



17.07.2023

Nato-topmødets svære dilemma: Hvornår og hvordan kommer Ukraine ind i alliancen?

Skåret ind til benet består Natos dilemma i, hvordan Nato kan give Ukraine meningsfyldte sikkerhedsgarantier og det klarest mulige medlemsperspektiv uden at øge risikoen for direkte engagement i krig.

Skrevet af

Jacob Kaarsbo

📞 +4525123486

✉️ jacob@thinkeuropa.dk

Nato's 31 stats- og regeringschefer er netop nu samlet til topmøde i Vilnius, og dagsordenen bugner med store og komplicerede emner.

Det gælder blandt andet Sveriges ansøgning om medlemskab, sikringen af den østlige flanke, medlemslandenes efterlevelse af Nato's styrkemål og den såkaldte 2-procent-målsætning, der bliver til en bundgrænse.

Derudover vil Ukraine naturligvis spille en hovedrolle. Ikke mindst spørgsmålet om, hvordan medlemslandene skal håndtere Ukraines ønske om at blive optaget i Nato, er yderst kompliceret.

Dilemmaerne står i kø, og Nato-landene er ikke enige om den bedste løsning.

Den løsning, der ikke bliver valgt i Vilnius, er at optage Ukraine i Nato nu. Flere iagttagere har bragt på bane, at Nato bør indlemme de dele af Ukraine, der ikke er besat af Rusland allerede nu. Militært kunne det lade sig gøre. Ukraine har Nato's næst stærkeste militær.

Med andre ord ville Ukraine være Nato's næststørste nettobidragyder til at sikre Europa.

Derudover taler meget for, at den model kunne afskrække Rusland fra at gennemføre flere terrorbombninger mod de ukrainske byer. Så sent som denne weekend blev mindst syv civile dræbt i den vestukrainske storby Lviv efter et russisk missilangreb.

Det er et faktum, at Rusland aldrig har angrebet Nato-territorium. Det taler for, at Nato's afskrækkelse kunne afholde Rusland fra at terrorbombe de dele af Ukraine, der ikke er besat og medvirke til at forkorte krigen.

Når Nato alligevel ikke tager det skridt, skyldes det den kollektive forsvarsforpligtelse, den såkaldte "musketér-ed", der ligger i Nato's artikel 5.

Den ville forpligte Nato til at forsvare Ukraine i tilfælde af et russisk angreb på den del af landet, der er optaget i Nato. Dermed ville risikoen for direkte Nato-engagement i krigen stige.

Så trods evidensen for at Nato's afskrækkelse virker over for Rusland, ville det betyde en øget risiko. Som det ser ud nu, er i særdeleshed USA og Tyskland ikke klar til at tage øget risiko på sig.

Det faktum er kendt i Kyiv, og derfor ligger der ikke fra ukrainsk side en ansøgning om øjeblikkelig optagelse. Ukrainernes mål er at opnå mere konkret støtte fra Nato, end de fik på Bukarest-topmødet i 2008. Dengang blev det skrevet ind i topmødets konklusioner, at Ukraines fremtid ligger i Nato.

Alligevel var der ingen køreplan. Hvornår og hvordan, Ukraine skulle komme ind i alliancen, forblev ubesvarede. De svar søger Ukraine nu.

Det ironiske er, at det i 2008 var USA, der pressede på, så Ukraine fik kandidatstatus i Nato. Flere europæiske lande var imod (ikke mindst Tyskland og Frankrig), og derfor blev det et mudret kompromis.

De allierede er nu enige om, det er nødvendigt at give Ukraine et mere konkret perspektiv for medlemskab. Nu er det primært USA og Tyskland, der er fodslæbende, mens Frankrig sammen med Storbritannien og de fleste central- og østeuropæiske lande ønsker at give et klart medlemsperspektiv.

På grund af risikoafvejningen står navnlig USA og Tyskland stejlt på, at krigen skal være afsluttet, før Ukraine kan blive optaget. Umiddelbart giver det god mening.

Problemet opstår, fordi en erklæring, hvor "afslutning af krig", "fredsaftale" eller "våbenstilstand" indgår, giver Putin og Rusland vetoet. Så har Rusland et incitament til at holde krigen kørende. Det får mange Nato-lande til at sige, at Nato så reelt ikke vil give meget mere, end de gjorde i Bukarest.

Skåret ind til benet består dilemmaet derfor i, hvordan Nato så kan give Ukraine meningsfyldte sikkerhedsgarantier og det klareste mulige medlemsperspektiv uden at øge risikoen for direkte Nato-engagement i krigen.

Samtidig skal de undgå at give Rusland veto. Både op til og under selve topmødet kæmper Nato-diplomater for at få den ligning løst. Hvert eneste ord i slutterklæringen vil derfor være vejet på en guldvægt flere gange.

Sikkerhedsgarantier er dog en udfordring, der ikke er så let at løse, som mange forestiller sig. Det skyldes blandt andet, at Ukraine allerede i 1994 fik sikkerhedsgarantier i Budapest-memorandummet fra USA, Storbritannien og Rusland til gengæld for at opgive atomvåben.

Enhver ved nu, at de sikkerhedsgarantier ikke var det papir værd, de var skrevet på. Så debatten om sikkerhedsgarantier uden Nato's artikel 5 rejser uomtvisteligt det helt centrale spørgsmål: hvordan?

På det spørgsmål har præsident Biden omtalt, at USA forestiller sig, at Nato giver sikkerhedsgarantier på samme måde, som USA har gjort med Israel. Det virker mere som en politisk opportun one-liner i USA, end hvad Ukraine reelt har brug for.

Truslerne mod Israel er fra langt mindre stater end Rusland. Dertil har Israel efter al sandsynlighed atomvåben (er dog ikke erklæret atomvåbenmagt), og Israel bliver næsten hver dag udsat for en eller anden form for asymmetrisk angreb.

På bundlinjen betyder Bidens udtalelse sandsynligvis, at våbenstøtten til Ukraine vil blive opgraderet. Derudover vil støtten komme ud af det uformelle Ramstein-format og ind i en formel og institutionaliseret Nato-ramme.

Mens det ikke er en "garanti for sikkerhed", er det en garanti for at sikkerhedsstøtten fortsætter og bliver forstærket. Håbet er, at Ukraine derved kan sikre sig selv. Allerede i fredags var generalsekretær Stoltenberg ude og løfte sløret for, at Vilnius-topmødet vil betyde, at støtten til Ukraine bliver væsentligt styrket.

Stoltenberg afslørede ved samme pressekonference, at der vil blive oprettet et Nato-Ukraine Råd, der blandt andet skal afklare Ukraines overgang til Nato-standarder. Tidligere optagelser har været betinget af en såkaldt "Membership Action Plan" (MAP), hvilket var en årelang rejse for Ukraines nabolande i Central- og Østeuropa.

Det nye råd vil overflødigsgøre MAP, og Ukraine vil kunne optages, når det passende tidspunkt opstår rent politisk.

Allerede nu kan vi konkludere, at Ukraine vil få meget i Vilnius.

Det helt store ubekendte er dog, om Nato-diplomaterne kan finde formuleringer, der giver Ukraine en mere konkret vej til det forjættede land med kollektiv forsvarsforpligtelse end "efter krigen".

Det er ikke givet. Derved vil Ukraine på bundlinjen fortsat stå i det uvisse trods de forstærkede våbendonationer.

Men uvished har en pris både sikkerhedsmæssigt og økonomisk. Hvis det ikke lykkes at finde konkrete formuleringer ved dette topmøde, er der derfor meget, der taler for, at dilemmaet om Ukraines optagelse blot vil vokse sig endnu større.