

Das NATIONAL SECURITY ARCHIVE der USA hat weitere Dokumente veröffentlicht, die belegen, dass auch der russische Präsident Boris Jelzin zunächst in dem Glauben gelassen wurde, eine Osterweiterung der NATO sei nicht geplant.

**LUFTPOST**

Friedenspolitische Mitteilungen aus der  
US-Militärregion Kaiserslautern/Ramstein  
LP 043/18 – 11.04.18

## Die NATO-Osterweiterung: Was Jelzin zu hören bekam

**Der russische Präsident sollte glauben, die Partnerschaft für den Frieden sei die Alternative zur Osterweiterung der NATO. Dokumente belegen, dass Russland eine erneute "Eindämmung" ablehnte und von den USA den Einschluss in und nicht den Ausschluss aus den neuen europäischen Sicherheitsstrukturen zugesichert bekam.**

Die ebenfalls über den nachfolgenden Link aufzurufenden Dokumente und durchnummerierten Anmerkungen in eckigen Klammern wurden zusammengestellt und kommentiert von Svetlana Savranskaya und Tom Blanton  
NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 16.03.18

( <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard> )

**Washington, D.C., 16. März 2018** – Freigegebene Dokumente aus US-amerikanischen und russischen Archiven belegen, dass US-Offizielle den russischen Präsidenten Boris Jelzin (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Boris\\_Nikolajewitsch\\_Jelzin](https://de.wikipedia.org/wiki/Boris_Nikolajewitsch_Jelzin) ) 1993 in dem Glauben ließen, die Partnerschaft für den Frieden (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Partnerschaft\\_f%C3%BCr\\_den\\_Frieden](https://de.wikipedia.org/wiki/Partnerschaft_f%C3%BCr_den_Frieden) ) sei die Alternative und nicht die Vorstufe zur NATO-Osterweiterung; obwohl die USA die NATO-Osterweiterung seit der Wiederwahl Jelzins im Jahr 1996 planten, wurde den Russen wiederholt versichert, Russland werde in das künftige europäische Sicherheitssystem integriert und keinesfalls ausgeschlossen.

Nach einem freigegebenen US-Protokoll eines Schlüsselgespräches [s. Dokument 08], das am 22. Oktober 1993 in Moskau stattfand, hat US-Außenminister Warren Christopher (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Warren\\_Christopher](https://de.wikipedia.org/wiki/Warren_Christopher) ) dem russischen Präsidenten Jelzin damals versichert, die Partnerschaft für den Frieden werde Russland und alle anderen europäischen Staaten einschließen; es sei nicht geplant, nur einige (ost)europäische Staaten in die NATO aufzunehmen. Jelzin fand das "genial".

Christopher behauptete später in seiner Biografie, Jelzin habe ihn missverstanden – weil er vermutlich betrunken gewesen sei – und deshalb nicht kapiert habe, dass die Partnerschaft für den Frieden nahtlos "zur schrittweisen Ausweitung der NATO führen" werde [1]; aus dem US-Protokoll des Gesprächs geht aber eindeutig hervor, dass die Beschwerden der Russen, sie seien getäuscht worden, tatsächlich berechtigt sind [2].

Auf den Seiten 280 und 281 seiner Biografie versteigt sich Christopher sogar zu der Behauptung, der russische Außenminister Andrei Kozyrew (weitere Infos über ihn unter [https://de.wikipedia.org/wiki/Andrei\\_Wladimirowitsch\\_Kosyrew](https://de.wikipedia.org/wiki/Andrei_Wladimirowitsch_Kosyrew) ) habe Jelzin vermutlich absichtlich nicht über die Unvermeidlichkeit der NATO-Osterweiterung informiert. Jelzin könne aber auch erleichtert gewesen sein, dass die Osterweiterung nicht unmittelbar bevorstand oder einfach nur "einen schlechten Tag" gehabt haben. Allerdings hatte Christopher am gleichen Tag und zwar schon vor dem Gespräch mit Jelzin dem russischen Außenminister Kozyrew versichert, die NATO "habe nicht vor, ausgewählte neue Mitglieder aufzunehmen", und betont, die USA bevorzugten "eine für alle offene Partnerschaft für den Frieden" [s. Dokument 07]

Strobe Talbott (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Strobe\\_Talbott](https://de.wikipedia.org/wiki/Strobe_Talbott) ), der (in seinem Buch "The Russia Hand") ausführlicher und detaillierter als Christopher über das Treffen mit Jelzin am 22. Oktober berichtet, erweckt ebenfalls den Eindruck, Jelzin habe nur das gehört, was er hören wollte, und die US-Position "Partnerschaft für den Frieden heute, NATO-Osterweiterung morgen" einfach nicht zur Kenntnis genommen [3]. "Jelzin wirkte bei unserem Treffen wie ein benommener Bulle und empfing uns mit einem ziemlich wirren prahlerischen Wortschwall; als Christopher ihm den Zusammenhang zwischen der Partnerschaft für den Frieden und der NATO erläutern wollte, fiel er ihm ins Wort. Am Ende unserer Begegnung teilte Christopher Jelzin nochmals mit, die Frage der NATO-Mitgliedschaft werde von den USA allenfalls als längerfristige Möglichkeit gesehen."

Aus russischen Dokumenten geht hervor, dass die Osterweiterung der NATO vom gesamten politischen Spektrum Russlands abgelehnt wurde. Auf einem Treffen des damaligen (deutschen) NATO-Generalsekretärs Manfred Wörner (s. dazu auch [https://de.wikipedia.org/wiki/Manfred\\_W%C3%B6rner](https://de.wikipedia.org/wiki/Manfred_W%C3%B6rner) ) mit Unterstützern Jelzins, das im Sommer 1991 stattfand, musste dieser versichern, dass es keine NATO-Osterweiterung geben werde; 1996 lehnte eine große Mehrheit von Duma-Abgeordneten aller Parteien die Osterweiterung der NATO ab. James Collins, der damalige Stellvertreter des US-Botschafters in Moskau, ließ US-Außenminister Christopher vor dessen Treffen mit Jelzin im Oktober 1993 die Warnung zukommen, die Russen würden "sehr allergisch auf das NATO-Problem reagieren" [s. Dokument 06]. Sie befürchteten, dass es bei vorschnellen Entscheidungen zu einer erneuten Spaltung Europas kommen werde. Wenn die NATO eine Ausweitung auf Mittel- und Osteuropa unter Ausschluss Russlands auch nur erwäge, werde das in Moskau als erneuter Anlauf zur "Eindämmung Russlands" interpretiert.

Jelzin selbst hatte bei einem Besuch in Warschau im August 1993 auf die Schlussakte von Helsinki (weitere Infos s. unter <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/210407/ksze-schlussakte> ) hingewiesen, nach der Staaten das Recht haben, über ihre Zugehörigkeit zu Bündnissen selbst zu entscheiden, und damit den Eindruck erweckt, er habe "grünes Licht" für die NATO-Osterweiterung gegeben. [s. Dokument 5 (und ergänzend <https://www.welt.de/print-welt/article499198/Da-sagte-Boris-Jelzin-nur-Nu-da.html> )]

In dem US-Dokument, in dem von dem "grünen Licht" (Jelzins) die Rede ist, wird auch vermerkt, dass Moskau sofort danach "seine Position wieder revidiert" habe. In seinem am 15. September 1993 an den US-Präsidenten Clinton gerichteten Brief [Dokument 4] drückt Jelzin sein "Unbehagen" über die Diskussion aus, die über eine "quantitative Erweiterung" (der NATO) geführt werde, und forderte stattdessen "ein paneuropäisches Sicherheitssystem". Jelzin warnte: "Nicht nur die gemäßigte Opposition in Russland befürchtet, dass unser Land dadurch erneut isoliert und seine anstehende Aufnahme in den euroatlantischen Raum verhindert würde." Jelzin erinnerte auch an "den Geist" des deutschen Vereinigungsvertrages", der eine Ausweitung der NATO nach Osten ausschließe, und zitierte die in Art. 5 (3) dieses Vertrages enthaltene Bestimmung: "Ausländische Streitkräfte und Atomwaffen oder deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands (der damaligen DDR) weder stationiert noch dorthin verlegt." Steve Pifer (s. [https://en.wikipedia.org/wiki/Steven\\_Pifer](https://en.wikipedia.org/wiki/Steven_Pifer) ), ein Experte für Russland und die Ukraine, hat (den Buchautor) Strobe Talbott nur auf diese Passage aus dem Jelzin-Brief aufmerksam gemacht.

Freigegebene US-Aufzeichnungen geben auch Aufschluss über interne Überlegungen der US-Regierung. In einem Zeitplan des US-Außenministeriums von Anfang September 1993 [s. Dokument 02] war festgelegt worden, in welcher Reihenfolge die Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO erfolgen sollte; erst nach den Staaten im Baltikum, in Mittel- und Osteuropa sollten ab 2005 auch die Ukraine, Weißrussland und Russland der NATO beitreten können. Nach Jelzins Brief vom 15. September 1993 führten heftige Debatten zwischen

dem Außenministerium und dem Verteidigungsministerium der USA dazu, dass der Zeitplan des Außenministeriums (für die Osterweiterung der NATO, weitere Infos dazu s. unter <https://de.wikipedia.org/wiki/NATO-Osterweiterung> ) erst einmal zugunsten der Partnerschaft für die Frieden aufgeschoben wurde. In einem Dokument, das auf den 5. Oktober 1993 datiert ist [s. Dokument 05], wurde als Ergebnis der Debatte die vom Außenministerium gewünschte "Erweiterung der NATO" durch den Pentagon-Vorschlag "über die Partnerschaft zum Frieden zur NATO-Mitgliedschaft" ersetzt. US-Außenminister Christopher erhielt den Auftrag, Jelzin am 22. Oktober das Angebot "Partnerschaft für alle statt Mitgliedschaft für einige" zu machen.

Im Januar 1994 versicherte US-Präsident Clinton dem russischen Präsidenten Jelzin in Moskau, es gehe "zunächst nur um die Partnerschaft für den Frieden". Auf dem Weg nach Moskau hielt Clinton in Prag seine berühmte "Nicht ob, sondern wann"-Rede, die von den Befürwortern der NATO-Osterweiterung in seiner Regierung als Zeichen ihres Sieges in der internen Debatte gewertet wurde [4]. Die freigegebenen Notizen von den Gesprächen, die Clinton in Prag mit führenden Politikern aus Tschechien, Polen, Ungarn und der Slowakei hatte, belegen, dass aus "der Partnerschaft für den Frieden die NATO-Mitgliedschaft erwachsen" sollte; Europa solle "durch keine andere Linie nur wenige hundert Meilen ostwärts erneut geteilt werden" [s. Dokument 11]. Clinton versicherte Vaclav Havel (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/V%C3%A1clav\\_Havel](https://de.wikipedia.org/wiki/V%C3%A1clav_Havel) ), die NATO-Verbündeten hätten sich "bis jetzt nicht auf Sicherheitsgarantien für irgendwelche Staaten einigen" können, weil Unklarheit darüber bestehe, welche Staaten die gemeinsame Sicherheit erhöhen könnten, und durch "eine ablehnende Reaktion Russlands, das Gegenteil dessen eintreten könne, was man erreichen wolle".

Der polnische Präsident Lech Walesa (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Lech\\_Wa%C5%82%C4%99sa](https://de.wikipedia.org/wiki/Lech_Wa%C5%82%C4%99sa) ) warnte Clinton [Dokument 12]: "Russland hat schon viele Verträge geschlossen, sie aber nicht immer gehalten. Während eine Hand unterschrieb, hielt die andere immer eine Handgranate. Jelzin hat den Polen letzten Sommer in Warschau versichert, Russland habe keine Einwände gegen eine Mitgliedschaft Polens in der NATO; ich habe sogar ein Papier mit der Unterschrift Jelzins, das meine Aussage bestätigt. Kurz darauf hat Jelzin seine Meinung aber wieder geändert. Die hier vertretenen Visegrad-Staaten (s. Polen Tschechien, Slowakei und Ungarn, s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Visegr%C3%A1d-Gruppe> ) pflegen ihr Wort zu halten, weil sie zum westlichen Kulturkreis gehören. Russland gehört nicht dazu." Der tschechische Präsident Vaclav Havel antwortete sofort, es sei "weder möglich, noch wünschenswert, Russland zu isolieren".

Die US-Amerikaner versuchten auch weiterhin, Jelzin zu beruhigen. Aufzeichnungen von den persönlichen Gesprächen, die Präsident Clinton 1994 und besonders am 27. September 1994 im Weißen Haus mit Jelzin führte, belegen, dass Clinton "immer von der Einbeziehung und nicht vom Ausschluss Russlands gesprochen hat. Die NATO-Osterweiterung sei nicht gegen Russland gerichtet, und es sei auch nicht beabsichtigt, Russland auszuschließen; außerdem gebe es auch noch keinen Zeitplan (für die NATO-Osterweiterung), weil "die Sicherheit, Einheit und Integration Europas das vordringliche Ziel" sei, das ja auch Jelzin teile. [5]

Im Spätherbst 1994 kam den Russen allerdings zu Ohren, dass Richard Holbrooke (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Richard\\_Holbrooke](https://de.wikipedia.org/wiki/Richard_Holbrooke) ), der neue Staatssekretär für europäische Angelegenheiten im US-Außenministerium, die Diskussion über die NATO-Osterweiterung vorantrieb und im November sogar eine NATO-Studie initiierte, die sich mit der Frage beschäftigte, "wie und warum" die Aufnahme neuer Mitglieder erfolgen solle. In einem auf den 29. November 1994 datierten Brief an Clinton [Dokument 13] protestierte Jelzin dagegen und wies darauf hin, dass Russland seine Hoffnungen in die Konferenz für Sicherheit

und Zusammenarbeit in Europa (s. dazu auch [https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz\\_%C3%BCber\\_Sicherheit\\_und\\_Zusammenarbeit\\_in\\_Europa](https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_%C3%BCber_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa) ) setze, weil sich die KSZE bereits als "gesamteuropäische Organisation" bewährt habe; außerdem beklagte er sich über die "völlig unbegründete Wiederbelebung der Diskussion über eine möglichst schnelle Osterweiterung der NATO".

Am 1. Dezember (1994) weigerte sich der russische Außenminister Kozyrew völlig unerwartet, die Vereinbarung über die Partnerschaft für den Frieden zu unterzeichnen, und am 5. Dezember griff Jelzin auf dem Budapester Gipfel der KSZE im Beisein des überraschten US-Präsidenten Clinton die NATO scharf an: "Warum säen Sie die Saat des Misstrauens?... Europa ist in Gefahr, in einem kalten Frieden zu erstarren. Die Geschichte hat uns gelehrt, dass es eine gefährliche Illusion ist, anzunehmen, das Schicksal aller Kontinente und der Weltgemeinschaft könne von der Hauptstadt eines einzigen Staates bestimmt werden."

Die schockierten US-Amerikaner begannen zu verstehen, dass Russland (zu Recht) erkannt hatte, dass es von den USA "bei der NATO-Osterweiterung ausgeschlossen werden sollte" [s. Dokument 17]. Daraufhin wurde Vizepräsident Al Gore nach Moskau entsandt – mit dem Auftrag, die Wogen zu glätten; er nutzte schon vorher vereinbarte Sitzungstermine der bereits bestehenden Gore-Chernomyrdin-Commission (s. [https://en.wikipedia.org/wiki/Gore-Chernomyrdin\\_Commission](https://en.wikipedia.org/wiki/Gore-Chernomyrdin_Commission) ) für einen Krankenbesuch bei dem im Krankenhaus liegenden Jelzin [Dokument 16], und für ein Gespräch mit Ivan Rybkin (s. unter [https://de.wikipedia.org/wiki/Iwan\\_Petrowitsch\\_Rybkin](https://de.wikipedia.org/wiki/Iwan_Petrowitsch_Rybkin) ), dem Präsidenten der Duma (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Duma> ), das am 14. Dezember 1994 stattfand [Dokument 14]. In beiden Begegnungen betonte Gore, es werde keine schnelle NATO-Osterweiterung, sondern nur einen allmählichen, freiwilligen Annäherungsprozess ohne Überraschungen geben, den die USA nur mit größtmöglicher Zustimmung Russlands durchzuführen gedächten; aus Rücksicht auf die 1995 anstehenden Parlamentswahlen in Russland, würden in diesem Jahr mit Sicherheit keine neuen Mitglieder in die NATO aufgenommen.

Gore hat später dem belgischen Premierminister erzählt: "Jelzin hat sich damit abgefunden, dass wir die NATO zu einem späteren Zeitpunkt erweitern werden." Aus einem US-Telegramm vom März 1995 geht hervor, dass der US-Vizepräsident bei dem Gespräch, das er mit Jelzin im Krankenhaus führte, die Beziehungen der NATO zu Russland mit dem Andocken einer Raumfähre an die Raumstation Mir (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Mir\\_\(Raumstation\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Mir_(Raumstation)) ) verglichen habe. Auch dabei müssten die Flugbahnen und die Geschwindigkeiten sorgfältig aufeinander abgestimmt werden. Jelzin habe zugestimmt, aber auch darauf hingewiesen, dass bei einem derartigen Manöver plötzliche Bewegungen sehr gefährlich werden könnten [7].

Jelzin sah die Osterweiterung der NATO auch dann noch kritisch, als Clinton im Mai 1995 zum 50. Jahrestag des Sieges über Hitler im Zweiten Weltkrieg nach Moskau kam. In den US-Aufzeichnungen über ein Treffen im Kreml [Dokument 19] sind Jelzins Einwände nachzulesen: "Wenn Sie damit fortfahren, werden Sie nur Russland demütigen. ... Warum wollen Sie das tun? Wir brauchen eine neue paneuropäische Sicherheitsstruktur und nicht die Fortschreibung der alten! ... Wenn ich der Ausweitung der NATO bis an die Grenzen Russlands zustimme, würde ich damit Verrat am russischen Volk begehen." Clinton bestand aber auf "einer allmählich fortschreitenden, angemessenen Erweiterung der NATO: "Wir haben Ihnen bereits zugesichert, dass wir die Erweiterung verlangsamen werden. Wenn Sie uns auffordern sollten, damit ganz aufzuhören, müssen wir das zurückweisen." Clinton versicherte Jelzin außerdem, er werde "keiner Änderung zustimmen, die Russlands Sicherheit untergrabe oder Europa weiter spalte" und forderte den russischen Präsidenten erneut auf, sich der Partnerschaft für den Frieden anzuschließen. Schließlich einig-

ten sich die beiden Präsidenten darauf, jede Erweiterung der NATO so lange aufzuschieben, bis die 1996 in beiden Staaten anstehenden Wahlen vorbei seien.

Als Clinton im Juni 1995 in der (kanadischen) Stadt Halifax in Nova Scotia mit Jelzin zusammentraf [s. Dokument 20], begrüßte er die russische Entscheidung, doch noch der Partnerschaft für den Frieden beizutreten, und schlug eine engere militärische Zusammenarbeit und einen ständigen Dialog zwischen der NATO und Russland vor. Der russische Präsident dankte dem US-Präsidenten mit freundlichen Worten: "Ich selbst und die russische Führung bezweifeln nicht, dass eine Partnerschaft möglich ist. Sie sollte auf der Basis unserer persönlichen Freundschaft und der Sorge um den Weltfrieden ruhen." Dann wiederholte Jelzin die bereits vorher geäußerte Forderung: "Es muss dabei bleiben, dass es keine schnelle Erweiterung der NATO geben wird," und fuhr fort: "Es ist wichtig, dass die KSZE der Hauptmechanismus für die Entwicklung einer neuen Sicherheitsordnung in Europa bleibt. Natürlich ist dabei auch die NATO ein Faktor, sie sollte aber in eine politische Organisation umgewandelt werden."

Auch aus freigegebenen Dokumenten von nicht öffentlichen Duma-Anhörungen [Dokument 18] und internen Aufzeichnungen aus den 1990er Jahren [Dokument 25] sind die russischen Einwände gegen eine Osterweiterung der NATO zu ersehen: Die Russen befürchteten, die NATO-Osterweiterung werde 1. die Sicherheit Russlands bedrohen, 2. die Idee der sowohl von Gorbatschow als auch von Jelzin angestrebten europäischen Sicherheitsstruktur unter Einschluss Russlands unterminieren und 3. eine neue Trennungslinie durch Europa ziehen. Diese Belege für schon sehr früh und immer wieder vorgebrachte Einwände, zu denen auch die gehören, die Jelzin gegenüber Clinton geäußert hat, bestätigen die Analyse, die James Collins (der damalige stellvertretende US-Botschafter in Moskau) bereits im Oktober 1993 vorgelegt hat, und widerlegen Behauptungen in der neueren wissenschaftlichen Literatur, die "russischen Einwände" gegen die NATO-Osterweiterung seien auf "geschönte Erinnerungen" zurückzuführen und entsprächen nicht den tatsächlichen Geschehnissen in den 1990er Jahren [8].

Wir möchten auch auf eine Übersetzung einer Passage aus einem Buch [s. Dokument 22] des damaligen russischen Außenministers Jewgeni Primakow (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Jewgeni\\_Maximowitsch\\_Primakow](https://de.wikipedia.org/wiki/Jewgeni_Maximowitsch_Primakow)) hinweisen; dabei handelt es sich um eine der frühesten russischen Äußerungen zu den westlichen Zusicherungen, die NATO werde nicht nach Osten erweitert, die während und nach den Verhandlungen über die deutsche Vereinigung im Jahr 1990 gegeben wurden. Primakow hat sie im Januar 1996 zu Papier gebracht, 2006 in seiner Biografie erwähnt und erneut in einem 2015 erschienenen Buch veröffentlicht, das inzwischen auch in englischer Übersetzung vorliegt. Darin ist – erstmals in Englisch – auch das Anfang 1997 von Primakow für den Duma-Vorsitzenden verfasste Memorandum nachzulesen, in dem er unmittelbar vor dem NATO-Gipfel (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/NATO-Gipfel\\_in\\_Madrid\\_1997](https://de.wikipedia.org/wiki/NATO-Gipfel_in_Madrid_1997)), auf dem die Einladung Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns zum NATO-Beitritt erfolgte, auf die daraus erwachsenden Gefahren für die Sicherheit Russlands hingewiesen hat. Die von Primakow vorgelegten Dokumente belegen, dass Moskau der Beendigung des Kalten Krieges und dem Verbleib des 1990 vereinten Deutschlands in der NATO nur unter der Bedingung zugestimmt hat, dass die damalige UdSSR bzw. deren Nachfolger Russland in die zu bildenden europäischen Sicherheitsstrukturen einbezogen würde [9].

Die von Primakow zusammengestellten Zusicherungen des Westens an Gorbatschow waren vermutlich der Auslöser für eine harsche Gegendarstellung [s. Dokument 23], die das US-Außenministerium im Februar 1996 an all US-Botschaften in Europa verschickt hat; Collins, der ab 1996 US-Botschafter in Moskau war, hatte (nach Washington) berichtet, ein "führender Kreml-Vertreter" habe sich darüber beklagt, dass die NATO-Osterweite-

rung "den Geist des Vertrages über die deutsche Vereinigung verletze", worauf schon Jelzin in seinem Brief vom 15. September 1993 an Clinton hingewiesen hatte. Die am 23. Februar (1996) verschickte Diplomatendepesche hatte John Kornblum, der für Europa zuständige Staatssekretär im US-Außenministerium, zusammen mit John Herbst verfasst, der damals im US-Außenministerium für gerade unabhängig gewordene Staaten zuständig war und später US-Botschafter in der Ukraine wurde; diese beiden wiesen Primakows Darstellung als "unzutreffend" und "unbegründet" zurück. Diese (auf der Leugnung von Tatsachen beruhende) Depesche scheint die Grundlage für alle Verlautbarungen des US-Außenministeriums und der NATO geworden zu sein, mit denen seither russische Beschwerden über die NATO-Osterweiterung zurückgewiesen werden [10].

In der Kornblum-Herbst-Depesche wird behauptet, die während der Zwei+Vier-Verhandlungen über den Vertrag zur Vereinigung Deutschlands getroffene Vereinbarung ("Ausländische Streitkräfte und Atomwaffen oder deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands (der damaligen DDR) weder stationiert noch dorthin verlegt.") gelte nur für das Territorium der damaligen DDR und schaffe keinen Präzedenzfall für irgendwelche neuen NATO-Mitglieder. Als Beleg dafür wird ein Kommentar des damaligen deutschen Außenministers Hans-Dietrich Genscher fälschlicherweise so interpretiert, als gelte diese Vereinbarung nur für die ehemalige DDR. Aus im Februar 1990 ausgetauschten US-amerikanischen und britischen Diplomatendepeschen geht allerdings hervor, dass sich Genschers Kommentar nicht nur auf die ehemalige DDR, sondern auch auf Polen, Ungarn und andere Staaten bezogen hat, die an einem NATO-Beitritt interessiert sein könnten. In der Depesche werden Zusicherungen wie "kein Zoll ostwärts", die hochrangige Vertreter des Westen wie (der damalige US-Außenminister) James Baker, Helmut Kohl, (der damalige britische Außenminister) Douglas Hurd, (der damalige britische Premierminister) John Major und (der damalige US-Präsident) George H. W. Bush und andere Gorbatschow gegeben haben (s. dazu auch [http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP\\_16/LP00418\\_080118.pdf](http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_16/LP00418_080118.pdf) ), überhaupt nicht erwähnt [11].

Die Kornblum-Herbst-Depesche enthielt stattdessen einen irreführenden Hinweis (auf einen nicht namentlich genannten "höheren Kreml-Vertreter", der den Regierungen osteuropäischer Staaten "völkerrechtlich verbindlich" den NATO-Beitritt freigestellt haben soll. Für diese Behauptung konnten aber weder die geheimdienstliche noch die historische Abteilung des US-Außenministeriums irgendwelche Belege beibringen, weil sich die Russen offensichtlich auf die versprochene Auflösung beider Blöcke verlassen haben, die nicht nur von westlichen Politikern zugesagt, sondern im Februar 1990 ausdrücklich von Vaclav Havel gefordert wurde – in seiner berühmten Rede vor beiden Häusern des Kongresses, bevor er seine Meinung wieder änderte [12].

In diesem Artikel geht es nicht um die unleugbaren Vorteile, die mittel- und osteuropäische Staaten durch ihren NATO-Beitritt erlangten – obwohl einige dieser Vorteile in Briefen erwähnt werden, die ihre Regierungen im Januar 1994 an Präsident Clinton gerichtet und die wir ebenfalls veröffentlicht haben. Es geht auch nicht um eine Bewertung der Zuwächse oder Verluste an Sicherheit, die durch die NATO-Osterweiterung in den USA oder in Europa zu verzeichnen sind. Mit dieser Sammlung von Dokumenten wollen wir nur darüber informieren, was der russische Präsident Boris Jelzin von der Clinton-Regierung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre über die NATO-Osterweiterung zu hören bekam und wie die russischen Einwände von Vertretern der Clinton-Regierung immer wieder übergangen wurden.

Das National Security Archive (der USA) hat diese Dokumente ursprünglich für eine Konferenz der Association for Slavic, East European, and Eurasian Studies / ASEES freige-

geben, die zu dem Thema "Wer hat wem was über den Verzicht auf eine NATO-Osterweiterung versprochen?" am 10. November 2017 in Chicago stattgefunden hat.

### **An der Podiumsdiskussion haben teilgenommen:**

\* **Mark Kramer** vom Davis Center der Harvard University, der Herausgeber des *Journal of Cold War Studies*, der in einem bereits 2009 veröffentlichten Artikel geschrieben hat, die Behauptung, es habe einen offiziellen Verzicht auf die NATO-Osterweiterung gegeben, sei ein "Mythos"

\* **Joshua R. Itkowitz Shifrinson** von der Bush School an der Texas A&M University, der 2016 in einem Artikel zur Internationalen Sicherheit festgestellt hat, die US-Regierung habe 1990 falsch gespielt, weil sie Gorbatschow vorgaukelte, die NATO werde durch ein neues Europäisches Sicherheitssystem ersetzt, in Wirklichkeit aber ihre Vorherrschaft in Europa erhalten und die NATO ausweiten wollte

\* **James Goldgeier** von der American University, der das maßgebende Buch "Not Wether, But When" (Nicht ob, sondern wann) zur Entscheidung Clintons über die NATO-Osterweiterung geschrieben und 2016 einen Artikel über die irreführenden Zusagen der US-Regierung an den russischen Präsidenten Boris Jelzin mit dem Titel "WarOnTheRocks" veröffentlicht hat

\* **Svetlana Savranskaya und Tom Blanton** vom National Security Archive, die in ihrem neuesten Buch "The Last Superpower Summits: Gorbachev, Reagan, and Bush: Conversations That Ended the Cold War", erschienen bei CEU Press, 2016, die freigegebenen Dokumente und weitere Quellen analysiert haben

Es folgen die nur mit Nummern in eckigen Klammern verzeichneten Anmerkungen in englischer Sprache. Die ebenfalls in eckigen Klammern angegebenen Dokumente sind über den bereits eingangs angegebenen Link <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard> aufzurufen.

### **Notes (Anmerkungen)**

[1] Warren Christopher, Chances of a Lifetime: A Memoir, p. 280, describes Yeltsin as "stiff, almost robotic" and "emanating heavy alcohol fumes."

[2] James Goldgeier was the first to point out the contradiction between what Yeltsin heard and what the Americans actually had in mind, in his authoritative account of the U.S. decision to expand NATO, Not Whether But When, p. 59. His even more detailed analysis is in WarOnTheRocks, "Promises Made, Promises Broken: What Yeltsin Was Told About NATO in 1993 and Why It Matters," July 12, 2016, Link. As Goldgeier wrote, "This was not a promise either, but it cemented for the Russians the narrative that regardless of what the United States claimed in conversations with their leaders, it would maximize the American position without regard for Russian interests."

[3] Strobe Talbott, The Russia Hand, p. 101.

[4] For extensive detail on how the proponents of NATO expansion won the internal debate, see Goldgeier, Not Whether But When, pp. 57-58 and 62-76. See also the account by one of the leading "policy entrepreneurs," Ronald D. Asmus, Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era (Columbia University Press, 2002).

[5] See Talbott, *The Russia Hand*, p. 136, for the extended quotation (Talbott was present). The not-yet-declassified Clinton-Yeltsin memcon from September 27 and the others from 1994 are the subject of pending declassification review requests at the Clinton Library.

[6] See Elaine Sciolino, "Yeltsin Says NATO Is Trying to Split Continent Again," *The New York Times*, December 6, 1994.

[7] Amembassy Brussels to SecState WashDC, Brussels 02688, "Vice President Gore's February 25 meeting with Belgian PM Dehaene covers NATO enlargement, Russia, NPT and bilateral issues," March 6, 1995.

[8] See for example, Kristina Spohr, "Precluded or Precedent-Setting: The 'NATO Enlargement Question' in the Triangular Bonn-Washington-Moscow Diplomacy of 1990-1991," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 14, No. 4, especially pp. 53-54 on "memory politics."

[9] See Mary Elise Sarotte, "Perpetuating U.S. Preeminence: The 1990 Deals to 'Bribe the Soviets Out' and Move NATO In," *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), pp. 110-137; and Sarotte, "Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990," *Diplomatic History*, Vol. 34, No. 1 (January 2010), pp. 119-140. Sarotte combined primary sources from German, British, French, and Soviet files, together with the James Baker Papers at Princeton and documents released under the U.S. FOIA to the National Security Archive, to show the German unification discussions of NATO were not narrowly limited to the territory of the former East Germany, that highest-level head of state and foreign minister meetings were the main venue rather than the Two-Plus-Four negotiations for talks on the future European security system, and that the American "pre-fab" solution of maintaining NATO set the stage for longer term Russian resentments.

[10] See for example, the fact sheet on NATO's Web site dated February 2018, listing as Myth 4 that "NATO promised Russia it would not expand after the Cold War," [Link](#). The fact sheet says "Personal assurances from individual leaders cannot replace Alliance consensus and do not constitute formal NATO agreement" (even when the leader is then-NATO Secretary General Manfred Woerner, as in Document 1). Misstating the time of the "alleged promise" as 1989 rather than the actual 1990, the fact sheet concludes with a quote from a 2014 Mikhail Gorbachev interview that NATO expansion "wasn't brought up in those years." Omitted is Gorbachev's additional statement in the same interview, "The decision for the U.S. and its allies to expand NATO into the east was decisively made in 1993. I called this a big mistake from the very beginning. It was definitely a violation of the spirit of the statements and assurances made to us in 1990. With regards to Germany, they were legally enshrined and are being observed," [Link](#).

[11] For the declassified record of Western assurances to Gorbachev, see Svetlana Savranskaya and Thomas Blanton, "NATO Expansion: What Gorbachev Heard," National Security Archive Briefing Book No. 613 posted December 12, 2017, [Link](#). For the repeated Genscher quotations, see the first three documents, two from the State Department and one from the British record.

[12] See Savranskaya and Blanton, "NATO Expansion: What Gorbachev Heard," op. cit., Documents 12-1 and 12-2, memcons between Havel and George H.W. Bush.

[13] See Jane Perlez, "Yeltsin 'Understands' Polish Bid for a Role in NATO," *The New York Times*, August 26, 1993, p. A6, [Link](#).

[14] The most detailed analysis of this meeting is by James Goldgeier in his article "Promised Made, Promised Broken? What Yeltsin was told about NATO in 1993 and Why It Matters," Link.

Diesem Artikel ging der erste Teil mit dem Titel "**Die NATO-Osterweiterung: Was Gorbatschow zugesagt wurde**" voraus, der unter [http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP\\_16/LP00418\\_080118.pdf](http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_16/LP00418_080118.pdf) aufzurufen ist.

*(Wir haben den Artikel, der ebenfalls in die Geschichtsbücher der USA und aller europäischen Staaten aufgenommen werden müsste, komplett übersetzt und mit Ergänzungen und Links in runden Klammern versehen. Die Ergänzungen in eckigen Klammern waren bereits im Originaltext enthalten, den wir anschließend abdrucken.)*



30+ YEARS OF FREEDOM OF INFORMATION ACTION

## **NATO Expansion: What Yeltsin Heard**

**Russian president led to believe**

**Partnership for Peace was alternative to expanded NATO**

**Documents show early Russian opposition to "neo-containment;" more U.S. assurances to Russia: "inclusion not exclusion" in new European security structures**

Compiled and edited by Svetlana Savranskaya and Tom Blanton

Published: Mar 16, 2018

Washington, D.C., March 16, 2018 – Declassified documents from U.S. and Russian archives show that U.S. officials led Russian President Boris Yeltsin to believe in 1993 that the Partnership for Peace was the alternative to NATO expansion, rather than a precursor to it, while simultaneously planning for expansion after Yeltsin's re-election bid in 1996 and telling the Russians repeatedly that the future European security system would include, not exclude, Russia.

The declassified U.S. account of one key conversation on October 22, 1993, (Document 8) shows Secretary of State Warren Christopher assuring Yeltsin in Moscow that the Partnership for Peace was about including Russia together with all European countries, not creating a new membership list of just some European countries for NATO; and Yeltsin responding, "this is genius!"

Christopher later claimed in his memoir that Yeltsin misunderstood – perhaps from being drunk – the real message that the Partnership for Peace would in fact "lead to gradual expansion of NATO";[1] but the actual American-written cable reporting the conversation supports subsequent Russian complaints about being misled.[2]

Christopher wondered afterwards (according to his memoir, pp. 280-281) whether the Russian foreign minister, Andrei Kozyrev, had deliberately failed to alert Yeltsin about the inevitability of NATO expansion, or whether Yeltsin was just relieved that NATO expansion would not be immediate – or whether Yeltsin was just having "a bad day." But Christopher had told Kozyrev himself earlier that day, according to the U.S. declassified cable (Docu-

ment 7), that there would be “no predetermined new members” in NATO, and “we’re emphasizing the Partnership for Peace” is “open to all.”

The Strobe Talbott account of the October 22nd meeting with Yeltsin is more detailed and nuanced than Christopher’s, but also leaves the impression that Yeltsin heard only what he wanted to hear, somehow not letting the Americans explain that the real message was “PFP today, enlargement tomorrow.”[3] “Yeltsin welcomed us looking like a stunned bull” and delivered a “long, barely coherent boast” before interrupting Christopher’s presentation on NATO and PFP (“Without letting Chris finish...”). Christopher’s actual words to Yeltsin, at the end of the meeting, were that the U.S. would be “looking at the question of membership as a longer term eventuality.”

Documents from the Russian side show opposition to NATO expansion across the political spectrum, dating back to a Yeltsin supporters’ meeting with NATO Secretary General Manfred Woerner in the summer of 1991 (he assured them expansion would not happen), and forward to the large majority of Duma deputies from every political party joining the anti-NATO caucus in 1996. As the U.S. chargé d’affaires in Moscow, James Collins, warned Secretary of State Christopher just before his trip to meet Yeltsin in October 1993 (Document 6), the NATO issue “is neuralgic to the Russians. They expect to end up on the wrong side of a new division of Europe if any decision is made quickly. No matter how nuanced, if NATO adopts a policy which envisions expansion into Central and Eastern Europe without holding the door open to Russia, it would be universally interpreted in Moscow as directed against Russia and Russian alone – or ‘neo-containment’...”

Yeltsin himself had set off wide discussion of possible NATO expansion with his public remarks in Warsaw in August 1993, where he acknowledged the Helsinki Final Act right of countries to choose their alliances, and “seemed to give a ‘green light’ to NATO expansion.” (See Document 5, Tab C “NATO Expansion: Eastern and Allied Views”)

The U.S. “green light” document notes that almost immediately, however, Moscow got “busy ‘refining’ its position.” Yeltsin’s letter to Clinton on September 15, 1993, (Document 4) expressed “uneasiness” over the discussion of “quantitative expansion” and strongly advocated “a pan-European security system” instead of NATO. Yeltsin warned, “Not only the opposition, but moderate circles as well [in Russia], would no doubt perceive this as a sort of neo-isolation of our country in diametric opposition to its natural admission into Euro-Atlantic space.” Yeltsin also argued “the spirit” of the German unification treaty “precludes the option of expanding the NATO zone into the East” (citing the provisions preventing non-German NATO troops from being stationed on the former East German territory). This paragraph was the only one in the Yeltsin letter highlighted for Strobe Talbott by a staff expert on Russia/Ukraine, Steve Pifer.

The declassified U.S. record includes new evidence on internal American thinking, such as a specific calendar for expansion in one early September 1993 document from the State Department (see Document 2), up to and including the ultimate admission of Ukraine, Belarus, and Russia to NATO in 2005, after the Central and Eastern Europeans and the Baltics. But Yeltsin’s September 15 letter contributed to intense debates on the American side, including the Defense Department rejection of the State Department’s calendar, leading to the Partnership for Peace idea rather than explicit NATO expansion in the fall of 1993. One October 5, 1993, document (Document 5) summarized the debate as between the “State approach to NATO expansion” or the Office of the Secretary of Defense approach, “partnership for peace with general link to membership,” and the latter became Christopher’s presentation to Yeltsin on October 22: partnership for all, not membership for some.

In January 1994, President Clinton told Yeltsin in Moscow that the Partnership for Peace was “the real thing now.” On the way to Moscow, Clinton delivered the famous “not whether but when” speech in Prague, which would be seized on by NATO expansion proponents in the Clinton administration to win the internal debate.[4] The declassified memcons of Clinton’s Prague meetings with the leaders of the Czech Republic, Poland, Hungary, and Slovakia show the American president arguing for the Partnership for Peace as a “track that will lead to NATO membership” and that “does not draw another line dividing Europe a few hundred miles to the east.” (See Document 11) Clinton candidly admitted to Vaclav Havel “there is no consensus now among NATO allies to extend formal security guarantees” because of uncertainty about which countries could contribute, and because “the reaction in Russia could be the reverse of what we want.”

Polish President Lech Walesa told Clinton (Document 12): “Russia had signed many agreements, but its word was not always good: one hand held a pen; the other a grenade. Yeltsin told the Poles in Warsaw last summer that Russia had no objection to Poland’s membership in NATO; he, Walesa, had a paper with Yeltsin’s signature to prove it. But Yeltsin had changed his mind. The Visegrad countries here represented, Walesa continued, kept their word; they had a Western culture. Russia did not.” Czech President Vaclav Havel immediately responded, “it was neither possible nor desirable to isolate Russia.”

The Americans kept trying to reassure Yeltsin. Quotations from President Clinton’s face-to-face conversations with Yeltsin in 1994, particularly September 27, 1994, at the White House, show Clinton “emphasizing inclusion, not exclusion ... NATO expansion is not anti-Russian; it’s not intended to be exclusive of Russia, and there is no imminent timetable.... the broader, higher goal [is] European security, unity and integration – a goal I know you share.”[5]

But the Russians were hearing in the fall of 1994 that new Assistant Secretary of State for Europe Richard Holbrooke was speeding up NATO expansion discussions, even initiating a NATO study in November of the “how and why” of new members. Yeltsin protested with a letter to Clinton on November 29, 1994, (Document 13) that emphasized Russia’s hopes for the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) as a “full-fledged all-European organization” and complained, “one completely fails to understand the reasons behind a new revitalizing of the discussion on speeding up the broadening of NATO.”

On December 1, Foreign Minister Kozyrev unexpectedly refused to sign up for the Partnership of Peace; and on December 5, Yeltsin lashed out about NATO at the Budapest summit of the CSCE, in front of a surprised Clinton: “Why are you sowing the seeds of mistrust? ... Europe is in danger of plunging into a cold peace .... History demonstrates that it is a dangerous illusion to suppose that the destinies of continents and of the world community in general can somehow be managed from one single capital.”[6]

The dismayed Americans began to understand that Russia had concluded the U.S. was “subordinating, if not abandoning, integration [of Russia] to NATO expansion.” (See Document 17) Washington dispatched Vice President Al Gore to Moscow to patch things up, using the existing Gore-Chernomyrdin Commission’s scheduled meetings as the venue. Gore’s talking points for his meeting with Yeltsin (in the latter’s hospital room) (Document 16) and the Russian record of Gore’s meeting with Duma Speaker Ivan Rybkin on December 14, 1994, (Document 14) show the Americans emphasizing there would be no rapid NATO expansion, only a gradual, deliberate process with no surprises, moving in tandem with the “closest possible understanding” between the U.S. and Russia, and no new NATO members in 1995, a year of Russian parliamentary elections.

Gore later told the Belgian prime minister that “Yeltsin was prepared to acquiesce to the basic truth that NATO would expand.” A March 1995 U.S. cable reports, “In a conversation with Yeltsin in his hospital room, the Vice President explained that the NATO-Russia relationship was analogous to the docking of the space shuttle with the Mir space station, which had to match orbits and speeds to come together. Yeltsin had agreed, but noted that in such delicate maneuvers, sudden motions could be dangerous.”[7]

Yeltsin showed only limited acquiescence when Clinton came to Moscow in May 1995 to mark the 50th anniversary of victory over Hitler in World War II. The U.S. memcon of the one-on-one meeting at the Kremlin (Document 19) features repeated Yeltsin objections: “I see nothing but humiliation for Russia if you proceed .... Why do you want to do this? We need a new structure for Pan-European security, not old ones! .... But for me to agree to the borders of NATO expanding towards those of Russia – that would constitute a betrayal on my part of the Russian people.” For his part, Clinton insisted that “gradual, steady, measured” NATO expansion would happen: “You can say you don’t want it speeded up – I’ve told you we’re not going to do that – but don’t ask us to slow down either, or we’ll just have to keep saying no.” Clinton also assured Yeltsin, “I won’t support any change that undermines Russia’s security or redivides Europe,” and urged Yeltsin to join the Partnership for Peace. At the end, the two leaders agreed that any NATO expansion would be delayed until after the 1996 Presidential elections (in both countries).

At the Clinton-Yeltsin meeting in June 1995 at Halifax, Nova Scotia (Document 20), Clinton applauded the Russian agreement finally to join PFP, and recommended more military-to-military cooperation and more Russia-NATO dialogue. The Russian leader had kind words for the American president: “I myself and the Russian leadership have no doubt about our partnership. We’ll build the partnership on the basis of our friendship, yours and mine, and we’ll do so for the sake of world peace.” Then Yeltsin reiterated, “we must stick to our position, which is that there should be no rapid expansion of NATO;” and he went on to argue, “it’s important that the OSCE be the principal mechanism for developing a new security order in Europe. NATO is a factor, too, of course, but NATO should evolve into a political organization.”

The Russian declassified documents from closed Duma hearings (Document 18) and internal memos in the 1990s (Document 25) detail the Russian objections that NATO expansion would (1) threaten Russian security, (2) undermine the idea of inclusive European security that Gorbachev and Yeltsin both sought, and (3) draw a new line across Europe. The record of early and vehement Russian objections, including Yeltsin’s multiple remonstrances to Clinton, tends to support Collins’ analysis from October 1993 and to undercut a claim in recent scholarly literature that Russian complaints about NATO expansion are more a function of today’s “memory politics” than “what really happened in 1990 and beyond.”[8]

Today’s posting includes, in translation, one of the earliest Russian compilations of Western assurances against NATO expansion during and after the German unification discussions of 1990, put together by new Foreign Minister Yevgeny Primakov in January 1996, described in his subsequent memoir in 2006, and published in some detail in his 2015 book. (Document 22) Also published in English for the first time is Primakov’s summary for the head of the Duma in early 1997 about the threat of NATO expansion to Russian security interests, just prior to the NATO summit that would announce the invitations to Poland, the Czech Republic, and Hungary to join NATO. The Primakov documents speak to the fundamental Moscow understanding of the end-of-the-Cold-War arrangements, that Germany would unify in NATO in 1990 only with the inclusion of the USSR (and then Russia) in subsequent European security structures.[9]

The Primakov compilation of Western assurances to Gorbachev may have provided the catalyst for a forceful State Department rebuttal sent to all European posts in February 1996 (Document 23), after then-Ambassador Collins reported that a “senior Kremlin official” was complaining that NATO expansion would violate the “spirit” of the German unification treaty (just as Yeltsin had argued in his September 15, 1993, letter to Clinton). The February 23rd cable transmitted a memo written by Acting Assistant Secretary of State for Europe John Kornblum, together with John Herbst, then at State’s office on the Newly Independent States (NIS) and a future ambassador to Ukraine, characterizing the Russian claims as “specious” and “unfounded.” This memo seems to have provided some basis for State and NATO talking points ever since in addressing Russian complaints about NATO expansion.[10]

The Kornblum-Herbst memo focused on the Two-Plus-Four negotiations that developed the German unification treaty, arguing that the treaty only applied to the territory of the former East Germany, and provided no precedent for limits on any new NATO members. The memo inaccurately described one comment by Hans-Dietrich Genscher as “unilateral” and only applying to the former GDR, when in fact State Department and British diplomatic cables at the time (February 1990) showed Genscher specifically and repeatedly referred both to the former GDR and to Poland and Hungary as countries that might want to join NATO. But otherwise, the memo did not address the high-level assurances about Soviet security (such as “not one inch eastward”) provided to Gorbachev by a wide range of Western leaders (James Baker, Helmut Kohl, Douglas Hurd, John Major, and George H.W. Bush, among others).[11]

The Kornblum-Herbst memo contained one confusing reference, supposedly citing the “senior Kremlin official,” to “legally binding declarations by Eastern European leaders” at the time. Neither State’s intelligence bureau nor its historian’s office could find such declarations, perhaps because the Russians were actually referring to Western leader assurances, or even to the famous Vaclav Havel speech to a joint session of the U.S. Congress in February 1990 calling for dissolution of both blocs (he soon changed his mind).[12]

Today’s posting does not address the undeniable benefits to the Central and Eastern European countries of integration into NATO – although some of these were articulated by their leaders in the memcons with President Clinton in January 1994 that are published here. Nor does the posting provide any net assessment of the gains and losses to American and European security from NATO expansion. Rather, the focus of this collection of documents is simply on what Russian President Boris Yeltsin heard from the Clinton administration about NATO expansion in the first half of the 1990s, and on the repeated Russian objections that were just as repeatedly discounted by Clinton administration officials.

The National Security Archive initially compiled these declassified documents for a panel discussion on November 10, 2017, at the annual conference of the Association for Slavic, East European and Eurasian Studies (ASEEES) in Chicago under the title “Who Promised What to Whom on NATO Expansion?” The panel included:

\* Mark Kramer from the Davis Center at Harvard, editor of the *Journal of Cold War Studies*, whose 2009 *Washington Quarterly* article argued that the “no-NATO-expansion pledge” was a “myth”;

\*Joshua R. Itkowitz Shifrinson from the Bush School at Texas A&M, whose 2016 *International Security* article argued the U.S. was playing a double game in 1990, leading Gorba-

chev to believe NATO would be subsumed in a new European security structure, while working to ensure hegemony in Europe and the maintenance of NATO;

\* James Goldgeier from American University, who wrote the authoritative book on the Clinton decision on NATO expansion, *Not Whether But When*, and described the misleading U.S. assurances to Russian leader Boris Yeltsin in a 2016 *WarOnTheRocks* article;

\* Svetlana Savranskaya and Tom Blanton from the National Security Archive, whose most recent book, *The Last Superpower Summits: Gorbachev, Reagan, and Bush: Conversations That Ended the Cold War* (CEU Press, 2016) analyzes and publishes the declassified transcripts and related documents from all of Gorbachev's summits with U.S. presidents, including dozens of assurances about protecting the USSR's security interests and including the Soviets in the post-Cold War European security structure.

Today's posting is the second of two on the subject. The first part covered the Gorbachev discussions with Western leaders about NATO and the future of Europe.

Read also the notes and the documents

[www.luftpost-kl.de](http://www.luftpost-kl.de)

**VISDP: Wolfgang Jung, Assenmacherstr. 28, 67659 Kaiserslautern**