

Joshua R. Itzkowitz Shifrinson \*

## Avtal eller inget avtal? Slutet på kalla kriget och USA:s erbjudande om att begränsa NATOs utvidgning

Ur *International Security*, volym 40, nr 4, våren 2016, s. 7-44 (MIT Press)

Översättning: Pär Salander

[ Frågan om hur Nato-utvidgningen gick till är en stridsfråga bland statsvetare och historiker. Shifrinson ger ett viktigt bidrag till den debatten, men hans ståndpunkter är inte allmänt vedertagna. Efter artikeln har undertecknad lagt till *Lästips*, med andra texter, dokument m m som belyser Nato-utvidgningen från olika vinklingar. / MF ]

Under förhandlingarna om tysk återförening 1990, lovade USA då Sovjetunionen att NATO inte skulle utvidgas till Östeuropa? Svaret beror på vem man frågar. Ryska ledare sedan mitten av 1990-talet har hävdade att USA brutit ett löfte om att Nato inte skulle utvidgas till Östeuropa efter tysk återförening. På senare tid har de hävdade att ryska aktioner under det rysk-georgiska kriget 2008 och i Ukraina delvis var svar på det brutna icke-utvidgningsavtalet.<sup>1</sup> Många amerikanska och allierade beslutsfattare och förståsigpåare menar dock att ryska påståenden om ett icke-utvidgningsavtal snarare används som en förevändning för rysk äventyrlighet. Enligt det perspektivet lovade USA aldrig att begränsa Natos utvidgning, och Nato själv förklarade 2014: ”Inget sådant löfte gjordes, och inga bevis för att stödja Rysslands påståenden har någonsin tagits fram.”<sup>2</sup> Efter kalla kriget överskuggas de amerikansk-ryska relationerna således av olika ståndpunkter kring hur förbindelserna mellan USA och Sovjet gestaltade sig i slutet av det kalla kriget.<sup>3</sup>

Västerländska forskare är på samma sätt splittrade i frågan om vad USA erbjöd Sovjetunionen 1990. Med utgångspunkt i offentliga uttalanden och memoarer från västerländska och sovjetiska ledare hävdade vissa forskare på 1990-talet att Natos utvidgning österut stred mot vad Michael MccGwire kallade ”toppnivågarantier” mot Natos utvidgning.<sup>4</sup> På senare tid har

\* Joshua R. Itzkowitz Shifrinson är Assistant Professor vid Department of International Affairs vid George Bush School of Government, Texas A&M University.

<sup>1</sup> Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era* (New York: Columbia University Press, 2002), s. 3–6; Kenneth N. Waltz, ”Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), s. 22; David Herszenhorn, ”Away from Shadow of Diplomacy in Geneva, Putin Puts on a Show of His Own”, *New York Times*, 17 april 2014; ”Direct Line with Vladimir Putin”, 17 april 2014, *President of Russia* website, <http://eng.kremlin.ru/news/7034>; Vladimir Putin, ”Address by President of the Russian Federation”, 18 mars 2014, *President of Russia* website, <http://eng.kremlin.ru/news/6889>; and ”Interview by the Russian Foreign Minister, Sergey Lavrov, in a Special Edition of the Programme ‘Voskresny vecher s Vladimirom Solovyovim’” (Moscow: Russian Ministry of Foreign Affairs, April 11, 2014), [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/FD8AF549D728FB9844257CBB002BEDD4](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/FD8AF549D728FB9844257CBB002BEDD4).

<sup>2</sup> NATO, ”Russia’s Accusations—Setting the Record Straight”, faktablad (Brussels: NATO, July 2014), [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2014\\_07/20140716\\_140716-Factsheet\\_Russia\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014_07/20140716_140716-Factsheet_Russia_en.pdf). Se även Steven Pifer, ”Did NATO Promise Not to Enlarge? Gorbachev Says ‘No,’” *Brookings Up Front* blog, 6 november 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/11/06-nato-no-promise-enlarge-gorbachev-pifer>; Chris Miller, ”Russia’s NATO Expansion Myth”, *Cicero Magazine*, 28 maj 2014, <http://ciceromagazine.com/opinion/russias-nato-expansion-myth/>; and Michael Ruhle, ”NATO Enlargement and Russia: Myths and Realities”, *NATO Review*, 2014, <http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Nato-enlargement-Russia/EN/index.htm>.

<sup>3</sup> Joshua R. Itzkowitz Shifrinson, ”Put It in Writing: How the West Broke Its Promise to Moscow”, *Foreign Affairs*, 29 oktober 2014, <http://www.foreignaffairs.com/articles/142310/joshua-r-itzkowitz-shifrinson/put-it-in-writing>.

<sup>4</sup> Michael MccGwire, ”NATO Expansion: ‘A Policy Error of Historic Importance’”, *Review of International Studies*, Vol. 24, No. 1 (januari 1998), s. 26.

dock tillgång till avklassificerat arkivmaterial fått de flesta forskare att hålla med historikern Mary Sarotte, som skriver att ”i motsats till ryska påståenden, så fick aldrig Gorbatsjov väst att lova att det skulle frysa Natos gränser”.<sup>5</sup> Trots det är aktuella studier uppdelade i två skolor om processen och konsekvenserna av 1990 års återföreningsförhandlingar för Natos framtid. En skola håller i stort sett med amerikanska beslutsfattare om att – som Mark Kramer hävdar – NATO:s utvidgning till Östeuropa ”aldrig kom upp under förhandlingarna”.<sup>6</sup> Som ett resultat av detta är ryska anklagelser om ett brutet icke-utvidgningslöfte ”falsa”.<sup>7</sup> En annan skola hävdar däremot att ett NATO-erbjudande om icke-utvidgning som kan ha gällt Östeuropa diskuterades kort i samtal mellan amerikanska, västtyska och sovjetiska ledare i februari 1990. Detta icke-utvidgningsförslag drogs snabbt tillbaka, men med tanke på februarimötena kan ryska klagomål inte helt avfärdas: USA och Sovjetunionen slöt aldrig en överenskommelse mot Natos utvidgning, men sovjetiska ledare kan ha trott något annat.<sup>8</sup>

För att lösa frågan om huruvida Förenta staterna förde fram ett NATO-löfte om icke-utvidgning krävs en analys av riktningen och motiven för USA:s politik gentemot Sovjetunionen 1990. Med tanke både på USA:s dominans inom NATO och dess påtagliga inflytande i frågan om den tyska återföreningen 1990, måste man förstå logiken bakom USA:s agerande vid den tidpunkten för att kunna avgöra om de ryska anklagelserna är berättigade.<sup>9</sup> I den processen kan en analys av USA:s tidigare politik skapa förståelse för USA och NATOs nuvarande politik, men också för internationell relationsteori och diplomatisk historia. Till exempel så kan utredande om de ryska anklagelserna om USAs svek är korrekta hjälpa oss att förklara huruvida de ryska krigiska aktiviteterna i Georgien, Ukraina och på andra håll i Europa delvis är ett svar på Natos utvidgning efter kalla kriget, eller ett försök att förändra status quo i Europa.<sup>10</sup> Sedan slutet av 2000-talet har många västerländska beslutsfattare och förståsigpåare hänfört ryska handlingar till en revisionistisk utrikespolitik.<sup>11</sup> Från det

<sup>5</sup> Mary Elise Sarotte, ”A Broken Promise? What the West Really Told Moscow about NATO Expansion”, *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5 (september/oktober 2014), s. 96.

<sup>6</sup> Mark Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, *Washington Q*

<sup>7</sup> Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 55.

<sup>8</sup> Mary Elise Sarotte, ”Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990”, *Diplomatic History*, Vol. 34, No. 1 (januari 2010), s. 119–140; Sarotte, ”A Broken Promise?”; Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, rev. ed. (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014), s. 219–229; Thomas Blanton, ”U.S. Policy and the Revolutions of 1989”, i Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton, och Vladimir Zubok, eds., *Masterpieces of History: The Peaceful End of the Cold War in Eastern Europe, 1989* (Budapest: Central European University Press, 2010), s. 93–95; Alexander Von Plato, *The End of the Cold War? Bush, Kohl, Gorbachev, and the Reunification of Germany*, trans. Edith Burley (New York: Palgrave Macmillan, 2015), s. 184; och Kristina Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting? The ‘NATO Enlargement Question’ in the Triangular Bonn-Washington-Moscow Diplomacy of 1990–1991”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 14, No. 4 (oktober 2012), s. 24, 48–50.

<sup>9</sup> Förenta staterna skapade inte tysk återförening, men de spelade en dominerande roll för att säkerställa att återföreningen gick framåt trots en internationell opposition men också för att fastställa villkoren för återföreningen. Se Alexander Moens, ”American Diplomacy and German Unification”, *Survival*, vol. 33, nr. 6 (november/december 1991), s. 531–545.

<sup>10</sup> John J. Mearsheimer, ”Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin”, *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5 (oktober 2014), s. 77–89; och Michael McFaul, ”Moscow’s Choice”, *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 6 (december 2014), s. 167–171.

<sup>11</sup> Daniel J. Fried, vittnesmål inför Senatens utrikesutskott, *Protocols to the North Atlantic Treaty of 1949 on the Accession of the Republic of Albania and the Republic of Croatia*, 110th Cong., 2nd sess., 2008, S. Hrg. 110-507, s. 6–14; David J. Kramer, vittnesmål inför Senatens utrikesutskott, *Hearing on Ukraine—Countering Russian Intervention and Supporting a Democratic State*, 113th Cong., 2nd sess., 2014, S. Hrg. 113-602, s. 58–60; John Herbst, vittnesmål inför Senatens utrikesutskott, *Hearing on U.S. Policy in Ukraine: Countering Russia and Driving Reform*, 114th Cong., 1st sess., 2015, S. Hrg. 114-77, s. 51–54; och Stephen Sestanovich, ”Could It Have Been Otherwise?” *American Interest*, Vol. 10, No. 5 (april 2015), <http://www.the-american->

perspektivet är ryska anklagelser mot NATO missvisande; ryska aktioner i och runt det forna Sovjetunionen representerar då ett västerländskt misslyckande med att stoppa rysk äventyrlighet; och bara en bestämd västerländsk reaktion kan då hålla framtida ryska hot i schack. Som Anne Applebaum hävdar var västvärldens kardinalmisstag att ”underskatta Rysslands revanschistiska, revisionistiska, störande potential”.<sup>12</sup> Omvänt innebär bevis för att ryska anklagelser inte är påhitt att Rysslands agerande kan hänföras till känslor av osäkerhet och verkliga oro för att västvärlden är en opålitlig partner. Kraftfulla åtgärder för att avskräcka ryska aggressioner som utplacering av trupp och sanktioner kommer då bara att öka Rysslands känsla av isolering och svek.<sup>13</sup>

En undersökning av detta fall är också användbar för internationell relationsteori och diplomatisk historia. Sedan slutet av det kalla kriget har analytiker behandlat amerikansk-sovjetiska förhandlingarna om tysk återförening och NATOs fortsatta varande efter kalla kriget som ett lysande exempel på hur stormakter kan övervinna tidigare rivaliteter och hitta sätt att samarbeta.<sup>14</sup> Även om samarbetsberättelsen utmanas i takt med att forskare får ökad tillgång till väst- och östblockets primära källor, så påverkar den i alla fall politiken, teorier om internationella relationer och historiografiska områden.<sup>15</sup> Ryska anklagelser om ett brutet löfte om icke-utvidgning väcker därmed grundläggande frågor om karaktären på relationerna USA-Sovjetunionen och USA-Ryssland under och efter det kalla krigets slut. I synnerhet, om USA bröt ett löfte om att inte utvidga Nato, måste forskare ytterligare undersöka drivkrafterna bakom USA:s utrikespolitik i slutet av det kalla kriget och det finns omfattande källor med tydliga diplomatiska uppgörelser.<sup>16</sup> Omvänt, om ryska påståenden om ett NATO-löfte om icke-utvidgning är falskt, och om ryskt beteende på platser som Georgien och Ukraina är menat att häva Europas status quo, måste forskare avgöra varför en part i ett accepterat diplomatiskt avtal kan avvisa det arrangemanget till förmån för en revisionistisk utrikespolitik.

Med utgångspunkt i en bredare tillgång till amerikanskt arkivmaterial än tidigare och med tillämpningen av insikter från internationell relationsteori, fördjupar och utmanar denna artikel kunskapen om ett NATO-löfte om icke-utvidgning genom att spåra utvecklingen av USA:s politik gentemot Sovjetunionen och europeisk säkerhet under 1990-talets diplomati kring återföreningen.<sup>17</sup> I linje med forskning av Sarotte och andra som sympatiserar med

---

[interest.com/2015/04/14/could-it-have-been-otherwise/](http://interest.com/2015/04/14/could-it-have-been-otherwise/).

<sup>12</sup> Anne Applebaum, ”Don’t Accept Putin’s Version of History”, *Slate*, 17 oktober 2014,

[http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/foreigners/2014/10/nato\\_and\\_eu\\_expansion\\_didn\\_t\\_provoke\\_vladimir\\_putin\\_american\\_triumphalism.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2014/10/nato_and_eu_expansion_didn_t_provoke_vladimir_putin_american_triumphalism.html)

<sup>13</sup> Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976), chap. 3.

<sup>14</sup> Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995); G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001), chap. 7; och Andrew O. Bennett, ”Trust Bursting Out All Over: The Soviet Side of German Unification”, i William C. Wohlforth, ed., *Cold War Endgame: Oral History, Analysis, Debates* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2003), s. 175–204.

<sup>15</sup> För kritik av samarbetsberättelsen, se Sarotte, 1989; och Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, ”Falling Giants: Rising States and the Fate of Declining Great Powers”, Texas A&M University, 2016.

<sup>16</sup> G. John Ikenberry, ”Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order”, *International Security*, Vol. 23, No. 3 (Winter 1998/99), s. 43–78.

<sup>17</sup> Tidigare studier förlitar sig starkt på dokument från ryska och europeiska arkiv, avklassificeringar från National Security Archive och Cold War International History Project, dokument offentliggjorda via Freedom of Information Act från State Department och Central Intelligence Agency (CIA) och privata anteckningar från personer som var involverade i 1990 års förhandlingar. Genom att använda dessa dokument har tidigare studier visat att ämnet NATO-expansion kom upp kort i samtal med amerikanska, sovjetiska och västtyska ledare i

ryska påståenden visar jag att trots avsaknaden av en formell överenskommelse, tog USA upp frågan om Natos utvidgning med Sovjetunionen under 1990 års förhandlingar. I motsats till vad forskare som är sympatiska till de ryska påståendena menar, så hävdar jag att ämnet NATO-utvidgning var mer än bara en aspekt av förhandlingarna i februari 1990. Nytt arkivmaterial tyder nämligen på att amerikanerna vid upprepade tillfällen erbjöd Sovjet informella försäkringar – en vanlig diplomatisk praxis — mot NATO-utvidgning under samtalen om tysk återförening under våren, sommaren och hösten 1990. Centralt i denna ansträngning var en rad förhandlingspropåer genom vilka George H.W. Bush-administrationen antydde att Europas ordning efter kalla kriget skulle vara acceptabel för både Washington och Moskva: Nato skulle stanna på plats och Europas säkerhetsordning skulle omfatta Sovjetunionen.<sup>18</sup> Sammantaget visar detta på att ryska ledare i huvudsak är korrekta när de hävdar att USA:s ansträngningar att utvidga Nato sedan 1990-talet strider mot ”andan” i 1990 års förhandlingar: Natos utvidgning oimintetgjorde de försäkringar som gavs till Sovjetunionen 1990.<sup>19</sup>

Till skillnad från vad sovjetiska ledare fick höra 1990, kan jag presentera nya bevis som tyder på att USA använde garantier mot NATO-utvidgning för att utnyttja sovjetiska svagheter och förstärka USA:s position i Europa efter det kalla kriget. För att göra det antog USA en inriktning för att få fria händer i Europa efter den tyska återföreningen – vilket gjorde det möjligt för dem att bestämma om och hur man skulle utöka den egna närvaron på kontinenten – samtidigt som man sade till de sovjetiska ledarna att Sovjets intressen skulle respekteras. Enkelt uttryckt så lanserade Förenta staterna ett stort samarbetsprojekt i efterkrigstidens Europa i diskussioner med Sovjet 1990, samtidigt som man hade en strategi för egen dominans. Även om det fortfarande är oklart om och varför de sovjetiska ledare trodde på USA:s förslag, så hjälper denna tvådelade strategi till att förklara hur Förenta staterna utnyttjade återföreningsfrågan för att förverkliga sitt företräde i Europa efter det kalla kriget.<sup>20</sup> I förlängningen kan tvisten mellan USA och Ryssland om NATO:s utvidgning i mindre utsträckning vara en produkt av sovjetisk/rysk förvrängning eller feltolkning av vad som hände 1990, och snarare resultatet av skillnaden mellan det samarbetsprojekt som USA presenterade för Sovjetunionen å ena sidan och USA:s tystare ansträngningar att maximera sin makt i Europa å den andra.

Resten av denna artikel är uppdelad i sex avsnitt. Först granskar jag den amerikansk-ryska tvisten om ett NATO-löfte om icke-utvidgning. I det andra avsnittet lyfter jag fram

---

början av februari 1990, bara för att USA och Västtyskland senare stoppade explicita diskussioner om begränsningar för NATOs framtid i slutet av samma månad. Dokument som George Bush Presidential Library (hädanefter GBPL) har släppt i en sammanställning av avklassificerade dokument sedan slutet av 2000-talet har dock påtagligt bidragit till forskarnas förståelse av USA:s beslutsfattande 1990. Den här artikeln kombinerar alltså resultaten från tidigare studier med nyligen släppta amerikanska regeringsdokument för att undersöka USA:s politik vad avser NATOs expansion och synen på europeisk säkerhet under 1990. Resultaten ger en fullständigare bild av USAs strategi gentemot Sovjetunionen i slutet av det kalla kriget och av ursprunget till de ryska klagomålen om ett brutet NATO icke-expansionslöfte genom att visa att substansen i USA-sovjetiska förhandlingar efter februari 1990 direkt berörde NATOs framtida roll i europeisk säkerhet men också strategiska frågor för Sovjet. Om den tidigare bristen på tillgängliga amerikanska regeringsdokument för perioden 1989–90 på slutet av 2000-talet, se Sarotte, 1989, s.247 not 55. För deras ansträngningar för avklassificering kan jag inte tillräckligt berömma Rachael Altman, Buafe Hollis, Robert Holzweiss, Mckenzie Morse, Zachary Roberts, Simon Staats och Elizabeth Staats vid GBPL.

<sup>18</sup> Se Daniel Deudney and G. John Ikenberry, ”The Unraveling of the Cold War Settlement”, *Survival*, Vol. 51, No. 6 (december 2009), s. 46–54.

<sup>19</sup> Maxim Kórshunov, ”Mikhail Gorbachev: I Am against All Walls”, *Russia behind the Headlines*, 16 oktober 2014, [https://www.rbth.com/international/2014/10/16/mikhail\\_gorbachev\\_i\\_am\\_against\\_all\\_walls\\_40673.html](https://www.rbth.com/international/2014/10/16/mikhail_gorbachev_i_am_against_all_walls_40673.html).

<sup>20</sup> För en diskussion om USA:s ansträngningar att stärka sin position i Europa efter det kalla kriget, se Mary Elise Sarotte, ”Perpetuating U.S. Preeminence: The 1990 Deals to ‘Bribe the Soviets Out’ and Move NATO In”, *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), s. 110–137.

konceptuella och historiska problem med debatten om icke-utvidgningslöfte och föreslår en reviderad ram för att bedöma den ryska hållningen. Med utgångspunkt i amerikanskt arkivmaterial granskar jag sedan förhandlingarna 1990 för att identifiera vad USA erbjöd Sovjetunionen och varför villkoren i denna överenskommelse kunde ha tolkats av Sovjet som att NATO inte skulle utvidgas. Efter det visar jag på att USA vilseledde Sovjetunionen. I ljuset av detta omvärderar jag icke-utvidgningsdebatten i det femte avsnittet. Artikeln avslutas med en diskussion om implikationerna av analysen för USA:s och NATOs politik, för teorin om internationella relationer och det kalla krigets historiografi.

### *Debatten om ett icke-utvidgningslöfte*

Ryska beslutsfattare har i mer än två decennier hävdade att USA under 1990 års förhandlingar om tysk återförening lovade Sovjetunionen att NATO inte skulle utvidgas till Östeuropa.<sup>21</sup> Till exempel kommenterade Rysslands president Boris Jeltsin NATOs förberedelser inför sin första utvidgningsrunda i mitten av 1990-talet i ett brev till president Bill Clinton: ”fördraget om den slutliga uppgörelsen med avseende på Tyskland undertecknades i september 1990 [. . .] utesluter, genom sin innebörd, möjligheten att utvidga Nato-zonen österut.”<sup>22</sup> Den ryske politiska analytikern Sergej Karaganov var ännu tydligare 1995 och hävdade att ”1990 fick vi ganska tydligt höra av väst att upplösning av Warszawapakten och tysk enighet inte skulle leda till Nato-utvidgning”.<sup>23</sup> Under 2000- och 2010-talen gjorde de ryska presidenterna Vladimir Putin och Dmitrij Medvedev liknande påståenden. Till exempel klagade Medvedev på att Ryssland hade fått ”inget av det som vi försäkrades om, nämligen att NATO inte skulle utvidgas oändligt österut och att våra intressen hela tiden skulle respekteras”. Och 2014 förklarade Putin: ”vi blev lovade att efter Tysklands enande, skulle inte NATO spridas österut”.<sup>24</sup> Mer auktoritativt har Mikhail Gorbatsjov upprepade gånger hävdade att Sovjetunionen fick ett icke-utvidgningslöfte. Till exempel argumenterade den före detta sovjetiske ledaren 2008: ”Amerikanerna lovade att NATO inte skulle gå utanför Tysklands gränser efter det kalla kriget” och 2014 klargjorde han att även om Nato-utvidgning kanske inte uttryckligen diskuterades 1990, så förblev utvidgningen ”ett brott mot andan i de uttalanden och försäkringar som gjordes till oss 1990”.<sup>25</sup>

Däremot avvisar en rad före detta amerikanska politiker och förståsigpåare påståenden om ett icke-utvidgningslöfte.<sup>26</sup> Den tidigare utrikesministern James Baker, till exempel, har

<sup>21</sup> Walter B. Slocombe, ”A Crisis of Opportunity: The Clinton Administration and Russia”, i Melvyn P. Lefoer and Jeffrey W. Legro, eds., *In Uncertain Times: American Foreign Policy after the Berlin Wall and 9/11* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2011), s. 86.

<sup>22</sup> Citerat i Luis Tomé, ”Russia and NATO’s Enlargement” (Brussels: NATO, June 2000), s. 14–15.

<sup>23</sup> Citerat i Anatol Lieven, ”Russian Opposition to NATO Expansion”, *World Today*, Vol. 51, No. 10 (oktober 1995), s. 198.

<sup>24</sup> Medvedev citerad i Uwe Klussmann, Matthias Schepp, and Klaus Wiegrefe, ”NATO’s Eastward Expansion: Did the West Break Its Promise to Moscow?” *Der Spiegel*, 26 november 2009, <http://www.spiegel.de/international/world/nato-s-eastward-expansion-did-the-west-break-its-promise-to-moscow-a-663315.html>; och Putin citerad i Herszenhorn, ”Away from Shadow of Diplomacy in Geneva, Putin Puts On a Show of His Own”.

<sup>25</sup> Adrian Blomaeld and Mike Smith, ”Gorbachev: U.S. Could Start New Cold War”, *Telegraph*, 6 maj 2008; och Kórshunov, ”Mikhail Gorbachev”. Gorbatsjovs påståenden har subtilt varierat över tid: även om han konsekvent hävdade att Sovjetunionen fick ett löfte om icke-expansion, har han varit tvetydig över hur explicit frågan diskuterades. Jämför ovanstående med t.ex. Mikhail Gorbachev, *Memoirs* (New York: Doubleday, 1995), s. 529.

<sup>26</sup> Det finns några undantag bland tidigare beslutsfattare. Den tidigare biträdande nationelle säkerhetsrådgivaren Robert Gates, till exempel, hävdade 2000 att ”Gorbatsjov och andra förleddes att tro att [NATO-expansion] inte skulle bli fallet”. Se ”Gates interview, July 23–24, 2000, College Station, Texas” (Charlottesville: George H.W. Bush Oral History Project, Miller Center, University of Virginia, 2011), s. 101, [http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp\\_2000\\_0723\\_gates.pdf](http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp_2000_0723_gates.pdf). På liknande sätt noterade den tidigare

upprepade gånger förnekat att förhandlingarna om den tyska återföreningen inkluderade ett icke-utvidgningslöfte.<sup>27</sup> På liknande sätt hävdade Philip Zelikow, före detta anställd i National Security Council (NSC) 1995 att ”möjligheten att lägga till nya medlemmar till NATO uteslöts inte i den uppgörelse som faktiskt gjordes 1990”.<sup>28</sup> Steven Pifer, som fungerade som biträdande direktör vid utrikesdepartementets sovjetavdelning 1989–90 hävdar likaså att ”västerländska ledare lovade aldrig att inte utvidga Nato”.<sup>29</sup> Och 2014 släppte NATO en rapport som hävdade att ”inget löfte gjordes och inga bevis för att stödja Rysslands påståenden har någonsin producerats”.<sup>30</sup> Många experter inom det utrikespolitiska området har under tiden gjort liknande uttalanden. Anne Applebaum, till exempel, hävdar att ”inga löften bröts” vid Natos utvidgning; James Kirchick har föreslagit att ”Rysslands rop om västerländskt svek är egentligen bara en rökriddå”; och Edward Joseph beskriver 1990 års avtal som ”i bästa fall” tvetydiga ”med hänsyn till NATOs ytterligare utvidgning österut”.<sup>31</sup>

Forskare som granskat 1990 års förhandlingar om återförening av Tyskland accepterar i allmänhet att USA aldrig gick med på att avstå från NATO-utvidgning till Östeuropa.<sup>32</sup> Kramer, till exempel, drar slutsatsen att handlingar ”undergräver uppfattningen att USA eller andra västländer någonsin har lovat att inte utvidga NATO utanför Tyskland”.<sup>33</sup> Kristina Spohr, som till stor del arbetat med tyska dokument, menar på ett liknande sätt att ”NATO-utvidgningen inte var utesluten” i förhandlingarna.<sup>34</sup> Och i den kanske mest omfattande forskningen i ämnet har Sarotte upprepade gånger ifrågasatt påståendena om ett icke-utvidgningslöfte, och drog 2009 slutsatsen att ”inga formella överenskommelser nåddes”, eftersom 1990 års förhandlingar höll ”dörren öppen för framtida utvidgning till Östeuropa”.<sup>35</sup> I senare arbete fann Sarotte att Gorbatsjov misslyckades ”att få skriftliga försäkringar [. . . och] missade tillfällen att senare utmana USA i ämnet”.<sup>36</sup> Dessa tankar fick henne att dra slutsatsen att ”Sovjetunionen kunde ha träffat en överenskommelse med USA, men det gjorde man inte”.<sup>37</sup> Enkelt uttryckt: ”Gorbatsjov fick aldrig väst att lova att frysa Natos gränser”.<sup>38</sup>

Ändå är forskare delade om huruvida de diplomatiska samtalen kring tysk återförening ger något stöd åt ryska påståenden om ett brutet icke-utvidgningslöfte. Särskilt viktiga är en serie samtal i februari 1990 mellan amerikanska, sovjetiska och västtyska företrädare i

ambassadören till Sovjetunion Jack Matlock 1995: ”We gave categorical assurances [. . .] that if a united Germany was able to stay in NATO, NATO would not be moved eastward.” Se Matlock, citerad i Philip Zelikow, ”NATO Expansion Wasn’t Ruled Out”, *New York Times*, 10 augusti 1995.

<sup>27</sup> Se Bakers kommentarer i Michael Gordon, ”Anatomy of a Misunderstanding”, *New York Times*, 25 maj 1997; Klussmann, Schepp, and Wiegrefe, ”NATO’s Eastward Expansion”; och Bill Bradley, ”A Diplomatic Mystery”, *Foreign Policy*, 22 augusti 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/08/22/a-diplomatic-mystery/>.

<sup>28</sup> Zelikow, ”NATO Expansion Wasn’t Ruled Out”.

<sup>29</sup> Pifer, ”Did NATO Promise Not to Enlarge?”

<sup>30</sup> NATO, ”Russia’s Accusations”.

<sup>31</sup> Anne Applebaum, ”The Myth of Russian Humiliation”, *Washington Post*, 17 oktober 2014; James Kirchick, ”NATO Expansion Didn’t Set Off the Ukrainian Crisis”, *Foreign Policy*, 8 april 2014, <https://www.iri.org/news/on-foreignpolicy-com-james-kirchick-looks-at-what-set-off-ukraine-crisis-cites-iri-poll/>; och Edward P. Joseph, ”NATO Expansion: The Source of Russia’s Anger?” *National Interest*, 1 maj 2014, <http://nationalinterest.org/feature/nato-expansion-the-source-russias-anger-10344>. Men för ett undantag, se Klussmann, Schepp, and Wiegrefe, ”NATO’s Eastward Expansion”.

<sup>32</sup> En sökning baserad på avklassificerade engelskspråkiga källor med användning av Google Scholar och JSTOR fick bara fram en studie som hävdade att Sovjetunionen fått bindande löften mot utvidgning. Se Von Plato, *The End of the Cold War?* s. 178–179, 184.

<sup>33</sup> Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 41.

<sup>34</sup> Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?”, s. 52.

<sup>35</sup> Sarotte, 1989, s. 228.

<sup>36</sup> Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 139.

<sup>37</sup> *Ibid.*, s. 140.

<sup>38</sup> Sarotte, ”A Broken Promise?” s. 96.

Moskva, under vilka amerikanska och västtyska förhandlare framförde någon form av verbal försäkring mot någon typ av NATO-utvidgning. Forskare är till exempel överens om att Baker sade till Gorbatjov och den sovjetiske utrikesministern Eduard Sjevardnadze den 9 februari 1990 att ”det inte kommer att bli någon utvidgning av NATOs jurisdiktion eller Natos styrkor en tum österut”, om Gorbatjov samtyckte till tysk återförening.<sup>39</sup> Därefter instämde Baker också i Gorbatjovs påstående att ”en breddning av NATO-zonen inte är acceptabel”.<sup>40</sup> För att förstärka detta budskap erbjöd västtyske förbundskanslern Helmut Kohl och utrikesminister Hans-Dietrich Genscher sovjetiska ledare liknande villkor följande dag. Dessa samtal fick dessutom verkliga konsekvenser, eftersom Gorbatjov gick med på att förhandla om villkoren för tysk återförening efter diskussionerna med Baker och Kohl.<sup>41</sup>



Ovan: Gorbatjov diskuterar Tysklands återförening med med Genscher och Kohl i Ryssland 15/7 1990. Foto: Bundesbildstelle / Presseund Informationsamt der Bundesregierung.

Fortfarande är forskare oense om implikationerna av dessa möten och därmed om man ska sympatisera med de ryska påståendena om ett NATO-löfte om icke-utvidgning. Ett perspektiv, som framförts framför allt av Kramer, stöder tidigare beslutsfattares ståndpunkt att samtalen i februari 1990 helt enkelt var snävt inriktade på NATOs framtid i ett återförenat Tyskland.<sup>42</sup> Av den anledningen, eftersom erbjudandet fokuserade på Tyskland snarare än hela Östeuropa och eftersom ingenting någonsin skrevs ner, så saknar de kommande ryska klagomålen om NATOs utvidgning en empirisk grund.<sup>43</sup> ”Ingen västerländsk ledare”, skriver Kramer, ”erbjöd någonsin något ’löfte’ eller ’åtagande’ eller ’kategoriska försäkningar’” kring

<sup>39</sup> Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 48.

<sup>40</sup> Blanton, ”U.S. Policy and the Revolutions of 1989”, s. 93, 95.

<sup>41</sup> Sarotte, ”Perpetuating U.S. Preeminence”, s. 120.

<sup>42</sup> Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 41, 51. Se även Robert Service, *The End of the Cold War, 1985–1991* (New York: Public Affairs, 2015), s. 432.

<sup>43</sup> Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 51–52.

NATOs utvidgning i Östeuropa.<sup>44</sup>

En alternativ tolkning som utvecklats av Sarotte, Thomas Blanton och Spohr behandlar dock samtalen i februari 1990 som att de skapade förståelig förvirring i ryska kretsar över vad USA lovade.<sup>45</sup> Ur detta perspektiv kan vissa eller alla februaridiskussioner ha anspelat på att begränsa NATOs framtid i Östeuropa.<sup>46</sup> Som Sarotte beskriver diskussionerna, så såg amerikanska ledare att dessa villkor togs upp ”spekulativt” som en del av en pågående förhandling långt ifrån ett färdigt avtal. Förenta staterna var således fria att revidera erbjudandet och hade redan i slutet av februari övergått till att kringgå samtalen om att begränsa NATOs framtida närvaro genom att utvidga NATOs jurisdiktion över det forna Östtyskland (DDR).<sup>47</sup> Icke förty kan sovjetiska representanter ha sett de tidiga februariförhandlingarna som en säker garanti mot NATO-utvidgning: vana att agera i en värld där en ledares ord var hans eller hennes skapande av band, kunde de ha trott att de hade nått en överenskommelse där, när Sovjetunionen väl vidtog åtgärder för återförening så skulle Nato inte röra sig in i Östeuropa.<sup>48</sup> Denna tankeskola identifierar således ett särskilt ögonblick i 1990 års förhandlingar som skapade ett missförstånd där sovjetiska/ryska representanter fokuserade på det som muntligen presenterades till dem i början av februari. Däremot betonade amerikanska representanter de snävare termer som fördes fram i senare samtal och som möjligtvis avspeglades som en del i den slutliga uppgörelsen kring Tyskland.<sup>49</sup> Ingen överenskommelse nåddes mot NATOs utvidgning, men ryska anklagelser är därför inte så mycket vilseledande som de är en feltolkning av händelser.<sup>50</sup>

### ***Informella överenskommelser, politik och debatten om icke-utvidgningslöfte***

Kärnan i debatten om icke-utvidgningslöfte är frågan om vad som kan sägas utgöra en överenskommelse i världspolitiken. Även om de är oense om vad som egentligen diskuterades under samtalen i februari 1990, så är man överens om att endast formella, skrivna och kodifierade överenskommelser spelar roll när man bedömer diplomatiska avtal. Spohr, till exempel,

<sup>44</sup> Ibid., s. 41.

<sup>45</sup> Sarotte, *1989*, s. 103–115, 219–228; Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 127–129; Blanton, ”U.S. Policy and the Revolutions of 1989”, s. 93–95; och Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?” särskilt s. 48–49.

<sup>46</sup> Det finns en viss oenighet bland dessa författare huruvida några eller alla samtal 9–10 februari 1990 innehöll diskussioner om ett icke-expansionslöfte. Spohr, till exempel, hävdar att amerikanska tjänstemän fokuserade snävt på NATOs framtid i Östtyskland, och att det var västtyska tjänstemän som tog upp den allmänna frågan om icke-expansion. Sarottes arbete, å andra sidan, förefaller inkonsekvent: på vissa ställen hävdar hon att amerikanska och västtyska företrädare ”var övertygade om att NATO inte alls skulle röra sig österut”, men på andra ställen kommer hon nära tidigare beslutsfattares ståndpunkt genom att hävda att samtalen ”fokuserade på frågan om huruvida NATO skulle omfatta DDR eller inte”. Den här artikeln visar att NATOs expansion till hela Östeuropa togs upp av amerikanska tjänstemän redan från början av processen. . Se Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?” s. 24–30; Kramer and Sarotte, ”Letters to the Editor”, s. 209; Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 137; och Sarotte, *1989*, s. 114–115.

<sup>47</sup> Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 128; och Sarotte, *1989*, s. 114.

<sup>48</sup> Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 127, 139.

<sup>49</sup> ”Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany” i Sherrill Brown Wells, ed., *American Foreign Policy Documents, 1990* (Washington, D.C.: U.S. Department of State, 1991), doc. 191.

<sup>50</sup> Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 128–129, 137–139; Sarotte, ”A Broken Promise?” s. 91, 96; och Angela E. Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, the Soviet Collapse, and the New Europe* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999), s. 140–141. Spohr är mer tvetydig om huruvida ryska anklagelser är feltolkningar eller felaktiga framställningar, och hävdar att sovjetiska ledare kan ha missförstått samtalen från 1990, men drar slutsatsen att ryska klagomål signalerar ”ett försök från ryska företrädare att använda historien för att legitimera nuvarande politiska ståndpunkter”. Se Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?” s. 54; och Christopher Clark and Kristina Spohr, ”Moscow’s Account of NATO Expansion Is a Case of False Memory Syndrome”, *Guardian*, 24 maj 2015, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/may/24/russia-nato-expansion-memory-grievances>.



argumenterar: ”Om inget de jure löfte kring Natos framtida medlemmar och storlek gjordes, då finns det inget som senare kan bedömas som att ha blivit ”förrätt” kring NATOs utvidgning.<sup>51</sup> På samma sätt betonar tidigare utrikesminister Baker, Kramer och Zelikow att fördraget om den slutliga uppgörelsen kring Tyskland är tyst i frågan om NATO-utvidgning bortom Östtyskland.<sup>52</sup> Likaså betonar Sarotte att sovjetiska ledare misslyckades med att få ”skriftliga försäkringar” mot NATO-utvidgning; USA och Västtyskland bara ”antydde kort” att en icke-utvidgningsöverenskommelse ”kan vara på bordet”.<sup>53</sup>

Den verkliga frågan är dock inte huruvida ett formellt avtal uteslöt NATO-utvidgning – inte ens ryska ledare som hävdar att ett löfte brutits menar att Sovjetunionen fick en formell försäkring. Frågan om ett icke-utvidgningslöfte handlar istället om huruvida olika informella, till och med underförstådda, uttalanden om USA:s politik 1990 kan ses som löften eller försäkringar mot Nato-utvidgning, och om diskussionerna mellan amerikanska, sovjetiska och västtyska representanter är relaterade till Östtyskland eller till Östeuropa som helhet. Här riskerar även studier som erkänner att amerikanska beslutsfattare i februari 1990 kortfattat diskuterade gränserna för NATOs framtida närvaro, att underskatta betydelsen av amerikansk-sovjetiska förhandlingar 1990 genom att missa betydelsen av informella överenskommelser för politiken i allmänhet och för kalla krigets diplomati, i synnerhet. I amerikansk inrikespolitik, till exempel, kan ett informellt erbjudande utgöra ett bindande avtal förutsatt att en part avstår från något av värde mot ersättning i varor eller tjänster.<sup>54</sup> En liknande princip gäller för internationell politik: formella överenskommelser är ofta inte bara en kodifiering av överenskommelser som stater i alla fall skulle ha gjort, men om privata och oskrivna diskussioner är meningslösa, då skulle diplomatin i sig vara en onödig och fruktlös verksamhet.<sup>55</sup> Istället så är många beteenden vid internationella förhandlingar och politiska överenskommelser mellan stater, inklusive interaktioner mellan utländska ledare och försonande diplomatiska uttryck, baserade på vad den andra sidan gör eller säger oberoende av formella arrangemang.<sup>56</sup> Mer allmänt har analytiker länge förstått att stater inte behöver formella överenskommelser som de kan basera sina framtida förväntningar på; som utrikesminister John Kerry påpekat, så utgör även icke-”rättsligt bindande” avtal ett ”nödvändigt verktyg” för utrikespolitiken.<sup>57</sup> Enkelt uttryckt: uttryckliga och kodifierade arrangemang är varken nödvändiga eller tillräckliga för att aktörer ska kunna träffa avtal och få politiska försäkringar.

Dessutom var informella överenskommelser och gemensamma förståelser särskilt viktiga under det kalla kriget. Den kubanska missilkrisen 1962 löstes till exempel delvis genom ett informellt avtal där USA och Sovjetunionen var och en tog bort missiler nära den

<sup>51</sup> Spohr, ”Precluded or Precedent Setting?”, s. 48.

<sup>52</sup> Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 53; Zelikow, ”NATO Expansion Wasn’t Ruled Out”; och Baker citerad i Sarotte, 1989, s. 114, 273 n. 105.

<sup>53</sup> Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 138; och Sarotte, ”A Broken Promise?” s. 91.

<sup>54</sup> Arthur Corbin, Joseph Perillo, and John Murray Jr., *Corbin on Contracts*, Vol. 2, LexisNexis Online, 2015, Part B; och Arthur Corbin, Joseph Perillo, and John Murray Jr., *Corbin on Contracts*, Vol. 3, LexisNexis Online, 2015, Topic 1. Jag tackar Daniel Adler, Keith Edwards, Eric Lorber, och Marc Trachtenberg för hjälp när det gäller denna punkt.

<sup>55</sup> Jana Von Stein, ”Do Treaties Constrain or Screen? Selection Bias and Treaty Compliance”, *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 4 (november 2005), s. 611–622.

<sup>56</sup> Andrew H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005); och Keren Yarhi-Milo, *Knowing the Adversary: Leaders, Intelligence, and Assessment of Intentions in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014).

<sup>57</sup> Charles Lipson, ”Why Are Some International Agreements Informal?” *International Organization*, Vol. 45, No. 4 (oktober 1991), s. 495–538; och Michael Gordon, ”Kerry Criticizes Republican Letter to Iranian Leaders on Nuclear Talks”, *New York Times*, 11 mars 2015.

andras territorium.<sup>58</sup> På 1970- och 1980-talen utvecklades en inofficiell allians mellan USA och Kina, när var och en vände sig till den andre för att balansera sovjetiska ambitioner i Europa och Asien.<sup>59</sup> Och som Marc Trachtenberg visar, uppstod en ordning under Europas kalla krig genom tysta amerikanska och sovjetiska initiativ på 1950- och 1960-talen som hjälpte de båda sidorna att samexistera inom ett delat Europa.<sup>60</sup> I bakgrunden florerade informella arrangemang under det kalla kriget när USA och Sovjetunionen tävlade om makt, inflytande och säkerhet.<sup>61</sup>

Den teoretiska, politiska och kontextuella betydelsen av informella arrangemang har stora implikationer för förståelsen av USA-Sovjet diplomatin 1990. För det första antyder den att de bevis som används i aktuella studier redan väcker frågor om den officiella uppfattningen att Sovjetunionen aldrig fick ett icke-utvidgningslöfte från NATO. Med tanke på att amerikanska och västtyska ledare kan ha erbjudit ett muntligt löfte mot NATO-utvidgning i februari 1990, och att de fick något av betydelse i gengäld (dvs. Gorbatsjov godtog att förhandla om tysk återförening)<sup>62</sup> så kan februarisamtalen vara ännu viktigare än vad tidigare studier insett. Om ett icke-utvidgningserbjudande lades fram, så talar både diplomatisk praxis och internationella relationsteorier för att USA:s och Västtysklands diskussioner med Sovjetunionen resulterade i ett strategiskt meningsfullt avtal, oavsett om villkoren formaliserades.

För det andra, även de forskare som erkänner vikten av februariförhandlingarna från 1990 kan missa andra garantier mot Nato-utvidgning som lades fram senare samma år. Sarotte, Blanton och andra forskare som behandlar erbjudandet från februari 1990 som strategiskt betydelsefullt hävdar ändå att efterföljande förändringar i USA:s förhandlingsposition innebar att det tidigare erbjudandet överspelades av andra händelser. Om emellertid informella avtal har strategisk betydelse, är det inte tillräckligt att bara argumentera för att USA:s ståndpunkt senare ändrades för att visa att ett icke-utvidgningslöfte överspelades. Vikten av informella överenskommelser innebär snarare att för att till fullo utvärdera huruvida USA lovade att avstå från NATO-utvidgning, måste man förstå innehållet i de diplomatiska arrangemangen som ligger till grund för tysk återförening i allmänhet. För att göra det krävs att man avgör vad USA och allierade ledare förmedlade till sovjetiska ledare för att övertyga Sovjetunionen om att gå med på tysk återförening och att man identifierar de villkor under vilka västerländska beslutsfattare angav att återförening skulle äga rum. Vidare att man visar hur dessa samtal utvecklades under 1990, och att placera dessa arrangemang i kontexten av USA-Sovjet relationerna i slutet av det kalla kriget. Först då kan man ta upp den underliggande frågan i debatten om NATO:s utvidgning: huruvida sovjetiska/ryska ledare har rätt i att USA erbjöd informella garantier mot Natos utvidgning under 1990-talet.

### ***Förslag om en uppgörelse: Diplomati 1990***

En mer utförlig läsning av det diplomatiska protokollet visar att Sovjetunionen upprepade gånger fick försäkringar mot Natos utvidgning till Östeuropa. Dessa löften var ett centralt inslag i USA-sovjetiska förhandlingar under 1990, när de diplomatiska förhandlingarna

<sup>58</sup> Barton Bernstein, "Reconsidering the Missile Crisis: Dealing with the Problems of American Jupiters in Turkey", i James Nathan, ed., *The Cuban Missile Crisis Revisited* (New York: St. Martin's, 1992), s. 94–96.

<sup>59</sup> Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969–1989* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1997).

<sup>60</sup> Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945–1963* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999).

<sup>61</sup> Lipson, "Why Are Some International Agreements Informal?" s. 497–499; och John Lewis Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", *International Security*, Vol. 10, No. 4 (Spring 1986), s. 132–141.

<sup>62</sup> Sarotte, "Perpetuating U.S. Preeminence", s. 120.

utvecklades utifrån en amerikansk och västtysk ambition att engagera Sovjetunionen i en tysk återförening, till att forma avtalets innehåll och i slutändan till de formella villkor som den sovjetiska ledningen accepterade i september 1990. Med det sagt, så finns det också starka bevis som visar att USA vilseledde Sovjetunionen i 1990 års samtal. Som Sarotte först noterade så tyder en växande mängd bevis på att amerikanska beslutsfattare till Sovjetunionen föreslog begränsningar av Natos närvaro efter kalla kriget, samtidigt som de mer inofficiellt planerade för ett amerikanskt dominerat system efter det kalla kriget och vidtog åtgärder för att uppnå detta mål.

#### BAKGRUND TILL ETT AVTAL: ATT HÅLLA DEN AMERIKANSKA LINJEN

Möjligheten till tysk återförening blev ett aktivt politiskt övervägande i USA under andra halvan av 1989, mitt i tilltagande oro i Östtyskland.<sup>63</sup> Under hela hösten 1989 fruktade amerikanska politiker att en kollaps av östtyska myndigheter skulle utlösa en kamp kring en återförening av de två Tyskland. Detta skulle kunna hota den europeiska stabiliteten genom att väcka frågan om ett återförenat Tyskland skulle vara allierat med USA eller med Sovjetunionen, om det skulle bli en neutral aktör eller om det skulle dyka upp som en del av ett helt nytt europeiskt säkerhetsarrangemang.<sup>64</sup> Om inte Tyskland skulle återförenas inom NATO, skulle USA:s inflytande i Europa minska avsevärt.

Berlinmurens fall den 9 november 1989 förvandlade oron för Tysklands framtid från hypotetiska bekymmer till politiska realiteter. Omedelbart försökte amerikanska beslutsfattare säkerställa att eventuella nya arrangemang mellan Östtyskland och Västtyskland inte skulle undergräva det senares engagemang i NATO.<sup>65</sup> Att eftersträva detta mål riskerade dock en strategisk konfrontation med Sovjetunionen, eftersom ett återförenat Tyskland inom NATO representerade det som USA:s nationella säkerhetsrådgivare Brent Scowcroft kallade ”Sovjetunionens värsta mardröm” – en situation som skulle ”riva hjärtat ur det sovjetiska säkerhetssystemet”.<sup>66</sup> Att förhindra detta hade länge varit ett primärt sovjetiskt intresse och i slutet av 1989 drog amerikanska beslutsfattare slutsatsen att Sovjetunionen såg två möjligheter för att uppnå detta mål. För det första kunde Sovjetunionen och dess allierade i Warszawapakten

<sup>63</sup> Möjligheten till tysk återförening var en angelägenhet för Bush-administrationen från början av 1989. De första amerikanska ansträngningarna fokuserade dock på att begränsa risken för att en återförening skulle undergräva Västtysklands relation till NATO och att hindra Sovjetunionen från att använda en återförening i sin propaganda mot väst. För den tidiga amerikanska diskussion, se Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of U.S. Diplomacy in Europe, 1989–1992* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1997), s. 97–98; and Frank Costigliola, ”An ‘Arm around the Shoulder’: The United States, NATO, and German Reunification, 1989–1990”, *Contemporary European History*, Vol. 3, No. 1 (March 1994), s. 95–96. Beträffande amerikanska angelägenheter, se Brent Scowcroft till presidenten, ”The NATO Summit”, 20 mars 1989, mappen ”NATO Summit—May 1989”, box CF00779, Kanter Files, GBPL; and Robert Zoellick, ”NATO Summit—Possible Initiatives [Zoellick Draft]”, maj 15, 1989, mappen 5, box 108, Baker Papers, Seeley Mudd Manuscript Library (hädanefter SMML), Princeton University, Princeton, New Jersey.

<sup>64</sup> Scowcroft, ”The NATO Summit”; Zoellick, ”NATO Summit—Possible Initiatives”; och R.G.H. Seitz till ministern, ”The Future of Germany in a Fast-Changing Europe”, 10 oktober 1989, box 38, Soviet Flashpoints, George Washington University National Security Archive (hädanefter NSA). För en diskussion om Förenta staternas preferenser för status quo, se Sarotte, 1989, s. 26–27.

<sup>65</sup> Robert Hutchings till Brent Scowcroft, ”The German Question”, och bilagan ”Handling the German Question at Malta and Beyond”, 20 november 1989, mappen ”Malta Summit Papers (Preparation) december 1989 [1]”, box CF00717, Rice Files, GBPL.

<sup>66</sup> Brent Scowcroft till presidenten, ”The Soviets and the German Question”, 29 november 1989, mappen ”German Unification (november 1989)”, box 91116, Scowcroft Files, GBPL. För en liknande diskussion som huvudsakligen baseras på europeiska källor, se Kristina Spohr, ”Germany, America, and the Shaping of Post-Cold War Europe”, *Cold War History*, Vol. 15, No. 2 (april 2015), s. 225–229.

använda våld för att blockera en återförening.<sup>67</sup> Även om inte särskilt troligt, var sovjetisk intervention ”ett av scenarierna i ett tredje världskrig” som amerikanska beslutsfattare tog på allvar.<sup>68</sup> För det andra, utan användning av våld, skulle Sovjetunionen kunna anspela på tyska nationalistiska strävanden och föreslå att samtal om återförening villkoras av att den återförenade statens relation till NATO ändras.<sup>69</sup> Kohls beslut den 28 november 1989 att föreslå en plan för återförening i ett tal till det västtyska parlamentet, utan att samråda med USA eller nämna NATO, underblåste denna oro, vilket antydde att västtyska ledare skulle kunna äventyra sitt lands förhållande till NATO för att säkra sovjetiskt stöd för en återförening.<sup>70</sup>

Ett sätt att återförena Tyskland utan att försvaga Västtysklands relation till NATO, eller riskera konflikt med Sovjetunionen, dök upp först i början av 1990, då det sovjetiska hotet att använda våld tonades ner.<sup>71</sup> I slutet av januari 1990 kollapsade den kommunistiska auktoriteten i Östeuropa på grund av revolutionerna 1989, vilket ledde till att amerikanska beslutsfattare drog slutsatsen att sovjetiska styrkor skulle ”snabbt pressas ut” ur regionen.<sup>72</sup> Även om det skulle vilja så var Sovjetunionen, som dåvarande NSC-anställda Condoleezza Rice beskrev, ”oförmöget att åter sträcka sina tentakler” in i regionen.<sup>73</sup> Om Sovjetunionen skulle stoppa återföreningen eller driva frågan på ett sätt som skulle skada USA:s intressen, skulle det göras vid förhandlingsbordet. Ju längre frågan om den tyska återföreningen inte hanterades, desto mer sannolikt var det att sovjetiska ledare skulle ta tag i agendan för att få diplomatisk inflytande över dess slutliga villkor.<sup>74</sup> När det tyska folket lobbade för återförening och Östtyskland mjuknade, motiverades Förenta Staterna än mer för att ta initiativ till återförening, samtidigt som man blockerade sovjetisk opportunist.<sup>75</sup> Tillsammans med sina västtyska kollegor beslutade amerikanska beslutsfattare att undersöka följande frågor: (1) skulle Sovjetunionen acceptera återförening, (2) vad skulle det krävs för att föra Sovjet till förhandlingsbordet, och (3) viktigast av allt, vad skulle Sovjetunionen kräva – särskilt med

<sup>67</sup> Spohr, ”Germany, America, and the Shaping of Post-Cold War Europe”, s. 225–229.

<sup>68</sup> State-Defense-NSC Working Group, ”GDR Crisis Contingencies”, 6 november 1989, och bifogade noten från Robert Blackwill till Brent Scowcroft, 7 november 1989, mappen ”German Reunification 11/89–6/90 [1]”, box CF00182, Blackwill Files, GBPL; och Brent Scowcroft till presidenten, ”The Future of Perestroika and the European Order”, odaterad [slutet av november/början av december 1989], mappen ”Malta Summit Papers (Preparation) december 1989 [3]”, box CF00717, Rice Files, GBPL

<sup>69</sup> Seitz, ”The Future of Germany in a Fast-Changing Europe”; och Scowcroft, ”The Soviets and the German Question”.

<sup>70</sup> George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Random House, 1998), s. 194–198.

<sup>71</sup> Som Kohls tal i slutet av november 1989 indikerar så började amerikanska och västtyska ledare undersöka möjliga förutsättningar för återförening under de sista två månaderna 1989. Dessa ansträngningar möjliggjorde för båda sidor att överväga möjliga strategier, men de förblev prematura och okoordinerade. Under början av 1990 letade USA fortfarande – som Zelikow och Rice berättar – efter ”svar på de svåra frågorna om hur den tyska återföreningen skulle kunna komma till stånd”. Se Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 156, 172–175. För en diskussion om den amerikanska osäkerheten, se Brent Scowcroft till presidenten, ”U.S. Diplomacy for the New Europe”, 22 december 1989, mappen ”German Unification (december 1989)”, box 91116, Scowcroft Files, GBPL; Robert Hutchings till Brent Scowcroft, ”Responding to a Soviet Call for a German Peace Conference”, och bilaga till presidenten, [odaterad, cirka 15 januari 1990], mappen ”German Reunification—2+4”, box CF01414, Hutchings Files, GBPL.

<sup>72</sup> Robert Hutchings till Brent Scowcroft, ”Your Breakfast with Kissinger: Managing the German Question”, 26 januari 1990, mappen ”German Reunification 11/89–6/90 [1]”, box CF00182, Blackwill Files, GBPL; och William Webster (CIA Director) samt Harry Soysters (Defense Intelligence Agency Director), vittnesmål inför Senatens försvarsutskott, *Hearing on Threats Facing the United States and Its Allies*, 101st Cong., 2nd sess., 1990, S. Hrg. 101-780, s. 57–62.

<sup>73</sup> Condoleezza Rice till Brent Scowcroft, ”Showdown in Moscow?” 1 februari 1990, mappen ”USSR—Gorbachev”, box CF00719, Rice Files, GBPL.

<sup>74</sup> Robert Hutchings till Brent Scowcroft, ”Germany”, 30 januari 1990, och bilaga, Brent Scowcroft till presidenten, ”A Strategy for German Unification”, n.d., document 9000922, NSC PA Files, GBPL.

<sup>75</sup> Sarotte, 1989, s. 68–86, 92–102.

hänsyn till Tysklands förhållande till NATO – i utbyte mot att återföreningen skulle få genomföras?<sup>76</sup>

”JÄRNKLÄDDA GARANTIER” MOT UTVIDGNING, JANUARI–FEBRUARI 1990

Arbetet med att skapa ett konkret ramverk för att förhandla om och hur den tyska återföreningen skulle ske började på allvar med ett tal av den västtyska utrikesministern Genscher. När Genscher talade i Tutzing, Västtyskland, den 31 januari 1990, lanserade han en motprestation: det skulle ”inte bli någon utvidgning av NATOs territorium österut, d.v.s. närmare Sovjetunionens gränser” om Sovjet tillät återförening.<sup>77</sup> Genscher, en politisk rival till Kohl, kan ha haft inrikespolitiska skäl till att försöka ta ledningen vad gäller återförening, men hans förslag återspeglade intresset bland andra västerländska företrädare för att undersöka om Sovjet kunde acceptera återförening i utbyte mot att begränsa NATOs utbredning.<sup>78</sup> Under samtal med utrikesminister Baker i Washington den 2 februari 1990, menade Genscher att, enligt hans plan, ”skulle NATO inte utöka sin territoriella täckning till DDR eller någon annanstans i Östeuropa”.<sup>79</sup> Baker omfamnade därefter Genschers idé och stödde den både offentligt och privat.<sup>80</sup>

Den amerikansk-västtyska ståndpunkten om NATOs icke-utvidgning fungerade som grund för möten i Moskva 7–9 februari 1990 mellan amerikanska företrädare, ledda av utrikesminister Baker, och deras sovjetiska motsvarigheter.<sup>81</sup> I linje med beskrivningar av dessa möten av Kramer, Sarotte, Spohr, Zelikow och Rice, och andra, så visar de delvis offentliggjorda amerikanska utskrifterna att Baker upprepade gånger kopplade tysk återförening till ett NATO-löfte om icke-utvidgning.<sup>82</sup> Den 9 februari 1990, sade Baker t.ex till Sjevardnadze att USA sökte ett återförenat Tyskland som skulle förbli ”starkt förankrat” i NATO, samtidigt som han lovade ”benhårda garantier att NATOs jurisdiktion eller styrkor inte skulle flytta österut”.<sup>83</sup> Baker återvände till dessa punkter i ett möte med Gorbatsjov och Sjevardnadze senare samma dag. Då erkände Baker ”behovet av försäkringar för länder i öst” och lovade att ”det inte skulle bli någon utvidgning av NATOs jurisdiktion för Natos styrkor

<sup>76</sup> Robert Blackwill till Brent Scowcroft, ”The Beginning of the Big Game”, February 7, 1990, mappen ”German Reunification 11/89–6/90 [1]”, box CF00182, Blackwill Files, GBPL.

<sup>77</sup> Frank Elbe och Richard Kiessler, *A Round Table with Sharp Corners: The Diplomatic Path to German Unity* (Baden-Baden, Germany: Nomos, 1996), s. 79.

<sup>78</sup> Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 122; Scowcroft, ”A Strategy for German Unification”; Brent Scowcroft till presidenten, ”Trip Report: Wehrkunde Conference in Munich, FRG February 3–4 1990”, mappen ”German Reunification 11/89–6/90 [1]”, box CF00182, Blackwill Files, GBPL. Genscher ledde det liberala FDP i ett obekvämt partnerskap med Kohls KDU. Då valet till Förbundsdagen skulle äga rum senare under 1990 hade Genscher anledning att avgränsa sin politik från Kohls.

<sup>79</sup> Denna redogörelse är hämtad från utrikesdepartementets beskrivning av Baker-Genscher-mötet. Se utrikesministerns meddelande till amerikanska ambassaden i Bonn, ”Baker/Genscher Meeting February 2”, 3 februari 1990, mappen ”Germany—March 1990”, box CF00775, Kanter Files, GBPL. Observera att detta motsäger beskrivningar att samtalen på mötet bara gällde Östtyskland och inte resten av Östeuropa. Jämför till exempel redogörelsen här med Spohr (som hävdar att Genscher-Baker-mötet lämnade ”territorierna öster om GDR orörda”) och Zelikow och Rice (”Baker menade att Genscher sade [...] att NATO inte skulle omfatta det tidigare GDR”). Se Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?” s. 18; och Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 176. State Department Freedom of Information Act website.

<sup>80</sup> Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 176–177; Elbe and Kiessler, *A Round Table with Sharp Corners*, s. 88; Thomas Friedman, ”U.S. Backing West Germany's Unity Idea,” *New York Times*, 7 februari 1990.

<sup>81</sup> Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 176–179; och Sarotte, 1989, s. 105–107.

<sup>82</sup> Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 47–49; Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 128–129; Sarotte, 1989, s. 110–111; Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?” s. 21–26; och Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 179–185.

<sup>83</sup> Samtalsmemorandum (hädanefter Memcon), ”Second One-on-One, the Secretary, Eduard Shevardnadze”, 9 februari 1990, box 38, Soviet Flashpoints, NSA.

en tum österut” om Tyskland återförenades inom NATO.<sup>84</sup> I detta senare möte frågade till och med Baker Gorbatsjov om Sovjetunionen föredrog ett återförenat Tyskland som var neutralt eller ett som bibehöll ”band till NATO med försäkringar om att det inte skulle bli någon utvidgning av Natos nuvarande jurisdiktion österut”.<sup>85</sup>

Även om den relevanta delen av den amerikanska utskriften är redigerad, indikerar det sovjetiska protokollet från samtalet på liknande sätt att när Gorbatsjov informerade Baker om att ”en breddning av NATO-zonen inte är acceptabel”, gick Baker snabbt med på det.<sup>86</sup> Efter att man tycks ha nått en överenskommelse, avslutade Gorbatsjov diskussionen i positiva ordalag och berättade för Baker att ”det du har sagt till mig om ditt sätt att ta dig an detta och dina preferenser uppfattar jag som mycket realistiskt. Så låt oss tänka på det.”<sup>87</sup> Baker offentliggjorde detta tydligt på en presskonferens och sade att USA föreslog att ”det inte borde finnas någon utvidgning av NATOs styrkor österut för att mildra säkerhetsproblemen hos dem i Östtyskland [sic]”, och att återförenandet av Tyskland i NATO inte var ”sannolikt utan att det finns någon form av säkerhetsgarantier utifrån NATOs styrkor [. . .] eller jurisdiktion kring NATOs östutvidgning”.<sup>88</sup>

Andra administrativa företrädare upprepade Bakers erbjudande. I en konversation vars detaljer kom fram 2013 följde den vice nationelle säkerhetsrådgivaren Robert Gates med Baker till Moskva och diskuterade i liknande termer på ett möte med den sovjetiske under rättelsechefen [KGB] Vladimir Krjutjkov den 9 februari 1990.<sup>89</sup> Som den offentliggjorda utskriften av diskussionen avslöjar, hävdade Gates att ”vi stöder Kohl-Genschers idé om ett enat Tyskland som tillhör NATO men utan en utvidgning av militär närvaro till DDR. Detta skulle ske i samband med fortsatta minskningar av styrkorna i Europa. Vad tyckte Krjutjkov om Kohl/Genscher-förslaget enligt vilket ett enat Tyskland skulle förknippas med NATO, men där NATO-trupper inte skulle flytta längre österut än där de nu var? Det förefaller oss vara ett sunt förslag.”<sup>90</sup> Avskriften av konversationen visar också att Krjutjkov, till skillnad från Gorbatsjov, inte var entusiastisk över det USA-västtyska förslaget. Detta förtar dock inte vikten av Gates erbjudande. Inte bara framförde Gates ett löfte i samklang till Bakers, utan hans positiva ord kring planen som ett ”sunt förslag” antydde ett brett amerikanskt stöd för en överenskommelse där NATO inte skulle flytta längre österut, som sovjetiska ledare inte kunde ha missat. Talande nog motsäger Gates diskussion med Krjutjkov också föreställningen att Bakers erbjudande bara var spekulativ; snarare understryker det stödet som fanns inom Bush-

<sup>84</sup> Memcon, ”Secretary Baker, President Gorbachev, Eduard Shevardnadze”, February 9, 1990, box 38, Soviet Flashpoints, NSA.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> ”Record of Conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker, February 9, 1990”, i Savranskaya, Blanton, and Zubok, *Masterpieces of History*, doc. 119.

<sup>87</sup> Memcon, ”Secretary Baker, President Gorbachev, Eduard Shevardnadze”. För att vara tydlig: Gorbatsjov betonade att Baker inte borde be om de sovjetiska minimivillkoren i det ögonblicket. I sammanhanget verkar dock Gorbatsjov ha tagit Bakers förslag som ett uttryck för minimivillkoren som kunde kompletteras med ytterligare förhandlingar.

<sup>88</sup> Pressmeddelande från Utrikesdepartementet, ”Press Conference of James Baker III Following U.S.-USSR Ministerial Meetings, Moscow, USSR, February 9, 1990”, PR No. 14, 16 februari 1990, mappen 20, box 161, Baker Papers, SMML.

<sup>89</sup> Tidigare studier har inte nämnt Gates närvaro på resan, medan deltagarnas memoarer nämner Gates närvaro men utelämnar innehållet i hans diskussion. Se Robert M. Gates, *From The Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents* (New York: Simon and Schuster, 1996), s. 490–492; och Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 184. Details of Gates's conversation only emerged with the 2013 declassification of Memcon, ”Robert M. Gates and V.I. Kryuchkov”, 9 februari 1990, mappen ”Gorbachev (Dobrynin) Sensitive July–December 1990 [1]”, box 91128, Scowcroft Files, GBPL.

<sup>90</sup> Memcon, ”Robert M. Gates and V.I. Kryuchkov”.

administrationen för NATO:s icke-utvidgningslöfte än vad Sarotte och andra föreslår.<sup>91</sup> Samtidigt träffade Kohl Gorbatsjov i Moskva den 10 februari 1990 och sade till den sovjetiske ledaren att ”naturligtvis kunde NATO inte utvidga sitt territorium” till Östtyskland. Samma dag sa Genscher till Sjevardnadze att ”NATO kommer inte att utvidgas österut”.<sup>92</sup>

I mitten av februari 1990 hade alltså amerikanska och västtyska företrädare föreslagit konturerna av ett nytt strategiskt landskap för sovjetiska beslutsfattare. I det begynnande avtalet skulle Tyskland återförenas, Sovjetunionen skulle dra sig tillbaka och NATO skulle inte flytta in i det forna Östtyskland eller österut. Utrikesdepartementet självt godtog avvägningen och informerade sina ambassader om att ”sekreteraren klargjorde att [. . .] vi stödde ett enat Tyskland inom NATO, men att vi var beredda att förvissa oss om att NATOs militära närvaro inte skulle sträcka sig längre österut”.<sup>93</sup> Den enda rimliga innebörden av termen ”österut” betydde att alla länder som NATO utvidgades till under 1990-talet skulle stanna utanför den västra intressesfären. De sovjetiska ledarna lovades faktiskt att det sovjetiska samarbetet om Tyskland skulle mötas av västerländsk återhållsamhet.

De amerikansk-västtyska löftena fick dramatiska konsekvenser, eftersom Gorbatsjov gick med på att tillåta den tyska återföreningen att fortsätta omedelbart efter hans samtal med Kohl den 10 februari.<sup>94</sup> Genom att göra det gick Gorbatsjov inte bara med på västs krav. I en miljö där informella arrangemang var vanliga, gick den sovjetiska ledaren dessutom med på det USA-stödda erbjudandet genom att göra den eftergift som USA och Västtyskland sökte. Under en efterföljande konferens i Ottawa den 13 februari 1990 förstärkte den sovjetiska ledningen innebörden genom att acceptera det amerikanska förslaget om ”Två-Plus-Fyra”-samtal för att underlätta säkerhetsaspekterna vid den tyska återföreningen.<sup>95</sup> Kort sagt, inom en vecka efter mötet med Baker, Gates och andra västerländska ledare i Moskva, började den sovjetiska ledningen röra sig i just den riktning som USA eftersträvade på basis av det amerikansk-västtyska förslaget.

#### ”SÄRSKILD MILITÄR STATUS” FÖR ÖSTTYSKLAND, FEBRUARI–APRIL 1990

Medan Baker och Gates träffade den sovjetiska ledningen för att skissa konturerna av löftet om icke-utvidgning, granskades dess innehåll inifrån den amerikanska regeringen för att det tycktes lämna hela Östtyskland – som snart skulle bli en del av det förenade Tyskland – utanför NATOs säkerhetsgarantier.<sup>96</sup> För att klargöra USA:s ståndpunkt skickade Bush den 9 februari 1990 ett brev till Kohl där han förklarade att USA ville ha ett ”enat Tyskland [. . .] i den Atlantiska alliansen” där Östtyskland skulle åtnjuta ”särskild militär status” inom

<sup>91</sup> Det är rimligt: det är osannolikt att Baker skulle ha förhandlat om en så viktig fråga som Tysklands framtid utan betydande samordning med administrationen. Om Bakers spekulationer, se Sarotte, 1989, s. 114; och Bakers kommentarer i Gordon, ”Anatomy of a Misunderstanding”.

<sup>92</sup> Kohl citerad i Sarotte, 1989, s. 112; och Genscher citerad i Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?” s. 30.

<sup>93</sup> Utrikesministern, ”Briefing on U.S.-Soviet Ministerial”, 13 februari 1990, State Department Freedom of Information Act [Utrikesdepartementets lag om informationsfrihet] webbplats (hädanefter DOS/FOIA), <http://foia.state.gov/Search/Search.aspx>.

<sup>94</sup> ”Delegationsgespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Generalsekretär Gorbatschow” [Förbundskansler Kohls delegationssamtal med generalsekreteraren Gorbatsjov], in Hanns Jürgen Küsters och Daniel Hofmann, eds., *Deutsche Einheit: Dokumente zur Deutschlandpolitik* (Berlin: Directmedia, 2004), doc. 175. Jag tackar Simon Miles för denna översättning. För mer om Gorbatsjovs eftergift, se Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 131–132.

<sup>95</sup> ”Two Plus Four Statement Made during the Open Skies Conference, Ottawa, 14 February 1990”, i Adam Daniel Rotfeld and Walther Stütze, eds., *Germany and Europe in Transition* (New York: Oxford University Press, 1991), s. 168.

<sup>96</sup> Spohr, ”Precluded or Precedent-Setting?” s. 24–25; och Sarotte, 1989, s. 124–125. Se även James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy* (New York: G.P. Putnam’s, 1995), s. 233–234.

NATO.<sup>97</sup> För att hantera denna fråga ytterligare träffades amerikanska och västtyska ledare i Camp David den 24–25 februari 1990 och enades om reviderade villkor att lägga fram för Sovjetunionen. Nu skulle USA och Västtyskland erbjuda det forna Östtyskland ”särskild militär status” inom ett återförenat Tyskland.<sup>98</sup> NATO skulle ha ”jurisdiktion” över området även om Natos militära strukturer inte skulle sträcka sig till det tidigare östtyska territoriet.<sup>99</sup> Hela det återförenade Tyskland skulle då formellt vara med i NATO och omfattas av Natos säkerhetsgarantier. Forskare, inklusive Sarotte, Kramer och Spohr, såväl som tidigare beslutsfattare anser att detta reviderade erbjudande är en stor förändring i USA:s politik: genom att föreslå att NATOs säkerhetsgarantier skulle utökas till hela Tyskland, stängde USA av sovjetiska möjligheter att kodifiera NATOs icke-utvidgningslöfte och ogiltigförklarade tidigare försäkringar om Natos icke-utvidgning.<sup>100</sup>

Men med tanke på vikten av informella uppgörelser i diplomatiska förhandlingar, och med hänsyn till diplomatin kring förhandlingarna i slutet av februari 1990, hävdar jag att förslaget om särskild militär status för Östtyskland förstärkte, snarare än upphävde de amerikansk-västtyska försäkringarna om icke-utvidgning. På en nivå lämnade förslaget frågan obesvarad om hur erbjudandet förhöll sig till tidigare löften mot NATO-utvidgning. Detta kan delvis bero på att amerikanska företrädare själva var oklara kring vad speciell militär status innebar:<sup>101</sup> det var först på våren 1990 som USA föreslog att speciell militär status innebar att det inte skulle finnas några ”NATO-styrkor på DDR:s territorium” när sovjetiska styrkor drog sig tillbaka från området; först på sommaren kom sovjetiska och västerländska förhandlare överens om detaljerna i Östtysklands framtida militära position.<sup>102</sup> Under presskonferensen efter mötena i Camp David den 24–25 februari deklarerade Bush i allmänna ordalag att ”det

<sup>97</sup> Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 129–130; och ”Schreiben des Präsidenten Bush an Bundeskanzler Kohl 9. Februar 1990” [Brev från president Bush till förbundskansler Kohl, 9 februari 1990], i Küsters and Hofmann, *Deutsche Einheit*, doc. 170.

<sup>98</sup> Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 214–215. Idén om en ”särskild militär status” togs ursprungligen upp av NATOs generalsekreterare Manfred Wörner och diskuterades inom den amerikanska regeringen samtidigt med samtalen mellan Baker och Gorbatsjov i början av februari. Det dröjde dock till slutet av februari innan idén fick sin fasta form, och för USA att kommunicera erbjudandet till den sovjetiska ledningen. Se Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 184–187, 214–215; Brent Scowcroft till presidenten, ”Meetings with German Chancellor Helmut Kohl”, 24 februari 1990, och bifogade samtalspunkter, ”Points to be Made for Meetings with FRG Chancellor Helmut Kohl”, ”[Helmut] Kohl Visit—February 1990”, box CF00774, Kanter Files, GBPL; Memcon, ”Telephone Conversation with President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union”, February 28, 1990, GBPL online, <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-28--Gorbachev.pdf>

<sup>99</sup> Memcon, ”Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany”, andra mötet, 25 februari 1990, GBPL online, <http://bush41library.tamu.edu/archives/memcons-telcons>.

<sup>100</sup> Se t ex Zelikow, ”NATO Expansion Wasn’t Ruled Out”; Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”, s. 49–52; och Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 132–136.

<sup>101</sup> Robert Blackwill till Brent Scowcroft, ”Europe”, 9 februari 1990, mappen ”German Unification”, box CF00716, Rice Files, GBPL; USA:s utrikesdepartement, ”Interview of the Honorable James Baker on ‘This Week with David Brinkley’ with Guest Interviewers George Will and Sam Donaldson, 18 februari 1990”, PR No. 20, 29 februari 1990, mappen 22, box 161, Baker Papers, SMML.

<sup>102</sup> Citerat från A. Goodman, F. Miles, and R. George, ”Theme Paper: German Unification”, 23 maj 1990, DOS/FOIA. I augusti–september 1990 kom förhandlarna vidare överens om att en särskild militär status innebar att icke-tyska NATO-styrkor inte skulle vara permanent stationerade på tidigare östtyskt territorium, och även att västtyska NATO-enheter kunde flytta in i området först efter att sovjetiska styrkor dragit sig tillbaka. För den utvecklande amerikanska positionen, se B.P. Hall, ”Security Issues in the Two-Plus-Four”, 5 april 1990, mappen ”German Reunification 11/89–6/90[2]”, box CF00182, Blackwill Files, GBPL; James Baker et al., ”Memorandum of Conversation”, 18 maj 1990, mappen ”Gorbachev [Dobrynin] Sensitive 1989–June 1990 [Copy Set] [2]”, box 91127, Scowcroft Files, GBPL; and Robert Hutchings to Brent Scowcroft, ”German Unification: New Problems at End Game”, 27 august 1990, mappen ”United Germany [2]”, box CF01414, Hutchings Files, GBPL. For anal terms, see ”Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany”.



tidigare landområdet av [Östtyskland] borde ha en speciell militär status, att det skulle ta hänsyn till alla intresserade länders legitima säkerhetsintressen, inklusive Sovjetunionens”.<sup>103</sup> Inte heller hjälpte ett telefonsamtal mellan Bush och Gorbatsjov den 28 februari att reda ut frågan. Under samtalet sa Bush till Gorbatsjov att ”det förenade Tyskland borde förbli i NATO; att amerikanska trupper kommer att finnas kvar i Europa så länge som européerna vill ha dem; och att det måste finnas en särskild status för DDR:s tidigare landområde”. Vidare lovade presidenten att Förenta staterna skulle erkänna alla parter ”legitima säkerhetsintressen”.<sup>104</sup> Notera bör att när Bush lyfte fram gränserna för NATOs framtida roll i Tyskland och erkände behovet av att erkänna sovjetiska ”säkerhetsintressen”, upprepade Bush Baker och Gates uttalanden under deras samtal den 9 februari med den sovjetiska ledningen. Tillsammans skulle de nya resonemangen kunna tolkas som att de förklarar hur NATO skulle undvika att utvidgas österut om Tyskland återförenades inom NATO.<sup>105</sup>

Viktig är också den strategiska bakgrunden mot vilken 1990 års förhandlingar ägde rum. Precis som beslutsfattare i det tidiga kalla kriget insåg att kontrollen över ett enat Tyskland var nyckeln till dominans i Europa, så insåg politikerna 1989–90 att Östtyskland och Västtyskland var Warszawapaktens respektive NATOs hjärtan.<sup>106</sup> Som Gorbatsjov sade till Kohl i Moskva den 10 februari: ”När du säger att Nato skulle sönderfalla utan Tyskland, så gäller det även Warszawapakten.”<sup>107</sup> Om vi till detta lägger det faktum att NATO främst är en militär allians så får erbjudandet till det forna Östtyskland om en militär särställning en ny innebörd: om NATOs två största medlemmar var villiga att begränsa sin militära närvaro i det forna Östtyskland, då hade Sovjetunionen goda skäl att tro att tidigare löften mot NATOs utvidgning skulle upprätthållas oavsett om NATOs jurisdiktion formellt täckte östtyskt territorium. Faktum är att även när diskussionen om specialstatus för Östtyskland var i ett tidigt skede, underströk Rice förhållandet mellan västerländska erbjudanden och sovjetiska angelägenheter, när hon skrev till Scowcroft i mitten av februari 1990: ”Moskvas primära oro kommer att vara att det inte ska bli några ytterligare förändringar – i uppfattning eller verklighet – i den strategiska balansen mellan öst och väst.”<sup>108</sup> Att ge Östtyskland särskild status kunde därigenom signalera att amerikanska och västtyska ledare var villiga att begränsa NATOs framtida relation med Sovjetunionens viktigaste allierade, och därmed med resten av Östeuropa. Logiskt, om NATO inte militärt flyttade in på denna allierades territorium, då skulle det vara osannolikt att flytta längre österut för att inkludera mindre viktiga stater.

”EN FÖRVANDLAD ALLIANS”, MARS–AUGUSTI 1990

Efter att ha avgivit ett icke-utvidgningslöfte i februari 1990 och klargjort att detta erbjudande

<sup>103</sup> George H.W. Bush, ”The President’s News Conference Following Discussions with Chancellor Helmut Kohl of the Federal Republic of Germany”, 25 februari 1990, i Gerhard Peters and John Woolley, eds., *American Presidency Project*, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/264328>.

<sup>104</sup> Memcon, ”Telephone Conversation with President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union”.

<sup>105</sup> Det finns vissa bevis för att sovjetledare tolkade det särskilda militära statuserbjudandet på detta sätt: som Zelikow och Rice rapporterar verkade Sjevardnadze inte ens att i mitten av mars 1990 förstå att ”Washington och Bonn hade redan släppt [Tutzing]-formeln och intog nu en ännu mindre försonlig hållning”. Se Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 231.

<sup>106</sup> Om tidiga Kalla krigs-bekymmer, se Trachtenberg, *A Constructed Peace*; and State Department Policy Planning Staff, ”Resume of World Situation”, PPS/13, 6 februari 1947, i Anna Kasten Nelson, ed., *The State Department Policy Planning Staff Papers*, Vol. 1 (New York: Garland, 1983), s. 132–134.

<sup>107</sup> ”Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Generalsekretär Gorbatschow Moskau, 10. Februar 1990” [Möte mellan förbundskanslern Kohl och generalsekreteraren Gorbatsjov, i Moskva, 10 februari 1990], i Küsters and Hofmann, *Deutsche Einheit*, doc. 174. Tack till Simon Miles för översättningen.

<sup>108</sup> Condoleezza Rice till Brent Scowcroft, ”Preparing for the German Peace Conference”, 14 februari 1990, och bilaga till presidenten, ”Preparing for the Six Power German Peace Conference”, mappen ”German Reunification 11/89–6/90 [1]”, box CF00182, Blackwill Files, GBPL.

kan inkludera specialstatus för det forna Östtyskland, erbjöd amerikanska beslutsfattare under våren och sommaren 1990 Sovjetunionen ytterligare villkor som förstärkte försäkringarna mot NATOs utvidgning. Dessa inkluderade löften om att Sovjetunionen inte skulle vara strategiskt isolerat i Europa efter det kalla kriget, att NATO inte skulle utnyttja Sovjets svagheter, och att Europas säkerhetsarkitektur efter kalla kriget skulle bli allt mer inkluderande. Den resulterande förhandlingen använde därigenom diskussioner om framtiden för europeisk säkerhet för att understryka icke-utvidgningsavtalet genom att antyda begränsningar för NATOs roll efter kalla kriget och USA:s dominans efter kalla kriget.

Bushadministrationen insåg att rädslan för NATOs intrång och förlust av internationell prestige drev det sovjetiska motståndet mot tysk återförening i NATO, som Baker kommenterade i juni 1990: ”Sovjetunionen vill inte se ut som förlorare [sic].”<sup>109</sup> Konsekvenserna av denna situation blev särskilt tydliga i början av mars samma år, när sovjetiska beslutsfattare tog fram en uppsättning krav för att stötta sovjetmakten och begränsa NATOs dominans efter kalla kriget i Europa som priset för den tyska återföreningen.<sup>110</sup> Som CIA rapporterade inkluderade dessa krav uppmaningar om att upplösa Warszawapakten och NATO, samt att bromsa in återförening tills de två allianserna kunde ersättas med en ”alleuropeisk säkerhetsstruktur” baserad på Europeiska säkerhetskonferensen (ESK, sedermera OSSE).<sup>111</sup> Dessa krav satte press på USA att lägga fram ett alternativt ”paket” för att övertyga Sovjetunionen att gå med på tysk återförening utan att offra NATO.<sup>112</sup>

Under ett besök i Moskva i mitten av maj 1990 presenterades det amerikanska ”paketet” av Baker – som blev känt som de ”nio försäkringarna” – punkter som tagits upp i tidigare diskussioner samlades till ett enda avtal.<sup>113</sup> Utifrån syftet med denna analys tas de tre viktigaste delarna upp. Dessa var löften (1) att gradvis stärka ESK genom att förse den med mekanismer utformade för att antyda att den skulle kunna utvecklas till en alleuropeisk säkerhetsinstitution som skulle komplettera NATO och hjälpa till i ”utvecklingen av ett nytt Europa”; (2) att begränsa militära styrkor i Europa via förhandlingarna om konventionella styrkor i Europa; och (3) att omvandla NATO till en alltmer ”politisk” organisation.<sup>114</sup> I en tid

<sup>109</sup> Baker-citat från ”Draft Memcon for President’s Meeting and Dinner with Chancellor Kohl”, 8 juni 1990, mappen ”Germany—Federal Republic of—Correspondence [1]”, box CF01413, Hutchings Files, GBPL. För sovjetiska bekymmer, se [ingen författare nämnd; verkar vara Robert Zoellick], ”Two Plus Four: Advantages, Possible Concerns, and Rebuttal Points”, 21 februari 1990, box 38, Soviet Flashpoints, NSA; och ”Notes from Jim Cicconi re: 7/3/90 pre-NATO Summit briefing at Kennebunkport”, 3 juli 1990, mappen 3, box 109, Baker Papers, SMML.

<sup>110</sup> Hannes Adomeit, ”Gorbachev’s Consent to Unified Germany’s Membership in NATO” (Berlin: Tyska institutet för internationella och säkerhetsfrågor, 11 december 2006), s. 10. Gorbatsjovs utrikespolitik strävade efter vad han kallade ett ”gemensamt europeiskt hem” baserat på åtgärder för kollektiv säkerhet och åtgärder för att lösa konflikter (särskilt via Europeiska Säkerhetskonferensen, ESK), ekonomisk integration och planer för att NATO och Warszawapakten skulle närma sig varandra som politiska snarare än militära allianser. Se Marie-Pierre Rey, ”Europe Is Our Common Home’: A Study of Gorbachev’s Diplomatic Concept”, *Cold War History*, Vol. 4, No. 2 (januari 2004), s. 33–65.

<sup>111</sup> Central Intelligence Agency, ”Soviet Policy on German Unification”, [odaterat; sammanställt inför briefing den 29 maj 1990], mappen ”Chron File: May 1990—June 1990 [3]”, box CF01309, Burns Files, GBPL. För detaljer, se, inter alia, Roger George till Robert Zoellick och Dennis Ross, ”The Two Plus Four Tightrope”, 12 mars 1990, mappen ”2+4 Germany #3 [1]”, box CF00721, Rice Files, GBPL; State Department, ”German Unification—Two Plus Four Process”, 25 maj 1990, mappen ”Chron File: maj 1990—juni 1990 [3]”, box CF01309, Burns Files, GBPL; och James Baker, ”June 22 Two-Plus-Four Ministerial in Berlin”, DOS/FOIA.

<sup>112</sup> Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 250–265, 450 n. 25.

<sup>113</sup> Bush and Scowcroft, *A World Transformed*, s. 268–275.

<sup>114</sup> Baker et al., ”Memorandum of Conversation”. För ytterligare diskussioner om dessa punkter, se Condoleezza Rice till Brent Scowcroft, ”Issues for Camp David”, och bifogade briefing-kort, 1 juni 1990, mappen ”Washington Summit June 1990 [2 of 4]”, box CF00717, Rice Files, GBPL; James Baker, ”My Meeting with Gorbachev”, 18 maj 1990, DOS/FOIA; ”Baker Handwritten Notes from May 1990 Camp David Summit”, 31

då sovjetiska ledare sökte ”en ny säkerhetsstruktur” och ”någon garanti för säkerhet” med tanke på förändringarna i Europa,<sup>115</sup> utformade USA detta paket för att ”understryka vårt åtagande att försöka möta sovjetisk oro”.<sup>116</sup> Sammantaget: om ESK skulle bli en levande säkerhetsinstitution, om NATO skulle ta på sig en mer politisk roll och om sammankopplade institutioner skulle säkerställa USA och Sovjetunionen en plats i det ”Nya Europa”, då skulle NATOs utvidgning österut vara osannolik eftersom NATO blev mindre viktigt för europeisk säkerhet.<sup>117</sup>

Ansträngningar att lugna Sovjetunionen och tona ned NATOs dominans intog en framträdande plats i diskussionerna om Europas framtid under våren 1990. Redan innan Bush avslöjade de nio försäkringarna tog han tillfället i akt att i ett tal i Stillwater, Oklahoma, den 4 maj 1990, för att lyfta fram de steg som USA och NATO planerade att vidta för att bygga ett mer samarbetsvilligt Europa.<sup>118</sup> Vid mötet med Sjevardnadze den 5 maj knöt Baker löften kring ESK, militära nedtrappningar och NATO-förändringar till sovjetisk oro över NATOs framtid och Tysklands återförening, och förmedlade till den sovjetiske utrikesministern att de amerikanska förslagen ”inte skulle ge vinnare och förlorare. Istället skulle [de] skapa en ny legitim europeisk struktur – en som skulle vara inkluderande, inte exkluderande”.<sup>119</sup> Baker var ännu mer direkt när han presenterade de nio försäkringarna för Gorbatsjov den 18 maj. Under deras samtal i Moskva förklarade Baker att USA inte ville ha någon ”ensidig fördel” av de diplomatiska förhandlingarna, han lovade ”en annan sorts NATO” och att USA var engagerat i att bygga upp de paneuropeiska säkerhetsinstitutioner som Sovjetunionen önskade.<sup>120</sup> Bush underströk dessa försäkringar när han träffade den sovjetiska ledningen i Washington den 31 maj–2 juni och hävdade (via sina diskussionspunkter) att NATO, ESK och Europeiska kommissionen (EG) utgjorde ”hörnstenen i ett nytt, inkluderande Europa”, medan ett avtal om konventionella styrkor i Europa representerade ”porten till att utveckla en ny politisk och säkerhetsstruktur i Europa”. På en grundläggande nivå hävdade USA att de inte ville ha – som Bush sa till Gorbatsjov den 31 maj – ”vinnare och förlorare” utan istället ett Sovjetunionen ”integrerat [. . .] in i det nya Europa”.<sup>121</sup>

Innebörden från dessa förhandlingar förefaller tydlig: givet Bushs erkännande i februari 1990 att den tyska återföreningen skulle tillgodose alla parter ”legitima intressen” så kan sovjetisk acceptans av USA:s villkor resultera i ett återförenat Tyskland inom NATO, men Sovjetunionens bredare oro för NATOs intrång måste också respekteras.<sup>122</sup> Utrikes-departementet självt förutspådde inför toppmötet i Washington den 31 maj–2 juni att ”Gorbatsjov kommer att vara öppen för att använda ESK för att garantera alleuropeisk säkerhet och

---

maj 1990, mappen 1, box 109, Baker Papers, SMML.

<sup>115</sup> Sovjetiska kommentarer i resp. Baker et al., ”Memorandum of Conversation”; och Memcon, ”Meeting with Foreign Minister Eduard Shevardnadze”, 6 april 1990, GBPL online, <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-04-06--Shevardnadze.pdf>

<sup>116</sup> Utrikesdepartementet, ”German Unification—Two Plus Four Process”. Bifogade dokument antyder att Zoellick informerade Bush om denna rapport den 29 maj. Se Brent Scowcroft till presidenten, ”Briefing on Germany—the Future of Europe”, 27 maj 1990, mappen ”Chron File: May 1990–June 1990 [3]”, box CF01309, Burns Files, GBPL.

<sup>117</sup> Citatet är från Rice, ”Issues for Camp David”, bifogade sammandrag. Författarens analys.

<sup>118</sup> George H.W. Bush, ”Remarks at the Oklahoma State University Commencement Ceremony in Stillwater”, 4 maj 1990, GBPL online, <http://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1853>

<sup>119</sup> James Baker, ”My Meeting with Shevardnadze”, 5 maj 1990, mappen ”Gorbachev (Dobrynin) Sensitive 1989–June 1990 [Copy Set] [2]”, box 91127, Scowcroft Files, GBPL.

<sup>120</sup> Baker et al., ”Memorandum of Conversation”.

<sup>121</sup> Memcon, ”Meeting with President Gorbachev”, 31 maj 1990, mappen ”Gorbachev (Dobrynin) Sensitive July–December 1990 [1]”, box 91128, Scowcroft Files, GBPL; och Rice, ”Issues for Camp David”, briefing cards.

<sup>122</sup> Memcon, ”Meeting with President Gorbachev”.

minska behovet av militära allianser eller tyskt medlemskap i NATO, [men] kommer sannolikt att insistera på att upprätta parametrar för Tyskland självt”, inklusive begränsningar av tysk militär.<sup>123</sup> Fastän USA och Sovjetunionen skiljde sig åt i detaljer, så uppmanade USA till byggandet av ESK, till att begränsa militära styrkor och omvandla NATO, vilket återspeglade sovjetiska intressen genom att föreslå ett Europa efter det kalla kriget som respekterade sovjetiska angelägenheter. Som Baker förklarade för sina NATO-kollegor i Bryssel i början av maj 1990, ”[A]npassning av NATO, EG och ESK till nya europeiska verkligheter” undvek ”en förlust för Moskva” och hjälpte till att förhindra ”att skapa bilden av vinnare och förlorare”.<sup>124</sup> Han var ännu tydligare när han föreslog möjligheten att institutionalisera ESK och sade till Sjevardnadze i Moskva den 18 maj att ”det kan skapa en känsla av inkludering och inte utanförskap i Europa [. . .] Jag ser det som en hörnsten över tid i utvecklingen av ett nytt Europa”.<sup>125</sup> Det här återspeglade inte heller bara Bakers personliga insats: analytiker från Frankrike, Storbritannien, USA och Västtyskland var tydliga i sina vädjanden till sovjetiska intressen och drog slutsatsen att Sovjetunionen skulle acceptera återförening i NATO ”förutsatt att det innehåller tillräckligt med sötningsmedel” kring gemensam säkerhet och inkluderade ”lämpliga försäkringar” för att tillmötesgå sovjetiska säkerhetsfrågor.<sup>126</sup> Dessa ansträngningar verkade också få en viss genklang hos sovjetiska ledare, då Gorbatjov ”gjorde det tydligt” vid ett möte med Baker i maj att ”han i hög grad godkände [de västerländska förslagen]”. I juni sa Sjevardnadze till Baker att en förnyad ESK ”lägger grunden till kraftfulla garantier för stabilitet i Europa”.<sup>127</sup>

Även om de västerländska förslagen inte fullt ut motsvarade Sovjets krav, så hade Sovjet fortfarande goda skäl att tro att USA åtminstone antydde en framtid där det skulle vara osannolikt att NATO skulle utvidgas längre österut. Poängen med USA:s förslag var inte att NATO skulle försvinna, men att Europa skulle bli mer samarbetsvilligt och mer integrerat. Underförstått blev det osannolikt att NATO skulle utvidgas utanför Tyskland eftersom det då blev mindre betydelsefullt i det nya europeiska säkerhetslandskapet.<sup>128</sup>

#### EN ÖVERENSKOMMELSE OM ICKE-UTVIDGNING, JULI–OKTOBER 1990

De diplomatiska diskussionerna nådde sin spets i juli 1990. Tidigt samma månad träffades västerländska ledare i London för att begrunda NATOs framtid. Diskussioner under de föregående veckorna antydde att den sovjetiska ståndpunkten i fråga om Tyskland kunde komma att förändras ”beroende på åtgärder som vidtagits av NATO”, eftersom sovjetiska ledare sökte efter förändringar i NATOs politik som skulle tillåta dem ”att tala om för vårt folk att vi inte står inför något hot – inte från Tyskland, inte från USA, inte från NATO”.<sup>129</sup> För att förstärka berättelsen om ett integrerat Europa som var acceptabelt för Sovjetunionen så stödde USA ”London-deklarationen om en förvandlad nordatlantisk allians”, där NATO:s medlemmar

<sup>123</sup> State Department, ”Gorbachev’s Summit Agenda: Looking Ahead”, 29 maj 1990, DOS/ FOIA.

<sup>124</sup> U.S. Mission NATO, ”Secretary Baker’s May 3 NAC Intervention”, 10 maj 1990, DOS/ FOIA.

<sup>125</sup> Baker et al., ”Memorandum of Conversation”.

<sup>126</sup> P. John Weston till J. Stephen Wall, ”Meeting of the One Plus Three in Brussels on 10 April”, 11 april 1990, i Patrick Salmon, Keith Hamilton, and Stephen Twigge, eds., *Documents on British Policy Overseas*, series 3, Vol. 7: *German unification, 1989-1990* (New York: Routledge, 2010), doc. 192.

<sup>127</sup> James Baker, ”My Meeting with Gorbachev”, 19 maj 1990, DOS/FOIA; ”Memcon from 6/22/90 mtg w/USSR FM Shevardnadze, Berlin, FRG”, 22 juni 1990, box 38, Soviet Flashpoints, NSA.

<sup>128</sup> Zoellick förklarade i maj 1990 att eftersom sovjetiska ledare kopplade tyskt medlemskap i NATO ”till en grundläggande fråga om strategisk balans”, försökte amerikanska beslutsfattare indikera ”att vi försöker möta legitima sovjetiska intressen och att vi vill att återföreningen ska bidra till ett starkare samarbete i Europa”. Se State Department, ”German Unification—Two Plus Four Process”.

<sup>129</sup> ”Notes from Jim Cicconi re: 7/3/90 pre-NATO Summit briefing at Kennebunkport”; och ”Memcon from 6/22/90 mtg w/USSR FM Shevardnadze, Berlin, FRG”.

lovade att ”förstärka den politiken komponenten i vår allians”.<sup>130</sup> Lika viktigt var det att Deklarationen menade att ESK skulle ”bli mer framträdande i Europas framtid och föra samman länderna i Europa och Nordamerika”, samtidigt som NATO-ländernas regeringar åtog sig att ”samarbeta med alla länder i Europa [. . .] för att skapa varaktig fred på denna kontinent”.<sup>131</sup> Målet, som Bush uttryckte det, var att forma ”sovjetiska attityder till de livsviktiga frågor som Moskva måste svara på under de närmaste månaderna” och, som Baker uttryckte i ett budskap till Sjevardnadze, att visa upp NATOs vilja att ”samarbeta med Sovjetunionen för att bygga ett nytt Europa präglad av fredligt samarbete”.<sup>132</sup>

Mot denna bakgrund träffades Gorbatsjov och Kohl i mitten av juli 1990 för att diskutera Tysklands framtid. Vid den tiden förväntade sig varken USA:s eller det västtyska ledarskapet en drastisk förändring av den sovjetiska hållningen.<sup>133</sup> Till deras förvåning gick emellertid Gorbatsjov med på att göra upp villkoren för den tyska återföreningen. Under på varandra följande möten med Kohl i Moskva och i Kaukasus gick Gorbatsjov med på att ett återförenat Tyskland skulle stanna kvar inom NATO, att NATOs säkerhetsgarantier skulle täcka det forna Östtyskland och att sovjetiska trupper snabbt skulle dra sig tillbaka från Östtyskland.<sup>134</sup> I gengäld erbjöd Kohl lån till Sovjetunionen och lovade att varken NATOs kärnvapen eller icke-tyska NATO-trupper skulle flytta in i det forna Östtyskland.<sup>135</sup> Även om efterföljande amerikanska påtryckningar ledde till tillstånd för icke-tyska NATO-styrkor att gå in i före detta DDR i en nödsituation efter att Sovjet dragit sig tillbaka, så blev denna grundläggande överenskommelse – där NATOs säkerhetsgarantier också gäller det forna DDR och icke-tyska styrkor förbjuds från att permanent stationeras på tidigare östtyskt territorium – kärnan i den slutliga uppgörelsen gällande Tyskland, undertecknad i september 1990.<sup>136</sup> Den 3 oktober 1990 återförenades Öst- och Västtyskland officiellt.

Sammanfattningsvis var det mitt i västerländska och särskilt amerikanska förslag om ett integrerat och ett ömsesidigt accepterat Europa efter kalla kriget, som Gorbatsjov samtyckte till tysk återförening inom NATO. Förenta staterna åtog sig inte formellt att avstå från NATO-utvidgning, men dess ansträngningar under 1990 för att engagera Sovjetunionen innebar existensen av ett icke-utvidgningsavtal; som Gorbatsjov senare noterade var försäkringar mot NATO-utvidgning en del av ”andan” i 1990 års debatter.<sup>137</sup> I slutändan, om Europa skulle kopplas samman med en ny uppsättning säkerhetsinstitutioner medan NATO var militärt begränsat och hade ett alltmer politiskt fokus, då skulle formella icke-utvidgningsgarantier vara överflödiga. Strukturen i avtalet skulle räcka: löften om nya institutioner, ett förvandlat

<sup>130</sup> NATO, ”London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance”, 5–6 juli 1990, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>.

<sup>131</sup> I efterhand kan cyniker argumentera att Förenta staterna ägnade sig åt lurendrejeri: lovade först att inte utvidga NATO för att sedan ändra kurs. Jag tar itu med det argumentet nedan.

<sup>132</sup> ”President’s Intervention on the Transformation of the North Atlantic Alliance”, juli 1990, mappen ”NATO: London Summit—July 1990”, box CF01526, Lowenkron Files, GBPL; och James Baker, ”Message from Secretary Baker to FONMIN Shevardnadze”, juli 12, 1990, mappen ”London Summit July 1990”, box 901/CF01646, Gordon Files, GBPL.

<sup>133</sup> Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 331–332; och Christopher Mallaby to Douglas Hurd, ”My Telno 837: Kohl’s Visit to Moscow”, 12 juli 1990, i Salmon, Hamilton and Twigge, *Documents on British Policy Overseas*, series 3, vol. 7, doc. 215.

<sup>134</sup> Sarotte, 1989, s. 177–184.

<sup>135</sup> Sarotte, ”Perpetuating U.S. Preeminence”, s. 132–133; och Von Plato, *The End of the Cold War?* s. 291–300.

<sup>136</sup> Robert Hutchings till Brent Scowcroft, ”German Unification: Soviet Draft Settlement Document”, 4 september 1990, mappen ”German Reunification [1]”, box CF01414, Hutchings Files, GBPL; och ”Secretary’s Letter to Genscher: Bilateral Issues”, 5 september 1990, mappen ”Germany, Federal Republic of—Correspondence [1]”, box CF01413, Hutchings Files, GBPL. Tack till Bob Hutchings för klargörandet av september–oktober-arrangemangen.

<sup>137</sup> Kórshunov, ”Mikhail Gorbachev”.

NATO och en allians med en begränsad roll i det forna DDR antydde att NATOs utvidgning var borta från bordet.

### ***Varning för brister: privata tecken på amerikanska ambitioner***

Det finns växande bevis för att USA inte var uppriktiga när de erbjöd Sovjetunionen informella försäkringar mot NATOs utvidgning. Som Sarotte först observerade, tyder offentliggjort material från amerikanska arkiv att amerikanska politiker använde diplomatin kring tysk återförening för att stärka USA:s ställning i Europa efter det kalla kriget.<sup>138</sup> Men medan Sarotte antyder att ansträngningen att utöka USA:s närvaro i Europa började först i slutet av februari eller mars 1990, så visar en granskning av James Baker Papers, material i National Security Archive och dokument som släppts av George Bush Library sedan slutet av 2000-talet, att drivkraften för ett utökat amerikanskt inflytande – särskilt in i Östeuropa – snarare började närmare årsskiftet 1989–90.<sup>139</sup>

#### DET FALSKA LÖFTET OM ANPASSNING

Förenta staternas ansträngningar att maximera sitt inflytande återspeglade Bush-administrationens allmänna strategi för vad USA borde göra som svar på sovjetmaktens kollaps, men det fanns ingen komplett formulerad handlingsplan.<sup>140</sup> Ändå var USA:s politik utformad för att blockera sovjetisk inflytande över den tyska återföreningen samtidigt som den gav sken av att tillmötesgå sovjetiska angelägenheter. Under dessa omständigheter skulle sovjetiska trupper försvinna från Central- och Östeuropa, det sovjetiska inflytandet skulle minska, och Sovjetunionen skulle inte ha någon möjlighet att utmana USA:s politik. Förenta staterna skulle sedan kunna besluta om de skulle stödja NATOs utvidgning samtidigt som de skulle åtnjuta ett stort inflytande inom själva NATO.<sup>141</sup> Enkelt uttryckt menade amerikanska beslutsfattare att resultatet av den tyska återföreningen skulle ge Förenta staterna fria händer genom att konsolidera ett återförenat Tyskland – det Europeiska kalla krigets stora pris – inom NATO, och kunna blockera alla avtal som skulle utestänga amerikanska förslag i Europas nya strategiska landskap. Som Bush observerade när han träffade det västtyska ledarskapet i Camp David den 24–25 februari 1990, ”Sovjet är inte i en position att diktera Tysklands förhållande till NATO. Det som oroar mig är prat om att Tyskland inte får stanna i NATO. Åt helvete med det! Vi segrade och det gjorde inte dom. Vi kan inte låta Sovjet utropa seger från nederlagets käftar.”<sup>142</sup>

I motsats till vad amerikanska representanter sade till sina sovjetiska samtalspartner, försökte Bush-administrationen inofficiellt använda sovjetmaktens kollaps i centrala Östeuropa för att stärka USA:s framträdande plats på kontinenten.<sup>143</sup> Denna politik verkade dessutom vara strategisk meningsfull i en tid då ingen förväntade sig att Sovjetunionen skulle sönderfalla och amerikanerna måste förbereda sig på en värld där Sovjetunionen kunde förbli det största militära hotet i Europa.<sup>144</sup> Redan innan han träffade den västtyska ledningen i

<sup>138</sup> Sarotte, ”Perpetuating U.S. Preeminence”, s. 118, 135.

<sup>139</sup> Ibid., s. 118; och Sarotte, ”Not One Inch Eastward?” s. 137.

<sup>140</sup> Shiffrinson, ”Falling Giants”, chap. 3.

<sup>141</sup> Kring 1992 diskuterade högre amerikanska tjänstemän offentligt fördelarna med utvidgning av NATO. Se James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge NATO* (Washington, D.C.: Brookings Institutions Press, 1999), s. 18.

<sup>142</sup> Citerat i Bush and Scowcroft, *A World Transformed*, s. 253.

<sup>143</sup> Före 1990 var Förenta Staterna intresserade av att maximera sin makt på Sovjetunionens bekostnad, men fruktade farorna med att förstöra status quo i Europa, vilket ledde till att man anträdde en mer försiktig strategi.

<sup>144</sup> Scowcroft, ”Points to Be Made for Meetings with FRG Chancellor Helmut Kohl”. Se Shiffrinson, ”Falling Giants”, chap. 3; och Joshua R. Itzkowitz Shiffrinson, ”The Malta Summit and U.S.-Soviet Relations: Testing the Waters amidst Stormy Seas”, Cold War International History Project e-Dossier No. 40 (Washington, D.C.:

Camp David i slutet av februari 1990, var Baker strålande över utsikterna att återförening Tyskland inom NATO, och noterade i marginalen av ett informationsdokument att, i förhållande till de eftergifter som USA och Västtyskland måste erbjuda, så ”har du inte sett ett belånat köp förrän du har sett detta!”<sup>145</sup> Nyckeln till denna innebörd, som dokumentet utvecklade, var struktureringen av den diplomatiska processen för att skapa sken av USA:s uppmärksamhet på sovjetiska intressen, men i själva verket handlade det om att undvika ett sovjetiskt ”veto” och ge Gorbatsjov ”liten verklig kontroll” över villkoren för den tyska återföreningen.<sup>146</sup> Målet var att säkerställa sovjetiskt samtycke till ett återförenat Tyskland inom NATO och därmed upprätthålla USA:s engagemang i Europa genom alliansen.<sup>147</sup> På liknande sätt skrev Scowcroft till Bush före toppmötet i Washington i maj–juni 1990 att USA behövde understryka för Gorbatsjov den ”kritiska kopplingen” mellan ”en kommande sovjetisk utrikespolitik – särskilt när det gäller Tyskland – och ytterligare förbättringar i förbindelserna mellan USA och Sovjet”.<sup>148</sup> De högsta amerikanska ledarna var med andra ord fokuserade på att skaffa de strategiska fördelarna med att flytta ett återförenat Tyskland till en USA-dominerad allians, och de var till och med villiga att hota det övergripande tillståndet i de USA-sovjetiska relationerna för att få igenom detta mål.

Återspeglade detta tänkande kunde en tjänsteman i utrikesdepartementet i mars 1990 säga att två-plus-fyra-förhandlingarna representerade en ”två genom fyra”, eftersom de erbjöd ”en hävstång för att infoga ett enat Tyskland i NATO oavsett om Sovjet gillar det eller ej”. Om man antar att USA började nå ut till andra tidigare sovjetiska medlemsländer i Östeuropa samtidigt som den sovjetiska militära nedtrappningen fortsatte, kunde USA sedan se ”konturerna av det nya Europa, med Tyskland inom NATO [. . .] och en återupplivad 'aktiv buffert' mellan tyskarna och ryssarna.”<sup>149</sup> USA tänkte därför inte anpassa sig till Sovjetunionen utan mer att utnyttja möjligheten för att maximalt positionera sig i Europa efter kalla kriget. Redan i slutet av december 1989 rådde Scowcroft Bush, då USA befann sig vid ett ”strategiskt vägskäl”, att antingen ”finna ett sätt att hålla jämna steg med den intensifierade takten i den diplomatiska interaktionen” i Europa eller finna sig självt utestängd från den kontinentala politiken. Centralt för att lösa detta dilemma var att se till att ett återförenat Tyskland bibehöll sina band till NATO när de gick in i Östeuropas ”maktvakuum” för att underlätta ”en mycket mer robust och konstruktiv amerikansk roll i Europas centrum”.<sup>150</sup> NSC-anställda Robert Hutchings och Robert Blackwill utvecklade detta perspektiv i mitten av januari 1990 och skrev till Scowcroft att den tyska återföreningen och en utökad amerikansk närvaro i Europa var ömsesidigt förstärkande:

”USA behöver stå mellan Tyskland och Ryssland i centrala Europa. Om och när vår militära närvaro avtar, kommer vi att behöva finna sätt att ersätta den med en mycket större politisk, diplomatisk, kulturell och kommersiell närvaro.

---

Woodrow Wilson Center for International Scholars, juli 2013), <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-malta-summit-and-us-soviet-relations-testing-the-waters-amidst-stormy-seas>.

<sup>145</sup> [ingen författare angiven, verkar vara Robert Zoellick], ”Two Plus Four”.

<sup>146</sup> Ibid. Se även Rice, ”Preparing for the German Peace Conference”.

<sup>147</sup> Handlingar kring två-plus-fyra bifogat tillsammans med Robert Blackwill till Brent Scowcroft, ”State Department Papers on the Two Plus Four Talks”, February 23, 1990, mappen ”German Reunification 11/89–6/90 [1]”, box CF00182, Blackwill Files, GBPL; Rice, ”Preparing for the German Peace Conference”; och Scowcroft, ”Meetings with German Chancellor Helmut Kohl”.

<sup>148</sup> Brent Scowcroft till presidenten, ”Your Meeting with Gorbachev”, n.d. [innehållet indikerar att det utvecklades för Washington-toppmötet], mappen ”POTUS Mtg w/Gorbachev May–June 1990 [1 of 2]”, box CF01308, Burns Files, GBPL. Tack till Flavia Gasparri för detta dokument.

<sup>149</sup> Harvey Sicherman till Robert Zoellick och Dennis Ross, ”Our European Strategy: Next Steps”, 12 mars 1990, mappen 14, box 176, Baker Papers, SMML.

<sup>150</sup> Scowcroft, ”U.S. Diplomacy for the New Europe”.

En stark amerikansk närvaro i Östeuropa kommer också att vara ett viktigt medel för att forma processen, nu till synes oåterkallelig, av tysk återförening. Genom att öka vårt eget inflytande i Östeuropa kan vi bättre hantera en östpåverkande BRG-politik [Förbundsrepubliken Tyskland] och bättre positionera oss för att kunna påverka framtiden för ett återförenat Tyskland.

Slutligen så är Östeuropa en nyckel för att stärka vår framtida position i Europa som helhet. Vår förmåga att upprätthålla ett starkt politiskt samförstånd i alliansen och att utveckla ett partnerskap med EG [Europeiska gemenskapen] kommer i hög grad att bero på att vi spelar en viktig roll i Östeuropa.<sup>151</sup>

#### ATT STÄRKA NATO OCH DISKUTERA UTVIDGNING

Mot denna bakgrund sammanföll uppmaningar från östeuropeiska ledare från vintern 1990 om en NATO-närvaro i regionen med USA:s intresse av att fördjupa sitt engagemang i Europa efter det kalla kriget. I ett möte i slutet av februari 1990 i Budapest, till exempel, hörde USA:s vice utrikesminister Lawrence Eagleburger av Ungerns utrikesminister ”att ett nytt NATO skulle kunna utgöra ett politiskt paraply för Centraleuropa”; liknande uppmaningar från Polen följde kort därefter.<sup>152</sup> Vid mitten av mars började USA:s intresse för Östeuropa och Östeuropas intresse för NATO att överlappa varandra, eftersom USA började tänka på NATO som det medel genom vilket de kunde ”organisera” Östeuropa.<sup>153</sup> I juli erkände Baker själv möjligheten av NATOs utvidgning österut, och hävdade att en förnyad ESK skulle utgöra ett ”halvbyggt hus för regeringar som vill ut ur Warszawapakten [. . .] men som inte kan gå med i NATO och EG (ännu)”.<sup>154</sup> Med tanke på att amerikanska beslutsfattare samtidigt lovade att betona NATOs politiska natur för att göra NATO acceptabelt för Sovjetunionen, antyder Bakers kommentar den dubbla karaktären hos USA:s strategi.<sup>155</sup>

Andra amerikanska ståndpunkter stöder denna bedömning av administrationens tvådelade strategi. Till exempel, så när Bush och Baker våren 1990 föreslog att ESK skulle möjliggöra ett sätt att övervinna det kalla krigets splittring<sup>156</sup>, hävdade samtidigt tjänstemän från utrikesdepartementet i juni att ”ESK måste komplettera NATO, inte ersätta det”.<sup>157</sup> På liknande sätt varnade Baker privat Bush, Scowcroft och andra ledande beslutsfattare i juli för att den ”verkliga faran för NATO är ESK”;<sup>158</sup> USA:s stöd för att omvandla ESK till en kraftfull institution var också ljummet.<sup>159</sup> När Tyskland officiellt återförenades i oktober 1990, hade USA:s ansträngningar att förstärka NATOs dominans och begränsa ESK:s inflytande blivit mer påtagligt. Den 5 oktober drog en myndighetsöversyn slutsatsen att ”det viktigaste

<sup>151</sup> Robert Hutchings to Brent Scowcroft, ”U.S. Policy in Eastern Europe in 1990”, 10 januari 1990, mappen ”Soviet Power Collapse in Eastern Europe (december 1989–januari 1990)”, box 91125, Scowcroft Files, GBPL.

<sup>152</sup> Lawrence Eagleburger, ”Impressions from Hungary, Poland, Austria, and Yugoslavia”, March 1, 1990, mappen ”Soviet Power Collapse in Eastern Europe (February–March 1990)”, box 91125, Scowcroft Files, GBPL; Sarotte, 1989, s. 140; och Asmus, *Opening NATO's Door*, s. 13.

<sup>153</sup> Sichertman, ”Our European Strategy”; och Sarotte, ”Perpetuating U.S. Preeminence”, s. 118–119.

<sup>154</sup> James Baker, ”JAB Notes from 7/4–5/90 G-24 Ministerial Mtg., Brussels, Belgium & 7/5–6/90 Economic Summit, London, UK: CSCE”, juli 1990, mappen 3, box 109, Baker Papers, SMML.

<sup>155</sup> Informativ är också Bakers presskonferens den 4 juni 1990, där han vägrade att förneka möjligheten att Nato skulle bli en ”heuropeisk” säkerhetsinstitution. Se James Baker, ”Press Briefing by James Baker Enroute ANDREWS AFB to Shannon, Ireland”, 4 juni 1990, box 163, mappen 16, Baker Papers, SMML.

<sup>156</sup> ”Memcon from 6/22/90 mtg w/USSR FM Shevardnadze, Berlin, FRG”; och Baker, ”JAB Notes from 7/4–5/90 G-24 Ministerial Mtg., Brussels, Belgium & 7/5–6/90 Economic Summit, London, UK: CSCE”.

<sup>157</sup> [Författare saknas], ”NATO Summit: CSCE Proposals”, 28 juni 1990, filen ”NATO Summit—Kennebunkport—July 1990”, box CF01646, Gordon Files, GBPL (kursiv. i originalet).

<sup>158</sup> ”Notes from Jim Cicconi re: 7/3/90 pre-NATO Summit briefing at Kennebunkport.”

<sup>159</sup> Däremot sa Baker till sovjetiska tjänstemän att ESK ”kan tjäna som en paneuropeisk säkerhetsstruktur utan att ersätta NATO”. Medan amerikanska strateger betraktade ESK som en sekunda organisation, antydde presentationen av USAs ståndpunkt att NATO och ESK skulle komplettera varandra. Se ”Memcon from 6/22/90 mtg w/USSR FM Sjevardnadze, Berlin, FRG”.



amerikanska intresset är att säkerställa att NATO förblir den centrala pelaren i Europas säkerhetsarkitektur”.<sup>160</sup> Och den 9 oktober hävdade högre NSC-tjänstmän att NATO behövde förstärkas för att förhindra att den europeiska uppmärksamheten flyttas till ESK och samtidigt säkerställa att NATO förblev den ”centrala institutionen för Europas försvar” och för hanteringen av ”säkerhetspolitiken mellan öst och väst”.<sup>161</sup>

Samtidigt blev NATOs utvidgning österut alltmer en del av diskussionerna kring USA:s vägval i Europa. I slutet av oktober 1990 frågade tjänstemän från NSC, utrikesdepartementet, underrättelsetjänsten och försvarsdepartementet: ”Ska USA och NATO nu signalera NATOs beredskap, till de nya demokratierna i Östeuropa, att överväga deras framtida medlemskap?”<sup>162</sup> Även om amerikanska beslutsfattare vid den tiden beslutade sig för att inte utvidga NATO, försökte utrikesdepartementets stab för policyplanering och försvarsministeriet fortfarande hålla NATOs ”dörr på glänt och inte ge östeuropéerna intrycket att NATO för alltid är en stängd klubb”.<sup>163</sup> Till och med de som motsatte sig NATO-utvidgning vid den tiden erkände att USA:s politik kan komma att förändras, och de gick med på att behålla alla amerikanska alternativ ”utifrån hur den politiska situationen i Europa utvecklas”.<sup>164</sup> Med tanke på att de medarbetare som var mest intresserade av att utforska NATOs utvidgning var bland de närmaste rådgivarna till beslutsfattare som utrikesminister Baker och försvarsminister Dick Cheney, är dessa diskussioner särskilt avslöjande.<sup>165</sup> NATO-utvidgningen var inte bara under övervägande, utan politiker med tillgång till de högsta nivåerna av amerikanskt strategiskt beslutsfattande försökte undersöka frågan ytterligare. Sålunda, medan USA-sovjetiska förhandlingar under 1990 var avsedda att övertyga Sovjet om att Förenta staterna inte skulle utvidga NATO, utan i stället var på väg mot att skapa ett samverkande Europa, visar diskussionerna i oktober 1990 att USA redan höll på att lossa på icke-utvidgningslöftet genom att hålla NATOs utvidgning gisslan avhängigt av (1) sovjetiskt beteende och (2) debatter inom den amerikanska regeringen kring amerikanska intressen. Till skillnad från vad Förenta staterna sade till Sovjetunionen var icke-utvidgning inte helig; under vissa omständigheter skulle USA överväga att utvidga NATO.

#### USAs DOMINANS OCH DIPLOMATIN 1990

För att vara tydlig så finns det inga bevis för att USA aktivt planerade att utvidga Nato till Östeuropa 1990, och det är diskutabelt huruvida beslutsfattare i Washington skulle ha

<sup>160</sup> [Författare saknas], ”Enhancing NATO’s Political Role in Support of Security”, 5 oktober 1990, mappen ”NATO—Strategy [6]”, box CF00293, Wilson Files, GBPL.

<sup>161</sup> Philip Zelikow och Adrian Basora till Brent Scowcroft, ”Objectives for Our Strategic Dialogue with the French”, 9 oktober 1990, mappen ”File 148 NATO Strategy Review #2 [1]”, box CF01468, Zelikow Files, GBPL; och David Gompert till Brent Scowcroft, ”Thoughts on the Future of the Alliance”, 9 oktober 1990, mappen ”File 148 NATO Strategy Review #2 [1]”, box CF01468, Zelikow Files, GBPL.

<sup>162</sup> David Gompert to Reginald Bartholomew et al., ”Agenda for the Meeting of the European Strategy Steering Group on Monday, oktober 29, 3:00–5:00 PM”, 26 oktober 1990, mappen ”File 148 NATO Strategy Review #2 [3]”, box CF01468, Zelikow Files, GBPL.

<sup>163</sup> Philip Zelikow till Robert Gates, ”Your Meeting of the European Strategy Steering Group, on Monday, October 29, from 3:00 to 5:00 pm”, 26 oktober 1990, mappen ”NATO—Strategy [4]”, box CF00293, Wilson Files, GBPL.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Ibid. Rapporten noterar att ”OSD [försvarsministeriet] och statens politiska planeringsstab (och möjligen Zoellick)” föredrog att hålla NATOs dörr ”på glänt”, medan representanter från utrikesdepartementet och NSC-medlemmar var emot. För att se försvarsdepartementet, policyplaneringspersonalen och Zoellicks betydelse för USA:s politik vid den tiden, se Zelikow and Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, s. 23; och ”Richard Cheney interview, March 16–17, 2000, Dallas, Texas” (Charlottesville: George H.W. Bush Oral History Project, Miller Center, University of Virginia), s. 40, 76–80, [http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp\\_2000\\_0316\\_cheney.pdf](http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp_2000_0316_cheney.pdf).

förstärkt USA:s utvaldhet till obegränsad kostnad för relationerna USA–Sovjetunionen.<sup>166</sup> Ändå tyder de tillgängliga bevisen på en skarp åtskillnad mellan vad USA berättade för Sovjetunionen och vad amerikanska beslutsfattare i själva verket avsåg. För sovjetisk och annan extern publik skildrade amerikanska beslutsfattare en värld där USA skulle avstå från NATO-utvidgning och skapa en ömsesidigt acceptabel europeisk ordning. Inofficiellt försökte dock amerikanska beslutsfattare att utöka USAs närvaro i centrala Östeuropa; de bortsåg från vikten av de samverkande och paneuropeiska säkerhetsstrukturer som presenterades för Sovjetunionen och de motsatte sig arrangemang som skulle omöjliggöra framtida amerikanska handlingsalternativ i Europa. Som en del av denna ansträngning övervägde USA också aktivt att utvidga NATO trots försäkringar om motsatsen.

Sammantaget, och som utrikesdepartementets rådgivare Robert Zoellick beskrev i juni 1990, var USA:s politik utformad för att ”ge ett intryck av rörelse” för europeisk säkerhet och för att erbjuda Gorbatsjov ”några saker för att göra honom mer bekväm [med] processen”, dvs med den tyska återföreningen.<sup>167</sup> Men att på ett meningsfullt sätt begränsa NATOs framtid var inte det verkliga målet. Retorik och substans skiljde sig när USA sade att man skulle svara på den sovjetiska oron och ändå vidtog praktiska åtgärder för att förstärka USA:s dominans i Europa. Bush hade tidigt tänkt igenom detta dubbla förhållningssätt och sagt till Kohl på Camp David: ”Vi kommer att vinna matchen, men vi måste vara smarta medan vi gör det.”<sup>168</sup> Även när de diplomatiska samtalen med Sovjetunionen fortsatte så försökte USA kringgå många av de löften som lämnades under 1990 års förhandlingar.

### ***Ett brutet löfte***

Tvärtemot vad många beslutsfattare och analytiker hävdar, finns det betydande bevis för att ryska påståenden om ett ”brutet löfte” angående NATO-utvidgning har trovärdighet.<sup>169</sup> Om vi använder insikter från internationell relationsteori på både nya och redan existerande bevis på 1990 års förhandlingar så tyder det på att ryska ledare i grund och botten har rätt: NATO-utvidgning bröt mot andemeningen i diplomatin som kulminerade i tysk återförening inom NATO.<sup>170</sup> Det fanns inget skriftligt avtal som utslöt NATO-utvidgning, men garantier för icke-utvidgning framfördes fortfarande 1990, bara för att omkullkastas.

Forskare och beslutsfattare som är bevandrade i realistisk teori och realpolitikens praktik kan hävda att USA:s politik här är föga överraskande. I slutändan utspelar sig internationell politik i ett konkurrensutsatt område där diplomatiska affärer ofta är mest hållbara när de backas upp av hot om våld.<sup>171</sup> Det kalla kriget i sig är ett typexempel. Under fyrtio år har USA och Sovjetunionen försökt utvidga på den andres bekostnad, men till stor

<sup>166</sup> Även när USA hjälpte till att återförena Tyskland och förberedde sig för möjlig NATO-expansion, var amerikanska ledare bekymrade över Gorbatsjovs politiska överlevnad. Om man tvingades välja mellan att hjälpa Gorbatsjov att vara kvar på sin position eller att stärka USA:s överlägsenhet, är det diskutabelt vilket alternativ USA skulle ha valt. För en kritisk granskning av dilemmat, se Brent Scowcroft till presidenten, ”Turmoil in the Soviet Union and U.S. Policy” August 18, 1990, mappen ”USSR Collapse: U.S.-Soviet Relations thru 1991 (August 1990)”, box 91118, Scowcroft Files, GBPL.

<sup>167</sup> ”Notes from Jim Cicconi re: 7/3/90 pre-NATO Summit briefing at Kennebunkport.”

<sup>168</sup> Memcon, ”Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany”.

<sup>169</sup> Se, inter alia, Baker citerad i Gordon, ”Anatomy of a Misunderstanding”; Zelikow, ”NATO Expansion Wasn’t Ruled Out”; Pifer, ”Did NATO Promise Not to Enlarge?”; NATO, ”Russia’s Accusations”; Kramer, ”The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia”; Sarotte, ”A Broken Promise?”; och Sarotte, ”Not One Inch Eastward?”

<sup>170</sup> Ironiskt nog stämmer detta mer överens med vad analytiker utan tillgång till avklassificerat material ibland hävdade på 1990-talet än med vad senare studier hävdar. Se MccGwire, ”NATO Expansion”, s. 26.

<sup>171</sup> Geoffrey Blainey, *The Causes of War*, 3rd ed. (Basingstoke, U.K.: Macmillan, 1988).

del hållits tillbaka av det straff som var och en kunde ålägga den andra.<sup>172</sup> Inför sovjetmaktens tillbakagång 1989–90 kunde sovjetiska beslutsfattare ha förväntat sig att USA skulle söka efter en sovjetisk reträtt som skulle ge USA fria händer i Europa. En sådan seger skulle inte bara tillåta Förenta staterna att forma regionen för att passa USA:s målsättning, utan skulle också göra det möjligt för amerikanska beslutsfattare att tillgodose eller bortse från sovjetisk oro utifrån vad som låg i amerikanska intressen. Denna förändrade maktfördelning innebar att om USA beslutade sig för att utvidga NATO, skulle Sovjetunionen ha stora svårigheter att förhindra det.<sup>173</sup>

Samtidigt bör dock västerländska forskare och beslutsfattare inte bli förvånade över att samtida ryska ledare ogillar USAs ansträngningar efter det kalla kriget och är villiga att förhindra ytterligare NATO-utvidgning – med våld, om nödvändigt. Precis som USA:s relativt starka ställning under 1990- och 2000-talen gjorde det möjligt för amerikanska representanter att kringgå de försäkringar som gavs Sovjetunionen 1990, har Ryssland för närvarande fler alternativ än tidigare att motsätta sig västerländska ansträngningar i Ukraina och andra områden som NATO överväger att utvidga till.<sup>174</sup> Ännu viktigare, bara för att en stat har kapacitet att revidera ett tidigare arrangemang innebär inte att det är fördelaktigt att göra det. Ofta kan stater inte bara förbättra sin säkerhet genom att samarbeta i stället för att konkurrera, men att bryta mot diplomatiska arrangemang idag kan också få stater att konkurrera mer intensivt i framtiden.<sup>175</sup> Därför, även om en viss rysk revisionism var oundviklig när Ryssland började sin långsamma återhämtning efter Sovjetunionens kollaps 1991, gör det brutna arrangemanget för icke-utvidgning troligen att Ryssland kommer att rivalisera hårdare, samtidigt som det minskar sannolikheten för att ryska ledare kommer att lita på västerländska diplomatiska initiativ.

### ***Slutsats***

Denna artikel har framfört två huvudsakliga påståenden. För det första, under diplomatin kring den tyska återföreningen 1990, erbjöd USA upprepade gånger Sovjetunionen informella försäkringar mot att NATO framöver skulle utvidgas till Östeuropa. Förutom uttryckliga diskussioner kring ett löfte om icke-utvidgning i februari 1990, så var försäkringar mot NATO-utvidgning sammanfattade och representerade i senare erbjudanden om att ge Östtyskland särskild militär status i NATO, om att bygga upp och integrera Sovjetunionen i nya europeiska säkerhetsinstitutioner och att allmänt erkänna sovjetiska intressen i Östeuropa. Eftersom tidigare studier (1) fokuserar i första hand på utvecklingen enbart i februari 1990, och (2) likställer ett internationellt löfte med de formella överenskommelser som nås mellan stater, så missar de den centrala roll som ett informellt NATO-löfte om icke-utvidgning spelade under hela 1990 års diplomati runt tysk återförening.

För det andra hade USA inofficiellt större ambitioner att dominera Europa efter det kalla kriget än vad många tidigare politiker och forskare har beskrivit. Runt årsskiftet 1989–90 började amerikanska beslutsfattare att aktivt utforska sätt att projicera USA:s makt och inflytande in i Östeuropa, och fokuserade snart på NATO som redskap för att uppnå detta mål.

<sup>172</sup> Trachtenberg, *A Constructed Peace*.

<sup>173</sup> Det finns vissa belegg för att Gorbatjov så småningom insåg vad som hade hänt. Han berättade för Kohl i september 1990 att han kände ”som han hade gått i en fälla”. Se Sarotte, 1989, s. 191.

<sup>174</sup> Mearsheimer, ”Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault”; och Lawrence Freedman, ”Ukraine and the Art of Crisis Management”, *Survival*, Vol. 56, No. 3 (maj 2014), s. 7–42.

<sup>175</sup> Charles L. Glaser, ”Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help”, *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), s. 50–90; och Robert F. Trager, ”Long-Term Consequences of Aggressive Diplomacy: European Relations after Austrian Crimean War Threats”, *Security Studies*, Vol. 21, No. 2 (maj 2012), s. 232–265.

Sålunda arbetade amerikanska beslutsfattare för att se till att de diplomatiska överenskommelserna kring tysk återförening i sak höll alternativ öppna för USA och NATO i Europa efter det kalla kriget. Resultatet blev en dubbeltydig strategi, då USA presenterade försäkringar till Sovjetunionen som var avsedda att se kraftfulla ut, medan man samtidigt manövrerade för att dominera Europa efter det kalla kriget.

Att förstå den dubbla karaktären av USA:s politik 1990 och det resulterande ryska ogillandet har konsekvenser för historia, teori och politik. För det första belyser den reviderade historien om den tyska återföreningens diplomati vikten av ytterligare forskning om amerikansk-sovjetisk diplomati i slutet av det kalla kriget. Många analytiker anser att den tyska återföreningens diplomati tyder på ett bredare samarbete mellan USA och Sovjet i slutet av kalla kriget.<sup>176</sup> Föreliggande studie visar dock att samarbetsnarrativet har empiriska problem: även när USA lovade att ta itu med sovjetisk oro för sin säkerhet, så stakade man ut det egna intressets positioner i Europa efter det kalla kriget. Nyckelelementen i det kalla krigets uppgörelse – Tysklands och NATOs öde – var således föremål för betydligt mer kamp och maximering av USA:s makt än vad man ofta uppfattar.

För det andra kräver fallet ytterligare forskning om källorna till internationellt samarbete och konkurrens. Som nämnts hålls förbindelserna mellan USA och Sovjet i slutet av det kalla kriget ofta upp av internationella relationsteoretiker som ett ledande exempel på stormaktssamarbete trots tidigare misstroende. Forskare har tillskrivit det växande samarbetet mellan USA och Sovjet till flera källor, inklusive sovjetiska ansträngningar att lugna USA genom att ägna sig åt kostsam vapenedrustning;<sup>177</sup> växande ekonomiska incitament för att minska konkurrensen mellan USA och Sovjet;<sup>178</sup> minskade amerikanska hotuppfattningar gentemot Sovjetunionen på grund av sovjetiska inhemska reformer;<sup>179</sup> och västerländska institutioners återhållande effekt på USA:s utrikespolitik.<sup>180</sup> Vad gäller kärnfrågan kring tysk återförening och NATOs framtid visar dock fallet att USA utnyttjade sovjetiska svagheter när de presenterade en fasad av samarbete. Som ett resultat antyder det att internationellt samarbete kan vara svårt att få till stånd, även när en mängd teorier förutspår att samarbete bör inträffa. Med tanke på de svårigheter som dessa teorier möter i detta centrala fall, är framtida forskning nödvändig för att pröva om och varför samarbete är möjligt i världspolitiken.

Slutligen belyser den här artikeln behovet av att ompröva förbindelserna mellan USA och Ryssland under tiden efter det kalla kriget. Det finns många skäl att fördöma ryskt agerande i Georgien och Ukraina, såväl som mot stater i Östeuropa, men Rysslands ledare talar kanske sanning när de hävdar att ryska handlingar drivs av misstro. Denna möjlighet har till stor del fördunklats av diskussionen om huruvida en uttrycklig, kodifierad överenskommelse begränsade NATOs framtid. Eftersom frånvaron av en överenskommelse inte är bevis på att en överenskommelse inte finns, kan Natos marsch österut ha gjort att Ryssland känt sig isolerat genom att det informella arrangemanget från 1990 inte respekterades. Ironiskt nog insåg utrikesdepartementet denna risk redan i oktober 1990 och argumenterade mot NATO-utvidgning med motiveringen att ”vi inte är i en position att garantera dessa länders säkerhet [. . .] och vill i alla fall inte organisera en antisovjetisk koalition vars gräns är den

<sup>176</sup> Ikenberry, *After Victory*, chap. 7; Bennett, ”Trust Bursting Out All Over”; och Robert Zoellick, ”Two Plus Four: The Lessons of German Unification”, *National Interest*, Fall 2000, s. 19.

<sup>177</sup> Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations*, chap. 8.

<sup>178</sup> Dale C. Copeland, ”Trade Expectations and the Outbreak of Peace: Détente 1970–1974 and the End of the Cold War 1985–1991”, *Security Studies*, Vol. 9, Nos. 1–2 (Autumn/Winter 1999), särsk. s. 46–56.

<sup>179</sup> Mark L. Haas, ”The United States and the End of the Cold War: Reactions to Shifts in Soviet Power, Policies, or Domestic Politics?” *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (Winter 2007), s. 145–179.

<sup>180</sup> Ikenberry, *After Victory*, chap. 7.

sovjetiska gränsen. En sådan koalition skulle uppfattas mycket negativt av Sovjet och skulle kunna leda till en vändning av nuvarande positiva trender i Östeuropa och Sovjetunionen.”<sup>181</sup>

Som ett resultat kommer uppmaningar att avskräcka Ryssland genom att stärka NATOs östliga närvaro och lämna NATOs dörr öppen för stater som Georgien och Ukraina sannolikt att fördjupa den ryska osäkerheten.<sup>182</sup> Däremot kan ansträngningar för att lugna Ryssland skapa en mer stabil relation mellan USA och Ryssland. Naturligtvis kan Rysslands djupa känsla av svek innebära att det optimala ögonblicket för ny tillförsikt kan ha förfallit. Ändå kan skapandet av tillförsikt fortfarande vara att föredra, eftersom den har potentialen att (1) förändra uppfattningarna om USA, (2) stärka vidsyntheten bland ryska beslutsfattare och (3) undvika steg som skulle fortsätta att rättfärdiga rysk aggression. Som andra analytiker antyder är nyckeln att avstå från ytterligare NATO-utvidgning och, till skillnad från 1990, att undvika svek.<sup>183</sup> Ett tillvägagångssätt kan vara att ge en mer framträdande beslutsfattande roll till NATO-medlemmar som är mindre entusiastiska än USA i att stödja eller utvidga NATOs östeuropeiska närvaro och att vara öppna inför militära utplaceringar, såsom de som tillkännagavs i början av 2016, till Östeuropa.<sup>184</sup> Dessutom bör amerikanska och allierade beslutsfattare avstå från att behandla ryska anklagelser om ett brutet icke-utvidgningslöfte som vilseledande. Förenta staterna står därför inför en dubbel uppgift när det gäller att förbättra förbindelserna mellan USA och Ryssland: man måste inte bara acceptera att man faktiskt upphävde 1990 års garantier, utan arvet efter det har gjort att beslutsfattare måste övervinna rysk misstro och oro för att USA kommer att vända kursen ännu en gång.<sup>185</sup>

---

### **Lästips: Mer om Nato-utvidgningen**

Att det inte råder samsyn om de samtal och förhandlingar om NATOs utvidgning som fördes kring 1990 framgår av Shifrinsons artikel. Motsättningarna gäller inte så mycket om vad som faktiskt sades under de olika förhandlingarna och samtalen, utan om hur olika händelser och uttalanden ska tolkas eller vilken tyngd som de har i sammanhanget. Exempelvis råder oenighet om vilken vikt som kan läggas vid muntliga utfästelser som inte finns nedtecknade i skriftliga avtal (där de avtalsslutande parterna haft möjlighet att påverka formuleringarna). En annan frågeställning är vilken roll som USA resp. de östeuropeiska länderna spelade när det gällde utvidgningen: Var USA pådrivande, eller var det snarare de östeuropeiska staterna som var det? Svaret på sådana frågor leder till olika slutsatser. Det framgår även av följande texter:

Gary Dagorn: [Natos utvidgning i Östeuropa – så gick den till](#)

---

<sup>181</sup> State Department, "NATO's Future Political Track of the Strategy Review: Questions to Ask Ourselves", 22 oktober 1990, box CF00293, mappen "NATO—Strategy [5]", Wilson Files, GBPL.

<sup>182</sup> Eric Schmitt och Steven Lee Myers, "U.S. Is Poised to Put Heavy Weapons in Eastern Europe", *New York Times*, 13 juni 2015; "Ukraine Sets Sights on Joining NATO", Associated Press, 9 april 2015; och "Bolstering a Vulnerable Russian Neighbor: Georgia Is Making a Case for NATO Membership", ledare, *New York Times*, 11 september 2014.

<sup>183</sup> Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault"; och Henry Kissinger, "To Settle the Ukraine Crisis, Start at the End", *Washington Post*, 5 mars 2014.

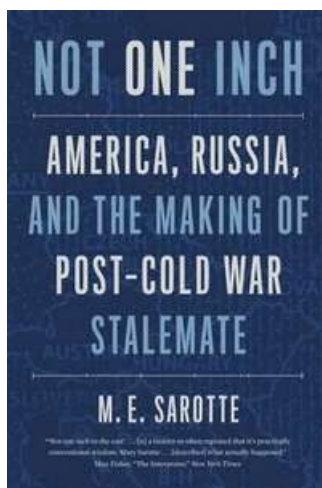
<sup>184</sup> Tyskland har till exempel varit mer ovilliga än USA att konfrontera Ryssland om Ukraina. Se Paul Belkin, Derek E. Mix, och Steven Woehrel, "NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe" (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 31 juli 2014), s. 4. Om militära utplaceringar, se Rick Lyman, "Eastern Europe Cautiously Welcomes Larger U.S. Military Presence", *New York Times*, 2 februari 2016.

<sup>185</sup> Beslutsfattare som Michael McFaul hävdar att eftersom frågan om Nato-utvidgningen inte uppstod i USA-ryska förhandlingar före Ukrainakrisen, kan ryska handlingar inte förklaras av Natos utvidgning. Se McFaul, "Moscow's Choice". Föreliggande artikel ifrågasätter sådana resonemang: ryska ledare kan fortfarande ha hyst misstankar om USA/NATO-ambitioner på grund av arvet från det brutna NATO-löftet om icke-utvidgning.

Fred Kaplan: [”En bro för mycket” – NATO efter muren](#)  
 M. E. Sarotte: [Gorbatjov: ”Nato-utvidgningen diskuterades inte”](#)

Sarotte refereras ofta av Shifrinson. Men hon drar inte samma slutsatser som honom, vilket även framgår av Shifrinsons artikel. Sarotte har under flera år bedrivit forskning om NATO-utvidgningen och i slutet av 2021 kom ut en bok av henne, *Not One Inch: America, Russia and the Making of Post-Cold War Stalemate* (boken omfattar nära 600 sidor).\*

Den ovannämnda artikeln av Fred Kaplan är egentligen en presentation/recension av Sarottes bok, medan Sarotte-artikeln är ett kortare utdrag ur densamma.



Eftersom Sarottes bok inte finns i svensk översättning, så kan det vara intressant att ta del av följande föreläsning, där Sarotte redogör för sin uppfattning:

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

Föreläsningen organiserades av *Kyiv School of Economics (KSE)* 24/3 2022.

### **Dokument**

[Michail Gorbatjov och James Baker om Natos utvidgning](#) (med deras egna ord)

[Record of conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker in Moscow](#)

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

### **Svensk press om Natoutvidgningen**

Frågan har behandlats flera gånger i de större svenska dagstidningarna, t ex (samtliga från 2022):

*DN*: [Varför är Ryssland så besviket på väst? Hopp blev brustna illusioner](#)

*Aftonbladet*: [Putin kallar det ”lögn” – det hände egentligen](#)

*Aftonbladet*: [På den tiden ville även Ryssland gå med i Nato](#) (utgår från Sarottes bok).

Tyvärr ligger artiklarna bakom betalvägg.

### **Kritik av Shifrinson**

Shifrinsons artikel har i det stora hela fått ett positivt bemötande, men har även utsatts för kritik. Ett exempel på detta är Mark Kramers artikel ”NATO Enlargement—Was There a Promise?”, som publicerades i *International Security* 1 juli 2017. Kramer anser att Shifrinson ger en ”bristfällig redogörelse för förhandlingarna 1990 som ledde till Tysklands återföre-

---

\* Den ovan återgivna Shifrinson-artikeln nämns i Sarottes bibliografi under avdelningen ”Secondary Literature”, men den kommenteras inte.

ning”. Artikeln ligger tyvärr bakom betalvägg, men det finns en lite längre kommentar/sammanfattning, se <https://muse.jhu.edu/article/667395/pdf>