

Putins påstand om NATO's optagelse af nye medlemsstater

I takt med at luften mellem Rusland og Vesten er blevet kold som følge af det russiske angreb på Ukraine, har Ruslands præsident Putin gentagne gange brugt historieforvrængning til at forklare og legitimere invasionen af nabolandet. Putins historiesyn på det moderne Europa og de tidligere sovjetstaters selvstændighed spiller derfor en central rolle i konflikten mellem Rusland og Vesten, og er derudover med til at så tvivl om, hvad der er historisk sandhed, og hvad der ikke er.

Løftet til Sovjet

Putin har ved flere lejligheder vist stor utilfredshed med NATO's østlige ekspansion i forbindelse med optagelsen af en række af de tidligere warszawapagtlande, som blev indlemmet i alliancen i henholdsvis 1999 og 2004. Både den tidligere russiske præsident Jeltsin og den nuværende præsident Putin har gentagne gange påstået, at NATO har forbrudt sig mod et løfte fra 1990 om aldrig at udvide alliancen længere mod øst. En logik, Putin nu bruger til at legitimere invasionen af Ukraine.

Ifølge Putin skulle Vesten have givet Rusland en række sikkerhedsgarantier, og indlemmelsen af de tidligere østeuropæiske lande i NATO skal derfor ses som et brud mod disse garantier. Blandt andet udtalte Putin ved sit årlige pressemøde i december 2021, at NATO ved at optage disse lande "skamløst" har snydt Rusland.¹

Disse påstande er usande, og skal ses som et af Putins forsøg på at retfærdiggøre den russiske ageren over for Ukraine. Historien viser nemlig, at der aldrig er blevet indgået en skriftlig aftale, som forbyder lande i Østeuropa eller tidligere medlemmer af Warszawapagten i at blive en del af NATO. I artikel 10 af NATO-traktaten fra 1949 fremgår NATO's "Open Door Policy", som utvetydigt gør det muligt, at alle lande, der ønsker at søge optagelse i NATO, kan gøre det. Derefter er det op til NATO at vurdere ansøgningen.² Denne politik har siden NATO's oprettelse været uændret.

James Bakers mundtlige tilsagn

Putins argument om de russiske sikkerhedsgarantier tager udgangspunkt i en række forhandlinger i 1990. Efter Berlinmurens fald underskrev Vesttyskland og Østtyskland samt Sovjetunionen, Frankrig, Storbritannien og USA i september 1990 den såkaldte to-plus-fire-aftale. Som følge af aftalen gav de fire lande afkald på deres rettigheder i Tyskland, idet Vesttyskland og Østtyskland blev forenet i et samlet Tyskland, der indgik i NATO på Vesttysklands "mandat". Under forhandlingerne til denne aftale i februar 1990 fremgår det af arkivmateriale, at spørgsmålet om NATO's østudvidelse rent faktisk var et samtaleemne, og at den daværende amerikanske udenrigsminister

¹ http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/press_conferences/67438.

² <https://www.nato.int/cps/en/natohq/115204.htm>.

James Baker gav et mundtligt tilsagn til Sovjetunionens daværende leder Mikhail Gorbatsjov om ikke at udvide NATO's jurisdiktion "et skridt mere mod øst".³

Da USA's nationale sikkerhedsråd blev opmærksom på Bakers udtalelse, bad det ham om ikke at bruge denne vending fremover, idet det ville stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt NATO's doktrin om kollektivt forsvar kun ville gælde for en del af Tyskland. Derfor skrottede Baker denne vending i de følgende møder med Gorbatsjov, og spørgsmålet om NATO's østudvidelse blev derfor ikke tilgået yderligere i forhandlingerne.⁴

Da Gorbatsjov og de øvrige statsledere i september 1990 underskrev to-plus-fire-aftalen, har alle parter derfor været vidende om, at tilsagnet om aldrig at udvide NATO mod øst ikke blev implementeret i aftalen.

Putin har ved flere lejligheder refereret til Bakers tilsagn i 1990 som Vestens garanti til Rusland - eksempelvis under sin tale i 2007 ved sikkerhedskonferencen i München.⁵ Her er det vigtigt at pointere, at Bakers tilsagn ikke var en garanti, men i højere grad et mundtligt tilsagn, som senere blev korrigeret, og derfor ikke indgik i den aftale, som repræsentanter for både Øst og Vest skrev under på. Ligeledes har den russiske udenrigsminister luftet påstanden i 2008, men der er tilsyneladende ikke hold i de russiske påstande.⁶

Den sovjetiske leder Mikhail Gorbatsjov har tilsyneladende en skiftende holdning til, om han blev lovet, at NATO ikke ville udvide imod øst eller ej.⁷ I et interview i *Russia Beyond*⁸ fra 2014 afviser han, at emnet overhovedet blev diskuteret.⁹

Aftalerne i Helsinki og Budapest

Foruden sit syn på forhandlingerne i 1990 har præsident Putin også gjort sig bemærket i sit syn på det såkaldte Budapest-memorandum fra 1994, der bygger på en række principper fra Helsinki-aftalen. Da Putin i 2014 besluttede at annektere Krim og senere besluttede at invadere det ukrainske fastland i 2022, overskred han foruden en række folkeretlige principper - også en tidligere aftale om stateres territoriale ukrænkelighed.¹⁰ Der findes heller ingen aftale eller traktat, der dokumenterer russernes holdning. Til gengæld har Rusland selv overtrådt flere aftaler i forhold til Ukraine.

³ <https://www.nytimes.com/2022/01/09/us/politics/russia-ukraine-james-baker.html>.

⁴ Ibid.

⁵ <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

⁶ https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/twq/v32i2/f_0016179_13953.pdf.

⁷ <https://www.rferl.org/a/nato-expansion-russia-mislead/31263602.html>.

⁸ *Russia Beyond* drives af TV-Novosti, som igen drives af RT.

⁹ https://www.rbth.com/international/2014/10/16/mikhail_gorbachev_i_am_against_all_walls_40673.html.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2022/02/22/ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-decisions-of-the-russian-federation-further-undermining-ukraine-s-sovereignty-and-territorial-integrity/>.

Helsinki-aftalen 1975

Under détente-perioden i starten af 1970'erne indvilligede statsledere fra Øst og Vest i at mødes til en række diplomatiske forhandlinger om blandt andet sikkerhed, menneskerettigheder og samarbejde. Disse konferencer, der foregik i henholdsvis Genève og Helsinki, gik under navnet Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), og var dermed forløberen til det, vi i dag kender som OSCE. Efter at have forhandlet i to år underskrev statsledere fra 35 lande, herunder USA og Sovjetunionen, 1. august 1975 den såkaldte Helsinki-aftale. Dette slutdokument bestod af fire hovedafsnit omhandlende sikkerhedsspørgsmål i Europa; samarbejde indenfor økonomi, miljø og videnskab; samt kulturelt og humanitært samarbejde. Derudover var der et fjerde afsnit, hvori landene lovede at følge op på de indgåede aftaler.¹¹

Under afsnittet vedrørende sikkerhedsspørgsmål skrev de 35 statsledere under på en række sikkerhedsprincipper, herunder at stater ikke blander sig i andre staters interne affærer, samt at Europas grænser er urokkelige dog med det "men", at de kan ændres ved en gensidig og fredelig aftale.¹² Aftalen blev aldrig en juridisk bindende traktat, som man kender det fra FN og NATO, men med Helsinki-aftalen var det lykkedes Øst og Vest i fællesskab at blive enige om en række gældende principper inden for en lang række områder, herunder Europas grænser.

Budapest-memorandummet 1994

Efter den kolde krigs afslutning og Sovjetunionens sammenbrud i 1991 begyndte det europæiske landkort at ændre sig, idet flere tidligere sovjetrepublikker opnåede selvstændighed. Én af de republikker var Ukraine. Ukraine var indtil 1994 i besiddelse af verdens tredjestørste atomvåbenlager, som dog blev operationelt styret fra Kreml. Det var hverken i Ruslands eller i USA's interesse, at de tidligere sovjetrepublikker Ukraine, Belarus og Kasakhstan havde atomvåben, og i årene efter Sovjetunionens kollaps begyndte forhandlinger om disse atomvåben.

Ved OSCE-konferencen i Budapest i 1994 skrev Ukraine, Belarus, Kasakhstan, Rusland, USA og Storbritannien under på det såkaldte Budapest-memorandum, som også gengiver en del af Helsinki-aftalens principper. Ved underskrivelsen af dette dokument opgav de tre lande deres atomvåben for i stedet at få udlovet en række sikkerhedsgarantier om deres suverænitet og statslige grænsers ukrænkelighed. Denne aftale skulle være lig med en sikkerhedsgaranti for Ukraine, men da Rusland i 2014 annekterede Krim, overskred Rusland samtidig artikel 1 i Budapest-memorandummet.¹³

Præsident Putin afviste i 2014 at have overtrådt en sådan aftale, idet han udtalte, at situationen i Ukraine var en revolution, og at Ukraine derfor var en "ny stat", som Rusland ikke havde underskrevet nogen obligatorisk aftale med.¹⁴

¹¹ <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.

¹² Ibid.

¹³ <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/12/05/why-care-about-ukraine-and-the-budapest-memorandum/>.

¹⁴ <http://en.kremlin.ru/events/president/news/47250>.

Med invasionen af Ukraine i 2022 overskred Rusland på ny Budapest-memorandummet, og dermed har memorandummet endnu en gang fået relevans for konflikten.

I sin tale ved sikkerhedskonferencen i 2022 i München henviste den ukrainske præsident Zelenskyj til Budapest-memorandummet på en måde, som skabte debat om, hvorvidt de to medunderskrivere Storbritannien og USA har en pligt til at forsvare Ukraines grænser.¹⁵ Her er det dog vigtigt at understrege, at hverken USA eller Storbritannien juridisk har en forpligtelse til at forsvare Ukraine. Samtidig bruger Putin nu konspirationsteorien om, at Ukraine skulle være i gang med at skaffe sig atomvåben til legitimere Ruslands åbenlyse overskridelse af Budapest-memorandummet.¹⁶ Kampen om den historiske sandhed er derfor blevet en vigtig del af den russisk-ukrainske konflikt.

Christian Quaade Kornerup
Rasmus Lindholt Andersson
Lars Bangert Struwe

¹⁵ <https://kyv independent.com/national/zelenskys-full-speech-at-munich-security-conference/>.

¹⁶ <https://www.nytimes.com/2022/02/23/us/politics/putin-ukraine-nuclear-weapons.html>.