

Har Ryssland brutit mot internationell rätt? Del I

Ett utkast till dokument som ett bidrag till den aktuella debatten

https://olatunander.substack.com/p/did-russia-violate-international?utm_source=post-email-title&publication_id=1510517&post_id=137593937&utm_campaign=email-post-title&isFreemail=true&r=103ae5&utm_medium=email

OLA TUNANDER
2023-10-05



FN:s säkerhetsråd (Foto: Public Domain)

1. Inledning

FN-stadgan har alltid tolkats av olika parter utifrån deras egna intressen. Ryssland ockuperar nu, i konflikt med Ukrainas regering, upp till en femtedel av Ukrainas territorium, och västvärlden har starkt fördömt Ryssland för att "bryta mot internationell rätt", medan vi måste

erkänna att USA från 2015 och i konflikt med Syriens regering har ockuperat upp till en tredjedel av Syrien, men i det senare fallet har det inte funnits någon västlig kritik av USA:s "brott mot internationell rätt". Israel har sedan 1967 ockuperat ännu större delar av palestinskt territorium, men inget västland har gått in i konflikten genom att ge massivt militärt stöd till det palestinska folket. Ingen politisk ledare i väst har på allvar ifrågasatt Israels rätt att ockupera andras land. Det står helt klart att internationell rätt har använts som ett politiskt instrument som är skraddarsytt för vissa intressen.

När vi diskuterar Rysslands invasion av Ukraina och huruvida den strider mot internationell rätt måste vi fråga oss: vilka intressen ligger bakom det ena eller det andra argumentet? Vi måste titta på både internationell sedvanerätt och den exakta ordalydelsen i FN-stadgan, och vi måste titta på de olika tolkningarna. Vi måste också titta på vad vi anser vara moraliskt acceptabelt, vilket inte nödvändigtvis är detsamma som vad som är rättsligt tillåtet enligt internationell rätt, och vi kan inte bara sopa de ryska argumenten åt sidan. Vi måste gå djupt in i den ryska analysen. Att ignorera deras argument skulle bara vara ett recept för konfliktupptrappning och tredje världskriget. Denna artikel kommer att titta på den ryska och den västerländska tolkningen av konflikten och försöka ta reda på vilken tolkning som är mer i harmoni med internationell rätt och FN-stadgan.

Alla krig, även försvarskrig, är brutala och tusentals och i fallet Ukraina hundratusentals människor dödas på slagfältet. Det är svårt att rättfärdiga en sådan brutalitet trots att dessa handlingar kan vara lagliga enligt FN-stadgan. Vi måste diskutera både brutaliteten i ett specifikt krig och avsikterna bakom detta krig. Benjamin Ferencz, åklagare vid Nürnberggrättegångarna, sade: "Ett brott mot freden [ett angreppskrig] är i sig självt det värsta av alla brott". Det råder ingen tvekan om allvaret i dessa brott, men vem är ansvarig? I vilken utsträckning är ett militärt ingripande strängt taget en "aggressionshandling", ett "brott mot freden"? I vilken utsträckning är det en "hämnd" för tidigare brott? Och i vilken utsträckning inleds en sådan intervention av en aktör som "trängs in i ett hörn"? Internationell rätt är tänkt att hantera dessa svårigheter, men för att vara tydlig: hämnd kan inte vara "vårt mål", som Ferencz sa.

I USA har många jurister förespråkat en "bred" definition av folkrätten, dels för att USA är en kärnvapenmakt som har andra "legitima intressen" än mindre stater, som att kunna skydda sina egna strategiska kärnvapen, men också för att USA vid flera tillfällen velat rättfärdiga

militära hot och invasioner som knappast kan sägas ha varit i enlighet med FN-stadgan.

När det gäller Rysslands invasion av Ukraina har dock USA föredragit en "snäv" definition för att underminera rysk legitimitet. Ryssland har å andra sidan valt att medvetet använda sig av amerikanska argument som USA mer eller mindre framgångsrikt har använt sig av tidigare. Många européer har dock valt en "snäv" tolkning av internationell rätt, medan deras politiska ledare kan ha stött en "bredare" definition, när det passar dem, men inte när det gäller Ryssland.

USA:s neokonservativa elit hävdar dock att de går i spetsen för en global strid, ett pågående "politiskt krig" riktat mot stater som Ryssland och Kina. En sådan krigföring mot andra skulle strängt taget vara ett brott mot internationell rätt och mot FN-stadgan. Det finns verkligen ingen konsensus. Vi måste titta på varje enskild militär operation för att avgöra om den strider mot internationell rätt eller inte.

Den internationella rätten (FN-stadgan artikel 2, 4) innehåller ett absolut förbud mot att invadera andra stater. Lika absolut är förbudet mot att hota med användning av våld, säger den norske forskaren i internationell rätt professor Geir Ulfstein. I Europa ser många detta som oproblemiskt. Men vad händer om ett hot om att använda våld är så allvarligt att den hotade staten inte har något annat alternativ än att anfälla i självförsvar?

Kärnvapen är förvisso ett hot mot den andra sidan, och Internationella domstolen (ICJ) drog slutsatsen att "hot om eller användning av kärnvapen i allmänhet skulle strida mot internationell rätt" men möjligen vara lagligt när "en stats själva överlevnad skulle stå på spel". Men kärnvapenavskräckning har ändå utvecklats till ett system av hot som sägs ge säkerhet åt de enskilda staterna. Även om dessa hot i strikt mening skulle vara olagliga enligt internationell rätt, kan vi åtminstone försöka minska det omedelbara hotet mot de andra genom att undvika framskjutna utplaceringar. Sådana utplaceringar är hotfulla - och ofta avsedda att vara hotfulla. Dessa vapen kan till och med betraktas som ett "existentiellt hot" mot den andra stormakten. Den senare staten kan då ställas inför ett överväldigande hot, ett val mellan att anfälla först - att anfälla förebyggande - eller att ge upp varje möjlighet att försvara sig.

Från 1949 visar Norges politik för sitt gränsområde till Sovjetunionen (Finnmark), Norges kärnvapenpolitik och baspolitik att Norge var fullt medvetet om denna utmaning. Amerikanska styrkor i Nordnorge och amerikanska baser i Norge skulle uppfattas som ett direkt hot mot de sovjetiska strategiska militärbaserna på Kolahalvön. I händelse av ett spänt läge skulle sådana styrkor öka risken för ett ryskt förebyggande anfall mot Norge (för att förekomma amerikanerna). De nordiska länderna har därför historiskt sett tagit detta problem på stort allvar. De har upprättat en "neutral" buffertzoon eller "lågspänningszon" mellan öst och väst. Från och med 2022 har dock Finland och Sverige valt att överge sin neutralitet och efter ett parlamentariskt beslut i juni 2022 har Norge i praktiken accepterat fyra amerikanska baser i Norge (tre flygbaser och en marinbas). På så sätt har de nordiska länderna övergett sin traditionella avspänningspolitik. Detta är ett radikalt brott med den nordiska politiken sedan kalla kriget.

När Ryssland den 17 december 2021 föreslog liknande "nordiska" restriktioner för sina grannar i väst med neutralitet för Ukraina och med något av "norska" restriktioner för kärnvapen och utländska baser för Polen och andra centraleuropeiska stater, ville Norges tidigare statsminister, nuvarande generalsekreterare för Nato, Jens Stoltenberg, inte ens diskutera frågan. Professor Jeffrey Sachs vid Columbia University kontaktade Vita huset och sa att "det kommer att bli krig om inte USA inleder diplomatiska samtal med president Putin om denna fråga om NATO:s utvidgning. Jag fick veta att USA aldrig kommer att göra det. Det är inte aktuellt. Och [...] nu har vi ett krig som är utomordentligt farligt." "USA förkastade all diplomati". Det är en "anmärkningsvärd hybris", sa Sachs. Säkerheten för en stat kan inte upprättas på bekostnad av säkerheten för andra. Jens Stoltenberg sade dock att varje land är fritt att gå med i Nato och fritt att besluta om vilka vapen dessa länder vill ha på sitt territorium.

Med andra ord talar vi om två mycket olika synsätt på europeisk säkerhet, och det är i grund och botten vad det nuvarande kriget i Ukraina handlar om.

Låt oss först titta på de första raderna i FN-stadgan. Kapitel 1 (artikel 1) inleds med följande:

"Förenta nationernas syften är:

(1) Att upprätthålla internationell fred och säkerhet, och för detta ändamål: vidta effektiva kollektiva åtgärder för att förebygga och

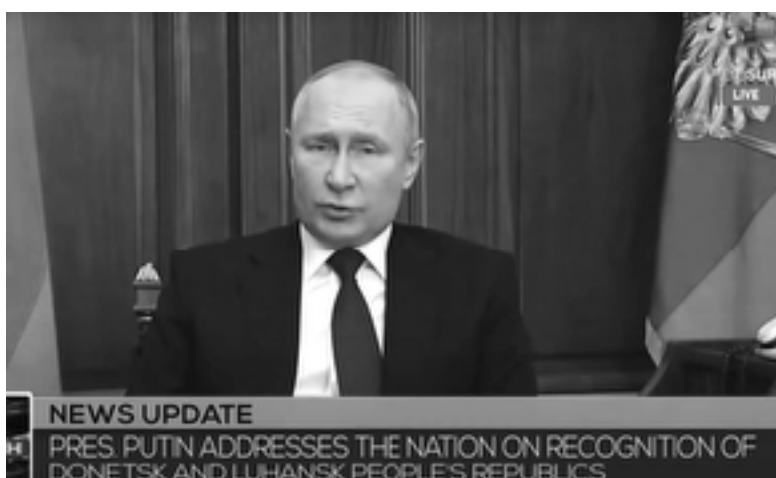
undandröja hot mot freden och för att undertrycka aggressionshandlingar eller andra brott mot freden, och för att med fredliga medel och i överensstämmelse med principerna om rättvisa och internationell rätt åstadkomma anpassning eller lösning av internationella tvister eller situationer som kan leda till brott mot freden,

(2) utveckla vänskapliga förbindelser mellan nationerna grundade på respekt för principen om människors lika rättigheter och självbestämmande, samt vidta andra lämpliga åtgärder för att stärka den universella freden,

[... Artikel 2. FN] skall handla i enlighet med följande principer. [...]

(4) Alla medlemmar skall i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld mot någon stats territoriella integritet eller politiska oberoende".

FN-stadgan talar om att upprätthålla "internationell fred", "undandröja hot mot freden", "brott mot freden" och att "utveckla vänskapliga förbindelser mellan nationerna". Varje nation ska avstå från både "hot" om våld och "bruk av våld" mot den andra, men varje nation har också rätt till "individuellt och kollektivt självförsvar om ett väpnat angrepp sker [...] tills säkerhetsrådet har vidtagit nödvändiga åtgärder" (art. 51). FN-stadgan talar här i allmänna termer, och man kan argumentera för olika tolkningar. Men språket i stadgan pekar på vikten av att "upprätthålla fred" och "vänskapliga förbindelser", inte på rätten att undergräva stabiliteten hos en rival. FN-stadgan handlar inte bara om att skydda varje stats suveränitet utan också om att avstå från hot



President Putin talar till nationen den 21 februari 2022 efter Rysslands erkännande av republikerna Donetsk och Lugansk (Video: Tele SUR).

2. Vilka var de ryska målen?

Utgångspunkten för många människor i väst är att Ryssland med sin invasion har försökt och fortfarande försöker erövra Ukraina. De säger att kriget är ett krig som Ryssland självt är ansvarigt för, "a war of choice", för att citera USA:s ordförande för Joint Chiefs of Staff Mark Milley.

Vladimir Putin, å andra sidan, beskriver kriget som "existentiellt". I Ryssland uppfattas västliga vapen i Ukraina nära Moskva som ett "existentiellt hot", som kan kräva en attack i "självförsvar", på samma sätt som de sovjetiska missilerna på Kuba uppfattades av USA 1962.

Detta ryska uttalande har ofta beskrivits som "propaganda" i väst, men den amerikanska försvarsunderrättelsetjänsten har också sagt att detta ryska påstående är uppriktigt. Generallöjtnant Vincent Stewart, chef för U.S. Defense Intelligence Agency (DIA), sade till kongressen (december 2015): "Kreml är övertygat om att USA lägger grunden för ett regimskifte i Ryssland. Denna övertygelse förstärktes ytterligare av händelserna i Ukraina. Moskva ser USA som den avgörande drivkraften bakom krisen i Ukraina och anser att störtandet av den tidigare ukrainske presidenten Viktor Janukovyč är det senaste steget i ett sedan länge etablerat mönster av USA-orkestrerade regimförändringsförsök." (Congressional Report, citerad av Ray McGovern, 2023). Putins uppfattning om hotet som "existentiellt" ifrågasattes inte av DIA (Defence Intelligence Agency, ö.a.).

Moskvas uppfattningar är avgörande för varför Ryssland gick in i Ukraina med våld. Ryskt territorium har inte förändrats på något väsentligt sätt sedan 1700-talet. Ryssland har inte utvidgat sitt territorium på ett sätt som skiljer sig mycket från USA som utvidgade sitt territorium med mer än en tredjedel under 1800-talet.

Erfarenheterna av västliga arméer som invaderade Ryssland under Karl XII:s tid på 1700-talet, Napoleons tid på 1800-talet och Adolf Hitlers och nazisternas tid på 1900-talet har varit formativa för den ryska förståelsen av väst. De ryska ledarna är övertygade om att denna expansionistiska politik fortfarande dominerar i väst under en fasad av liberalism och internationell rätt, vilket illustreras av USA:s försvarsminister (senare vicepresident) Richard Cheney's påtryckningar 1991 för att inte bara upplösa Sovjetunionen utan även Ryssland som

stat, vilket den tidigare chefen för Central Intelligence (CIA) Robert Gates berättade 2016.

De ryska ledarna är övertygade om att USA:s politik för Ukraina från 2008 (erbjudande om NATO-medlemskap), med händelserna 2014 och med en militär uppbyggnad från 2016 inte främst handlar om Ukraina utan är en förberedelse för en attack mot Ryssland. I Ryssland har Vladimir Putin kritiserats för att agera för sent. Kriget i Ukraina anses vara ett existentiellt krig, även av Putin.

Men hur vet vi om detta "existentiella krig" inte också inleds med avsikten att "erövra" ukrainskt territorium? Är detta krig bara en attack i "självförsvar"? Här måste vi fråga oss om det finns objektiva kriterier för att avgöra vad som är korrekt.

Vi vet hur mycket militärt våld som anses nödvändigt för att ockupera ett främmande land. Ryssarna har sannerligen inga illusioner om den ukrainsktalande befolkningen i västra Ukraina och deras historiska antipatier mot ryssarna. Vi vet också att Ryssland gick in i Ukraina med totalt 170-180 tusen man (Mark Milley), inklusive logistikpersonal. USA rapporterade 130 000 soldater (CNN) i februari 2022, medan ett försök att ockupera Ukraina skulle kräva en mångdubbelt större styrka. Enligt västerländsk militärteori skulle en ockupation kräva minst en man per 50 invånare. Med Ukrainas dåvarande befolkning på 44 miljoner skulle detta kräva en styrka på nära en miljon soldater, det vill säga mer än 5-8 gånger den styrka som Ryssland använde för att gå in i Ukraina den 24 februari 2022. Men Ryssland skulle nästan säkert välja att vara på den säkra sidan. När Moskva ockuperade Tjeckoslovakien 1968 använde de en styrka som var mer än 10 gånger så stor per capita. Och när Nazityskland ockuperade Norge fanns där länge en tysk styrka på mer än 300.000 man, ungefär en man per 10 norrmän. Om Ryssland hade haft för avsikt att erövra Ukraina skulle man sannolikt ha gått in med en styrka som var minst tio gånger så stor eller med 1,5-2 miljoner man.

Att en ockupation skulle ha krävt en så stor styrka var något som de ryska militära planerarna skulle ha vetat. Dessutom har de nuvarande ryska ledarna erfarenhet från 1980-talet. Moskvas försök att kontrollera länder som Polen och Afghanistan visade sig omöjliga. Utifrån rent objektiva kriterier kan vi säga att den ryska styrka som gick in i Ukraina inte på något sätt hade kapacitet att erövra landet. Dessutom tyder den ryska ledningens erfarenheter knappast på att den var intresserad av en

sådan erövring. Den ryska styrkan hade dock möjligen kapacitet att skydda östra Ukraina, de rysktalande områdena Donetsk och Lugansk, från ett angrepp från Kiev. Åtminstone kan det ha varit avsikten. Kiev inledde massiv artillerield mot dessa områden i mitten av februari, visar OSSE:s siffror. En västukrainsk attack mot Donbass hade förberetts i flera år. I februari 2022 kunde man föreställa sig att tiotusentals ryssar och rysktalande skulle dödas i den förestående attacken, som jag återkommer till nedan.

Detta kräver en förklaring. Det finns många påståenden om att Ryssland hade placerat ut styrkor i östra Ukraina, i Donbass 2014. Den tidigare NATO-representanten Jacques Baud (2022) skriver:

"En resolution som antogs av Europaparlamentet i september 2014 talade om en 'direkt militär intervention', ett brott mot vapenvilan 'av främst reguljära ryska trupper', och att Ryssland hade 'stark militär närvaro på ukrainskt territorium'. Detta var uppenbarligen falskt: anklagelserna kom från den polska underrättelsetjänsten, men de bekräftades aldrig av OSSE:s observatörer. [President Petro Porosjenko hävdade att Ryssland hade gått in i Ukraina med "200 000 man", men inga ryska trupper observerades någonsin.

I januari 2015 bekräftade chefen för Ukrainas generalstab, general Viktor Muzhenko,] att det inte fanns några ryska trupper i Ukraina och att endast några ryska frivilliga hade observerats. Hans påstående bekräftades i oktober 2015 av general Vasyl Hrytsak, chef för Ukrainas säkerhetstjänst (SBU), som sade att sedan striderna i östra Ukraina inleddes hade endast 56 ryska soldater observerats. [...] OSSE hade inte gjort några observationer som bekräftade ryska trupper i Ukraina. [OSSE sade att] den militära utrustning som användes av rebellerna ofta var densamma som användes av den ukrainska armén, eftersom rebellerna tog över sin utrustning [från avhoppade styrkor]."

Under 2014 hade Vladimir Putin gått med på att ge visst ryskt stöd till Donetsk och Lugansk, men han hade avvisat de två republikernas begäran om en rysk intervention för att skydda dem. Påståendena i väst om att ryska trupper därefter hade invaderat Ukraina var ren propaganda. Putin hade gett Donetsk och Lugansk kalla handen. Vid den tiden hade Ukraina ingen professionell armé. Om Ryssland hade velat erövra Ukraina hade Ryssland kunnat göra det, och nu håller både amerikanska armétjänstemän och företrädare för den ukrainska armén med om detta (se nedan). Istället accepterade Putin Minskavtalet som

erkände östra Ukraina som en del av staten Ukraina, trots de vädjanden om skydd som republikerna Donetsk och Lugansk hade riktat till honom. Till skillnad från vissa ryska generaler och en stor del av befolkningen i östra Ukraina ville Putin att östra Ukraina skulle fortsätta att vara en del av staten Ukraina. Putin gick inte in med ryska styrkor trots att Kiev dödade tusentals ryssar eller rysktalande i östra Ukraina. Putin hade ingen ambition att erövra Ukraina, inte ens det rysktalande östra Ukraina. Putin hoppades att den betydande rysktalande befolkningen i öst skulle kunna neutralisera den ukrainska extremismen i väst. De rysktalande var inte en liten minoritet. De hade vunnit presidentvalet 2010 med Viktor Janukovytsj (som var från Donetsk) och 2019 valdes Volodymyr Zelenskij till president med stöd från ryssarna efter att ha utlovat en fredlig lösning för östra Ukraina i enlighet med Minskavtalet. Vladimir Putins stöd för Minskavtalet motbevisar definitivt påståendet att han ville erövra eller ockupera Ukraina.

Den 24 februari, samma dag som invasionen, sade Putin i sitt tal: "Det är inte vår plan att ockupera det ukrainska territoriet". Det fanns inte heller något i Putins tal som antydde att han hade för avsikt eller intresse av att ockupera Ukraina. Sådana påståenden är en del av propagandakampanjen - propaganda som nu dominerar västliga medier.

Ryssland försökte inledningsvis omringa Kiev för att tvinga ledarna att acceptera förhandlingar och för att binda upp stora ukrainska styrkor för att underlätta striderna i öster. Ryssarna visste också att det skulle bli svårt att anfälla de befästa ukrainska styrkorna från öster. Under flera år byggde Ukraina befästningar som gick genom de två östra republikerna. Från januari 2022 hade Ukraina placerat ut 120.000 soldater som var redo att inta Donetsk och Lugansk (se nedan). Ryssland visste också att de skulle behöva anfälla från norr och från söder, men de underskattade sannolikt Ukrainas krigsförberedelser och USA:s stöd. USA kunde följa allt från satellit. Detta gjorde de ukrainska styrkorna bättre förberedda för den ryska invasionen än de ryska soldaterna själva var. Ukraina lät ryssarna gå in nära Kiev och sedan lade de sig i bakhåll för dem. Men den överlägsna ryska eldkraften tvingade Ukraina att retirera i flera områden. Efter framstegen i förhandlingarna i mars 2022 sa Ryssland att man skulle lämna området runt Kiev som en "gest av god vilja", vilket man också gjorde. Moskva försökte undvika förluster. Ingenting tyder på att Ryssland vid den tidpunkten var intresserat av att ockupera dessa territorier. Snarare ville ryssarna garantera säkerheten i Donetsk och Lugansk.

Men om den ryska invasionen inte handlade om erövringen av Ukraina, en återerövring av det ryska imperiet eller Sovjetunionen, måste vi fråga oss vad det var som utlöste den ryska invasionen.



Toppmötet i Washington den 1 juni 1990 med president Michail Gorbatjov och president George H.W. Bush, och med utrikesminister James Baker till höger (Foto: George H.W. Bush Presidential Library).

3. Den ryska erfarenheten av Natos utvidgning

Vi vet nu att alla amerikanska, västtyska, franska och brittiska politiska ledare (Bush och Baker, Kohl, Genscher och Wörner, Mitterrand och Thatcher, Major och Hurd) 1990-93 gav definitiva löften till Michail Gorbatjov och Boris Jeltsin om att inte utvidga Nato väster om Västtyskland. USA:s president Reagan (1981-89) hade redan innan George H.W. Bush (1989-93) tillträdde gått med på att behandla Sovjet som jämlikar och med respekt. Vi bör inte agera som en vinnare av det kalla kriget, sade USA:s ambassadör i Moskva Jack Matlock. Matlock hade skisserat den politiska agendan 1985 för president Reagan, och Matlock deltog i Baker-Gorbatjov-samtalen.

I februari 1990 sade den amerikanske utrikesministern James Baker: "Varken presidenten [Bush] eller jag avser att dra några ensidiga fördelar av de processer som äger rum." Och han sade: "Om vi upprätthåller en närvaro i ett Tyskland som är en del av NATO, skulle det inte bli någon utvidgning av NATO:s jurisdiktion för NATO:s styrkor en tum österut".

Michail Gorbatsjov tillade: "Varje utvidgning av NATO:s zon skulle vara oacceptabel", och det "säger sig självt att en utvidgning av NATO:s zon inte är acceptabel", sade han. Baker svarade: "Vi håller med om det".

Baker skrev följande dag till den tyske förbundskanslern Kohl och sade: "Underförstått, NATO i dess nuvarande zon kan vara acceptabelt". Kohl sade till Gorbatsjov att "Nato inte bör utvidga sitt verksamhetsområde". President Mitterrand ville avskaffa både Warszawapakten och NATO, men Helmut Kohls utrikesminister Hans-Dietrich Genscher sade: "Vi vill inte utvidga Natos territorium, men vi vill inte lämna Nato". Det var vad de alla sade till Gorbatsjov.

Samma dag sade Genscher till den brittiske utrikesministern Douglas Hurd: "Polen bör inte kunna lämna Warszawapakten för att sedan gå med i Nato. Ryssarna måste få vissa garantier". "Vi vill inte expandera österut", sade han. Baker upprepade Genschers ord. Nato kommer inte att expandera: "Inte en tum av NATO:s nuvarande militära jurisdiktion kommer att spridas i östlig riktning". Detta var en förutsättning för en tysk-tysk återförening, för det sovjetiska tillbakadragandet av 350.000 man från Östtyskland och slutligen för upplösningen av Warszawapakten 1991.

I mars 1991, när polackerna hade talat om NATO-medlemskap, sade den brittiske premiärministern John Major till Gorbatsjov och den sovjetiske försvarsministern Dmitrij Jazov: "Ingenting av det slaget kommer att hända". Det kommer inte att bli något medlemskap för dessa länder. NATO:s generalsekreterare Manfred Wörner sade i juli 1991: "Vi bör inte tillåta [...] att Sovjetunionen isoleras från Europeiska gemenskapen", och "Wörner betonade att NATO-rådet och han är emot en utvidgning av NATO (13 av 16 NATO-medlemmar stöder denna synpunkt)". Redan i maj 1990 sade han i ett tal som publicerades av NATO:

"Bara det faktum att vi är beredda att inte placera ut NATO-trupper utanför den federala republikens territorium ger Sovjetunionen fasta säkerhetsgarantier."

När Boris Jeltsin hade lyckats utmanövrera Michail Gorbatsjov i december 1991 fick USA en rysk ledare som stod i skuld till amerikanerna (CIA:s underrättelsetjänst hade stött Jeltsin i den ryska maktkampen 1991 med president Bushs godkännande). Men Jeltsin var fortfarande emot en utvidgning av NATO. Han hävdade 1993 att det

tyska återföreningsfördraget uteslöt en NATO-utvidgning. För president Jeltsin skulle en NATO-utvidgning bara leda till "förödmjukelse".

President Bill Clinton sade 1995: "Jag kommer inte att stödja någon förändring som undergräver Rysslands säkerhet eller delar upp Europa på nytt". Men beslutet om NATO:s utvidgning hade fattats redan 1993. Ett hemligstämplat ryskt dokument från 1995 säger att en NATO-utvidgning skulle (1) hota den ryska säkerheten, (2) undergräva idén om en inkluderande europeisk säkerhet som både Gorbatsjov och Jeltsin eftersträvade, och (3) dra en ny linje över Europa.

Fadern till NATO:s inneslutnings-strategi, ambassadör George Kennan, beskrev det amerikanska förslaget om NATO-utvidgning som ett misstag av "episka proportioner" (1996), "det mest ödesdigra misstaget i amerikansk politik" (1997). USA:s försvarsminister William Perry (1994-97) "motsatte sig" utvidgningen. Det var förödmjukande för Ryssland, och Perry tillade 2017: "Anledningen till att Putin är så populär i Ryssland idag är att han har låtit Ryssland stå upp som en stormakt för att komma över denna förödmjukelse". Även dåvarande CIA-chefen Robert Gates (1991-93; och senare försvarsminister) sade år 2000 att han var orolig för konsekvenserna av att "fortsätta med NATO:s expansion österut, när Gorbatsjov och andra förleddes att tro att det inte skulle hända".

I böcker och artiklar på senare tid har det hävdats att några löften till Gorbatsjov aldrig gavs. USA:s tidigare ambassadör i Ukraina Steven Pifer hävdade 2014 i en artikel för Brookings Institution att Gorbatsjov i en intervju hade sagt att han inte hade fått några löften och att "frågan om 'NATO:s expansion' inte diskuterades alls". Bakers "Not one inch" handlade om att utvidga Nato österut till Östtyskland, sade Pifer, men Pifers citat ger oss inte den sanna bilden. Gorbatsjov säger ett par rader längre ner i samma intervju:

"USA:s och dess allierades beslut att utvidga NATO österut fattades definitivt 1993. Jag kallade detta ett stort misstag från allra första början. Det var definitivt ett brott mot andemeningen i de uttalanden och försäkringar som gjordes för oss 1990."

I likhet med Pifer hävdade Yale-historikern Mary Elise Sarotte att Genscher och Baker hade "spekulerat" i att inte flytta NATO österut "i tron att det skulle göra det tyska enandet mer acceptabelt för Moskva". Men vad Baker, Genscher och andra ledare tänkte spela ingen roll. Det

viktiga är vad de sa till Gorbatsjov, och deras löften finns väl dokumenterade i mötesprotokoll och andra dokument i National Security Archive i Washington. Sarotte säger: "I slutet av februari [1990 ... insisterade president Bush] på att utrikesminister Baker skulle sluta använda sådana formuleringar ['Inte en tum!]", men såväl Bush som Baker talade fortfarande om en alleuropeisk process och ett "europeiskt hem" som skulle förutsätta ett Europa där NATO inte expanderade österut för att splittra Europa. Ett dokument (6 mars 1991) visar hur alla fyra västmakterna enades om att ett NATO-medlemskap för de centraleuropeiska staterna skulle vara "oacceptabelt":

"Säkerhet i Central- och Östeuropa - Sammanfattning: [...] Allmän enighet om att medlemskap i Nato och säkerhetsgarantier är oacceptabelt. [...] Vi klargjorde under 2+4-förhandlingarna att vi inte skulle utvidga NATO bortom Elbe. Vi kunde därför inte erbjuda Polen och de andra länderna medlemskap i Nato. (USA:s representant Raymond Seitz bekräftade under detta möte att västmakterna gjort klart för Sovjet:) Nato bör varken formellt eller informellt expandera mot öst."

Dokumentet hittades 2022 av historikern Joshua Shifrinson vid Wilson Center i det brittiska nationalarkivet. I en artikel i International Security 2016 visade han hur Baker talade om att inte utvidga Nato och om paneuropeiska institutioner, medan USA:s nationella säkerhetsrådgivare Brent Scowcroft (tidigare Assistant to the President for National Security Affairs) redan i december 1989 bad Bush att säkerställa "att ett återförenat Tyskland behöll sina band till Nato" och samtidigt underlätta "en mycket mer robust och konstruktiv amerikansk roll i Europas centrum". USA bör placera sig "mellan Tyskland och Ryssland i Centraleuropa". USA borde följaktligen utvidga NATO till Polen och de andra länderna, medan Baker sade motsatsen till Gorbatsjov. Baker sa också till Gorbatsjov att CSSE (från 1995 OSSE) var "en viktig hörnsten i det nya Europa", medan han privat varnade Scowcroft och Bush och sa att "den verkliga risken för NATO är C,SSE". President Bush framstod som en Janus med två ansikten, som samarbetade nära med Gorbatsjov på en taktisk nivå samtidigt som han faktiskt tvingade Sovjet att retirera på en strategisk nivå. Bush visade respekt för Gorbatsjov och Gorbatsjov uttryckte sitt uppriktiga förtroende för Bush, medan CIA med Bushs godkännande stödde Boris Jeltsin i hans maktkamp mot Gorbatsjov. När Jeltsin och hans ukrainska och vitryska kollegor hade fattat beslutet att upplösa Sovjetunionen ringde Jeltsin inte Gorbatsjov för att berätta att han var president för ingenting, han ringde president Bush för att

berätta nyheten för honom. President Bushs löften till Gorbatsjov var inget annat än bedrägeri. Shifrinson drar slutsatsen "att USA utnyttjade Sovjets svagheter trots att man visade upp en samarbetsvillig fasad", särskilt för Gorbatsjov. Denna "samarbetsvilliga fasad" var vad som återstod av Matlocks politiska agenda för president Reagan. Bushadministrationen övertygade Gorbatsjov genom att lägga fram ett antal muntliga åtaganden, samtidigt som de inte hade någon avsikt att leva upp till dessa åtaganden.

Vi kan hävda att det inte finns något fördrag i sig annat än i fallet med den tysk-tyska återföreningen (formellt fördraget om den slutliga uppgörelsen med avseende på Tyskland, även känt som 2+4-avtalet, undertecknat i Moskva den 12 september 1990), men i detta fördrag står det:

"Efter slutförandet av tillbakadragandet av de sovjetiska väpnade styrkorna från [Östtyskland. ... Utländska] väpnade styrkor och kärnvapen eller deras bärare kommer inte att stationeras i den delen av Tyskland eller utplaceras där".

I fördraget står det klart och tydligt att det inte får finnas några styrkor från andra NATO-länder i det forna Östtyskland, och Moskva skulle naturligtvis aldrig acceptera någon utplacering av sådana styrkor längre österut, öster om Tyskland i "Polen och de andra länderna". Det var uteslutet, och det fanns till synes ett samförstånd mellan alla deltagare. Följaktligen "diskuterades inte frågan om NATO:s expansion", som Gorbatsjov sade 2014, eftersom det inte fanns någon oenighet. 1993 sade Boris Jeltsin att fördragets "anda" "utesluter möjligheten att utvidga NATO-zonen österut", och de muntliga åtaganden som Gorbatsjov fick av västledarna 1990-91 skulle ha fått honom att tro att det fanns ett samförstånd, och lika viktigt: dokumenterade muntliga åtaganden mellan statsledare är också juridiskt bindande.



Sovjetunionens generalsekreterare Nikita Chrusjtjov och president John F. Kennedy i Wien 1961 (Foto: John F. Kennedy Presidential Library).

4. Muntliga åtaganden i internationell rätt och begäran om en buffertzon

Själva kärnan i den fråga som diskuteras ovan är den rättsliga rollen för muntliga eller verbala åtaganden. Under Kubakrisen var president John F. Kennedys överenskommelse med den sovjetiske ledaren Nikita Chrusjtjov ett muntligt avtal. Sovjet accepterade att dra tillbaka sina missiler från Kuba om USA drog tillbaka sina missiler från Turkiet (och Italien). Sådana muntliga överenskommelser mellan politiska ledare anses vara juridiskt bindande. I FN:s "definition av nyckelbegrepp" står följande:

"Å ena sidan definierar [1969 års Wienkonvention om traktaträtten] traktater som 'internationella överenskommelser' [...]. Å andra sidan använder den termen 'internationella överenskommelser' för instrument som inte uppfyller dess definition av 'fördrag'. Dess art. 3 hänvisar också till "internationella överenskommelser som inte har skriftlig form". Även om sådana muntliga avtal kan vara sällsynta, kan de ha samma bindande kraft som fördrag, beroende på parternas avsikt. Ett exempel på ett muntligt avtal kan vara ett löfte från en stats utrikesminister till hans motsvarighet i en annan stat."

Flera författare hänvisar till "Östgrönlandsfallet". I Norges utrikesminister Nils Claus Ihlens protokoll från 1919 står det att han, efter en dansk förfrågan, informerade sin danska kollega om att den norska regeringen inte skulle invända mot dansk suveränitet över Östgrönland ["Inte göra några svårigheter i avgörandet av denna fråga"]. Ihlens skriftliga anteckning om sitt muntliga löfte övertygade 1933 (14 år senare) Permanenta internationella domstolen om att detta muntliga uttalande var bindande för Norge (Norge var tvunget att erkänna dansk suveränitet över ett territorium som var större än Norge självt). Permanenta internationella domstolen fann att ett muntligt löfte var lika bindande för de två staterna som ett skriftligt fördrag. För den danska sidan var problemet att ha några skriftliga bevis för att stödja detta muntliga åtagande, och i det här fallet fanns det anteckningar från den norska utrikesministern som bekräftade att ett muntligt löfte hade getts, vilket också blev avgörande för internationell rätt.

"International Law Commission klargjorde för sin del [1962] att trots uteslutandet av tysta avtal från tillämpningsområdet för dess kodifiering

av traktaträtten, 'ha[d] inga avsikter att förneka den rättsliga kraften hos muntliga avtal som är i överensstämmelse med internationell rätt'".

American Society of International Law konstaterade 1997 att "enligt internationell sedvanerätt är muntliga överenskommelser inte mindre bindande [än ett formellt fördrag] även om deras villkor kanske inte är lätt bevisbara". Den amerikanska senaten skriver i "Treaties and other International Agreements", (Prepared for the Committee of Foreign Relations) januari 2001:

"[Wien]konventionens definition av ett fördrag innefattar inte muntliga överenskommelser (artikel 2) även om dess definition enligt konventionen inte skall påverka sådana överenskommelsers rättsliga verkan (artikel 3(a)). [...] huruvida ett uttalande görs muntligen eller skriftligen gör ingen väsentlig skillnad. [...] Enligt internationell sedvanerätt är muntliga överenskommelser lika bindande som skriftliga."

Detta innebär att NATO:s expansion till Polen och andra centraleuropeiska stater 1999 och vidare 2004 juridiskt sett var ett "brott mot freden". NATO-utvidgningen bröt mot de muntliga löften som getts till Gorbatsjov och med tanke på den globala effekten av denna USA/NATO-politik var det ett allvarligt brott mot internationell rätt.

Länderna i Centraleuropa hade naturligtvis rätt att uttrycka sitt intresse för att gå med i NATO efter många år av sovjetisk dominans, men NATO skulle också behöva överväga konsekvenserna av att undanta nya medlemmar, och för Moskva skulle en NATO-utvidgning österut definitivt uppfattas som "en aggressiv handling", en territoriell expansion av de amerikanska militära styrkorna på Rysslands bekostnad. Men objektivt sett var det, som visats ovan, en allvarlig kränkning av internationell rätt. Problemet är om denna kränkning skulle ge Ryssland laglig rätt att ingripa i "självförsvar" för att förhindra USA:s territoriella expansion? 1962 höll Chrusjtjov och Kennedy sin del av överenskommelsen och om Chrusjtjov inte hade gjort det hade det med stor sannolikhet blivit krig. Men på 1990-talet, efter att Ryssland dragit tillbaka sina styrkor från Östtyskland, började USA utvidga Nato och vägrade att hålla sina löften. Betyder detta att Moskva efteråt hade den formella rätten att flytta hundratusentals trupper tillbaka till Centraleuropa? Skulle det vara ett proportionerligt ryskt svar?

De juridiska personerna i FN-stadgan är "soveräna stater". I artikel 2.4 i stadgan anges att staterna ska avstå från "hot" om våld och "användning av våld mot någon stats territoriella integritet" eller "oberoende". Och NATO:s expansion har definitivt uppfattats som ett hot mot Ryssland. Redan i mitten av 1990-talet protesterade Ryssland mot västvärldens förslag om en utvidgning av Nato till Centraleuropa. Jag varnade själv för konsekvenserna i tidskriften Security Dialogue 1995. Jag lyssnade också på den ryske utrikesministern Jevgenij Primakovs kritik av västs löftesbrott under hans föreläsning i Oslo 1997. Primakov hade från 1996 samlat in ett antal västliga försäkringar och sagt att om NATO fortsatte med sin östliga expansion skulle detta vara ett brott mot "andan" i det tyska återföreningsfördraget. Det skulle vara ett hot mot Rysslands säkerhet. Europa skulle glida in i en konfrontation. Ryssland protesterade kraftigt, inte minst när den första poolen av länder inkluderades 1999 och när den andra poolen upptogs 2004. Det spelar ingen roll vad vi tycker så länge Ryssland ser Nato som ett hot.

Enligt USA:s dåvarande ambassadör i Moskva, nuvarande CIA-chefen William Burns, sade alla aktörer i Ryssland, inte bara Vladimir Putin, 2008 att ett Natomedlemskap för Ukraina var en "röd linje". Tysklands förbundskansler Angela Merkel sa: "Jag var mycket säker på [...] att Putin inte bara kommer att låta det hända. Ur hans perspektiv skulle en utvidgning av Nato till Ukraina vara 'en krigsförklaring'". Att ta in Ukraina i Nato var helt oacceptabelt: "Den ljusaste av alla röda linjer", som Burns skrev 2008 till sin utrikesminister Condoleezza Rice. I ett telegram till Washington med rubriken "Nyet Means Nyet: Russia's NATO Enlargement Red Lines" skrev ambassadör Burns 2008 att utrikesminister Sergej Lavrov såg Natos utvidgning till Ukraina som ett "potentiellt militärt hot". Ryssarna menade att det skulle öppna för ett ukrainskt inbördeskrig mellan öst och väst och ett eventuellt ryskt ingripande för att rädda den rysktalande befolkningen i öst. Det skulle "lämna USA och Ryssland i en klassisk konfrontationsställning", sade han. Eliten i Washington visste att ett ukrainskt Nato-medlemskap nästan säkert skulle leda till krig. Det hade ingenting att göra med vem som bestämde i Moskva. När Putin nu talar om kriget som "existentiellt", beror det på att Ukraina är på väg att bli ett amerikanskt militärt brohuvud som når nästan ända till Moskva. USA skulle nu kunna slå till mot "Rysslands hjärta". Det är som om sydöstra USA med Texas, Louisiana, Florida, Georgia, Mississippi och Alabama hade blivit självständiga stater fullt beväpnade av Ryssland. Washington skulle aldrig acceptera det.

Land efter land har nu fått NATO-medlemskap och amerikanska militärinstallationer. USA sade under många år att utvidgningen av Nato inte var riktad mot Ryssland. Samtidigt flyttade USA sina positioner steg för steg, allt närmare Moskva med nya vapensystem. Om denna process fortsätter kommer det knappast att vara möjligt för Ryssland att försvara sig. Ett enda steg kan inte legitimera ett militärt svar, men sammantaget innebär det en radikal geopolitisk förändring. Det är en "salamitaktik" liknande den israeliska, som med varje ny bosättning erövrar mer och mer av palestinskt territorium tills det inte finns någon palestinsk mark kvar. Det är också en parallell till USA:s strategi gentemot Kina. USA säger sig erkänna Kinas "ett-Kina-politik", men samtidigt tillåter man amerikanska topptjänstemän att besöka Taiwan och man välkomnar Taiwans president till USA som om Taiwan vore en självständig stat. Man tar små steg tills man har nått ett fullbordat faktum. Detta måste ses som ett definitivt brott mot FN-stadgans mål att upprätthålla "internationell fred och säkerhet" och att "undanröja hot mot freden". För Ryssland blev det nödvändigt att skapa ett slags "buffertzoon", som skulle minska risken för att Ryssland en dag skulle bli tvunget att slå till i förebyggande syfte, i "självförsvar", för att skydda sina vitala intressen.

Den 17 december 2021 uppmanade Ryssland till förhandlingar för att få USA att dra tillbaka sina framskjutna vapeninstallationer och baser från Centraleuropa, från de nya NATO-medlemsländerna, och för att få garantier för Ukrainas neutralitet och därmed upprätta en form av "nordisk buffertzoon" genom Centraleuropa. Detta skulle minska hotet mot Moskva och minska risken för en konfliktupptrappning och därmed undanröja "hoten mot freden". Detta hade varit Gorbatsjovs förslag från 1988 med ett neutralt Polen, Tjeckoslovakien och Ungern, en europeisk "neutral buffertzoon" liknande den nordiska. Gorbatsjov var påverkad av Giorgio Arbatov och Palmekommissionen, och han tänkte i termer av en lågspänningszon mellan de stora kärnvapenmakterna för att begränsa riskerna för preventiva angrepp. Amerikanerna tänkte däremot i termer av "avskräckning", inte bara på strategisk nivå utan också på en lokal taktisk nivå. De skulle föredra hotfulla utplaceringar nära den ryska gränsen för att "avskräcka ryssarna från alla äventyrligheter". I en RAND-rapport, "Enhancing Deterrence and Defense on NATO's Northern Flank" (2020), föreslås utplacering av västliga missiler med en räckvidd på 900 km för att ge Norge en "avskräckande" förmåga. Men i en spänd situation skulle detta kunna provocera fram ett ryskt förebyggande anfall, och samma sak gäller för Ukraina. Västvärldens

militära planerare vet mycket väl att Ryssland inte skulle kunna försvara sig om väststyrkor placerades ut i Ukraina nära Moskva. År 2007 skrev USA:s tidigare utrikesminister Henry Kissinger, tidigare utrikesminister George Shultz, tidigare försvarsminister William Perry och tidigare ordföranden i senatens försvarsutskott Sam Nunn för Nuclear Security Project om behovet av att undvika framskjutna insatser för att minska risken för upptrappning. Sådana framskjutna förband kan provocera fram ett förebyggande anfall. För Ryssland handlar det inte om att "erövra ukrainskt territorium" utan om att förvägra väst en framskjuten militär närvaro, ett brohuvud nära Rysslands mest vitala intressen. Det finns alltså en direkt parallell till Kubakrisen, då de amerikanska ledarna ansåg att de sovjetiska kärnvapnen hade placerats alldeles för nära USA:s vitala intressen.

Låt oss här ta upp några exempel från USA:s säkerhetspolitiska historia och rättshistoria, från kriser och krig (Kubakrisen 1962, Kosovokriget 1999, Irakkriget 2003 och Libyenkriget 2011) som den ryska sidan nu har använt sig av eller kommer att kunna använda sig av. Och låt oss börja med USA:s president John F. Kennedys ord om de sovjetiska missilerna på Kuba i sitt tal den 22 oktober 1962, som definitivt är en parallell till den nuvarande situationen.