

Gary Dagorn

Natos utvidgning i Östeuropa – så gick den till

Ur *Le Monde*, 12 mars 2022

Introduktion

Putin har länge (alltsedan 2007) hävdats att väst (med USA i spetsen) begick ett löftesbrott när Nato från och med 1999 utvidgades med nya medlemmar. Han syftade då på samtal som hölls mellan Gorbatsjov och den amerikanske utrikesministern Baker i februari 1990, och där Baker hade lovat att Nato inte skulle utvidgas ”en tum” österut. Putins version har ända fram till våra dagar upprepats av delar av vänstern i både Sverige och utomlands.¹

Men den tolkningen har ifrågasatts av historiker, som bl a menat att det är en överförenkling att reducera historien till detta. Verkligheten är mycket mer komplicerad än så.

Några milstolpar i denna historiska process:

Det är riktigt att Baker och även en del andra västledare (bl a tyske förbundskanslern Helmut Kohl) i samtal med Gorbatsjov hade lovat att Nato inte skulle utvidgas. Dessa diskussioner rörde främst återföreningen mellan Västtyskland och Östtyskland (där Moskva till slut gick med på att hela Tyskland skulle få bli medlem i Nato).

President Bush förklarade dock att han var emot att begränsa USA:s handlingsfrihet genom att sluta en överenskommelse som innebar att man lovade avstå från Nato-utvidgning i framtiden och kritiserade Baker för att denne hade förespeglat något sådant i samtalen med Gorbatsjov.

Något avtal som slog fast att Nato inte skulle utvidgas i framtiden slöts heller inte.² Inget tyder heller på att Gorbatsjov skulle ha krävt det.

Lägg märke till att dessa samtal hölls *innan* Warszawa-pakten och Sovjet bröt samman (i slutet av 1991) – vilket radikalt förändrade den geopolitiska situationen.

Frågan om Nato-utvidgning restes på nytt 1993, bl a beroende på att flera f d satellitstater till Sovjet visade intresse för detta. Och 1994 slog Clinton offentligt fast att ingen utomstående hade rätt att lägga sig i Natos utvidgning. Jeltsin protesterade och menade att detta stred mot *andan* i det avtal som slutits hösten 1990, men varken han eller företrädaren Gorbatsjov hävdade att det skett ett löftesbrott, och i det undertecknade avtalet stod inget om Nato-utvidgning.

Det finns nu ett gediget arbete som i detalj studerar hur Nato-utvidgningen gick till, *No One Inch* av historikern Mary Emily Sarotte (2022). Denna bok har fått mycket positiva recensioner och refererats i såväl historiska media som dagspress (även svensk)³. Vi har på Marxistarkivet redan publicerat en mycket läsvärd recension av denna bok, se [”En bro för mycket” – NATO efter muren.](#)

Föreliggande artikel utgår inte från Sarottes arbete, men den ger inte desto mindre en kortfattad men läsvärd framställning av denna historia. Den kompletterar också på flera sätt den ovannämnda recensionen.

Undertecknad har tillfogat noter och Lästips (efter artikeln).

Martin F

¹ Text *Proletären*: [Vem är det som ljuger?](#)

² Putin medger faktiskt själv detta, se artikeln nedan.

³ Se artikeln ”På den tiden ville även Ryssland gå med i Nato” i *Aftonbladet* 25/4 2022

Långt ifrån att vara den provokation Vladimir Putin talar om för att rättfärdiga invasionen skedde Natos utvidgning österut inte utan hänsynstagande till Rysslands intressen.

Nato bildades under kalla kriget och konfronterades länge med sin kommunistiske motståndare. När Sovjetunionen och Warszawapakten 1991 upplöstes stod organisationen plötsligt utan fiende.

Åren efteråt överlevde Atlantalliansen med möda och letade länge efter en ny uppgift. Utvidgningen till Central- och Östeuropa, samt det hot som den internationella terrorismen utgjorde efter 11 september 2001, gjorde det i varje fall delvis möjligt att rättfärdiga att organisationen skulle bestå. Men den isolationism, som USA gick in i under Donald Trumps tid som president, och som hans efterträdare Joe Biden inte helt korrigerat, och landets oro för Kinas ambitioner i zonen Indiska Oceanen-Stilla havet har de senaste åren minskat Natos existensberättigande och stärkt tanken på ett europeiskt försvar.

Efter att Frankrikes president Emmanuel Macron 2019 betecknat Nato som "hjärndött" skulle den ryska invasionen av Ukraina den 24 februari på nytt svetsa samman alliansen. För att rättfärdiga först de ökade hoten och sedan attacken på grannlandet har Rysslands president Vladimir Putin ständigt talat om det "svek" som han utsatts för när Nato mellan 1997 och 2004, efter sovjetimperiets fall, tog stegen in i Östeuropa.

1991-1993: Östländerna knackar på Natos port, ingen öppnar

När Sovjetunionen politiskt upplöstes 1991 vände sig flera tidigare medlemmar av Warszawapakten till Nato för militära säkerhetsgarantier, framför allt gentemot Moskva. Nära 50 år av sovjetisk dominans hade gjort invånarna i Östeuropa djupt mistroga gentemot ryska avsikter, trots att Boris Jeltsin i Moskva gjort upp med vad som återstod av kommunismen. Men den nya regimen saknade heller inte ambitioner om att ha något att säga till om beträffande framtiden för "sina" tidigare satelliter och de gamla sovjetrepublikerna.

1991 bildade Jeltsin **Oberoende staters samväld** (förkortat **OSS**), en mellanstatlig organisation med ambitioner att skapa en ekonomisk, politisk och militär gemenskap mellan de stater som nyligen uppstått ur det som varit Sovjetunionen. Tio av dem blev medlemmar, efter påtryckningar av Moskva. Däremot tackade Turkmenistan och Ukraina nej. Men denna integration skulle långsamt haverera på grund av Moskvas oerhörda politiska tyngd, där de svagaste länderna saknade allt manöverutrymme. Till den grad att några av dem bildade egna allianser, som Organisationen för Demokrati och Utveckling, som bildades 1997 av Georgien, Ukraina, Azerbajdzjan och Moldavien (senare också Uzbekistan).

Det var i samband med det som flera tidigare europeiska satelliter till Moskva knackade på Natos port, som man såg som ett sätt att undkomma den ryska övervakningen. Detta blev än mer aktualiserat sedan Moskva 1992 inte tvekat att agera militärt för att försvara ryskspråkiga, vilket skedde i utbrytarregionen Transnistrien i Moldavien.

Ryssland såg inte med blida ögon på denna frigörelse och lät också Väst få veta det. Det ledde till att man där redan från början bromsade dessa staters vilja att få gå med i Nato. I slutet av december 1991 bildade Nato i stället Nordatlantiska samarbetsrådet [NACC], ett dialogforum som, till de berörda ländernas stora besvikelse, inte gav några garantier om militärt stöd.

Hade Väst lovat Ryssland att Nato inte skulle utvidgas österut?

Det är en av de centrala frågorna i den gradvisa försämringen av relationerna mellan ryska och västliga ledare. Sedan 1990-talet har ryssarna regelbundet anklagat de senare för att ha svikit sina ursprungliga utfästelser. "De ljög för oss vid upprepade tillfällen, de gick bakom vår rygg, de ställde oss inför fullbordat faktum. Det var så det gick till när Nato utvidgades

österut och när man installerade militär infrastruktur vid våra gränser”, sade Vladimir Putin den 18 mars 2014 efter att ha återtagit Krim från den ukrainska grannen.

Den ryske presidenten grundade sig på de många löften amerikanska, brittiska, franska och tyska ledare gett till Michail Gorbatsjov 1990, då intensiva diplomatiska förhandlingar pågick om villkoren för den tyska återföreningen. ”Inget hade nedtecknats på papper. Det var ett misstag av Gorbatsjov. I politiken måste man ha allt skriftligt, även om också skriftliga garantier ofta kränks”, sade Vladimir Putin när han 2015 intervjuades av den amerikanske filmregissören Oliver Stone. ”Gorbatsjov diskuterade bara med dem och ansåg att det räckte med deras ord.”⁴

Mellan februari och maj 1990 hade Michail Gorbatsjov mycket riktigt fått försäkringar om att ”Nato inte skulle utvidga sig en enda tum österut”. I synnerhet av USA:s utrikesminister James Baker. Helmut Kohl, Margaret Thatcher och George Bush, d.ä., hade också försökt lugna Gorbatsjov med tal om att Nato inte skulle gå längre än till det återförenade Tyskland. Detta finns redovisat i *National Security Archive* vid University George Washington och baserar sig på åtskilliga dokument som inte längre är hemligstämplade.

Vladimir Putins version har många gånger kritiserats av medlemmar av Nato, som säger att det läge som rått 1990 inte gjorde det 1991. Västs löften hade skett 1990 när Sovjetunionen och dess satelliter fortfarande var knutna till Warszawapakten, vilket gjorde en utvidgning av Nato till något otänkbart. Händelserna 1991 hade förändrat situationen: Sovjetunionens sammanbrott hade på nio månader lett till uppkomsten av 15 nya suveräna stater. De sovjetiska gränserna, som Väst ett år tidigare inte velat röra, var inte längre de samma: i enlighet med internationell rätt tillhörde de inte längre Sovjetunionen, utan enbart Ryska federationen. Inget löfte hade således någonsin getts beträffande länder som Polen, Tjeckien och Ungern. En slutsats som har stöd av många historiker och experter på frågan.

Michail Gorbatsjov själv har stött den tolkningen av händelserna. I en intervju med *Russia Beyond* [Russiskaja Gazeta] 2014, ett statligt mediaorgan finansierat av den ryska regeringen, fick han frågan varför han inte krävt att amerikanerna skulle omsätta sina löften i ett bindande avtal svarade Sovjetunionens siste ledare:

Frågan om ”Nato-utvidgning” diskuterades inte alls och togs inte upp under de här åren.⁵ Jag säger det med fullt ansvar. Inte ett enda östeuropeiskt land tog upp frågan, inte ens sedan Warszawa-pakten upphörde att existera 1991. Västledarna tog inte heller upp den. En annan fråga som vi tog upp diskuterades: garantier för att Natos militära infrastruktur inte skulle framflyttas och att ytterligare väpnade styrkor från alliansen inte skulle utplaceras på det territorium som tillhörde dåvarande DDR efter den tyska återföreningen. Bakers uttalande ... gjordes i det sammanhanget. Kohl och [tyske vicekanslern H Hans-Dietrich] Genscher talade om det. Allt som gick och behövde göras för att precisera de politiska löfterna gjordes. Och utfördes.⁶

⁴ I själva verket skulle USA knappast skrivit under ett sådant avtal, vilket framgår av att Bush blev irriterad på Baker för att han sagt att Nato inte skulle utvidgas ”en tum” (se [Fred Kaplan: ”En bro för mycket” – NATO efter muren](#)). Men om Gorbatsjov försökt och blivit avvisad på denna punkt, då skulle det i alla fall redan från början stått klart att USA inte var berett att avge ett sådant löfte.

För övrigt bör påpekas att det finns en person som gjort sig skyldig till avtalsbrott, nämligen Putin själv. Det gäller *Budapestuppgörelsen* från december 1994, där Ukraina, Belarus och Kazakstan lämnade ifrån sig alla sina kärnvapenstridsspetsar, mot ett löfte om att Ryssland skulle respektera deras ”självständighet, suveränitet och existerande gränser” och ”avhålla sig från hot om eller användande av våld” mot dem. Annekteringen av Krim-halvön 2014 är ett flagrant exempel på det. Se (Wikipedia) [Budapestuppgörelsen](#).

⁵ Gorbatsjovs påstående att man inte ens diskuterade Natos utvidgning är felaktigt. Som E M Sarotte visat i sin bok *Not one Inch* (bl a med användning av Gorbatsjovs egna anteckningar), så diskuterades Nato-frågan både vad gäller specifikt (och främst) Tyskland och mer allmänt framtidens Östeuropa.

⁶ Hela Gorbatsjov-intervjun: [I am against all walls](#). Att man inte hade slutit ett regelrätt bindande avtal, det är alla överens om.

En episod kan emellertid kasta ljus över varför Boris Jeltsins regering kom att känna sig lurad. Den 22 oktober 1993 hade USA:s utrikesminister Warren Christopher ett 45 minuter långt samtal med Boris Jeltsin för att presentera president Bill Clintons idé om ett Partnerskap för fred. Förslaget innehöll tanken på att Ryssland skulle ingå i processen. ”Det finns inga planer på att ignorera eller utesluta Ryssland från att fullt ut medverka till Europas framtida säkerhet”, sade utrikesminister Christopher.⁷

I två år hade Boris Jeltsin försökt få Väst att erkänna hans land som stormakt. Nu tilltalades han av principen, men avbröt för att försäkra sig om att han uppfattat rätt och att det handlade om partnerskap och inte medlemskap, med syftning på Nato. Utrikesminister Christopher svarade: ”Ja, så är det, det kommer inte ens att finnas någon form av lägre ställning”. ”Det är en lysande idé, ett genidrag!”, utropade Boris Jeltsin, och gav uttryck för sin lättnad och nämnde då uttryckligen motsättningarna om Nato. Den ryske presidenten hade det inrikespolitiskt besvärligt med konservativa kretsar och var i behov av att kunna visa upp ett ”partnerskap” med amerikanerna för att kunna behålla makten.

Från partnerskap för fred till utvidgning av Nato

Under ett officiellt besök i Ryssland i januari 1994 berättade Bill Clinton för Boris Jeltsin att Nato ”var klart inriktat på en utvidgning”, men försökte samtidigt blidka honom genom att tillägga att Partnerskapet för fred var vad hans administration satte i främsta rummet. Ett löfte som han upprepade i samband med en privat lunch den 27 september 1994.⁸

Partnerskapet för fred bildades 1994. Trettiofyra länder i Europa och Asien, bland annat Ryssland, anslöt sig och syftet var bilateralt militärt samarbete mellan signatärnationerna och Nato. Men det motsvarade inte förväntningarna hos de tidigare satelliterna till Moskva, som Polen, Tjeckien och Ungern, som i februari 1991 bildat Visegradgruppen, och nu med eftertryck krävde att få bli medlemmar av Nato. Den ryska militära interventionen i Tjetjenien (1994-1996) hade bara gjort dem än mer motiverade. Efter att till att börja med varit avvisande skulle Clinton-administrationen sakta men säkert ändra åsikt.

Representanter för Nato började tala alltmer klartext och i ett uppseendeväckande tal på toppmötet i Budapest den 6 december 1994 anklagade Boris Jeltsin sin amerikanske kollega för att vara ute efter att dela upp Europa. ”Varför sår ni frön till misstro?”, frågade han de 16 medlemsländerna i Nato.

Dessa ryska varningsord oroadde en del av USA-administrationen, men i slutet av 1994 hade tanken på en utvidgning av Nato nästan helt vunnit över alla i kretsen kring president Clinton.

1994-2004: Med stöd av Clinton och Kohl utvidgas Nato österut

Den första förändringen av tonfallet kom på Natos toppmöte i Bryssel i januari 1994, då man uttryckligen förklarade sig öppen för nya medlemmar. Vid ett besök i Prag i samma veva sade Clinton, i närvaro av premiärministrarna i Tjeckien, Polen, Ungern och Slovakien, att det inte längre handlade om huruvida Nato skulle utvidgas, utan om ”när och hur”. I september 1995

⁷ I den tidigare citerade intervjun med Gorbatsjov säger denne: ”USAs och dess allierades beslut att expandera Nato österut fattades definitivt 1993. Jag kallade det från första början ett stort misstag. Det var definitivt ett brott mot andan i de uttalanden och försäkningar som gavs till oss 1990.” (OBS även här talar han om ”andan”, inte om ett direkt löftesbrott).

⁸ Det hade framkommit att Nato planerade att igångsätta en medlemsprocess för Ungern, Polen och Tjeckien, vilket Clinton försvarade: ”Inget utomstående land har rätt att lägga in sitt veto mot att Nato utvidgar sig”.

Jeltsin å sin sida hänvisade till den vänskapliga anda som rätt tidigare: ”Vi borde ju vara vänner. Europa har fortfarande inte befriat sig självt från arvet efter kalla kriget. Varför så frön av tvivel? Vi är ju inte längre fiender. Vi är partners.” Lägg märke till att inte heller Jeltsin anklagade Clinton för brutna löften. (”Varför är Ryssland så besviket på väst?”, DN 23/1 2022)

angav Nato i en text de förutsättningar som skulle tjäna som bas för förhandlingarna. I texten sades att Nato inte skulle installera kärnvapen på de nya medlemsstaternas territorium, en avsiktsförklaring avsedd att lugna Ryssland.

Nu följde två år av intensiva diskussioner med fem länder innan det första klartecknet kom. Våren 1997 var Bill Clinton, efter att ha sett till att Boris Jeltsin blivit omvald, säker på sin sak. Tillsammans med sin ryske kollega hade han precis undertecknat ”det grundläggande aktstycket”, ett första avtal mellan Nato och Ryssland tänkt att starta om samarbetet mellan de båda parterna. USA:s president tillkännagav nu att Polen, Tjeckien och Ungern skulle bli medlemmar och vid toppmötet i Madrid en månad senare officiellt inbjudas att ansluta sig till Nato. Ett ögonblick som ”i historieböckerna kommer att markera slutet på världsordningen från Jaltakonferensen”, sade Polens premiärminister Włodzimierz Cimoszewicz. Tjeckiens premiärminister Vaclav Klaus betecknade inbjudan som ”kröningen av den förändringsprocess som inleddes i november 1989”. I Ungern godkändes anslutningen till Nato med 85,3 procent ja-röster vid en folkomröstning på hösten 1997.

I Ryssland var man inte lika entusiastisk. Strax efter tillkännagivandet kritiserade landets utrikesminister Jevgenij Primakov vad han betecknade som ”ett stort misstag, kanske det största efter andra världskriget”.

Denna första utvidgning kändes som ett bakslag för ryssarna. Boris Jeltsins otaliga försök att få Bill Clinton på andra tankar hade ingen inverkan. Men även den ryske presidenten insåg att processen inte gick att hejda, i varje fall inte för en del länder som Polen som uppvisat en konstant vilja att knytas till Väst.⁹ Och 1993 hade den polske premiärministern också lyckats få Boris Jeltsin att skriva under en gemensam kommuniké, där det hette att ett polskt medlemskap i Nato ”inte stred mot andra staters intressen, inklusive Rysslands”.¹⁰

De ryska proteserna väckte ändå en viss oro bland diplomater i väst, där meningarna var delade rörande det lämpliga i att låta Nato utvidgas ytterligare österut. Detta trots de upprepade kraven från de tio länder som på våren 2000 ingick i Vilniusgruppen.

Dit hörde Estland, Lettland och Litauen, kandidater sedan länge. Slovakien, vars ansökan avvisats 1997 för att landet inte uppfyllde vissa krav. Rumänien och Slovenien, som också avvisats 1997 för att inte irritera ryssarna. Bulgarien, Kroatien, Albanien och Makedonien, vars kandidatur stoppats av Grekland på grund av konflikten om vad landet skulle heta.

Diskussioner startade med dessa tio länder, men från Natos sida försökte man fördröja processen så mycket som möjligt. Precis som man gjort 1997 då man avvisat nio av de tolv medlemsansökningarna. Förhandlingarna var klara 2002 och ledde till att ytterligare sju länder (de tre baltiska staterna, Slovakien, Slovenien, Rumänien och Bulgarien) skulle bli medlemmar 2004.

Denna andra utvidgning ledde till nya protester från en del ryska politiker. Viktor Zavarzin, ordförande i Dumans försvarsutskott, uppmanade sin regering att revidera landets försvars-satsningar av fruktan för att Väst skulle ansamla trupper nära ryska gränsen. Något som inte skedde (med undantag för att fyra belgiska F-16 stridsflygplan utplacerades 2004). Kreml

⁹ När Jeltsin under 1993 hade fått klart för sig att bl a Polen ville gå med i Nato, skrev han ett brev till Clinton, där han sade att en ytterligare utvidgning av Nato österut efter Östtyskland skulle ”bryta andan i 1990 års avtal”. (”Gamla löften spökar mellan öst och väst”, *GP* 4/2 2022). Jeltsin syftar på avtalet som slöts i september 1990, där inget nämndes om någon Nato-utvidgning. Därför hänvisar han till avtalets ”anda”.

¹⁰ Detta uttalande, där Jeltsin gav klartecken för Polen att söka Nato-medlemskap, undertecknades 24 augusti. Dagen efter ville Jeltsin ta tillbaka det, men på frågan om Jeltsin ansåg att ”Polen var ett suveränt land” svarade Jeltsin ”Ja”. Walesa sade då att Polen ”som ett suveränt land” skulle gå med i Nato och att det offentliga uttalandet skulle förhindra en konflikt i framtiden. Jeltsin gav med sig och bekräftade sina ord om Polens Nato-medlemskap. Om detta, se Sarotte, a.a. s 164.

hade däremot aldrig varit någon bestämd motståndare till den nya utvidgningen och bagatelliserade att de baltiska staterna gått med i Nato. Två år tidigare hade Vladimir Putin för övrigt satt att det inte var någon ”tragedi” om de baltiska staterna gick med i Nato.

Ukraina: en utdragen process

Fallet Ukraina var annorlunda. En kandidatur för detta ryska ”broderland”, självständigt sedan 1991, hade flera gånger avvisats av en del medlemmar av Nato av oro för att för gott reta upp ryssarna. Vid toppmötet i Bukarest 2008 föreslog USA:s president George W Bush de övriga medlemsländerna att officiellt uppmana Ukraina och Georgien att söka medlemskap. Något som Frankrike och Tyskland lade in sitt veto mot.

I slutkommunikén hette det ändå att dessa båda länder kunde bli medlemmar av Nato i framtiden och att intensiva förberedelser skulle påbörjas. Trots att Ukrainas konstitution förbjöd utplacering av utländska trupper på sitt territorium fick nyheten Vladimir Putin att gå i taket. ”Men vad är Ukraina? Inte ens en stat!”, utbrast han vid mötet i rådet mellan Ryssland och Nato.¹¹ ”En del av territoriet är Centraleuropa, resten, huvuddelen, är det vi som har gett dem!”

Den ryske presidenten varskodde sina europeiska och amerikanska parterna att om Ukraina blev medlem i Nato skulle det upphöra att existera i sin nuvarande form, en syftning på Krim, den halvö i söder som Ukraina fått av Nikita Chrusjtjov 1954. Krim var till stor del befolkad av rysktalande motståndare till ett närmande till väst, men framför allt står halvön för en strategisk tillgång till Svarta havet för ryssarna via örlogshamnen Sevastopol.

Ryssarnas militära intervention i Georgien 2008 blev Vladimir Putins första styrkedemonstration och skulle rejält kyla ner alla västliga ambitioner att fortsätta diskussionerna med ukrainarna. Den illegala annekteringen av Krim 2014 och det ryska stödet till utbrytarna i Donbas skulle sedan helt begrava alla ukrainska förhoppningar om att bli medlem i Nato.

Lästips

Dokument:

[Michail Gorbatjov och James Baker om Natos utvidgning](#)

[Record of conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker in Moscow](#)
[NATO Expansion: What Gorbachev Heard – Declassified documents](#)

[Sju myter och fakta om den nuvarande konflikten mellan Ryssland och Ukraina](#) (Europeiska kommissionen)

Om M E Sarottes bok *Not One Inch*:

[Fred Kaplan: ”En bro för mycket” – NATO efter muren](#) (Recension)

Video:

Intressant och klagörande är följande föreläsning, där Mary Emily Sarotte diskuterar sin bok. Föreläsningen organiserades av *Kyiv School of Economics (KSE)* 24/3 2022:

<https://www.youtube.com/watch?v=aHj0K9PofCw>



¹¹ Att Ukraina saknar existensberättigande skulle hädanefter Putin ständigt betona, se t ex hans artikel från juli 2021, som förebådar invasionen av Ukraina: [Om den historiska enheten mellan ryssar och ukrainare](#)