuvõetud uus doktriin lääneriikidest tuleneva ohu eest.¹⁷⁸

Esiteks näitas Kosovo sõda, et PJC oli läbi kukkunud. Kosovo sõda ja NATO sekkumise erinevad tõlgendused näitasid, kui vähe oldi seitsme koostöötatud aasta jooksul saavutatud teineteise usaldamise ja mõistmise suhtes. Usalduse puudumist näitas see, et NATO ei teavitanud Venemaad rünnakutest, sest oli kindel, et viimane ei nõustuks nendega igal juhul, ja mis palju hullem, võiks teavitada sellest Serbiat¹⁷⁹. Venemaa puhul aga hirm, et NATO võib järgmisena teda sihikule võtta. Samuti mõisteti Kosovo probleemi täiesti erinevalt. Kui NATO nägi rünnakut genotsiidi ära hoidmisena, siis Venemaal nähti seda kui alliansi soovi oma mõjuvõimu piirkonnas suurendada.¹⁸⁰

Koostöö enne Kosovo konflikt

Kosovo konflikt mõjus PJC-le hävitavalt. Organisatsiooni loomise eesmärgiks oli koostöö läbi usalduse tekitamine NATO ja Venemaa vahel, et ära hoida tulevasi kriise¹⁸¹. Kuid Kosovo intsident demonstreeris olukorda, kus suhete halvenemisel katkestati koostöö PJC-s täielikult. Seega, pärast Kosovo sõda oli Venemaa huvi PJC-s koostööd teha väga väike. Lisaks suhete üldisele halvenemisele, oli selle põhjuseks organisatsiooni enda olemus, mis ei vastanud kunagi Venemaa esialgsele ettekujutusele sellest.

Kui ainult avaliku retoorika järgi otsustada, siis olid mõlemad osapooled kaks aastat pärast PJC loomist rahul koostöös saavutatud edusammudega. NATO peasekretär ütles 2001. aastal, et esimese kahe aastaga saatis PJC-d „märkimisväärne edu“¹⁸². Venemaa välisminister Igor Ivanov kinnitas 1998. lõpus seda sama: Venemaa-NATO suhted on

¹⁷⁸ Vincent, Poliout. (2010). lk 206

¹⁷⁹ Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). lk 250

¹⁸⁰ *Samas*, lk 249

¹⁸¹ “Founding Act”. (27.05.1997). *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm, (12.03.2015)

¹⁸² “Speech by Lord Robertson, NATO Secretary General”. (21.02.2001). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s010221a.htm>, (21.04.2015)

käinud „pika tee usaldamatusest ühiste arusaamadeni“ ja PJC on aidanud panustada selle muutusesse¹⁸³.

NATO seisukohta võib pidada siiraks väljenduseks: otsus laieneda oli tehtud, Venemaa sellega leppinud ja tundus, et koostöö tulemusena on suhted ka vaikselt paranemas. Venemaa seisukoht oli aga puhas retoorika. Kui riik oli soovinud läbirääkimistel, et PJC-st saaks organisatsioon, kus hakkavad toimuma sisulised arutelud probleemsete teemade ja võimalike koostöövaldkondade üle, ning kus tal oleks võimalikult suur otsustusõigus, siis praktikas ei pakkunud PJC talle kumbagi.

Peamiselt erines Venemaa ettekujutus ja tegelikkus formaadi suhtes seepärast, et alusleping oli väga üldsõnaline ja jättis palju asju lahtiseks. Seda, kuidas arutelud PJC-s toimuvad, ei olnud dokumendis selgesõnaliselt määratletud. Venemaa tõlgenduse kohaselt oleks kõik arutelud pidanud aset leidma PJC-s kohapeal, samal ajal kui NATO pidas lubatuks oma positsioonid varasemalt liikmesriikide vahel läbi arutada. See tähendas, et PJC-s toimus sisuliste arutelude asemel hoopiski teineteisele varem paikapandud seisukohtade ettekandmine.¹⁸⁴ Tulenevalt formaadi puudustest, pidas Venemaa oma eesmärkide saavutamiseks mõistlikumaks hakata pidama kahepoolseid läbirääkimisi üksikute NATO liikmesriikidega¹⁸⁵, vähendades niiviisi PJC väärtust veelgi. Otsustamisõiguse kohapealt oli alusleping kahemõtteline. Ühelt poolt on seal kirjas, et lepingu osapooltele pakutakse ühist otsustamist „seal, kus kohane“. Teiselt poolt, et teineteise poliitike üle puudub vetoõigus.¹⁸⁶ Tulemuseks oli see, et Venemaal puudus igasugune otsustamisõigus ja seepärast, kui kasutada Peter Trenin-Straussovi väljendit, oli PJC-st kujunenud esimese kahe aasta jooksul vaid „jututuba“¹⁸⁷. Otsustamisõiguse saamiseks püüdis Venemaa nii

¹⁸³ Smith, Martin A. (2006). lk 75

¹⁸⁴ Master, William. (2001). “Towards a new strategic partnership”. *NATO Review*.
<http://www.nato.int/docu/review/2001/0104-05.htm>, (21.04.2015)

¹⁸⁵ Trenin-Straussov, Peter. (1999). “The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: Anatomy of Failure”. *Berlin Information-center for Transatlantic Security*. lk 2

¹⁸⁶ “Founding Act”. (27.05.1997). NATO. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm, (12.03.2015)

¹⁸⁷ Trenin-Straussov, Peter. (1999). “The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997-1999”. lk 3

mõnelgi PJC koosolekul antud teemat edutult organisatsiooni päevakorda võtta¹⁸⁸, mis näitab, et soov otsustamisõigusele ei olnud kadunud.

Kuigi koostöö PJC-s jäi võrdlemisi tagasihoidlikuks ja selle toimimisviisid tekitasid mõningast frustratsiooni Venemaale, ei põhjastanud see eraldiseisvalt suuremat tagasilööki NATO-Venemaa omavaheliste suhte arengus. Viimase põhjustas aga Kosovo. Nende kahe koosmõjul muutus riigi edasine huvi PJC vastu leigemaks.

4.2 NATO-Venemaa Alalisest Ühisnõukogust NATO-Venemaa Nõukoguni

Kuigi Venemaa lõpetas koostöö PJC-s, siis hoids ta diplomaatilised suhtluskanalid Läänega avatud, sest tahtis olla üks konflikti lahendamise osapooltest. Aktiivse diplomaatilise läbikäimisega ei kaasnenud suhete paranemine. Seda näitab nii Venemaa üllatushaarang Priština lennuvälja enda kontrolli alla võtmiseks¹⁸⁹, kui ka keerukad läbirääkimised Kosovo rahuvalvemissiooni [*Kosovo Forces* (KFOR)] üle. Lõpuks Venemaa siiski taganes oma nõudmistest omada NATO-st sõltumatut rahuvalvemissiooni ja nõustus leppima tingimustega, mis sarnanesid Bosnia mudelile¹⁹⁰: Venemaa ei allunud NATO-le, vaid Ameerika Euroopa vägede ülemjuhatajale.

23. juulil 1999. aastal otsustati taastada koostöö PJC-s.¹⁹¹ Kosovo sõda ja seega ka NATO õhurünnakud olid selleks ajaks lõppenud, samuti oli juba varasemalt toimunud aktiivne diplomaatiline suhtlus. Nüüd, kus lepiti NATO-ga kokku ka KFOR-i osas, mis tähendas vajadust suurendada omavahelist suhtlust veelgi, nõustus Venemaa taastama PJC. Esialgu tehti PJC-s koostööd vaid Kosovo küsimustes, millega Venemaa soovis näidata, et suhted ei ole päriselt normaliseerunud ja usaldus taastatud. Järgnevate kuude jooksul tehti küll

¹⁸⁸ Smith, Clifffard. (09.12.1997). "Russia: NATO Relations 'Full Of Future Promise". *Radio Free Europe/Radio Liberty*. <http://www.rferl.org/content/article/1087524.html>, (22.04.2015)

¹⁸⁹ Smith, Martin A. (2006). lk 86

¹⁹⁰ Vincent, Poliout. (2010). lk 200-202

¹⁹¹ "Press Statement by the NATO-Russia Permanent Joint Council on the Security Situation in Kosovo". (23.07.1999). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p990723e.htm>, (29.04.2015)

mõningaid edusamme koostöö suurendamise osas, kuid kuni Jeltsini aja lõpuni jäid omavahelised suhted jahedaks ja Kosovo sõja eelseid koostöömahtusid ei saavutatud¹⁹².

Pärast Jeltsini tagasiastumist 1999. aasta detsembris sai uueks presidendiks Vladimir Putin. Tema välispoliitiliseks eesmärgiks oli teha lõpp aasta kestnud suhete jahenemisele.¹⁹³ Selle poliitika ühe osana taastati täielik koostöö PJC-s.¹⁹⁴ Kuid Putin oli koostööst PJC-s enam huvitatud uue koostööformaadi loomisest. Võimule tulles oli ta teinud mitu sellesuunalist vihjet, aga NATO ei näidanud üles huvi nende vastu, sest eelistas juba olemasolevas formaadis koostööd jätkata.¹⁹⁵ Kuid 11. septembril USA vastu toimepandud terrorirünnakud muutsid NATO hoiakuid. Terrorismiakti võib tinglikult pidada ka alguseks protsessile, mis lõppes uue koostööformaadi loomisega. Venemaa reageeris kriisile koheselt: mõistis rünnakud hukka, jagas terrorismialast luureinfot ja lubas Talibani-vastase kampaania käivitades USA lennukitel oma õhuruumi¹⁹⁶ ja Kesk-Aasia lennuväebaase kasutada.¹⁹⁷ Suhted paranesid ja mõned kuud hiljem, novembris hakati esmakordselt rääkima ideest luua uus nõukogu „kahekümnele“.¹⁹⁸

Läbirääkimised said alguse 2002. aastal. Vincent Poulioti sõnul olid teemad ja hirmud läbirääkimiste puhul väga sarnased NATO-Vene aluslepingu üle peetud läbirääkimiste omadega. Venemaa soovis olla uues koostööformaadis võrdne NATO-ga ja omada kaasotsustamiseõigust koostööformaadis vastuvõetavate poliitikate üle. Samuti oli arutlusel NATO laienemise küsimus, eriti Balti riikidesse, mille vastu Venemaa allianssi taaskord hoiatas.¹⁹⁹ 28. maiks olid läbirääkimised lõppenud ja Rooma deklaratsiooni allkirjastamisega loodud uus koostööformaad – NATO-Venemaa Nõukogu (NRC).²⁰⁰

¹⁹² Smith, Martin A. (2006). lk 90-91

¹⁹³ Fritch, Paul. (2002). "New beginnings". *NATO Review*.

http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/analysis_pr.html, (25.04.2015)

¹⁹⁴ Smith, Martin A. (2006). lk 90-91

¹⁹⁵ Smith, Martin A. (2006). lk 92-93

¹⁹⁶ Ponsard, Lionel. (2007). lk 77

¹⁹⁷ Pouliot, Vincent. (2010). lk 213

¹⁹⁸ Smith, Martin A. (2006). lk 94

¹⁹⁹ Pouliot, Vincent. (2010). lk 214

²⁰⁰ "NATO-Russia Relations: A New Quality" ("The Rome Declaration"). (28.05.2002). *NATO*.

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm, (19.04.2015)

NRC asendas PJC-d, kuid kaks formaati olid sisult väga sarnased. Esiteks põhinesid mõlemad 1997. aastal loodud NATO-Vene aluslepingu põhimõtetel. Teiseks olid koostöövaldkonnad NRC-s samad, mis PJC-s, kuid varasemast enam rõhutati koostööd terrorismivastases võitluses. Kolmandaks oli sarnane koostööformaadi struktuur ja kohtumissagedus.²⁰¹ Kuigi üldjoontes olid kaks koostööformaati sarnased, siis erines NRC oma eelkäijast kahe olulise tunnuse poolest. Esiteks kutsuti deklaratsioonis Venemaad „võrdseks partneriks“, mis tähendas, et erinevalt PJC-st, langetati NRC-s kõik otsused ühiselt. Sellegipoolest oli lepingusse sisse kirjutatud punkt, et kui kasvõi üks NRC liikmetest ei soovi mingit teemat arutada või ei nõustu selle kinnitamisega, siis võetakse see organisatsiooni päevakavast maha.²⁰² Sellega oli NATO jätnud endale võimaluse, mille kaudu hoiduda ebameeldivate teemade arutamisest Venemaaga. Teiseks erinevuseks oli püsiva ettevalmistuskomitee loomine, mis võimaldas Venemaal olla päevakava loomise ja arutelude ettevalmistamise juures. See tähendas, et erinevalt PJC-st, kus NATO-l oli võimalus varasemalt oma positsioonid välja töötada ja seejärel nende üle Venemaaga diskuteerida, oli nüüd seda keerulisem teha ja seega pidi tõeline arutelu toimuma hakkama NRC-s.²⁰³

Kuigi NRC kaotas näiliselt ära Venemaa põhilised mured, mis tal PJC suhtes esinesid, jäi endiselt probleemiks see, et Rooma deklaratsioon, millega NRC asutati, oli väga üldsõnaline ja jättis palju tõlgendamisruumi mõlemale poolele. Nagu varasemast analüüsist selgus, oli üldsõnalisus olnud ka üheks põhjuseks, miks Venemaa ootused PJC suhtes ei vastanud tegelikkusele. Seega ei saanud osapooled uue tekkinud koostööformaadi tuleviku osas samuti kindlad olla. NRC edu sõltus kõige rohkem osapoolte tahtest teha koostööd. Seda iseloomustab ka NATO peasekretäri tabav ütlus Rooma deklaratsiooni allkirjastamise järgselt: „[t]egelik erinevus „19+1“ ja „20“ vahel ei ole matemaatikas, vaid keemias“²⁰⁴.

²⁰¹ “NATO-Russia Relations: A New Quality” (“The Rome Declaration”). (28.05.2002). *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm, (19.04.2015); “Founding Act”. (27.05.1997). *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm, (12.03.2015)

²⁰² “NATO-Russia Relations: A New Quality” (“The Rome Declaration”). (28.05.2002). *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm, (19.04.2015)

²⁰³ Smith, Martin A. (2006). lk 99

²⁰⁴ “NATO-Russia Council. Rome Summit 2002”. (28.05.2002). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>. lk 5

4.3 NATO ja Venemaa huvid koostöök

Kosovo sõda oli nii NATO ja Venemaa vahelisi suhteid kui ka PJC-d tõsiselt kahjustanud. Sellest tulenevalt tundus paljudele kaasaegsetele analüütikutele, et kõik, mis varasemate aastate koostöö tulemusena oli saavutatud, kadus ühtäkki täielikult ja Venemaa ei pruugi olla enam edasisest koostööst huvitatud.²⁰⁵ Kuid nad eksisid, sest Venemaa presidendi vahetumise järgselt suhted paranesid ja kulmineerusid NRC loomisega. Järgnevalt vaadeldakse nii NATO kui ka Venemaa huve suhete parandamiseks.

NATO huvid koostöök

Üks võimalik põhjus, miks NATO oli huvitatud suhete parandamisest, oli seotud alliansi laienemisega. 1999. aastal NATO Washingtoni tippkohtumisel olid riigipead kinnitanud, et „[k]olm uut liikmesriiki ei jää viimasteks“²⁰⁶ ja teatasid, et otsus konkreetsete uute liikmesriikide kohta tehakse 2002. aastal Praha tippkohtumisel.²⁰⁷ Venemaa reageeris palju rahulikumalt NATO otsusele kuulutada välja uus laienemine, kui ta oli seda teinud eelmise laienemise voo puhul. Riigi seisukoht oli nüüd külm, kuid pragmaatiline. Selle võtab hästi kokku 2001. detsembris välisminister Ivanov'i öeldu: Venemaa on endiselt küll laienemise vastu, aga ta ei saa vetostada NATO otsuseid.²⁰⁸ Dmitri Trenini hinnangul oli Venemaa reaktsioon tagasihoidlikum, sest Putin oli Jeltsini kogemusest õppinud ja mõistnud, et tal ei ole võimalik laienemise läbiviimist ära hoida.²⁰⁹ Seega ei soovinud Putin ilmaasjata suhteid NATO-ga rikkuda, vaid püüdis neid vastupidiselt parandada, sest nägi, et Venemaal on koostööst palju rohkem võita (vt “Venemaa huvid koostöök”).

²⁰⁵ Baranovsky, Vladimir. (2000). „Russia: A Part of Europe or Apart from Europe?”. *International Affairs*, kd 76, nr 3, lk 445; Talbott, Strobe. (2002). lk 297; Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). lk 247

²⁰⁶ “Washington Summit Communiqué”. (24.04.1999). *NATO*. Punkt 2. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>, (07.05.2015)

²⁰⁷ *Samas*, punkt 7

²⁰⁸ “Press conference following the meeting of the NATO-Russia Permanent Joint Council”. (07.12.2001). *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_18927.htm?selectedLocale=en, (08.05.2015)

²⁰⁹ Trenin, Dmitri. (2002). “Silence of the bear”. *NATO Review*. <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue1/english/art3.html>, (03.05.2015)

Vaatamata tagasihoidlikule reaktsioonile tahtis NATO veenduda, et otsus laieneda ei muudaks suhteid pingelisemaks, pakkudes – just nagu eelmise laienemise korral – kompensatsiooniks uut koostööformaati. Sellisel seisukohal on ka analüütik Keith Reichburg, kes kirjutas Rooma deklaratsiooni allkirjastamise järgselt, et NRC loomine muudab NATO „laienemise Venemaa jaoks *rohkem* vastuvõetavamaks”.²¹⁰ USA riigisekretär Colin Powell ütles sama sündmust kommenteerides, et „ma arvan, et me tegime NATO laienemise Venemaale *taaskord vähem probleemsemaks*“.²¹¹ Ametlikult aga NATO eitas seost NRC läbirääkimiste ja alliansi laienemisplaani vahel²¹².

Teine põhjus, miks NATO soovis Venemaaga koostööd suurendada, tulenes ilmselt sellest, et viimasel oli oluline roll terrorismivastases võitluses. Nagu varasemast teada, pakkus Venemaa mitmekülgset abi nii USA-le kui ka alliansile laiemalt. Oluline on ka ajastus, millal läbirääkimised NRC loomiseks algasid. Enne 11. septembri sündmusi pooldas NATO koostöö jätkamist PJC-s, mitte uue koostööformaadi loomist, kuigi Venemaa president oli teinud vihjeid, et sooviks uue koostööformaadi loomist. NATO seisukoht antud küsimustes muutus aga juba kuu pärast terroriakti: NATO peasekretär ütles novembris, et kui allianss soovib tõsiselt terrorismiohuga tegeleda, tuleb parandada suhteid Venemaaga²¹³. Juba järgmise aasta alguses alustati ametlike läbirääkimistega NRC loomiseks.

Venemaa huvid koostööks

Esimene põhjus, miks Venemaa võis olla nõus suhteid parandama ja NRC-d looma, tulenes Venemaa soovist saada NATO riikidelt toetust oma sõjale Tšetšeenias. 1999. aasta augustist oli alanud sõda Tšetšeenias, oktoobris alustas Venemaa piirkonnas täiemahulist invasiooni. Lääs mõistis teravalt hukka Venemaa käitumise, pooldas läbirääkimiste

²¹⁰ Reichburg, Keith B. (29.05.2002). „NATO, Russia From Limited Partnership; New Policy Council to Give Moscow Voice, but Not Veto, on Select Issues“. *Washington Post*. <http://www.highbeam.com/doc/1P2-361587.html>, (19.04.2015)

²¹¹ *Samas*

²¹² Lobjakas, Ahto. (27.02.2002). „NATO: Allies Await Russian Response to Cooperation Proposal“. *Radio Free Europe/Radio Liberty*. <http://www.rferl.org/content/article/1098929.html>, (16.04.2015)

²¹³ „A New Quality in the NATO-Russia Relationship“. (22.11.2001). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011122a.htm>, (14.05.2015)

alustamist ja probleemidele poliitilise lahenduse leidmist. Peamine Lääne kriitika oli suunatud sõja brutaalsuse, eriti selle käigus toime pandud karmide inimõiguste rikkumiste vastu. Venemaa korralekutsumiseks peatati 2000. aasta aprillis tema liikmelisus Euroopa Nõukogus. Sellegi poolest ei võtnud Venemaa Lääne kriitikat kuulda ega nõustunud Tšetšeenia liidriga läbirääkimisi pidama.²¹⁴ Kuigi Putin ei arvestanud Lääne ettepanekutega konflikti lahendamiseks, pidas ta oluliseks oma positsioonidele teotuse saamist.²¹⁵ Sel ajal, kui USA juhtimisel kuulutati välja sõda terrorismi vastu, tekkis selleks hea võimalus. Stanfordi ülikooli professori Gail W. Lapidusi arvates püüdis Venemaa sõda Tšetšeenias presenteerida osana laiemast terrorismivastasest võitlusest.²¹⁶ Lionel Ponsardi hinnangul osutus Putini strateegia edukaks, sest pärast 11. septembrit vähenes märkimisväärselt Lääne-poolne kriitika Tšetšeenias toimuva suhtes.²¹⁷

Teine koostöö põhjus võis tuleneda soovist parandada majanduslikku olukorda²¹⁸. Kuigi Venemaa majandus kasvas pärast 1998-1999 kriisiaastaid kiiresti, peamiselt tänu nafta ja gaasi müügile, oli endiselt vaja lääneriikide investeeringuid ja toetust. Lionel Ponsard usub, et Venemaa püüdis terrorismivastase koostöö eest saavutada täiendavaid kokkuleppeid nafta ja gaasi müügiks.²¹⁹ Analüütik Celeste A. Wallender leiab, et koostöö NATO-ga oli vahend, millega taheti suurendada NATO liikmesriikide toetust Venemaa majanduse arendamisele, samuti selle integreerumisele rahvusvahelisse finants- ja kaubandussüsteemi.²²⁰

Kolmas põhjus tuleneb Venemaa lakkamatust soovist olla võrdne partner Euroopa julgeolekuküsimuste arutamisel. Näiteks toonase NATO Ida- ja Kesk-Euroopa nõuniku Willem Masteri arvamuse kohaselt tahtis Venemaa „eelkõige, et teda koheldakse küpse,

²¹⁴ Donaldson, Robert H; Noguee, Joseph L. (2005). lk 276-278

²¹⁵ Shlapentokh, Vladimir. (2002). „Is the „Greatness Syndrome“ Eroding?“. *The Washington Quarterly*, kd 25, nr 1, lk 142

²¹⁶ Lapidus, Gail W. (2002). “Putin's War on Terrorism: Lessons From Chechnya, Post-Soviet Affairs”. *Post-Soviet Affairs*, kd 18, nr 1, lk 42

²¹⁷ Ponsard, Lionel. (2007). lk 79

²¹⁸ Trenin, Dmitri. (2000). “Russia-NATO relations: Time to pick up the pieces”. *NATO Review*. <http://www.nato.int/docu/review/2000/More-capable-balanced-alliance/Russia-NATO-relations-Time-to-pick-up-the-pieces/EN/index.htm>, (11.05.2015); Ponsard, Lionel. (2007). lk 80;

²¹⁹ Ponsard, Lionel. (2007). lk 80

²²⁰ Celeste A. Wallander. (2002). “The NATO-Russia Council”. *Russia Watch*, nr 8, lk 18

mõjuvõimsa partnerina, ja omada häält ning otsustamisõigust peamistes Euro-Atlandi julgeoleku- ja kaitseorganisatsioonides²²¹«. Nagu varem kirjutatud teada, siis selline positsioon oli Venemaal ka NATO-ga koostööformaate üle läbirääkimistel. Eelnevalt teame ka seda, et PJC-s ei olnud Venemaa võrdset staatust NATO liikmesriikidega, sest tal puudus sisuline otsustamisõigus. Kui NATO oli talle seda nüüd valmis pakkuma, siis Venemaal jäi üle sellega vaid nõustuda – ja nagu PJC ja NRC võrdlevast analüüsist selgus, siis vähemalt retoorilisel ja juriidilisel tasandil võrdne staatus NRC-s ka saavutati.

²²¹ Master, William. (2001). “Towards a new strategic partnership”. *NATO Review*. <http://www.nato.int/docu/review/2001/0104-05.htm>, (21.04.2015)

KOKKUVÕTE

Esimene koostööformaat – Põhja-Atlandi Koostöönõukogu (NACC) – loodi NATO poolt 1992. aastal, eesmärgiga suurendada liikmesriikide julgeolekut. Külma sõja järgsel perioodil peeti sõjalisi ohte alliansi liikmetele väga väikesteks. Uue olulise ohuna nähti post-kommunistlike riikide ebastabiilsust ja selle ülekandumist oma territooriumile. Selle vähendamiseks lõi allianss uue julgeolekusüsteemi, kus sõjalise jõu asemel mängisid olulist rolli stabiilsed institutsioonid ja demokraatlik riigikord. Uue julgeolekusüsteemi keskseks komponendiks oli NACC, kuhu kutsuti kõik endised VLO liikmed ning mille peamiseks eesmärgiks oli demokraatia, inimõiguste ja õigusriigi põhimõtete edendamise kaudu post-kommunistlike riikide stabiilsuse ja arengu tagamine.

Venemaa nõustus koheselt NACC-iga liituma. Seda mitte niivõrd suurest huvist teha koostööd just nimelt NATO-ga, vaid laiemast soovist Läänega integreeruda. NSV Liidu lagunemise järgselt uskus president Jeltsin ja valitsev poliitiline eliit tõsimeeli sellesse, et integratsioon Läände on Venemaale parim välispoliitiline valik. Koostöötegemise soovis mängis kesket rolli ka Venemaa majanduslik mahajäämus: riik vajab Lääne investeringuid ja abi majandusreformide elluviimiseks. Koostöö abil loodeti võita alliansi liikmesriikide usaldus ja seeläbi suurendada nende poolt pakutavat majanduslikku tuge.

Programmi „Partnerlus rahu nimel“ (PfP), mis loodi NATO poolt 1994. aasta jaanuaris, eesmärgiks oli rahuldada Venemaa ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide nõudmisi NATO suunal. Kumbki polnud rahul NACC-i vähese operatiivsusega. Lisaks soovisid Kesk- ja Ida-Euroopa riigid NATO-liikmelisust ja Venemaa privilegieeritud koostööd alliansiga. Esialgsed NATO-sisesed arutelud koostööformaadi tegevusvaldkondade laiendamise osas olid erimeelsuste tõttu ebaõnnestunud, kuid laienemisdebati esilekerkimises nähti NACC-i operatiivsemaks muutumist (PfP programmi kaudu) laienemise alternatiivina. Ükski NATO liikmesriik ei toetanud sellel ajal laienemist, kuna kardeti suhete halvenemist Venemaaga

ning ei tahtud sealset habrast demokraatiat ohustada. PfP loodi kompromissina, mis ei rahuldanud lõpuni ei Venemaad ega ka Kesk- ja Ida-Euroopa riike.

Erinevalt kõigist teistest endistest Varssavi Lepingu Organisatsiooni (VLO) riikidest ei liitunud Venemaa koheselt programmiga, vaid esitas liitumiseks omapoolseid tingimusi ja ettepanekuid koostöö sisu osas. Peamiselt tulenes see sisepoliitilistest põhjustest. Kui 1992. aasta alguses olid Läänega koostöö suhtes väga kõrged ootused, siis 1993. aastal võis täheldada esimesi pettumusemärke. Venemaa majanduslik olukord ei olnud paranenud, vaid muutunud hoopis halvemaks. See põhjustas rahulolematust ning aitas natsionalistidel, kes ei pooldanud koostööd NATO-ga, võita parlamendivalimised. President ei olnud sisepoliitilise surve vastu immuunne ja muutis oma positsioonid NATO suhtes samuti jäigemaks. Kui sisepoliitiline surve oli PfP allkirjastamise edasi lükkamise põhjus, siis ajendiks oli NATO õhurünnakute alustamine Bosnia ja Hertsegoviinas.

Venemaa allkirjastas lõpuks PfP 1994. aasta juunis. Peamine põhjus selleks oli isolatsiooni vältimine. Kõik teised endised VLO liikmed olid selleks ajaks juba liitunud. Valitsev poliitiline eliit mõistis, et kui tahetakse Euroopa julgeolekut puudutavates küsimustes kaasa rääkida, siis ei ole liitumisele alternatiivi. Samuti oli oluline, et NATO oli ainsana nõustunud Venemaaga lepingu tingimuste osas läbirääkimisi pidama ning järeleandmisi tegema, hoolimata põhimõttest, et kõiki PfP riike koheldakse võrdselt. Ei ole ka välistatud võimalus, et Venemaa soovis PfP-ga liitudes üles näidata koostöövalmidust, tõestamaks, et Venemaa ei ohusta Kesk- ja Ida-Euroopa riike, ning niiviisi lõpetada tekkinud arutelud NATO laienemise vajalikkusest.

Lõplikuks liitumiseks PfP programmiga oli Venemaal vaja allkirjastada ka individuaalne partnerlusprogramm (IPP). Selleks ajaks oli siseopositsioon tugevam kui kunagi varem ja lähenemas olid nii parlamendi- kui ka presidendivalimised. Pinget lisas asjaolu, et NATO-s alustati ametlikke diskussioone võimaliku laienemise teostamise üle. NATO nõustus Venemaaga taaskord läbi rääkima, sest viimase mitteliitumine oleks võinud seada ohtu kogu programmi edasise saatuse. Venemaa allkirjastas IPP 1994. aasta detsembris. Jeltsin nõustus programmiga liituma eelkõige sellepärast, et soovis saada tagasivalituks. Lisaks

pakkus USA Venemaale salajast lepingut, mille kohaselt kõik otsused NATO laienemise osas tehakse pärast Venemaa parlamendi- ja presidendivalimisi. Kuna opositsioon oli tugevalt NATO-vastane, siis selle teema vaibumine suurendas presidendi šansse tagasivalituks saada. Teiseks sai Jeltsin esitleda opositsioonile IPP-d kui läbirääkimistel saavutatud võitu, sest NATO nõustus Venemaaga looma *ad hoc* põhimõttel toimiva koostööformaadi – kinnitades nii Venemaa privilegieeritud seisundi võrreldes teiste riikidega.

Kaks aastat hiljem, 1997. aastal jõuti esimese kahepoolse koostööformaadi, NATO-Venemaa alalise ühisnõukogu (PJC) loomiseni. Enne nõukogu loomist oli NATO võtnud vastu otsuse laieneda, mis ärritas Venemaad. Sellest tulenevalt oli PJC loomise peamine põhjus NATO soov muuta laienemine Venemaale aktsepteeritavamaks ja hoida ära edasine suhete halvenemine. Venemaa ei olnud esialgu NATO poolt kehtestatud tingimustega „saad partnerluse, kui nõustud laienemisega“ nõus, aga pärast seda, kui allianss tegi Venemaale selgeks, et laienemine toimub igal juhul, otsustas viimane meelt muuta. Täiendavaks põhjuseks olid USA poolt pakutavad majanduslikud hüved ja lubadused toetada Venemaa positsioone rahvusvaheliste organisatsioonidega liitumisel.

Koostöö PJC-s ei kestnud kaua ja juba 2002. aastal asendati see NATO-Venemaa Nõukoguga (NRC). 1999. aastal toimus Kosovo sõda, mis mõjus NATO-Venemaa suhtele suure tagasilöögina ja formaadile hävitavalt. Pärast Putini võimuletulekut suhted paranesid ja 11. septembri terrorirünnakud löid pinnase uue koostööformaadi tekkeks. NATO soovis Venemaaga koostööd teha, sest oli huvitatud Venemaa abist terrorismivastases võitluses. Teise põhjusena võib esile tuua – täpselt nagu PJC puhulgi – soovi ennetada pingete tekkimist, mis võiksid kavandatud NATO laienemise läbiviimisest esile kerkida. Venemaa oli nõus NATO-ga koostööd suurendama ja NRC-d looma peamiselt kolmel põhjusel. Esiteks aitas koostöö suurendamine ja pärast 11. septembri rünnakuid alanud võitlus terrorismi vastu lepitada lääneriike sõjaga Tšetšeenias. Teiseks olid majanduslikud põhjused koostööks endiselt olulised. Kolmandaks ei vastanud PJC Venemaa ootustele, sest riik ei omanud seal võrdset staatust NATO liikmesriikidega. NRC loomisega lubati see probleem kõrvaldada, pakkudes Venemaale samuti otsustamisõigust.

Venemaa ja NATO suhted ei arenenud aastatel 1991-2002 sugugi lineaarselt paremuse poole: leppimistele järgnesid kriisid ja kriisidele leppimised. Käsitatud ajavahemikus tehti võrreldes Külma sõja perioodiga tubli samm koostöö suunas, kuid NATO ja Venemaa vahelist strateegilist partnerlust ei tekkinud. Lähtuvalt sissejuhatuses väljatoodud definitsioonist, saab strateegilist partnerlust mõõta järgmiste tunnuste abil: usaldus, kokkulepetest kinnipidamine, huvide ja soovidega arvestamine ning hoolivus.

Kõnealusel perioodil puudus NATO-Vene suhetes kahepoolne usaldus. NATO kinnitustele vaatamata jäi Venemaa kindlaks, et laienemisprotsess on talle strateegiliselt ohtlik. Seda näitlikustab asjaolu, et Vene-NATO aluslepingus nõuti garantiisid, mille järgi ei paigutaks allianss oma sõjaväge, tava- ega tuumarelvastust uute liikmesriikide territooriumile. Samuti kardeti, et pärast Kosovo pommitamist võib järgmine olla Venemaa. NATO ilmutas Venemaa suunal samuti usaldamatust. Laienemisprotsess viidi osaliselt läbi just kartuses, et Venemaa pöörduks Läänega koostöö tegemise kursilt ja ohustab mõne lähinaabri territoriaalset puutumatus. Samuti otsustas NATO Kosovo õhukampaania läbiviimise ajast Venemaad mitte teavitada, kartes, et viimased reedavad sõjalise sekkumisplaani serblastele.

Omavahelistest kokkulepetest kinnipidamisel esines kaks probleemi. Esiteks olid need sõlmitud väga üldsõnalistena. See näitab, et koostöö suhtes ei oldud väga kindlad ning eelistati jätta võimalusi kokkulepetest taganemiseks. Selle tulemusena tõlgendati sõlmitud kokkuleppeid erinevalt, endale kasulikul viisil. Seda võis näha PJC puhul, kus Venemaa suured ootused organisatsiooni osas osutusid tühiseks, sest aluslepingus sätestatud kaheti mõistetav klausel ei taganud Venemaale koostööformaadis loodetud otsustamisõigust. Teiseks rikuti koostöö põhimõtteid. NATO eiras mitmeid Vene-NATO aluslepingu põhimõtteid rünnates Kosovot ilma ÜRO Julgeolekunõukogu mandaadita ja Venemaaga konsulteerimata. Samuti rikkus Venemaa aluslepingu põhimõtteid Tšetšeenia sõja käigus toimepandud julmade inimõiguste rikkumistega.

Teineteise huvide ja soovidega arvestamise puhul tekitas probleeme partnerite ebavõrdne seisund. NATO liikmesriigid olid Venemaast selgelt üle nii kõva kui ka pehme jõu poolest.

Tundes enda üleolekut omavahelistes suhetes, ei soostunud NATO Venemaale suuri järelandmisi tegema. See peegeldus nii aruteludes NATO laienemise üle kui ka koostööformaate loomises. NATO-poolsed järelandmised olid vaid sümbolised ja Venemaa pidi oma põhilistest seisukohtadest loobuma. Näiteks soovis Venemaa NATO-Vene aluslepingu sõlmimisel, et see oleks juriidiliselt siduv. NATO soovis poliitilist lepingut ja sai oma liikmesriikide majanduslikust üleolekust tingituna Venemaale majanduslikke stiimuleid pakkuda, mistõttu leppis viimane ka NATO poolt sätestatud tingimustega.

Vastastikune hoolivus osapoolte vahel oli väikene ja ei ilmutanud end seni, kuni oli vastavuses mõlema huvidega. Allianss soovis, et Venemaa oleks demokraatlik ja stabiilne, aidates riigil selleks reforme läbi viia ja panustades investeringutega selle majandusse. Samuti keelduti 1993. aastal laienemisprotsessist, leides, et see võiks mõjuda Venemaale destabiliseerivalt. Need otsused olid kannustatud alliansi huvidest lähtuvalt, sest mida stabiilsem ja demokraatlikum on Venemaa, seda väiksem on oht NATO liikmesriikidele. Venemaa hoolivuses võib kahelda, kuna koostööd tehti peamiselt vaid soovist olla kaasatud Euroopa julgeolekut puudutavate teemade arutamises ja nende suhtes otsuste tegemises. Venemaa hoolivuse vähesus väljendub peamiselt selles, et koostööst NATO-ga soovis Venemaa veelgi enam NATO kadumist ja OSCE-keskse julgeolekusüsteemi loomist.

KASUTATUD ALLIKAD JA KIRJANDUS

ALLIKAD

Primaarsed allikad

Dokumendid

1. “Areas for Pursuance of a Broad, Enhanced NATO/Russia Dialogue and Cooperation“. (31.05.1995). *NATO*.
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24750.htm?selectedLocale=en
(21.03.2015)
2. „Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance“ (“The London Declaration”). (05-06.06.1990). *NATO*.
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm (19.02.2015)
3. “Founding Act“. (27.05.1997). *NATO*.
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm (12.03.2015)
4. “NATO-Russia Council. Rome Summit 2002“. (28.05.2002). *NATO*.
<http://www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>. (19.04.2015)
5. “NATO-Russia Relations: A New Quality“ (“The Rome Declaration”).
(28.05.2002). *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm
(19.04.2015)
6. „Partnership for Peace: Framework Document“. (10-11.01.1994). *NATO*.
<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm> (4.03.2015)
7. „Rome Declaration on Peace and Cooperation“. (08.11.1991). *NATO*.
<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm> (19.02.2015)
8. “Study on NATO Enlargement“. (03.09.1995). *NATO*.
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm (19.03.2015)
9. „The Alliance's New Strategic Concept“. (07-08.11.1991). *NATO*.
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm (28.02.2015)

Kommünikeed

1. “Final Communiqué”. (10.12. 1996). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-165e.htm> (19.03.2015)
2. “Final Communiqué”. (01.12.1994). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c941201a.htm> (12.03.2015)
3. „Summary of Conclusion”. (22.06.1994). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940622a.htm> (12.03.2015)
4. “Washington Summit Communiqué”. (24.04.1999). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> (07.05.2015)

Kõned

1. “A New Quality in the NATO-Russia Relationship”. (22.11.2001). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011122a.htm> (14.05.2015)
2. „Remarks by President Clinton“. (27.05.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s970527d.htm> (12.03.2015)
3. “Remarks by Russian President Yeltsin”. (27.05.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s970527e.htm> (12.03.2015)
4. “Speech by Lord Robertson, NATO Secretary General”. (21.02.2001). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s010221a.htm> (21.04.2015)

Pressiteated

1. “Agreed NATO-Russia Statement on the 11 September”. (11.09.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-104e.htm> (06.04.2015)
2. “Agreed Statement to the Press. Following the First Meeting of the NATO-Russia Permanent Joint”. (18.07.1997). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-087e.htm> (02.04.15)

3. "NATO-Russia Permanent Joint Council Meeting". (17.03. 1999). *NATO*.
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p990317e.htm> (19.03.2015)
4. "Press conference following the meeting of the NATO-Russia Permanent Joint Council". (07.12.2001). *NATO*.
http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_18927.htm?selectedLocale=en
(08.05.2015)
5. "Press Statement by the NATO-Russia Permanent Joint Council on the Security Situation in Kosovo". (23.07.1999). *NATO*.
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p990723e.htm> (29.04.2015)
6. "Press Statement. NATO-Russia Permanent Joint Council Meeting". (13.10.1998). *NATO*. <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p981013e.htm> (13.04.2015)
7. „Statement by NATO Foreign Ministers”. (01.04.2014). *NATO-Russia Council*.
<http://www.nato.int/nrc-website/en/articles/20140327-announcement/index.html>
(08.03.2015)
8. "Statement. NATO-Russia Permanent Joint Council Meeting at Ministerial Level, Luxembourg". (28.05.1998). *NATO*.
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25978.htm?selectedLocale=en
(13.04.2015)

Muu

1. "E-library". *NATO*. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/publications.htm>
(10.01.2015)
2. "1995 Parliamentary elections". *University of Essex*.
<http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexElections.asp?country=RUSSIA&election=ru95duma> (12.04.2015)

Sekundaarsed allikad

1. Baranovsky, Vladimir. (2000). „Russia: A Part of Europe or Apart from Europe?”. *International Affairs*, kd 76, nr 3, lk 443-458

2. Celeste A. Wallander. (2002). "The NATO-Russia Council". *Russia Watch*, nr 8, lk 1-20
3. Fritch, Paul. (2002). "New beginnings". *NATO Review*.
http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/analysis_pr.html (25.04.2015)
4. Kozyrev, Andrei V. (01.08.1994). "Russia and NATO: A Partnership for a Untied and Peaceful Europe". *NATO Review*. <http://www.nato.int/docu/review/1994/9404-1.htm> (15.03.2015)
5. Lobjakas, Ahto. (27.02.2002). "NATO: Allies Await Russian Response to Cooperation Proposal". *Radio Free Europe/Radio Liberty*.
<http://www.rferl.org/content/article/1098929.html> (16.04.2015)
6. Marshall, Andrew. (23.06.1994). "Russians sign up for closer Nato links: As Moscow edges nearer to Nato and the West, Latvia looks like turning its back on eventual entry into the European Union". *The Independent*.
<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/russians-sign-up-for-closer-nato-links-as-moscow-edges-nearer-to-nato-and-the-west-latvia-looks-like-turning-its-back-on-eventual-entry-into-the-european-union-1424501.html> (20.03.2015)
7. Master, William. (2001). "Towards a new strategic partnership". *NATO Review*.
<http://www.nato.int/docu/review/2001/0104-05.htm> (21.04.2015)
8. McGregor, Richard; Fontanella-Khan, James. (24.03.2014). "Russia suspended from G8, but not expelled". *The Financial Times*.
<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ef5a543e-b32b-11e3-b09d-00144feabdc0.html#axzz3a0CTqS7>
9. Nikitin, Alexander. (2004). "Special Partners in Peacekeeping". *NATO Review*.
<http://www.nato.int/docu/review/2004/issue4/english/special.html> (17.03.2015)
10. Trenin, Dmitri. (2002). "Silence of the bear". *NATO Review*.
<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue1/english/art3.html> (03.05.2015)
11. Trenin, Dmitri. (2000). "Russia-NATO relations: Time to pick up the pieces". *NATO Review*. <http://www.nato.int/docu/review/2000/More-capable-balanced-alliance/Russia-NATO-relations-Time-to-pick-up-the-pieces/EN/index.htm> (11.05.2015)

KIRJANDUS

Raamatud

1. Andrei Tsygankov. (2010). *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*. New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc
2. Asmus, Ronald D. (2005). *NATO avanemine. Kuidas allians end uue ajastu jaoks ümber korraldas*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus
3. Behnke, Andreas. (2013). *NATO's Security Discourse the Cold War. Representing the West*. New York: Routledge
4. Black, Joseph L. (2000). *Russia Faces NATO expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?*. New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc
5. Braun, Aurel. (2008). *NATO-Russia Relations in the Twenty First Century*. New York: Routledge
6. Donaldson, Robert H; Noguee, Joseph L. (2005). *The Foreign Policy of Russia. Changing systems, enduring interests*. New York: M. E. Sharpe Inc
7. Gheciu, Alexandra. (2005). *NATO in the "New Europe": The Politics of International Socialization after the Cold War*. Peatükk: „Overview“. California: Stanford Univeristy Press.
8. Goldgeier, James; McFaul, Michael. (2002). *Power and Purpose. U.S Policy Towards Russia After the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
9. Lo, Bobo. (2002). *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*. New York: Palgrace MacMillan
10. Ponsard, Lionel. (2007). *International Security in Practice. The politics of NATO-Russia Diplomacy*. New York: Routledge
11. Pouliot, Vincent. (2010). *Russia, NATO and Cooperative Security. Bridging the gap*. Cambridge: Cambridge Univeristy Press
12. Smith, Martin A. (2006). *Russia and NATO since 1991. From Cold War through Cold peace to partnership?*. New York: Routledge
13. Solomon, Gerald B. (1998). *The NATO enlargement Debate, 1990-1997. Blessings of Liberty*. Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies

14. Talbott, Strobe. (2002). *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*. New York: Random House.
15. Waites, Bernard. (2013). *Europe and the Wider World*. Peatükk: „Europe and Russia“. New York: Routledge. lk 107
16. Yost, David S. (1998). *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace

Teadusartiklid

1. Antonenko, Oskana. (1999). “Russia, NATO and European security after Kosovo”. *Survival: Global Politics and Strategy*, kd 41, nr 4, lk 124-144
2. Boorks, Stephan G.; Wohlforth, William C. Power. (2000). „Globalization and the End of the Cold War: Revaluating a Landmark Case for Ideas“. *International Security*, kd 25, nr 3. lk 5-53
3. Copeland, Dale. (1999). „Trade Expectations and Out break of Peace: Détente 1970-1974 and the End of the Cold War 1985-1991“. *Security Studies*, kd 9, nr 1-2, lk 15-58;
4. Ghebali, Victor-Yves. (2005). “Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia’s Pan-European Expectations”. *Cambridge Review of International Affairs*, kd 18, nr 3, lk 375-388
5. Lapidus, Gail W. (2002). “Putin's War on Terrorism: Lessons From Chechnya, Post-Soviet Affairs”. *Post-Soviet Affairs*, kd 18, nr 1, lk 41-48
6. Newton, Julie M. (2013). „Gorbachev, Mitterrand, and the Emergence of the Post-Cold War Order in Europe”. *Europe-Asia Studies*, kd 65, nr 2, lk 290-320
7. Pierre J, Andrew; Trenin, Dmitri. (1997). “Developing NATO-Russia relations“. *Survival: Global Politics and Strategy*, kd 39, nr 1, lk 5-18
8. Polikanov, Dmitry. (2004). „NATO-Russia Relations: Present and Future“. *Contemporary Security Policy*, kd 25, nr 3, lk 479-497
9. Ray, Marie-Perre. (2004). ““Europe is our Common Home”: A study of Gorbachev’s diplomatic concept”. *Cold War History*, kd 4, nr 2, lk 33-65

10. Shlapentokh, Vladimir. (2002). „Is the „Greatness Syndrome“ Eroding?“. *The Washington Quarterly*, kd 25, nr 1, lk 131-146
11. Woodliffe, John. (1998). „The Evolution of New NATO for New Europe“. *The international and comparative law quarterly*, kd 47, nr 1, lk 174-192

Muu

1. Teesalu, Terje. (2001). „Inglise-prantsuse-eesti NATO terminite sõnastik: magistriprojekt“. *Tartu Ülikool*.
2. Trenin-Straussov, Peter. (1999). „The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: Anatomy of Failure“. *Berlin Information-center for Transatlantic Security*, lk 1-8

SUMMARY „NATO-Russia Cooperation Frameworks in 1991-2002“

This research focuses on two questions: why NATO and Russia decided to cooperate and establish cooperation frameworks in between 1991-2002 and whether the two developed strategic partnership during the period.

The first format for cooperation was the North Atlantic Cooperation Council (NACC) established by NATO in 1991. NATO established the NACC out of concern that domestically unstable post-Soviet countries would affect the well-being of NATO member states. The NACC created a new security architecture, which aimed to stabilize national institutions and governments by endorsing democracy, human rights and the rule of law. All former members of the Warsaw Treaty Organization were invited to join. Russia accepted this invitation mostly due to its desire to integrate with the West. A vital part of Russia's motivation was also its fledging economy. Many hoped that the trust of the NATO member states would lead to reforms in the economy and attract investments to the country.

The members of the NACC were not pleased with the format and demanded that it should become more operational. In addition, Russia asked for a tailor-made cooperation and the Central and Eastern European countries for an opportunity to join NATO. However, the NATO members were not interested in moving forward with the enlargement process due to fear that it would deteriorate the NATO-Russia relations. Therefore, to avoid enlargement, but to offer something for the demanding parties, a new “Partnership for Peace” (PfP) program was established.

Russia did not join immediately with the PfP program and instead proposed its own conditions for the cooperation. This kind of behavior was mainly caused by Russia's complicated domestic situation. President Yeltsin wanted to be re-elected and therefore took into consideration some of the opposition’s criticisms in relations to Russia’s positions

towards NATO. However, Russia had no alternatives but to sign the program. Firstly, it did so because it feared to become isolated. Secondly, Russia was given a special treatment as NATO agreed to give some extra privileges for joining the program. To complete its application for joining the PfP, Russia needed to sign also the Individual Partnership Program (IPP). It did so in December, 1994, mainly because NATO promised to withhold all the discussions on enlargement until the presidential elections and enhance NATO-Russia dialogue and cooperation.

In 1997, after intense negotiations between NATO and Russia, the first bilateral cooperation format between the parties was established – the NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC). The main reason why NATO was interested in establishing the PJC was to mitigate the potential damage that could occur in the NATO-Russia relations due to NATO enlargement to the Central-European countries. Russia did what it could to stop NATO's expansion to the East, but without any tangible result. After NATO made clear that the issue of enlargement is not negotiable, Russia started to take the negotiations over the PJC more seriously. The economic and other incentives offered by the alliance helped to reach an agreement and prevent a deterioration of the NATO-Russia relations.

The PJC was replaced by the NATO Russia Council (NRC) in 2002. This was greatly due to war in Kosovo, which had a devastating effect on the PJC and seriously undermined the NATO-Russia relations. However, after Vladimir Putin became president of Russia the relations started to gradually improve. The September 11 terrorist attacks helped to advance the relations immensely and soon after the negotiations over the NRC started. NATO was interested in establishing the NRC for two reasons. Firstly, Russia was a useful partner in the fight against terrorism. Secondly, the alliance had decided to conduct a new round of enlargement – and just as in the case of the previous enlargement – NATO hope to make the process more suitable for Russia by offering the new cooperation framework. Russia agreed to cooperate with NATO and started negotiations over the NRC, because it wanted to reconcile the West with its war in Chechnya and enhance economic ties with the NATO member states. Furthermore, it was promised that the NRC would abolish all the main shortcomings that the PJC had.

The NATO-Russia relations went through ups and downs during the period of 1991-2002. The relations had improved compared with the Cold War period, nevertheless no strategic partnership developed between the two. This research measures their relations in terms of trust, commitment to bilateral agreements and concern for each other's demands and well-being.

The tendency of mistrust is visible on both sides. Russia feared that the enlargement process would impose a strategic threat and demanded an agreement, which would forbid NATO to place their military, conventional- or nuclear arms on the soil of the new member states. NATO was suspicious towards Russia as well. For instance, it proceeded with the enlargement process partly due to fear that Russia would change its course and start imposing a threat to the region. NATO also launched an air campaign in Kosovo without consenting Russia believing the latter would betray the plan to Serbians.

NATO and Russia faced two problems when keeping their commitments to each other. Firstly, the agreements that regulated the relations were very general and therefore open for interpretations. It meant that both interpreted them as they liked. For instance, when Russia agreed to sign the NATO-Russia Founding Act that established the PJC, he thought to obtain a decision-making right in the PJC. However, it came out that NATO members interpreted the agreement differently, so Russia did not obtain the right. Secondly, the principles of the agreements were often violated. This could be best illustrated by the NATO's actions in Kosovo and Russia's in the Chechen Republic.

NATO had an upper-hand in the NATO-Russia relations. Therefore, the alliance did not often find necessary to take into account Russia's positions and demands. It was seen during the negotiations over the enlargement process and cooperation frameworks. NATO stood firm during the negotiations and did not stand back from its original positions, while Russia had to give up its main positions. When Russia did not want to agree with NATO's terms, then because its superiority, the alliance could use other measures (like economic incentives) to make Russia change its mind.

NATO and Russia's concern about each other's well-being is small and is mostly related to their interests. The NATO members hoped for more democratic and stable Russia and therefore helping the latter with reforms and by investments. The decision was not made that much because of the concern about Russia, but for the sake of its own security: the more stable and democratic Russia is, the less dangerous it is for the alliance. The level of concern that Russia had about the alliance fate is questionable. The main reason Russia cooperated with NATO was because it feared of becoming isolated from areas of core concern and interest, especially in Europe. The fact that Russia was hoping to replace the NATO-centered security system with an OSCE-centered one, illustrates best that Russia was not worried about the alliance fate, but rather hoped it would disband.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Oliver Mõru** (sünnikuupäev: 24.09.1991)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

**bakalaureusetöö „ NATO-Venemaa koostööformaaside loomisest aastatel
1991-2002 “,**

mille juhendaja on dotsent Vahur Made,

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus 25. mai 2015.