



**DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER**  
STRANDGADE 56 • 1401 København K  
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

## **DIIS Brief**

# **Alle gode gange tre? NATOs tredje udvidelse: Ukraine, Georgien og det vestlige Balkan**

Jørgen Staun  
November 2006

Briefet behandler muligheden af en eventuel udvidelse af NATO østover, den tredje i rækken efter Murens fald i 1989. Selvom NATO officielt set ikke har udvidelse på programmet før tidligst i 2008, diskuteres emnet løbende i NATO-kredse fordi flere af de potentielle kandidatlande – Ukraine, Georgien, Kroatien, Makedonien og Albanien – presser på, og fordi udvidelsesdiskussionen dykker lige ned i debatten om, hvad NATOs rolle skal være i fremtiden. Briefet diskuterer samtidig Ruslands sandsynlige reaktion på en eventuel udvidelse.

Dette Brief indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

**Jørgen Staun er ph.d. i Statskundskab og ansat som forsker ved Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS**

## **Indledning**

Når NATOs 26 medlemmer i slutningen af november i år samles til topmøde i Letlands hovedstad Riga, sker det med et vist mål af historiens vingesus i konferencelokalerne og dertil en god portion 'sejrherrerens ironi'. Under den Kolde Krig var Riga hjemsted for størstedelen af den sovjetiske Østersøflåde. Men efter NATOs anden udvidelse i 2004, hører de baltiske lande til NATOs østligste flanke, grænsende op ad den gamle hovedmodstander, Rusland.

NATO er midt i en omstruktureringsproces, hvor målet er at gøre alliancen i stand til at leve op til det 21. århundredes trusler. På Riga-topmødets dagsorden er der en række emner på dagsordenen, som de i dag 26 NATO-medlemslande skal tage stilling til. For det første er NATOs mission i Afghanistan på programmet. Men også sikkerhedssituationen i Darfur, Kosovo-processen og NATOs træningsmission i Irak skal diskuteres. Disse og andre nye udfordringer har igangsat debatten om NATOs rolle i fremtiden, der leder diskussionen mod et andet vigtigt emne på Riga-topmødet: Skal NATO fortsætte sin udvidelses-politik østover? Selvom Riga-topmødet ikke er et egentligt "udvidelsesmøde" men snarere et "transformationsmøde", vil emnet alligevel blive diskuteret intenst i krogene, da udvidelsesdiskussionen er en del af diskussionen om, hvad det er for en alliance, man ønsker sig i fremtiden.

I nærværende Brief fokuseres der på udvidelsesspørgsmålet, forstået geografisk. Skal NATO fortsætte sin "åbne dørs" politik og tilbyde Ukraine, Georgien, og de tre nuværende MAP-lande (Membership Action Plan) Kroatien, Makedonien og Albanien, at de på sigt – formentlig på et egentligt "udvidelsesmøde" i 2008 – kan blive tilbudt medlemskab. Derudover spørges der, hvilke konsekvenser det kan tænkes at få for forholdet til Rusland?

## **NATOs historie**

Udvidelse er ikke en fremmed problematik for NATO. Organisationen, der blev oprettet i 1949 og oprindeligt bestod af 12 medlemmer, blev udvidet allerede i 1952 med Grækenland og Tyrkiet, fulgt af den kontroversielle optagelse af Vesttyskland i 1955. I 1966 skete der en midlertidig indskrænkelse, da den franske præsident de

Gaulle trak Frankrig ud af det militære samarbejde. Selvom franskmændene blev i det politiske samarbejde, måtte organisationen alligevel flytte sit hovedkvarter fra Paris til Bruxelles. I 1982 var det Spaniens tur til at blive inviteret indenfor i forsvarsfællesskabet. Efter Murens fald blev det forenede Tyskland medlem i 1990. Efter nogle års usikkerhed om alliansens fortsatte bestående, inviterede man i 1999 tre tidligere Warszawapagtlande med i NATO: Polen, Tjekkiet og Ungarn. Og i 2004 blev paletten udvidet med yderligere syv tidligere østlande: Estland, Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Rumænien og Bulgarien. Set i et historisk lys er NATO således ikke nogen statisk størrelse. Et lovord om endnu en udvidelse – den tredje efter Murens fald – vil derfor ikke være noget brud med NATOs identitet, men snarere en bekræftelse af den dynamiske identitet.

### **Udvidelsesprocessen**

NATOs udvidelsesforhandlinger foregår formelt set via den såkaldte MAP-proces. Medlemskabshandlingsplanen (MAP) fastlægger den vej, ansøgerne skal bevæge sig for at kunne blive medlemmer af alliancen. To forhold er her af særlig betydning.

1. De optagne lande skal kunne leve op til de vestlige standarder for demokrati.
2. Landene skal kunne bidrage til NATOs sikkerhed.<sup>1</sup>

Disse to overordnede politiske krav er delt op i fem såkaldte kapitler<sup>2</sup>:

- Politiske og økonomiske emner.
- Forsvarsmæssige/militære emner.
- Ressourcemæssige emner
- Sikkerhedsmæssige emner
- Retlige reformer.

MAP er et instrument til at sikre, at NATO mere aktivt kan gå ind i den proces, der skal gøre ansøgerlandene klare til at blive optaget – lidt på linje med EU's langtrukne optagelsesforhandlinger. MAP skal ses som et tilbud om politisk og teknisk rådgivning til interesserede kandidatlande, der kan hjælpe dem med at blive parate til en eventuel optagelse. NATO diskuterer løbende med de enkelte lande og hvert år præsenteres en fremskridts-rapport for hvert land for NATOs udenrigs- og forsvarsministre. Der er ikke nogen garanti for optagelse involveret i MAP-

---

<sup>1</sup> The North Atlantic Treaty, artikel 10, [www.nato.int/docu/basic/text/treaty.htm](http://www.nato.int/docu/basic/text/treaty.htm); NATO, Study on NATO Enlargement 1995, Bruxelles; her refereret fra Rasmussen 2001, s. 24.

<sup>2</sup> Membership Action Plan (MAP), [www.nato.int/issues/map/index.html](http://www.nato.int/issues/map/index.html).

processen. Således er der ikke tale om fast definerede politiske tiltag, som ansøgerlandene skal igennem – der er ingen såkaldte ”benchmarks” for, hvor langt det enkelte land er nået. Denne fremgangsmåde er valgt for, at man i NATO ikke havnede i en situation, hvor man ville blive nødt til at optage lande, som opfyldte kriterierne, men som man egentlig ikke ønskede som medlemmer, og på den anden side ikke kunne optage lande, som man gerne ville have med. Således er en invitation til NATO i sidste instans en politisk beslutning, som alle NATO-medlemslande skal godkende.<sup>3</sup>

Men MAP er blot den første af en række koncentriske cirkler omkring NATO, efterfulgt af Intensiveret Dialog (ID) og Partnerskab for Fred (PFP).<sup>4</sup> Udover den formelle MAP-proces fungerer den såkaldte Intensiveret Dialog (ID), som Ukraine fik tilbudt efter den Orange Revolution, også som en optagelsesproces eller et forstadium til selve optagelsesforhandlingerne. Under Intensiveret Dialog kan NATO hjælpe det enkelte land på vej, uden at det nødvendigvis har medlemskab som endemål – formelt set har MAP heller ikke medlemskab som nødvendigt endemål, men reelt vil det være svært at afvise et land, som opfylder kriterierne i MAP. I al fald så længe NATO fastholder sin ”åbne dørs” politik.

Længere nede af rangstigen – eller i en cirkel længere fra centrum – finder vi det såkaldte Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), hvorunder Partnerskab for Fred (PFP) hører. EAPC er et forsøg fra NATOs side på at holde kontakt med de lande, som har en europæisk ambition, men ikke opfylder kravene for hverken MAP eller ID. På nær Serbien, Bosnien-Herzegovina og Montenegro – der ikke samarbejder med den internationale krigsforbryderdomstol i Haag – er alle europæiske lande, samt en række lande på kanten af Europa, medlem af EAPC. I alt 26 NATO lande er medlem og 20 ikke-NATO lande.

---

<sup>3</sup> En position, som Danmark støttede forud for optagelsen af de baltiske lande, så man kunne være sikre på at landene blev optaget, også hvis de ikke levede op til optagelseskriterierne.

<sup>4</sup> Christensen 2007.

## Kandidatlandene

### Ukraine

Efter Ukraines "Orange Revolution" i november-december 2003 og præsident Viktor Jusjtjenkos erklærede mål om at bringe landet nærmere Vesten, så Ukraine i lang tid ud til at være et sikkert bud på et land, der i Riga ville få tilbud om at igangsætte en MAP-proces for i 2008 efter al sandsynlighed at få tildelt en invitation til snarligt medlemskab. Men efter parlamentsvalget i marts i år og den langtrukne, og ret problematiske regeringsdannelsesproces, der til slut endte med, at den pro-russiske Viktor Janukovitj blev premierminister, ser udsigterne anderledes dystre ud. På trods af den indgåede Deklaration om National Enhed mellem præsident Viktor Jusjtjenko og premierminister Viktor Janukovitj, hvori magtfordelingen mellem de to fløje klarlægges, synes der i det praktisk-politiske arbejde at være alt andet end enighed mellem de to. Deklarationen fastlægger, at Ukraine på det udenrigspolitiske område skal fortsætte sin kurs mod europæisk integration med det mål i sidste ende at blive medlem af EU, startende med en frihandelszone mellem Ukraine og EU. Også i forhold til WTO-medlemskab synes den vest-vendte Jusjtjenko-fløj at have vundet. Således skal den ukrainske regering "tage alle nødvendige lovgivningsmæssige skridt mod at blive medlem af WTO før udgangen af 2006".<sup>5</sup> I deklARATIONEN er der også et punkt angående NATO, hvori det hedder, at Ukraine skal arbejde for "et gensidigt begunstigende samarbejde med NATO". Tvisten er, at Janukovitjs Regions Parti sikrede sig, at der, før Ukraine kan tiltræde NATO, skal afholdes en folkeafstemning om spørgsmålet. Jusjtjenkos Vores Ukraine sikrede sig til gengæld, at denne folkeafstemning først skulle afholdes, "efter at Ukraine har udført alle de nødvendige procedurer" for optagelse, formentlig med henvisning til MAP-processen.<sup>6</sup>

Den ukrainske regering baserer sig således på en nøje balancegang mellem de tidligere stridende parter. Ifølge Ukraines forfatning har præsidenten ret til at udpege de såkaldte magtministerier – forsvars-, udenrigs- og indenrigsministeriet – samt formanden for den statslige sikkerhedstjeneste, statsanklageren og første-vice premierministeren, plus en række mindre betydningsfulde ministre. Til gengæld betød forfatningsreformen i 2004 som led i kompromisset mellem Janukovitj- og

---

<sup>5</sup> Declaration of National Unity 2006; her citeret fra Aslund 2006, s. 2.

<sup>6</sup> Ibid.

Jusjtjenko-fløjen, at den styrkede premierminister skulle udpeges af parlamentet, og at premierministeren derefter selv udpegede sine (mindre vigtige) ministre. Kompromisset mellem de to fløje blev, at Janukovitj-fløjen i dag sidder på den økonomiske blok.

Det har imidlertid ikke afholdt Janukovitj fra at gøre det klart overfor NATO, at Ukraine ikke er rede til slutte sig til NATO på grund af den folkelige opposition til medlemskabet. Således ønsker Janukovitj, at Kijev tager "en pause" med NATO-forhandlingerne på grund af "den politiske situation i Ukraine". Dog udtrykte han ønske om, at de tætte forbindelser til EU "på lang sigt vil bringe os til medlemskab af EU".<sup>7</sup> I forhold til meningsmålingerne synes Janukovitj at have befolkningen bag sig. Mens godt to-tredjedele af ukrainerne er for et medlemskab af EU, er to-tredjedele således imod medlemskab af NATO.<sup>8</sup> Modstanden er især stor i de russisktalende områder i det østlige og sydlige Ukraine. Ikke desto mindre har det hele tiden været præsident Jusjtjenkos ønske, at Ukraine skulle fortsætte med at tilnærme sig NATO, herunder sikres deltagelse i MAP-processen på Riga-topmødet,<sup>9</sup> Hvilket kom til udtryk, da han straks afviste Janukovitjs udmelding om, at Ukraine ikke var rede til at blive medlem af NATO, og kaldte udmeldingen "forkert" og fastholdt, at den ikke mødte Ukraines "nationale interesser" og derfor "skal korrigeres". Med henvisning til Deklarationen om National Enhed påpegede Jusjtjenkos, at integrationen med de vestlige institutioner var "fundamentet, credoet for (Ukraines, J.S.) udenrigspolitik".<sup>10</sup>

Hvorvidt Ukraine fortsætter sin proces frem mod egentlige optagelsesforhandlinger eller ej, afhænger af, hvordan magtkampen mellem Jusjtjenko- og Janukovitj-fløjen udvikler sig. Fra NATOs side synes den åbne dørs politik i høj grad at gælde for Ukraines vedkommende. Således gjorde NATOs generalsekretær, Jaap de Hoop Scheffer i slutningen af april det klart, at Ukraine på Riga-topmødet kunne forvente "opbakning" til dets håb om på sigt at blive medlem af alliancen. Dog skulle det ikke

---

<sup>7</sup> BBC News, 14. september 2006, "Ukraine "not ready" to join NATO".

<sup>8</sup> Financial Times, 14. september 2006, "Ukraine PM aims to be "Euro-pragmatist""; BBC News, 14. september 2006, "Ukraine "not ready" to join NATO"; BBC News, 15. september 2006, "Ukraine PM rebuked for NATO stand".

<sup>9</sup> Financial Times, 14. september 2006, "Ukraine PM aims to be "Euro-pragmatist"".

<sup>10</sup> BBC News, 15. september 2006, "Ukraine PM rebuked for NATO stand".

regne med at få en formel invitation om at blive medlem på mødet i Riga.<sup>11</sup> USA har længe presset hårdt på for at sikre Ukraine en plads i alliancen, hvilket gav problemer i forhold til de nuværende MAP-lande. For hvis USA af geostrategiske årsager og for at støtte de demokratiske reformer lod Ukraine – og eventuelt Georgien – springe frem i ”optagelses-køen”, uden at have gjort reelle reformer, hvorfor skulle MAP-landene så følge MAP-processen slavisk. Men USA synes efter det ukrainske parlamentsvalg i marts at have nedtonet sine forventninger om et snarligt ukrainsk medlemskab. Som Karl-Heinz Kamp, fra Konrad Adenauer Stiftung udtrykker det: ”Når man taler med state department nu, så er Ukraine ’off the table’”.<sup>12</sup>

## **Georgien**

Med Ukraine på hold gør USA nu en ekstra indsats på at få Georgien tættere knyttet til alliancen. Således blev Georgien den 21. september i år officielt tilbudt at blive tilknyttet NATOs særlige intensiverede dialog (ID), hvilket er en klar opgradering i forhold til Georgiens hidtidige EAPC-medlemskab.<sup>13</sup> USA har længe lobbyet for et tættere samarbejde med Georgien, da præsident George W. Bush ønsker at støtte Georgiens præsident Mikhail Saakasjvili, efter at han kom til magten efter den georgiske ”rose-revolution” i 2003. Bush støtter åbent georgisk medlemskab af NATO.<sup>14</sup> Efter 11. september 2001 har Georgien da også haft en vis vægt i USAs strategiske tænkning som et brohoved til Kaukasus-regionen. I en høring til senatets Armed Forces Committee i marts 2005, lagde general James L. Jones, kommandør for US Europe Command vægt på Georgien som en ”vital luft korridor” for amerikanske interesser i Afghanistan og Irak og som en afgørende transit stat for de kaspiske energireserver. Georgien blev også anset som ”geografisk midtpunkt for udbredelsen af demokrati og frie markeder til staterne i det centrale og sydvestlige Asien”.<sup>15</sup> USA har således længe været dybt involveret i støtte til Georgiens militære styrker. I 2002 startede man The Georgia Train and Equip Program (GTEP), hvor amerikanske specialister har trænet 1.200 georgiske soldater i counter-insurgency taktikker. I 2005 startede USA det 60-million dollars store Sustainment and Stability Operation Program (SSOP) til at træne to georgiske infanteri bataljoner til deltagelse

---

<sup>11</sup> Reuters, 28. april 2006, ”Ukraine says NATO bid ”irreversible””.

<sup>12</sup> Kamp 2007.

<sup>13</sup> Reuters, 22. september 2006, ”NATO ministers express support for closer ties with Georgia”.

<sup>14</sup> Reuters, 22. september 2006, ”NATO ministers express support for closer ties with Georgia”.

<sup>15</sup> Lynch 2006, s. 52.

i Irak. Derudover har USA planer om blandt andet at træne og understøtte en logistik bataljon, to brigade stabe, og dele af signal- og rekognosceringskompagnier, ligesom de står bag andre tiltag til reformer af hæren.<sup>16</sup>

En række af de europæiske NATO-lande er imidlertid mere skeptiske overfor et eventuelt georgisk medlemskab, ikke mindst på grund af Georgiens to ”frosne konflikter” omkring udbryder-regionerne Abkhasien og Sydossetien, som støttes af Rusland. Især konflikten i Sydossetien er problematisk. Her har georgiske tropper, hvoraf mange er udstyret og uddannet af USA, i de senere år været indblandet i mindre træfninger med de sydossetiske separatistiske styrker, der støttes af Rusland og hvoraf mange af borgerne i de senere år er blevet udstyret med russisk pas. Selvom Rusland næppe er interesseret i at blive blandet ind i en militær stedfortræderkonflikt med Vesten – og indtil videre ikke har været villig til at risikere de internationale protester ved at anerkende udbryderrepublikkerne som egentlige stater – vil man i den nærmeste fremtid næppe se Rusland opgive den del-og-hersk-politik, som Kreml i de senere år har ført i hele det tidligere sovjetiske område. Ved som de eneste at støtte udbryderrepublikkerne har republikkerne reelt udviklet sig til russiske protektorater, som Kreml kan benytte sig af til at presse deres ”moderstater” – ved at støtte Sydossetien underminerer Moskva implicit Georgiens suverænitæt. Som Simon Saradzhyan fra det Moskva-baserede Center for Eurasiske Sikkerheds Studier udtrykker det: ”Rusland drager fordel af at fastholde status quo i alle de frosne konflikter, da det giver Rusland indflydelse over alle parter”.<sup>17</sup> Signalværdien af Kremls anerkendelse af ”folkeafstemningen” i udbryderrepublikken Dnestr i Moldova den 17. september i år og den russiske udenrigsminister Mikhail Fradkovs sammenligning af Dnestr-situationen med den i Kosovo er da heller ikke til at tage fejl af: Hvis Kosovo skal have selvstændighed, så skal Dnestr også, samt Abkhasien og Sydossetien. Således et signal om, at Kreml har tænkt sig i al fald et godt stykke ad vejen at bakke op om de georgiske udbryderrepublikker, hvis det skulle komme så langt som en konflikt.

---

<sup>16</sup> Ibid., ss. 52-53.

<sup>17</sup> Saradzhyan citeret fra Reuters 18. september 2006, ”Frozen conflicts heat up as Russia, West face off”.



NATO's dilemma er at man ikke ønsker at invitere konflikter indenfor i alliancen – jævnfør klausulen om, at et nyt medlemsland skal bidrage til den euro-atlantiske sikkerhed, ikke mindske den. På den anden side kan det ikke siges åbent, da man i så fald giver Rusland en de facto vetoet over, hvilke lande NATO kan optage. Indtil videre er der dog meget, der tyder på, at Georgien på grund af amerikansk pres, har gode chancer for at få en invitation i 2008. Hvorvidt europæerne vil være villige til at acceptere et georgisk medlemskab, hvis ikke der i løbet af ID- og MAP-processen findes fredelige løsninger på de frosne konflikter med Abkhasien og Sydossetien – og altså med Rusland – er så en anden og mere tvivlsom sag.

### **Kroatien, Makedonien og Albanien**

I forhold til de tre MAP-lande Kroatien, Makedonien og Albanien, har der længe været et stort pres for et klart signal til de tre lande ved Riga-topmødet. Forud for Riga-topmødet har hoveddiskussionen i NATO ifølge diplomatiske kilder først og fremmest handlet om, hvilket signal man skal sende fra topmødet: Skal topmødet munde ud i et lovord om, at der kommer en udvidelsesbeslutning i 2008, og skal denne invitation gælde kollektivt til MAP-landene, eller skal man holde fast i en performance baseret tilgang? Problemet er, at de tre MAP-lande er yderst forskellige, også i forhold til hvor langt de er nået i tilpasningen til NATO. Her er holdningen hos den danske NATO-delegation i Bruxelles klar: "Udvidelsesprocessen var, er og bør vedblive at være performance-baseret. Og ikke kun, hvad angår intentioner, men også reelle implementeringer. Kroatien, Albanien og Makedonien har gjort meget, men er på meget forskellige niveauer. Således bør vi være åbne for udvidelse i forskellige tempi".<sup>18</sup> Den udmelding bliver sekunderet af USA's NATO-delegation: "Hvis Kroatien fortsætter sine reformer, så kan Kroatien få en invitation i 2008. Men dette er ikke en blankocheck. Det kræver, at man fortsætter reformerne. Og den kroatiske regering skal især arbejde med befolkningens holdning til NATO, så de støtter et fremtidigt medlemskab. Og så er det selvfølgelig samtidig en beslutning, alle 26 NATO-lande skal enes om. Hvad Albanien og Makedonien angår, så er det sådan set op til dem. Hvis de fortsætter processen, så har de muligheden. Men de er ikke så langt som Kroatien"<sup>19</sup> Kroatien ligger klart i en førerposition, ikke mindst efter at

---

<sup>18</sup> Christensen 2007.

<sup>19</sup> Seldowitz 2007.

Zagreb valgte fuldt ud at samarbejde med krigsforbryderdomstolen i Haag. En række af Kroatiens nabolande, herunder Ungarn, Slovakiet, Tjekkiet, samt Tyskland, presser endvidere på for at få landet optaget indenfor en overskuelig horisont. Ifølge diplomatiske kilder har Makedonien og Albanien begge gjort fremskridt. Makedonien har gjort gode fremskridt hvad angår forsvarsreformer, regeringsførelse og reformer af lovgivningsprocessen. Albanien har gjort fremskridt i forhold til kravene om politisk stabilitet, regionalt samarbejde og i forhold til internationale operationer – Albanien deltager i Irak. Samtidig har begge lande dog problemer med korrupsion og problemer med manglende reformer på retsområdet.

I sidste ende er optagelsen dog en politisk beslutning. Og her kommer signalværdien ind. Dilemmaet er, at signalværdien af at optage flere lande på én gang, klart er større, end hvis der kun er tale om et land. Hvorfor mange, ikke mindst USA, foretrækker at en ”pakke-løsning” med mere end et land. Man står derfor tilbage med valget mellem at lade nogle lande slippe ind, uden at de egentlig er rede, eller lade et eller flere lande stå udenfor, selvom de længe har været klare.

På nuværende tidspunkt er det ikke afklaret, hvad beskeden fra Riga-topmødet bliver, andet end at der kommer ”et signal”, som NATOs generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer udtrykker: ”Dette er en performance baseret proces, uden automatik. Men jeg håber og er sikker på, at der vil blive givet et opmuntrende signal på Riga topmødet”.<sup>20</sup> Kurt Volker fra det amerikanske udenrigsministerium supplerer: ”Mens vi ikke mener, at der er nogen af deltagerne i NATOs Medlemskabshandlingsplan – Albanien, Kroatien og Makedonien – der er parate til medlemskab i dag, støtter vi overvejelserne om, at NATO tilbyder medlemskabsinvitationer i 2008 under forudsætning om at fortsatte, aktive reformtiltag vil lukke det hul, der eksisterer nu. Når de og andre NATO aspiranter bliver rede til NATO, så må NATO være rede til dem”.<sup>21</sup> Indtil videre har NATOs generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer, da også meddelt ansøgerlandene, at der ikke vil blive udstedt invitationer på Riga-topmødet, heller ikke til de tre MAP-lande.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> ”Riga Summit to send signal on enlargement”, NATO Update, 12. september 2006, [www.nato.int/docu/update/2006/09-september/e0912a.htm](http://www.nato.int/docu/update/2006/09-september/e0912a.htm).

<sup>21</sup> Volker 2006, s. 3.

<sup>22</sup> Kristensen og Ringsmose 2006.

## Ruslands reaktion

Den store ubekendte faktor op til NATOs første udvidelsesrunde i 1999, hvor Polen, Tjekkiet og Ungarn blev medlemmer, var, hvordan Rusland ville forholde sig. Et spørgsmål, der ikke var blevet mindre aktuelt under NATOs anden udvidelsesrunde i 2004, hvor yderligere syv øst- og centraleuropæiske lande blev medlem, herunder de tre baltiske lande, Estland, Letland og Litauen, der tidligere var en del af Sovjetunionen. Rusland har hele tiden stillet sig stærkt kritisk overfor NATOs udvidelse, samtidig med at man har søgt at gøre det klart, at prisen for at udvide alliancen østover bliver større, jo flere nye medlemmer, alliancen optager, og jo tættere, de nye medlemmer ligger på Rusland.<sup>23</sup>

Det er bemærkelsesværdigt, hvor lidt Ruslands bekymringer egentlig har fyldt i debatten om, hvorvidt NATO skal udvide østover en tredje gang. Det på trods af at Ukraine indtil regeringsskiftet i sommeren 2006 faktisk så ud til snarligt at kunne få igangsat en MAP-proces – Ukraine, som mange russere anser som det historiske Ruslands (Rus') arnested og derfor vil ramme ned i en vigtig del af russisk national identitet. Et Ukrainsk medlemskab af NATO vil samtidig være et stort strategisk tab for Kreml, hvorfor modstanden givetvis vil være stor. Ruslands formodentlig skarpe afstandstagen fra Ukrainsk medlemskab af NATO sås tydeligt allerede under den orange revolution, hvor Kreml gjorde sig store bestræbelser på at sikre et østvendt Ukraine – i første omgang dog uden større held. Kremles indflydelse gjorde sig også gældende under den russisk-ukrainske gas-strid i starten af januar i år.

Et georgisk medlemskab af NATO vil også helt sikkert møde stor modstand i Rusland. Således kan det sidste halve års tilspidsede diplomatiske forhold mellem Georgien og Rusland – med russisk økonomisk boykot af georgiske varer, gensidige diplomatiske udvisninger, en gasstrid under opsejling og den russiske regerings udvisning af hundredevis af geogere bosiddende i Rusland – ses i lyset af Georgiens hastige tilnærmelser til USA og NATO, herunder landets tilknytning til intensiveret dialog med NATO.

---

<sup>23</sup> Rasmussen 2003, s. 55.

Spørgsmålet er, på hvilke områder Kreml på lang sigt vil svare igen overfor Ukraine, Georgien og overfor Vesten, hvis disse lande optages i alliancen. Og om den pris, Vesten skal betale i form af politiske uenigheder med Rusland – eksempelvis på energiområdet, i forhold til striden om Irans eventuelle atomvåbenproduktion eller i forhold til fortsat samarbejde om at sikre russiske atomvåben og nukleart materiale, så det ikke kan falde i hænderne på eventuelle terrorister – står mål med fordelene ved et eventuelt ukrainsk og georgisk medlemskab. På den anden side står naturligvis en overvejelse af, hvilke konsekvenser det får på lidt længere sigt, hvis man for at tækkes et i stigende grad autoritært Rusland undlader at ville optage Ukraine og Georgien og dermed giver Rusland en de facto veto over alliancen – og om de konsekvenser er til at leve med.

Ruslands modstand mod et fremtidigt kroatisk, albansk og makedonsk medlemskab af NATO er derimod langt mere nedtonet. For nok anser man i Kreml enhver NATO-udvidelse som potentielt øgende truslen mod Rusland, ligesom for Serbien, der er en af Ruslands historiske allierede. Men modviljen er slet ikke på linje med et eventuelt ukrainsk og georgisk medlemskab, der dels – for Ukraines vedkommende – har konsekvenser for russisk national identitet, dels vil kunne understøtte den tiltagende indkrednings-angst, der i de senere år har floreret i regeringskredse og hos den russiske intelligentsia.

## **Konklusion**

Riga-topmødet er ikke et ”udvidelsestopmøde”, men først og fremmest et såkaldt ”transaktionstopmøde”. Spørgsmålet om, hvorvidt NATO-alliancen skal udvide østover for tredje gang siden den kolde krig, er dermed officielt ikke på topmødets dagsorden. Alligevel vil det uvægerligt være et af de emner, der bliver diskuteret i korridorerne, og der er da også et væsentligt pres fra en række af de nuværende medlemslande for at topmødet skal komme med en konkret udtalelse om spørgsmålet. Som Stuart Seldowitz, der rådgiver for den amerikanske NATO-mission i Bruxelles, udtrykker det: ”Der kommer ingen invitationer på Riga-topmødet. Først i 2008, tidligst.” Det gælder også de tre nuværende MAP-lande (Medlemskabshandlingsplan, J.S.) Kroatien, Makedonien og Albanien. Dog forventes det, at der kommer en udtalelse om, at NATO-topmødet i 2008 vil være et

”udvidelsestopmøde”. Som Kurt Volker fra det amerikanske udenrigsministerium udtrykker det: ”Når de (Albanien, Kroatien og Makedonien, J.S.) og andre NATO aspiranter bliver rede til NATO, så må NATO være rede til dem”.<sup>24</sup>

Om ”de” så bliver klar indenfor en overskuelig årrække, er et andet spørgsmål. I al fald, hvad Ukraine og Georgien angår. Ukraine har, efter at Viktor Janukovitj har overtaget premierministerposten, sat tilnærmelserne til NATO i bero. Hvorvidt processen genoptages i den nærmeste fremtid, afhænger først og fremmest af, hvordan magtkampen mellem den østvendte premierminister Viktor Janukovitj og den vestvendte præsident Viktor Jusjtjenko forløber. Georgiens tilnærmelser til NATO fik et positivt modsvar, efter at Georgien den 21. september i år blev inviteret til Intensiveret Dialog. Spørgsmålet er dog, om NATOs europæiske medlemmer reelt deler det amerikanske ønske om på sigt at optage Georgien i alliancen. Og her kommer hele diskussionen om, hvad NATO skal være for en organisation i fremtiden, ind i billedet. Er man i stand til at bevare sit euro-atlantiske fundament, hvis man breder sig for meget ud, geografisk set – et spørgsmål, der især ligger de øst- og centraleuropæiske medlemmer på sinde, på grund af deres historisk betingede varsomhed overfor Rusland. Hvis man vender et af bonmoterne fra starten af halvfemserne om, kan man således med en vis ret spørge, om NATO går ”out of business”, hvis det går (for meget) ”out of area”? På den anden side vil det af moralske grunde formentlig være vanskeligt for de nye øst- og centraleuropæiske medlemslande at afvise at Georgien får samme sikkerhed vis-a-vis Rusland, som de selv nyder via NATO.

---

<sup>24</sup> Volker 2006, s. 3.

## Litteratur

Aslund, Anders, (2006) "A Coalition Worth Waiting For", *The Moscow Times*, 7. august.

Asmus, Ronald D., (2006a) "Contain Iran: Admit Israel to NATO", *The Washington Post*, 21. februar.

Asmus, Ronald D. og Richard C. Holbrook (2006) "Next Step for NATO", *Washington Post* 14. marts 2006.

Beehner, Lionel, (2006) "NATO Looks to Expand Mission and Membership", *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, 27. juli.

Christensen, Christian Dons, (2006) Tale ved DIIS-konference "Transforming NATO, Risks, Challenges and Opportunities", 30.-31 oktober, Dansk Institut for Internationale Studier, København.

Heurlin, Bertel, og Mikkel Vedby Rasmussen, (2003) *Challenges and Capabilities. NATO in the 21st Century*, Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI), København.

Kristensen, Kristian Søby og Jens Ringmose, (2006) "NATO – det 21. århundredes 'globo-cop'", *Udenrigs*, nr. 2.

Krickus, R., (2002) *Russia in NATO: Thinking about the Unthinkable*, Danish Institute of Interational Affairs, København.

Lynch, Dov, (2006) "Why Georgia matters", *Chailot Paper*, nr. 86, februar, Institute for Security Studies, European Union, Paris.

Mouritzen, Hans, (2006) "Atlantisk reform skal være pakkelsegning", *Udenrigs*, nr. 1, ss. 17-34.

Rasmussen, Mikkel Vedby, (2001) *Jo flere, jo bedre? Perspektiver på NATO's anden udvidelse*, Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI), København.

Seldowitz, Stuart M., (2006) Tale ved DIIS-konference "Transforming NATO, Risks, Challenges and Opportunities", 30.-31 oktober, Dansk Institut for Internationale Studier, København.

Staun, Jørgen, (under udgivelse) *Ruslands mellem Øst og Vest*, DIIS-Rapport, Dansk Institut for Internationale Studier, København.

Volker, Kurt, (2006) "The Road to NATO's Riga Summit". Kurt Volker, Principal Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, *Testimony Before the House International Relations Committee Subcommittee on Europe*, Washington, DC, May 3.

White, Stephen, Julia Korosteleva og Roy Allison, (2006) "NATO: The View from the East", i *European Security*, Vol. 15, Nr. 2, ss. 165-190.

## **DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier**

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvarsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

## **Fagligt panel**

Christopher Coker, Professor of International Relations, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

**Peter Viggo Jakobsen, lektor, Københavns Universitet**

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Reader in War in the Modern World, Department of War Studies at King's College London

Iver Neumann, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, direktør, Dansk Institut for Militære Studier

**Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet**

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science and International Studies, University of Birmingham

Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI

Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth