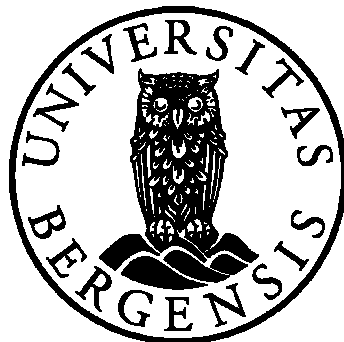


# **Konferansen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa og britisk politikk.**

## **- Status quo eller forandring?**

**Eirik Løkke**

**Masteroppgave  
Historisk institutt  
Universitetet i Bergen  
November 2010**



# Forord

*History will be kind to me because I intend to write it.*

**Winston Churchill**

Utenriksminister Jonas Gahr Støre uttalte til Aftenposten i august 2009 at Storbritannia var et forbilde. Ikke først og fremst på grunn av politikken, men for deres evne til systematisk å velge ut hva som er viktig. Det er en betraktning jeg etter en måned på Public Records Office i Kew, London, må si meg helt enig i. Den vennlighet og service som de ansatte ved statsarkivene viste meg er jeg evig takknemlig for.

Når denne oppgave nå ferdigstilles er det mange som fortjener en takk. Noen mer enn andre. Knut Tornes, Sjur Haga Bringeland og Ola Roth Johnsen fortjener alle en stor takk for verdifull korrekturlesning. Jeg vil særlig få trekke frem multitalentet Gard Vaaler, hvis språkkyndighet, datakompetanse og generell kunnskap har bidratt til at denne oppgave er betydelig bedre enn hva den ellers ville ha vært. Sist, men ikke minst, vil jeg få trekke frem min veileder, Astrid Forland, som til tross for at jeg altfor ofte ikke rakk mine egne tidsfrister utviste stor tålmodighet. Til tross for alle disse verdifulle innspill, bidrag og faglige råd er naturligvis de mangler som fremdeles gjenstår fullt og helt mine egne.

Eirik Løkke

Bergen 22. November 2010

## Summary

The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), with its Final Act in Helsinki in August 1975 also comprising the non-aligned and neutral states in Europe, led to rapprochement between East and West. As a result, the Eastern Bloc obtained its primary goal: recognition of the territorial status quo in Europe through the principle of inviolability of frontiers. However, the Soviet Union was forced to accept the principle of peaceful change of frontiers, chiefly pursued by West Germany, which refused to accept any provision which would hinder the possibility of reunification of Germany. Moreover, the Soviets also had to accept, as a part of signing the Final Act, human rights as a legitimate part of international relations.

A decisive precondition for this multilateral phase of *Détente* was the fact that the Federal Republic of Germany with her *Ostpolitik* had established new and constructive relations with her neighbours in Eastern Europe and Soviet. Simultaneously, Nixon and Kissinger sought to improve the US relationship with the USSR based on “cooperation, not confrontation.” Together with Brandt’s *Ostpolitik*, Nixon’s *Linkage* politics laid the foundations for the CSCE.

In this Masters thesis I examine the driving forces behind the CSCE, with a main focus on the British policy towards the signing of the Final Act. Britain, in concert with West Germany and France, formed a powerful partnership through the European Political Cooperation (EPC). Taking the lead from NATO, EPC shaped the CSCE agenda by extracting important concessions from the Soviet Union. Thorough preparations, willingness to coordinate and strong unity constituted the main factors for Western success. British policy was very effective in keeping the alliance together, out of which came a clear advantage for the West.

## Forkortelser

ABM – Anti-Ballistic Missile  
CBM – Confidence Building Measures (Tillitsskapende mekanismer)  
CDU – Christlich Demokratische Union (Det tyske konservative parti)  
CFE – Conventional Forces Europe (Konvensjonelle styrker i Europa)  
EEC – European Economic Community (senere EF og EU)  
EESD - East European and Soviet Department  
EMU – European Monetary Union (Den europeiske monetære union)  
EPC – European Political Cooperation  
FCO – Foreign and Commonwealth Office (Utenriksdepartementet)  
FDP – Freie Demokratische Partei (De tyske fridemokratene)  
FN – Forente Nasjoner  
KSSE – Konferansen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa  
MBFR – Multi Balanced Force Reductions  
MPT – Multilateral Preparatory Talks (Multilaterale forberedende samtaler)  
NATO – North Atlantic Treaty Organisation  
NNA – Neutral and Non-aligned (nøytrale og alliansefrie land)  
NPT – Nonproliferation Treaty (Ikke-spredningsavtalen)  
SALT – Strategic Arms Limitation Talks  
SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Det tyske sosialdemokratiske parti)  
WOD - Western Organisations Department  
WP – Warszawapakten

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	2
Summary .....	3
Forkortelser .....	4
1 Innledning.....	8
1.0 Innledning.....	8
1.1 Presentasjon av tema og problemstilling .....	8
1.2 Hvorfor er et slikt arbeid viktig og hvorfor er britenes rolle særlig interessant? .....	9
1.3 Forskningsstatus .....	12
1.4 Historisk metode .....	14
1.5 Primærkilder .....	14
1.6 Sekundærkilder.....	14
1.7 Avgrensning i tid og rom.....	16
1.8 Skisse over fremstillingen .....	16
2 Fra verdensmakt til regional makt.....	18
2.0 Innledning .....	18
2.1 Britisk tilbakegang.....	18
2.2 Suez-krisen .....	19
2.3 Storbritannia og USA: «The Special Relationship» .....	21
2.4 Storbritannias EEC-politikk .....	23
2.5 NATO .....	25
2.6 Harmelrapporten og Storbritannias reaksjon.....	27
2.7 Oppsummering .....	27
3 Détente .....	29
3.0 Innledning .....	29
3.1 Hva var Détente? .....	29
3.2 Nixon/Kissinger.....	31
3.3 Linkage og triangulært diplomati .....	32
3.4 Kritikk av Kissinger.....	35
3.5 Menneskerettigheter som del av Détente .....	37
3.6 Storbritannias forhold til Détente og Nixon-administrasjonen .....	38
3.7 Utviklingen mot KSSE .....	39
3.8 USAs tilnærming til KSSE.....	41
3.9 Oppsummering .....	42
4 Ostpolitik.....	44
4.0 Innledning .....	44
4.1 Det tyske spørsmål.....	44
4.2 Ostpolitiks opprinnelse .....	45
4.2.1 Fase 1: «De små skritts politikk».....	46
4.2.2 Fase 2 av Ostpolitik .....	48
4.2.3 Brandts initiativ østover.....	48
4.3 Drivkreftene bak Ostpolitik .....	51
4.4 Engelsk-amerikanske reaksjoner på Ostpolitik .....	52
4.5 Ostpolitik eller Linkage? .....	55
4.6 Oppsummering .....	58

5	Vesteuropeisk samling .....	59
5.0	Innledning .....	59
5.1	Nye ledere og ny utenrikspolitikk i Vest-Europa .....	59
5.2	Frankrikes nye tilnærming til Europa .....	60
5.3	Storbritannias nye tilnærming med Heath .....	61
5.3.1	Storbritannias vei inn i EEC .....	63
5.4	Vest-Tysklands tilnærming.....	65
5.5	EPC .....	65
5.6	EPCs tilnærming til KSSE.....	67
5.6.1	EPC og menneskerettigheter.....	68
5.6.2	EPC tar over for NATO .....	69
5.6.3	Storbritannias påvirkning på EPC.....	70
5.7	Oppsummering .....	71
6	MPT-forhandlingene .....	72
6.0	Innledning .....	72
6.1	Målsetninger og taktikk .....	72
6.1.1	Britenes målsetninger og taktikk .....	73
6.1.2	USAs målsetninger og taktikk .....	74
6.1.3	Sovjetunionens målsetninger og taktikk .....	74
6.2	EPCs målsetninger og taktikk.....	75
6.2.1	EPCs målsetning med konferansemodell .....	75
6.2.2	EPCs målsetninger med hensyn til substans.....	76
6.3	Ulike synspunkter mellom USA og EPC .....	77
6.4	MPT.....	77
6.4.1	Struktur og gjennomføring.....	77
6.4.2	Forhandlingene .....	79
6.5	EPCs innflytelse .....	82
6.6	Britenes rolle.....	83
6.7	Oppsummering .....	85
7	Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE).....	87
7.0	Innledning.....	87
7.1	KSSE .....	87
7.1.1	Juridisk status .....	87
7.1.2	Gruppene.....	88
7.1.3	Konsensus .....	88
7.1.4	Struktur .....	89
7.1.5	Tre faser .....	89
7.2	Konfliktlinjene.....	90
7.2.1	Sikkerhetsspørsmål i Europa .....	91
7.2.2	Menneskerettigheter.....	93
7.2.3	Økonomiske spørsmål.....	99
7.3	Drivkreftene og suksessfaktorer .....	100
7.3.1	EPCs innflytelse .....	100
7.4	Hvorfor greide EPC å prege forhandlingene? .....	101
7.4.1	Vellykket koordinering .....	102
7.4.2	USAs tilbaketrunkne rolle .....	104

7.4.3 Sovjetunionens rolle .....	106
7.5 Storbritannias rolle .....	107
7.6 Oppsummering .....	109
8 Konklusjon .....	111
8.0 Innledning .....	111
8.1 Hovedkonklusjoner.....	111
8.2 Suksessfaktorene .....	113
8.3 Britenes rolle .....	114
8.4 Konsekvenser av Final Act og tiden etter 1975.....	115
8.5 Videre forskning.....	116
Referanseliste .....	117
Primærkilder .....	117
Sekundærkilder.....	117
Vedlegg 1: Final Recommendations of the Helsinki Consultations (Blue Book).....	121
Vedlegg 2: Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act.....	141

# 1 Innledning

## 1.0 Innledning

I dette kapittelet redegjør jeg for masteroppgavens problemstilling, herunder begrunnelsen for min tematikk og hvorfor denne er av særlig interesse. Videre redegjør jeg for forskningsstatus og min tilnærming, samt bruk av metode. Avslutningsvis redegjør jeg for bruk av kilder og presenterer en kortfattet skisse av oppgaven.

### 1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

22. november 1972 møtte et samlet Europa (minus Albania), i tillegg til Canada, USA og Sovjetunionen i Genève, for å innlede MPT. Dette var starten på det som skulle bli KSSE, hvorpå de samme landene i 1975 undertegnet den såkalte *Final Act* av Helsingforsavtalen. Perioden 1972-1975 er i politisk historie knyttet til begrepet *Détente*.<sup>1</sup> Perioden var en del av den kalde krigen hvor tettere forbindelser mellom øst og vest nådde et høydepunkt. Begivenheten som mer enn noen annen tegner som illustrasjon for dette høydepunkt er undertegnelsen av nettopp *Final Act*, hvor USA og Sovjetunionen sammen med sine alliansepartnere la et rammeverk for samhandling med hensyn til å sikre fred og stabilitet i Europa.

KSSE hadde fire etapper. Første del var MPT, som hadde til formål å utrede muligheten for en faktisk alleuropeisk sikkerhetskonferanse. Som konsekvens av vellykket MPT ble en tre-etappers KSSE etablert, hvor første etappe innebar formell godkjenning av den prosess som ble forhandlet på MPT.<sup>2</sup> Andre etappe innebar reelle forhandlinger om agenda og ordlyd i avtaleteksten, mens siste avsluttende etappe innebar en seremoniell avslutning der statsoverhodene møttes i Helsingfors for å undertegne avtalen. *Final Act* ble delt inn i 3 ulike kurver («baskets»). Den første kurven regulerte sikkerhetspolitikken innenfor rammen av Europa hvor ti *basisprinsipper* ble fastslått. Sovjetunionen fikk knesatt prinsippet om grensers

---

1 Njølstad 1990. «Détente» er fransk for avspenning. Begrepet nyttes også på engelsk ettersom det ble brukt av de sentrale personer under den tid dette foregikk, derav min bruk av begrepet. Olav Njølstad, forsker ved Det Norske Nobelinstitut, knytter videre Détenteperiodens begynnelse til Nixon/Kissinger sitt inntog i det hvite hus i 1969. For nærmere beskrivelse av begrepet se samme.

2 Se vedlegg 2: *Final recommendations of the Helsinki Consultations*.



ukrenkelighet. Dette var viktig for Sovjetunionen fordi det aldri fant sted en formell fredsavtale i etterkant av 2. verdenskrig. Sovjetunionen manglet dermed en juridisk anerkjennelse av status quo og dominans i Øst-Europa. Mens Sovjetunionen søkte status quo kjempet de europeiske landene, med Vest-Tyskland i spissen, for *forandring*. Vestens ønske var å overkomme delingen av Europa gjennom en løsning på «det tyske spørsmål», som innebar tysk gjenforening. Vest-Tyskland mente å få muligheten til tysk gjenforening under Final Act ettersom et av basisprinsippene fastslo at *grenser kunne endres via fredelige midler*. Dette var avgjørende for Vest-Tyskland, som i hele etterkrigstiden gjorde krav på å representere det tyske folket og først i 1972 akseptert DDR som del av sin *Ostpolitik*.

Den andre kurven omhandlet økonomisk samarbeid mellom landene og ble i mindre grad gjenstand for kontroverser.<sup>3</sup>

Den tredje og siste kurven dreide seg om menneskelige kontakter (menneskerettigheter)<sup>4</sup>, og ble gjenstand for harde forhandlinger. De vesteuropeiske landene ønsket å inkludere en ordlyd som understreket betydningen av friere bevegelse av mennesker, informasjon og ideer. Frankrike argumenterte for at en slik politikk ville påvirke Sovjetunionen i en mer (liberal) demokratisk retning.<sup>5</sup> Sovjetunionen argumenterte med retten til selvbestemmelse, men endte like fullt med å akseptere prinsippet om at menneskerettigheter ikke bare var et internt anliggende, men en del av europeisk sikkerhetspolitikk, som fastslått i Final Act under kurv 3.

Min problemstilling er som følger: *Hvordan forklarer vi dokumentet Final Act og hvilken forklaringskraft kan tillegges britisk politikk?*

## **1.2 Hvorfor er et slikt arbeid viktig og hvorfor er britenes rolle særlig interessant?**

Det er, så vidt jeg har registrert, ikke gjort noe stort forskningsarbeid spesifikt rundt britenes påvirkning på Helsingforsavtalen, Final Act. Det er min hovedbegrunnelse for å velge en slik masteroppgave.

---

3 Bange 2008, kapittel 6: «The CSCE and the Rise and Fall of Economic Détente, 1968-1975».

4 Kissinger 1999, kapittel 21 og Mevik 1990.

5 Se kapittel 6, hvor menneskerettighetsmotivet drøftes utførlig.

Mengden publisert arbeid fra denne perioden er enorm, men dreier seg i stor grad om forholdet mellom USA og Sovjetunionen. Naturlig nok publiseres det fremdeles mye forskning om denne perioden, og ikke minst om rollen til Henry Kissinger, som var den mest sentrale politikeren i denne perioden. Den kalde krigen generelt, og Détenteperioden spesielt, utgjør en særdeles innholdsrik periode, hvor mange spørsmål gjenstår å besvare. Disse forholdene gjør etter min mening at et historisk arbeid om denne perioden i seg selv må sies å være viktig. Storbritannias rolle mellom Europa og USA gjør landets utenrikspolitikk ekstra interessant. Og britenes praksis med å nedgradere dokumenter etter 30 år gjør det mulig for meg å følge britisk utenrikspolitikk i den aktuelle perioden, hvilket var en forutsetning for å påbegynne oppgaven.

Det er flere spørsmål som det er nødvendig å adressere for å gi et adekvat svar på mitt hovedspørsmål om britisk påvirkning på Final Act. Forholdet mellom Storbritannia og USA er i forskningslitteraturen ofte referert til som *the Special Relationship*, et begrep som gjenspeiler de nære båndene mellom de to land. Den mest sentrale politikeren i tidsrommet 1968-1975 er som nevnt Henry Kissinger, som bekledd stillingene som sikkerhetsrådgiver og utenriksminister i Nixon-administrasjonen. Et spørsmål mange har forsøkt å besvare, som også jeg kommer til å drøfte, er hvilken rolle Kissinger spilte under KSSE, med særlig vekt på hans forhold til Storbritannia. Samtidig som britene har pleiet et nært forhold til USA, har de distansert seg fra sine naboland på kontinentet, og på den måten inntatt et balanserende forhold mellom USA og kontinentet. Winston Churchill oppsummerte Storbritannias ambivalente forhold til Europa med ordene: «We are with Europe but not of it. We are linked but not comprised. We are interested and associated, but not absorbed».<sup>6</sup>

Suez-krisen i 1956 og vedvarende økonomiske problemer gjorde at britene søkte mot EEC. Konservativ Edward Heath greide i 1971 å overbevise George Pompidou, som tok over etter Charles de Gaulle som president, at Frankrike og Storbritannia hadde en felles visjon for Europa. Den britiske statsminister og den franske president utgjorde sammen med Vest-Tysklands Willy Brandt et nytt lederskap i Europa. Med utgangspunkt i Davignon-rapporten greide Vest-Tyskland, Frankrike og Storbritannia å samordne sin utenrikspolitikk i EPC. Samtidig var Willy Brandt opptatt av sin Ostpolitikk. I hvilken grad forklarer Ostpolitikk selve

---

6 Leifer 1972, s. 39

KSSE-prosessen? Og hvilken påvirkning hadde britene på Brandts Ostpolitik? Og hvilken betydning fikk EPC? Dette er sentrale spørsmål som vil bli en meget sentral del av min masteroppgave.

### **1.3 Forskningsstatus**

Innenfor forskningslitteraturen er det hovedsakelig to dominerende forklaringer på den avspenningsperioden (Détente) som vokste frem på slutten av 1960-tallet og som kulminerte med signeringen av Final Act i 1975.

Den ene teorien bygger på Nixon-administrasjonens «grand design». Den største eksponenten for dette synet er Henry Kissinger, som analyserer en samtid han selv var en del av. Flere har oppfattet hans argumentasjon mer som selvforsvar enn forsøk på objektiv skildring. Kissingers politiske bidrag og posisjon er problematiske. Han besitter førstehåndskunnskap om den periode jeg skal studere, og i så måte er det vanskelig, nærmest umulig, å skrive en avhandling uten å kommentere Henry Kissinger. Kissingers syn blir i stor grad støttet av William Hyland, som vektlegger Nixons grand design som sentral for utviklingen av Détente.<sup>7</sup>

Den tidligere redaktøren av *Foreign Affairs*, William Bundy, fremhever en annen forklaring på fremveksten av Détente og påfølgende KSSE. Bundy er sterkt kritisk til Nixon-administrasjonens utenrikspolitikk. Han mener i hovedsak det var Willy Brands Ostpolitik som best forklarer hvorfor en periode med avspenning, etterfulgt av KSSE, vokste frem.

Kritikken av Kissinger deles av Raymond Garthoff i hans *Confrontation and Détente*<sup>8</sup>, som er kritisk til Kissingers bruk av hemmelig bakkanaler og overkjøring av embetsverket i Utenriksdepartementet. Dette førte riktignok til mer fleksibilitet, men også til dårligere avgjørelser. Garthoff støtter teorien om Brandts Ostpolitik som hovedforklaring på fremveksten av KSSE.

I 2008 og 2009 har det blitt publisert tre interessante publikasjoner som kaster nytt lys på den periode jeg studerer. Oliver Bange gav (sammen med Gottfried Niedhardt) i 2008 ut *Helsinki*

---

7 Hyland 1987: Innledning

8 Garthoff 1994

*1975 and the transformation of Europe*. I denne antologien, som har bidrag fra flere forskere, er hovedfokuset på Ostpolitikk og KSSE. Bange argumenterer i likhet med William Bundy for at Nixon-administrasjonen i liten grad var interessert i KSSE og at det var de europeiske landene som i hovedsak var drivkraften bak Final Act.

Daniel Möckli argumenterer langs de samme linjer som Bange i sin nylig utgitte *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*.<sup>9</sup> Möckli vektlegger særlig hvordan samarbeidet mellom Frankrike, Vest-Tyskland og Storbritannia vokste frem på begynnelsen av 70-tallet. Möckli argumenterer for at det var de europeiske landene gjennom EPC, og ikke NATO som ble den ledende drivkraften, og best forklarer hvorfor KSSE så dagens lys. Möckli vektlegger i likhet med Bange Nixon-administrasjonens manglende interesse og lederskap i dette spørsmål, som etter Möcklis mening bidro sterkere til å forene de europeiske landenes innsats i KSSE. Jeremi Suri skriver i artikkelen «Détente and human rights: American and West European perspectives on international change», publisert i tidsskriftet *Cold War History*, november 2008,<sup>10</sup> om betydningen av menneskerettighetsdebatten under Final Act. Suri vektlegger, som Möckli og Bange, betydningen av de europeiske staters politiske samordning og enighet om å vektlegge menneskerettigheter i forhandlingene. Samtidig mener Suri at det er feil å karakterisere Kissinger som en negativ faktor for Europa. Den beste årsaksforklaringen til fremveksten av KSSE er dialektikken som oppsto i møte mellom de ulike perspektiver i Vest-Europa og USA, som sammen bidro til realiseringen av Final Act. Min intensjon er å bygge på den forskning som er gjort, hvorpå jeg ser spesielt på britenes rolle i forbindelse med forhandlingene om Final Act.

## **1.4 Historisk metode**

Historievitenskap skiller seg vesentlig fra naturvitenskap i den forstand at det vitenskapelige formålet er å undersøke konsekvenser av menneskelige handlinger i en gitt historisk periode under bestemte strukturelle betingelser. Det gjør det umulig å operere etter prinsippet om årsak/virkning i streng forstand. Det er simpelthen ikke mulig å forklare variasjonen av

---

9 Möckli 2009

10 Suri 2008

menneskelige handlinger innenfor en eller flere allmenngyldige lover. Av den samme grunn er det svært vanskelig å ta i bruk såkalt hypotetisk-deduktiv metode, hvor man fra allmenne teorier og hypoteser stiller opp mer presise hypoteser fra hvilke man logisk utleder (deduserer) de påstandene som a) skal testes mot observasjoner/empiri eller b) brukes til å forklare observasjoner/empiri. Ettersom en observasjon om menneskelig handling kan tolkes på svært ulike måter, har faget en vesentlig utfordring når det gjelder reliabilitets- og validitetshensyn, som er grunnleggende vurderingskriterier i en vitenskapelig undersøkelse.

Reliabilitet er et uttrykk for om man kan stole på den kategoriseringen som har blitt utført og om målesikkerheten i analysen ivaretar hensynet til reproduserbarhet og vitenskapelig metode. Den intersubjektive reliabiliteten - at ulike forskere får samme resultat når de undersøker det samme fenomenet - er betydelig mer utfordrende innenfor historiefaget enn mer positivistiske fag. Det samme er tilfellet med validitet, som sier noe om mål på de benyttede dataenes gyldighet sett i lys av problemstillingen.

Det klassiske svaret på vitenskapelig metode innenfor historiefaget er hermeneutikken, hvor oppgaven ikke er å avdekke årsak/virkning, men å *forstå motivet* bak handlingen, hva aktørene (menneskene) forsøker å oppnå, og på den bakgrunn forsøke å si noe om sammenhengen mellom målsetninger, handlinger og resultat. En eksponent for denne tilnærming er Robin George Collingwood, som i boka *The Idea of history* skrev: «De historiske prosessene er ikke blotte hendingsprosesser, men handlingsprosesser som har en innside, som består av tankeprosesser; og det historikeren er ute etter, er disse tankeprosessene».<sup>11</sup> For mitt vedkommende vil jeg benytte meg av en metode som avdekker aktørenes (landenes) målsetninger (preferansene/intensjonen) og hvordan de ulike aktørenes (landenes) handlinger forsøker å oppnå disse målsetningene, hvorpå det endelige resultatet vil bli vurdert opp mot målsetninger og handlinger. Den beste testen på om jeg lykkes, er hvorvidt andre forskere ville komme til den samme forklaring (samme slutning) gitt at fenomenet og observasjonene er like: hvorvidt *tolkningene er rimelige*. Jeg er av den oppfatning at min metodologi, slik den er beskrevet her, vil sikre at de observasjoner/tolkninger som foretas vil gi gyldige forklaringer på problemstillingen (valide slutninger).

---

11 Collingwood. gjengitt i Kjellstadli 1999, s. 122.

En annen utfordrende del av den hermeneutiske metode er å kunne gi en tilfredsstillende kontekst og valg av kilder. Det er avgjørende at kildene er typiske i forhold til fenomenet en vil studere - at kildene er representative. Eksempelvis er det ikke slik at et politikerutsagn er nok til å trekke slutninger om politikken. Min tilnærming er å gi et godt bakgrunnsbilde for det fenomen (Final Act og britisk politikk) som jeg skal studere, særlig ved å beskrive de strukturelle faktorene som aktørene befinner seg i. Dette er svært sentralt, ettersom en aktørs målsetning eller handling aldri oppstår i et vakuum, men i en gitt situasjon hvor handlingsrommet helt åpenbart er definert av politiske og sosiale strukturer.

### **1.5 Primærkilder**

Arkivmaterialet fra det britiske statsarkiv er en sentral del av oppgaven ettersom det er disse kilder som vil være det beste grunnlaget for å si noe om britisk utenrikspolitikk. FCO, The Cabinet og The Prime Minister's Office danner grunnstammen i bruk av primærkilder. Dokumentene har i liten grad vært behandlet rent forskningsmessig. De dokumenter jeg bruker er hovedsakelig fra tidsperioden 1972-1975. PRO har sikkerhetsklareringer på 30 år, noe som har gjort hele perioden tilgjengelig for meg. I all vesentlighet dreier dokumentene seg om møteforberedelser, analyser, referater, orienteringer et cetera. De britiske primærdokumentene vil etter min mening være et korrekt uttrykk for offisiell britisk politikk, men vil ikke nødvendigvis være et korrekt bilde av virkeligheten (hvis noe slikt bilde i det hele tatt eksisterer). Nettopp derfor heter det at kildene er tause, de må bringes til tale. Åpenbart kan ikke offisielle dokumenter i samme grad som eksempelvis informerte observatører peke på vikarierende og skjulte motiver; derfor vil primærkilder belyse problemstillingen best når de ses i sammenheng med sekundærkilder, hvor de tolkes i en relevant kontekst.

### **1.6 Sekundærkilder**

Jeg har tilstrebet et skjønnstomt utvalg hva gjelder sekundærlitteratur. Som nevnt er utvalget enormt. Sjargongen for disse kildene er i stor grad journalistisk eller memoarpreget, deriblant Henry Kissingers forskjellige utgivelser. William Bundys *A Tangled Web*<sup>12</sup> og Raymond

---

12 Bundy 1998

Garthoffs *Detente and Confrontation* er bøker som omtaler Détenteperioden på en utfyllende måte, og som jeg mener gir god balanse med hensyn til Kissingers rolle.

Universitetet i Mannheim har i skrivende stund igangsatt et stort prosjekt om Ostpolitikk og KSSE, som har produsert publikasjoner jeg har valgt å inkludere i min oppgave. Dette gjelder særlig antologien *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*,<sup>13</sup> som bringer med seg mange interessante perspektiver på både de europeiske og amerikanske reaksjonene på Ostpolitikk. Willy Brandts egne memoarer *Erindringer*<sup>14</sup> er naturligvis en viktig kilde til informasjon. Det samme er John J. Maresca, som var tilstede under KSSE-forhandlingene som leder av USAs delegasjon for kurv 3 og har skrevet om forhandlingene i boken *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*.<sup>15</sup> Disse beskrivelsene gir førstehåndsinformasjon om selve forhandlingene, og er, sett i sammenheng med britiske primærkilder, en viktig del av oppgaven.

Daniel Möcklis utgivelse *European foreign policy during the cold war* beskriver både drivkreftene bak KSSE og britisk utenrikspolitikk under Heath. En vesentlig del av min oppgave vil bygge på hans bidrag, med særlig vekt på kapittel 5, hvor jeg drøfter betydningen av vesteuropeisk samling fra 1969-1972. Jeremi Suris artikkel «Détente and human rights: American and West European perspectives on international change» utfyller Möcklis bok og ser særlig på menneskerettighetsdimensjonen i forhandlingene.<sup>16</sup>

Når det gjelder Sovjetunionens rolle, vil den av nødvendighet beskrives gjennom vestlige kilder. Det innebærer at handlinger og målsetninger blir fortolket gjennom vestlige briller. Det er problematisk, og en vesentlig svakhet ved denne oppgave. Samtidig vil britiske offisielle dokumenter kunne gi verdifull innsikt i hvordan britene vurderte Sovjetunionen. Dermed er det også enklere å tolke intensjonen bak britisk politikk. Det samme gjør memoarene til Kissinger med hensyn til Nixon-administrasjonens oppfattelse av Sovjetunionen. Når det gjelder konkrete utgivelser vil William Hylands klassiker *Mortal Rivals*, samt Marescas *To*

---

13 Bange 2008

14 Brandt 1989

15 Maresca 1987

16 Suri 2008

*Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975* være viktig støttelitteratur i beskrivelsen av forholdet mellom Vesten og Sovjetunionen.

### **1.7 Avgrensning i tid og rom**

Tidsmessig er avhandlingen konsentrert i perioden slutten av 1960 frem til 1975. Ved noen anledninger har det blitt nødvendig å gå lengre tilbake i tid for å gi leseren en nødvendig kontekst for å forstå bakgrunnen for aktørenes valg. Eksempelvis Storbritannias «special relationship» til USA og britenes forhold til Vest-Tyskland og Frankrike. Det geografiske fokus er Europa.<sup>17</sup>

### **1.8 Skisse over fremstillingen**

I kapittel 2 beskriver jeg britisk utenrikspolitikk etter 2. verdenskrig, med særlig fokus på å gi et bakteppe og kontekst for å forstå den strukturelle posisjonen som Storbritannia befant seg i under perioden 1968-1975.

I kapittel 3 ser jeg på bakgrunnen for framveksten av Détente med utgangspunkt i Nixon/Kissingers «grand design» og britisk politikk overfor Nixon. Avslutningsvis gir jeg en kronologisk beskrivelse av utviklingen mot en europeisk sikkerhetskonferanse.

I kapittel 4 beskriver jeg Brandts Ostpolitikk og hvordan Storbritannia med allierte forholdt seg til Brandts åpning østover. Avslutningsvis drøfter jeg hvorvidt det var Nixon eller Brandts utenrikspolitikk som var den viktigste forklaringen på at KSSE ble etablert.

I Kapittel 5 drøfter jeg Edward Heaths statsministerperiode og betydningen av hans fokus på EEC og EPC i perioden 1969-1972. Særlig ser jeg på hvilken innvirkning det europeiske lederskap bestående av Brandt, Pompidou og Heath fikk for utviklingen av KSSE.

I Kapittel 6 beskriver jeg aktørenes målsetninger, taktikk og handlinger under MPT. Jeg drøfter i kapittelet hvilke faktorer som gjør at EPC kommer vellykket fra forhandlingene.

---

17 Kina vil i meget begrenset grad bli trukket inn hvor Nixon og Kissingers utenrikspolitikk beskrives og påfølgende drøftes med hensyn til hvorvidt USAs åpning mot Kina har direkte relevans til de forhandlingene som foregikk om sikkerhet og samarbeid i Europa.



I Kapittel 7 beskriver jeg hvordan KSSE ble avviklet med vekt på struktur, stridsspørsmål og aktørenes handlinger. Jeg drøfter særlig EPC og britenes politikk under fase to i Genève.

I Kapittel 8 redegjør jeg for mine konklusjoner, og oppsummerer britenes rolle under KSSE-forhandlingene. Avslutningsvis beskriver jeg hvilken betydning Final Act fikk i ettertid, samt antyder områder som burde vekke mer akademisk interesse.

## 2 Fra verdensmakt til regional makt

### 2.0 Innledning

I dette kapittel beskriver jeg den strukturelle endring som fant sted i britisk utenrikspolitikk etter 2.verdenskrig. Jeg drøfter særlig hvilken betydning Suezkrisen fikk for britisk selvforståelse og påfølgende hvilke politiske implikasjoner krisen medførte. Særlig drøfter jeg hvilken betydning «the special relationship» mellom USA og Storbritannia hadde for britenes evne til å påvirke internasjonal politikk. Endelig avslutter jeg med å drøfte hvilke utfordringer De Gaulles politikk medførte for britene i EEC og NATO.

### 2.1 Britisk tilbakegang

Ved inngangen til det 20. århundre var Storbritannia verdensdominerende,<sup>18</sup> i den forstand at de over lengre tid hadde bygget opp et globalt kommunikasjonsnettverk, først og fremst kjennetegnet ved deres store flåte, men også i form av en infrastruktur som omfattet jernbane og veier. En annen viktig faktor for britenes verdensdominans var den britiske kulturdominans. Det engelske språk utviklet seg til å bli et globalt lingua franca. Det var slett ikke gitt at det var engelsk som skulle bli det dominerende verdensspråk, men britenes dominans på slutten av 1800-tallet var avgjørende for utbredelsen. Den britiske kulturdominansens betydning kan best defineres som «soft power», hvor den britiske levemåten appellerte på globalt nivå og la grunnlaget for verdensdominans.

Fareed Zakaria gav våren 2008 ut boken *The Post-American World*,<sup>19</sup> som omhandler hvordan USAs hegemoni utfordres fra flere kanter. I *Foreign Affairs*<sup>20</sup> (nr.3 2008 - mai-/juniutgaven) skriver Zakaria om Storbritannias tilbakegang som verdensmakt, hvor han prøver å finne paralleller til dagens USA. Det mest interessante med analysen er beskrivelsen av Storbritannias geopolitiske tilbakegang, og hvordan britene gradvis tilpasset seg en situasjon med mindre politisk, økonomisk og militær makt. Storbritannia hadde allerede før

---

18 Den 22. juni 1897 feiret Dronning Victoria 60 år som hersker over det britiske samveldet hvilket omfattet nærmere en fjerdedel av verdens befolkning. Arnold Toynbee (1889-1975), en av de store britiske historikerne, som selv opplevde dagen som liten unge, har betegnet dagen som høydepunktet i Viktoriatiden, og således også det historiske høydepunktet for Storbritannia.

19 Zakaria 2008

20 *Foreign Affairs* 2008

århundreskiftet blitt passert på de fleste industrielle målestokker. Økonomien til et forent Tyskland (forent i 1871) og USA passerte Storbritannia allerede på 1880-tallet, og utover 1900-tallet ble amerikanerne stadig mer overlegne målt etter industriell kapasitet og økonomisk størrelse.<sup>21</sup> Spørsmålet for britene var hvordan de strategisk skulle møte utfordringen etter hvert som landets relative posisjon ble svekket. Zakaria mener britene tilnærmet seg utfordringen på en klok måte gjennom å tilpasse seg politikken til den fremvoksende hegemoniske makten USA, fremfor å utfordre den. Det åpnet for at britene kunne delta i tungvektsklassen til tross for at den økonomiske tyngden ikke var i samme klasse. Zakaria peker på britenes dyktige embetsverk og deres korps av internasjonalt dyktige diplomater som forklaring på innflytelsen.<sup>22</sup>

Den britiske strategien gikk ut på å sikre nære relasjoner til USA og fokus på grundig utenrikspolitisk arbeid, både i NATO og etter hvert i sitt forsøk på å bli EEC-medlemmer. Dette var en strategi som langt på vei var uavhengig av om det var Labour eller De konservative som styrte, og som Zakaria beskriver, en fornuftig strategi i en tid med relativ tilbakegang.

## **2.2 Suez-krisen**

Storbritannia var sammen med USA, Sovjetunionen og Frankrike seierherrene over Nazi-Tyskland ved utgangen av 1945. George Goodwin hevder at det britiske folk, oppmuntret av erfaringene fra andre verdenskrig, ikke i tilstrekkelig grad tok innover seg at Storbritannias politiske posisjon fremdeles bar preg av relativ tilbakegang.<sup>23</sup> Britene var ikke seierherrer først og fremst på grunn av egen innsats, men fordi de var alliert med USA. Tankegangen som preget britisk utenrikspolitikk etter 2. verdenskrig vektla like fullt Storbritannia som en verdensmakt.<sup>24</sup> Britene var innforstått med at landet var forbigått av USA og derfor godtok nødvendigheten av å befeste USA sin stilling i Europa. Ernst Bevin, britisk utenriksminister under Clement Atlee, argumenterte i 1947 for at USA var i samme posisjon som Storbritannia

---

21 Foreign Affairs 2008

22 *Ibid.*

23 Leifer 1972, kapittelet *British foreign policy since 1945* side 35-36

24 *Ibid.*

i 1815.<sup>25</sup> Likhetene var ifølge Bevin åpenbare. Begge landene hadde nettopp avsluttet en vellykket krig, landenes teknologiske utvikling hadde skutt fart, deres rivaler var utslitt, samt at begge i de respektive perioder var i en situasjon med stor kontroll over verdensmarkedene.<sup>26</sup> I tillegg var britene fremdeles i besittelse av en rekke kolonier.

Den britiske selvforståelsen ble i 1956 drastisk endret da den nye egyptiske lederen Gamal Nasser bestemte seg for å nasjonalisere Suezkanalen, etter at verken USA, Frankrike eller Storbritannia ville låne penger til Nassers Aswanprosjekt. Frankrike og Storbritannia hadde sterke interesser i Suez og var deleiere i selskapet som kontrollerte kanalen forut for Nassers nasjonalisering. Nasser tilbød kompensasjon, men verken Storbritannia eller Frankrike var interessert i tilbudet. Frankrike og Storbritannia, vel vitende om Egypts stadig angrep på Israel fra den egyptiske Sinaihalvøya, inngikk en hemmelig avtale med Israel, hvor sistnevnte skulle angripe Egypt gjennom Sinaiørkenen, hvorpå Frankrike og Storbritannia skulle intervensjonere militært.

1. oktober 1956 iverksatte Israel et angrep på Egypt og i løpet av kort tid nærmet de seg kanalen fra øst. Storbritannia og Frankrike gjorde det klart at de oppfattet krigen som en trussel både mot freden og mot samferdselen på Suezkanalen. De forlangte derfor at både Egypt og Israel skulle holde seg minst 16 km fra kanalen. Denne skulle besettes av tropper fra Storbritannia og Frankrike, hvorpå Israel naturligvis aksepterte vilkårene mens Egypt avviste betingelsene. Dermed gikk Storbritannia og Frankrike 30. oktober inn i kanalsonen, og okkuperte tre firedeler av den under den såkalte «Operation Musketeer». Begge land var klar over at USA og Sovjetunionen ville reagere på det inntrufne, men regnet med å komme reaksjoner i forkjøpet ved å være i kanalsonen før supermaktene rakk å reagere. Imidlertid reagerte USA raskt gjennom FN. Storbritannia og Frankrike nedla veto i sikkerhetsrådet, men hovedforsamlingen vedtok en resolusjon som ba FN innkalle til en såkalt «Emergency Special Session» for å håndtere konflikten. Dette medførte at det ble satt inn en FN-styrke for å holde

---

25 Lundestad 2003, s. 27

26 *Ibid.*, s. 27. Faktum var som Lundestad viser til i sin bok at USA var betydelig mer overlegen målt etter industriell kapasitet og andel av verdensøkonomien.

Egypt og Israel fra hverandre. Stilt overfor USAs reaksjon, finansielt press og Sovjetunionens trusler om militært svar, trakk Storbritannia og Frankrike sine styrker ut.<sup>27</sup>

Den politiske og psykologiske virkningen av Suezkrisen var skjellsettende. Statsminister Anthony Eden måtte trekke seg, hvorpå hans etterfølger Harold MacMillan iverksatte en omfattende avkolonisering. Hendelsen har i ettertid stått som selve symbolet på Storbritannias fall som verdensmakt, med påfølgende grundig gjennomgang av sine utenrikspolitiske ambisjoner og arbeidsmetoder. Suezkrisen avdekket stor uenighet mellom britene og USA, men i motsetning til forholdet mellom Frankrike og USA, fikk ikke forholdet mellom Storbritannia og USA noen varig skade. Snarere er det mulig å se Suezkrisen fra et britisk perspektiv som en ekstra drivkraft for et tettere forhold mellom de to land, ettersom krisen avslørte at britene i liten grad kunne øve innflytelse i verden uten amerikansk støtte.

### **2.3 Storbritannia og USA: «The Special Relationship»**

En konsekvens av britenes tilnærming til USA var mindre relativ vekt på Europa under perioden 1945-1970.<sup>28</sup> USA ble den viktigste utenrikspolitiske relasjonen for Storbritannia, og det er en gjennomgående linje i britisk utenrikspolitikk at man har valgt USA fremfor Europa i de tilfeller der man har måttet velge.<sup>29</sup> (Edward Heath representerer i noen grad et unntak her; mer om det i kapittel 5.) Drivkraften bak «the Special Relationship» er det politiske paradigme om at tette kontakter med USA har vært den beste måten å øve innflytelse på, og påfølgende investeringer i tette konsultasjoner med amerikanske beslutningstagere har derfor blitt prioritert. Likeledes har Storbritannia vært USAs viktigste partner i sikkerhetsspørsmål i hele etterkrigstiden. Denne observasjonen deles av Henry Kissinger, som beskriver britenes tolkning av «the Special Relationship» med USA som et middel for å utøve maksimal innflytelse på avgjørelser som endelig ville bli fattet i Washington, D.C.<sup>30</sup>

USAs strategiske interesse var å samle Vest-Europa. Utenriksminister under president Eisenhower, John Foster Dulles skrev i 1947 (da ikke som utenriksminister) at Europa hadde

---

27 Gorst and Johnman 1997, s. 56-112

28 Leifer 1972, kapittelet om forholdet mellom USA og Storbritannia «Constraints and adjustment in British Foreign policy.»

29 Leifer 1972, s. 105-6

30 Kissinger 1994, kapittel 24

valget mellom «federate or perish».<sup>31</sup> I talen uttrykte Dulles hva som skulle bli Amerikas hovedstrategi i Europa, nemlig å samle den vestlige allianse, økonomisk gjennom EEC og militært gjennom NATO. Og aller først gjennom Marshallplanen, hvor USA anså det som essensielt å integrere Vest-Tyskland for å møte den stigende trusselen fra kommunismen.<sup>32</sup> I denne strategien hadde de full støtte fra britene. Britisk og amerikansk press førte til at Frankrike godtok planen om å gjenoppbygge Vest-Tyskland gjennom europeisk integrasjon og Marshallhjelp.<sup>33</sup> Britene delte premisset om at Vest-Tyskland måtte gjenoppbygges gjennom integrasjon, men ikke premisset om at Storbritannia selv måtte ta føringen. USA forsøkte å overbevise britene om at de, som nærmeste alliert av USA, burde ta føringen i europeisk integrasjon. Men til tross for gjentatte oppfordringer ønsket ikke Storbritannia noen form for politisk lederskap i spørsmålet som ledet til kull- og stålunionen - en union britene støttet, men som de selv ikke ville være en del av.<sup>34</sup>

Harold MacMillan tok for alvor innover seg lærdommene fra Suezkrisen, som ikke minst innebar tettere engelsk-amerikanske forbindelser. Videre vektla han «the Special Relationship» som en overordnet strategi i FCO.<sup>35</sup> For MacMillan var det viktig at amerikanske beslutningstagere betraktet konsultasjoner med britene i forkant av viktige avgjørelser som en essensiell del av prosessen, og ikke som en vennetjeneste overfor en svakere alliert.<sup>36</sup>

Frankrikes Charles De Gaulle gikk i motsatt retning. Frankrike og Storbritannia trakk således vesentlig forskjellige konklusjoner av Suezkrisen. Der Storbritannia ville bygge på «the special relationship» søkte De Gaulle å distansere seg fra USA for å berede grunnen for et friere og mer nasjonalistisk Frankrike. De Gaulles tilnærming bidro til å gjøre jobben enklere for MacMillan i den forstand at britene i liten grad behøvde å konkurrere med Frankrike om innflytelse over amerikansk utenrikspolitikk. De Gaulles ønske om et Europa mer uavhengig av USA, med Frankrike som en dominerende kraft, gjorde at De Gaulle diskvalifiserte seg

---

31 Fra talen til National Publishers Association 17. januar 1947.

32 Lundestad 2003, s. 37-38

33 *Ibid.*, s. 40

34 *Ibid.*, s. 40

35 Kissinger 1994, s. 596

36 *Ibid.*, s. 597

selv som nær alliert med USA, mens britene, til tross for at de sto utenfor den europeiske integrasjonen, lettere kunne bygge på «the special relationship».<sup>37</sup>

## **2.4 Storbritannias EEC-politikk**

Under landsmøtet til De konservative i 1961 understreket statsminister Harold MacMillan at det var viktig for Storbritannia å være en del av Europa, i betydning en del av EEC.<sup>38</sup> Det var flere grunner til at britene gikk fra skepsis til å ønske EEC-medlemskap. Økonomiske problemer gjorde at britene hadde lavere vekst enn Frankrike og Vest-Tyskland,<sup>39</sup> og mente at medlemskap ville styrke økonomien. Godt oppmuntret av USA sendte derfor Harold MacMillan på vegne av Storbritannia en søknad om medlemskap. Denne ble avslått av De Gaulle i 1963, blant annet fordi De Gaulle mente britene hadde for tett samarbeid med USA.<sup>40</sup>

I 1964 tok Labours Harold Wilson over som statsminister i Storbritannia og forberedte på ny en søknad til EEC, igjen godt oppmuntret av USA.<sup>41</sup> Wilson, en av de mest sentrale politikerne i etterkrigstidens Storbritannia, var ikke noen stor Europaentusiast. Wilsons Europapolitikk var snarere realpolitisk fundert, hvor han betraktet EEC som en dyd av nødvendig for å styrke Storbritannias internasjonale posisjon.<sup>42</sup> Det samme gjorde opposisjonen. De konservative støttet Europalinjen, slik at britenes orientering mot EEC på 60-tallet i stor grad var tverrpolitisk.<sup>43</sup>

De store Europaentusiaster befant seg i utenriksdepartementet. Helen Parr gir en beskrivelse av britisk politikk fra 1964-1967 hvor det britiske utenriksdepartementet hadde opparbeidet seg meget gode kontakter med utenriksdepartementet i USA, som også vurderte britisk medlemskap i EEC som viktig, delvis for å motvirke franske nasjonale interesser, men også

---

37 *Ibid.*, s. 607

38 Leonard 2001, MacMillans tale til landsmøte i 1961

39 Young 2003

40 *Ibid.*, s. 115-135

41 Wilson 1986

42 Daddow 2003, s. 10

43 Daddow 2003, s. 10. Standpunktet var ikke uten kontroverser. George Goodwin skriver at det var tildels stor uenighet mellom regjeringsmedlemmene i den konservative regjeringen som styrte før Wilson overtok i 1964, hvor MacMillan var blant de som så seg tjent med medlemskap.

for å holde Vest-Tyskland som et dedikert medlem av alliansen.<sup>44</sup> Hovedutfordringen for britenes ambisjoner var Frankrike og President De Gaulles avvisning av britisk medlemskap.

Edward Heath, britisk statsminister mellom 1970 og 1973, skriver i sin selvbiografi at Harold Wilson vinglet i sin Europapolitikk. Wilson var mer opptatt av image og partibygging, i den forstand at det var viktigere å holde Labour samlet, enn å sette EEC-spørsmålet øverst på agendaen.<sup>45</sup> Den samme kritikken fremsetter Helen Parr, som mener Wilsons Europapolitikk i svært liten grad bar preg av å være en integrert utenrikspolitikk. Politikken fremsto som lite koordinert, og det eksisterte ikke noen plan for hvordan EEC-policyen skulle integreres med NATO-policyen. Wilson hadde et mål om at britisk medlemskap i EEC skulle øke britisk innflytelse i Washington og Bonn, men noen overordnet strategi på hvordan denne politikken skulle implementeres eksisterte ikke.<sup>46</sup> De konservative hadde også interne stridigheter omkring sitt synspunkt på EEC, og deres manifest anno 1964 slo fast at «det ikke var åpning for Storbritannia i EEC under de nåværende omstendighetene». Dette, i tillegg til at Wilson risikerte partisplittelse ved å kjøre Europasaken for høyt på agendaen, bidro til at han fremtonet forholdet til USA og samveldet på bekostning av EEC-søknaden.<sup>47</sup>

For at Wilson skulle overbevise De Gaulle om at Storbritannia ikke var for USA-vennlige, og påfølgende unngå et veto mot britisk medlemskap, var det nødvendig med en klar strategi. En slik plan manglet.<sup>48</sup> Wilson hadde en idé om at han i kraft av sin person skulle greie å overtale de andre EEC-medlemmene. Det lyktes ham å overbevise fem av de seks medlemslandene, alle bortsett fra Frankrike. Til tross for at et overveldende flertall av organisasjonens medlemmer ønsket britene velkommen, samt at USA helhjertet støttet britenes inntreden, lot ikke De Gaulle bevege seg politisk. For De Gaulle var det uaktuelt å inkludere Storbritannia i EEC, og han la ned sitt andre veto november 1967. Britene trakk i følge Heath to særs viktige konklusjoner fra De Gaulles motstand. Den åpenbare: at det var svært vanskelig å se for seg et britisk medlemskap i EEC mens De Gaulle var fransk statsleder. Den andre konklusjonen var å mobilisere Vest-Tyskland, og arbeide systematisk med tettere forbindelser til landet,

---

44 *Ibid.*, s. 75-95

45 Heath 1998, s. 355

46 Daddow 2003, s. 88

47 Young 2003, s. 143

48 Young 2003, s. 146-147



ettersom vesttyskerne ville bli svært viktige for å få til et britisk medlemskap i EEC.<sup>49</sup> Britene ble oppfattet å være i direkte konkurranse med De Gaulle om vesttyskernes oppmerksomhet, og Europapolitikken til Wilson bar i stor grad preg av dette konkurranseforholdet. I tillegg arbeidet britene systematisk for å få til et tettere samarbeid med alle EEC-medlemmene på de områder som ikke spesifikt var juridisk dekket av Roma-traktaten (grunnlaget for EEC), i tillegg til tettere samarbeid på det militære område. Nære konsultasjoner med USA var en bærebjelke også i EEC-politikken.<sup>50</sup>

Edward Heath beskriver i sine forelesninger på Harvard i 1967 (*Old World, New Horizon*) at til tross for større europeisk engasjement, var det kun reelt EEC-medlemskap som kunne sikre britene økt politisk innflytelse.<sup>51</sup> Nettopp derfor skulle Edward Heath i sin regjeringstid 1970-1973 gjøre inntreden i EEC til en hovedsak (se kapittel 5).

## **2.5 NATO**

For Storbritannia var det NATO og ikke et integrert Europa som var rammeverket for sikkerhetspolitikken. NATOs organisatoriske struktur passet britisk tradisjon bedre enn en organisasjon basert på overnasjonalitet. Britiske politikere fra både Labour og De konservative var av den oppfatning at NATO var utformet på en slik måte at den gav rikelig med mulighet for britisk innflytelse.<sup>52</sup> Europeisk integrasjon og Schumanplanen, derimot, ble ansett fra et britisk perspektiv å være uforenlig med forpliktelsene overfor samveldet, Atlanterhavspakten og Storbritannias rolle som verdensmakt,<sup>53</sup> i hvert fall i den tidligste fasen av NATO. Dette til tross for at USA, som beskrevet tidligere i kapitlet, lenge arbeidet for at britene skulle ta ledelsen i europeisk integrasjon. En slik politikk var simpelthen ikke realiserbar i Storbritannia på det daværende tidspunkt.<sup>54</sup> Men til tross for at det nordatlantiske samarbeid var en hjørnestein i britenes sikkerhetspolitikk, er det vanskelig å se britenes NATO-politikk uavhengig av EEC.

---

49 Heath 1970

50 Daddow 2003, s. 181

51 *Ibid.*, s. 180-181

52 Leifer 1972, s. 38

53 *Ibid.*, s. 39

54 Lundestad 2003, s. 37-50

NATO var, og har helt siden paktens opprinnelse vært, bærebjelken i britisk utenrikspolitikk. I og med tettere EEC-konsultasjoner følte britene at de kunne bli marginalisert. Særlig relevant ble dette med diskusjonen om hvorvidt NATO skulle innta en mer politisk rolle i avspenningsdrøftelsene (se kapittel 3). Men for britene var det ikke bare i EEC-spørsmålet at den franske president Charles De Gaulle representerte en utfordring gjennom sine sine alternative planer for NATO.<sup>55</sup> Stanley Hoffman, professor i statsvitenskap ved Harvard University, mener NATOs historie i stor grad har vært en historie om organisatoriske kriser, der uenighet mellom medlemmene har skapt gnisninger. Men, hevder Hoffman, man må skille mellom rutinemessige kriser og fundamentale kriser, som kunne true samholdet og eksistensgrunnlaget til det nordatlantiske samarbeid som sådan, hvor De Gaulle utvilsomt skapte eksistensiell krise.<sup>56</sup>

De Gaulles vedtak om å trekke franske styrker ut av det integrerte militære samarbeid, illustrerte tydelig et NATO i krise. De Gaulle var overbevist om at det var i fransk interesse at Frankrike hadde kommandoen over egne styrker i Frankrike.<sup>57</sup> Hensikten til De Gaulle var å frigjøre landet fra USAs interesser, og videre styrke Europas uavhengighet fra USA, med tilsvarende styrket fransk dominans. Storbritannia, som etter De Gaulles mening var altfor nært knyttet til USA, ble møtt med stor skepsis fra De Gaulle, hvilket var grunnlaget for det franske veto mot britisk medlemskap i EEC.

De Gaulle ønsket å styrke forholdet mellom Frankrike og Vest-Tyskland på bekostning av britisk (og amerikansk) innflytelse.<sup>58</sup> De Gaulles linje var et uttrykk for en økende konflikt i NATO og EEC, og ble en utfordring for hele den vestlige allianse. Spenningene innad i organisasjonen gjorde det ytterst nødvendig å se på NATO med friske øyne. Hvordan fungerte organisasjonen? Hvordan var byrdefordelingen? Hva skulle de politiske målene være? Hvordan skulle det militære samarbeidet utvikles? Dette var grunnleggende spørsmål som alliansepartnerne måtte adressere og som Wilson var en av de sterkeste drivkrefter for å utrede. Svaret ble Harmelutvalget.<sup>59</sup>

---

55 Lundestad 2003, kapittelet «Cooperation Expanded 1950-1962»

56 Haftendorf 1996

57 Haftendorf 1996

58 Lundestad 2003, kapittel 3

59 Daddow 2003, s. 177

## **2.6 Harmelrapporten og Storbritannias reaksjon**

Den belgiske utenriksminister Pierre Harmel fikk i oppgave å utrede hvordan NATO kunne møte krisen(e) som kom på midten av 1960-tallet og som Frankrike hadde anskueliggjort ved å trekke sine styrker ut av den integrerte militære delen av NATO-samarbeidet. En del av mandatet til Harmel var også å utrede hvordan NATO kunne ivareta sine kjerneoppgaver gjennom å tilby grunnleggende sikkerhet for medlemsstatene, samtidig som NATO kunne spille en konstruktiv politisk rolle i øst-/vest-forhandlingene.<sup>60</sup>

Harmelrapporten (også kjent som Harmeldoktrinen), som ble vedtatt av NATO-rådet (NAC) i 1967, konkluderte med et såkalt «fleksibelt svar» («flexible response»), hvor man tilstrebet et sterkt forsvar, inkludert et sterkt atomvåpenforsvar, og man ikke utelukket førstegangsbruk av atomvåpen. Samtidig tilrådet Harmelrapporten å benytte seg av de diplomatiske muligheter man hadde til rådighet i møte med Warszawapakten. Harmelrapporten korresponderte med britenes utenrikspolitiske paradigme, og bidro til å styrke NATO som organisasjon.<sup>61</sup>

Dean Rusk, Johnsons utenriksminister, var i likhet med Wilson meget godt fornøyd med rapporten, da den reflekterte Johnson-administrasjonens syn på et mindre hierarkisk og mer politisk NATO, i og med at Harmel-rapporten fremskaffet konsensus om hva NATO de facto skulle beskjeftige seg med.<sup>62</sup> Wilson hadde investert betydelig diplomatisk prestisje i å oppnå enighet om NATOs vei videre. I så måte bidro britene til at de ble oppfattet som relevante i Washington, D.C.<sup>63</sup> Harmelprosessen illustrerte for USA hvordan britenes diplomatiske anstrengelser gav resultater i form av støtte på tvers av hele NATO og på den måten kontret De Gaulles alternative plan for Europa.

## **2.7 Oppsummering**

Storbritannia opplevde i løpet av det 20. århundre en sterk tilbakegang som global aktør. Økonomisk, industrielt og militært ble Storbritannia forbigått av USA. I etterkant av 2. verdenskrig, og endelig ved Suezkrisen i 1956, måtte Storbritannia for alvor ta innover seg at

---

60 Haftendorn 1996

61 Daddow 2003, s. 180

62 Wenger 2004

63 Daddow 2003, s. 180-181

landet ikke lenger var en verdensmakt. Storbritannia og Frankrike gikk i diametralt motsatt retning som følge av Suezkrisen. For Storbritannia ble svaret tettere forbindelser til USA gjennom «the special relationship», mens det for Frankrike under De Gaulle ble mer vekt på egenrådighet.

Gjennom å tilpasse seg USAs voksende makt, fremfor å utfordre hegemoniet, lyktes Storbritannia med å forme sin rolle som betydelig aktør. Dette som følge av et svært godt embetsverk. Den store utfordringen for britene i første del av den kalde krigen var forholdet til Frankrikes De Gaulle, både i EEC og NATO. De Gaulle nektet ved to anledninger britene innpass i EEC, ettersom et slikt medlemskap var i strid med hans strategiske visjon, som innebar å begrense engelsk-amerikansk innflytelse over Frankrike så vel som Europa. I motsetning til De Gaulle, som spilte seg selv utover sidelinjen, maktet Wilson gjennom konstruktiv samarbeidsvilje å styrke Storbritannias rolle i det internasjonale samfunn.

I dette kapitlet har jeg synliggjort hvordan Storbritannia omformet politikken sin til å tilpasse seg en ny virkelighet, og dermed la de strukturelle forutsetningene til rette for at britene kunne utøve innflytelse på avspenningsprosessen som på 60-tallet fikk navnet Détente.

## **3 Détente**

### **3.0 Innledning**

I dette kapittel redegjør jeg for begrepet Détente, samt drøfter hvilken betydning Nixon/Kissingers utenrikspolitikk hadde for utviklingen av Détente. Jeg drøfter videre hvilken rolle menneskerettigheter spilte for forholdet mellom USA og Vest-Europa, før jeg avslutter med å beskrive evolusjonen av KSSE-prosessen, samt Nixons holdning til konferansen.

### **3.1 Hva var Détente?**

Den kalde krigen igangsatte et rustningskappløp som medførte sterkt press på statenes økonomi, der store ressurser ble allokert til forsvarsindustrien. Denne utviklingen skapte et rom for alternativer. Både Sovjetunionen og USA hadde som følge av de økende forsvarsutgiftene sterke incentiver til å forhandle om avspenning. Videre illustrerte Cuba-krisen i 1962 hvordan de to supermaktene i mangel på gode kommunikasjonslinjer kunne ende opp i en atomkrig. Dette ønsket verken USA eller Sovjetunionen. Det var på denne bakgrunn Détente vokste frem.

Détente er betegnelsen på en periode under den kalde krigen, hvis sentrale kjennetegn var tettere forbindelser mellom øst og vest. Det er særlig tre dimensjoner som bidro til å gi Détente konkret innhold. De amerikanske og sovjetiske styresmaktene tok sikte på å etablere et mindre konfliktskapende samhandlingsmønster slik at faren for krig ble redusert. Begge parter tilstrebet en retning hvor en ønsket å kontrollere bruken så vel som tilveksten av atomvåpen, og det ble uttrykt en sterkere vilje til å skape mer tillit gjennom samarbeid på ulike felter, gjennom både bilaterale og multilaterale forhandlinger. Blant de avtaler som ble inngått direkte mellom USA og Sovjetunionen var Ikke-spredningsavtalen om atomvåpen (NPT 1968), begrensninger i omfanget av strategiske våpen (SALT 1 og senere SALT 2) og forbud mot antiballistiske missilsystemer (ABM). Som en del av de multilaterale

forhandlinger inngikk spørsmålet om reduksjoner av konvensjonelle styrker i Europa (MBFR),<sup>64</sup> samt Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE).

Historiker Olav Njølstad knytter Détenteperiodens begynnelse til Nixon og Kissinger sitt inntog i Det hvite hus (1969).<sup>65</sup> Dette er det delte meninger om. Avspenningspolitikken hadde definitivt røtter lengre tilbake i tid. Raymond Garthoff drøfter kontinuiteten til Détente, hvor han beskriver de samtaler om nedrustning som ble innledet i perioden før Nixon.<sup>66</sup> NPT-avtalen ble eksempelvis undertegnet under Johnson-administrasjonen. Harvard-professor Joseph Nye jr. mener at Détente-politikken sto i direkte historisk kontinuitet til tidligere amerikansk politikk overfor Sovjetunionen.<sup>67</sup> Nye mener amerikanske administrasjoner fra Truman til Reagan i hovedsak baserte sin politikk overfor Sovjetunionen på tre hovedmålsetninger:

1. Å forhindre en atomkrig
2. Demme opp for den kommunistiske ideologi (jf. George Kennans «containment politics»)<sup>68</sup>
3. Påskynde interne systemendringer i Sovjetunionen.

Bakgrunnen for Détente og utviklingen av den politiske strategien fra både Kennedy, Johnson og Nixon korresponderte med den første av Nye sine målsetninger: å forhindre en atomkrig. Willy Brandt legger vekt på hvordan Kennedy både før, men særlig etter, Cuba-krisen førte en politikk som vektla tillitsskapende mekanismer og som gikk bort fra konfrontasjonslinjen, en politikk Johnson-administrasjonen videreførte i form av sin «brobyggingspolitikk», hvorpå Johnson var den amerikanske president som undertegnet NPT-avtalen.<sup>69</sup> Garthoff mener Sovjetunionens og Nikita Khrusjtsjovs motiver for å tilnærme seg Détente henger nøye sammen med det ideologiske skifte fra Stalins dogmatiske overbevisning om imperialismen til

---

64 MBFR ledet aldri frem til direkte resultater, men avtalen om konvensjonelle styrker i Europa kom mot slutten av den kalde krigen under navnet CFE.

65 Njølstad 1990, s. 6

66 Garthoff 1994, s. 36-53

67 Nye 1984

68 George Kennan formulerte det som ble kjent som Truman-doktrinen med fokus på oppdemming for kommunismen.

69 Brandt 1989, s. 54-55

Khrusjtsjovs tese om fredelig sameksistens mellom øst og vest. Dette betydde ikke at Khrusjtsjov avviste den marxistiske læresetning om historisk nødvendighet; snarere hadde han en annen tolkning, hvor kommunistene skulle fasilitere utviklingen, om enn ikke direkte påvirke den. I den forstand var det viktig for Sovjetunionen å være militært sterke for å påvirke maktbalansen, hvorpå Détente var redskapet som frembrakte den historiske prosessen uten at Vesten ville ty til imperialisme. Altså kunne man, sett fra Moskva, gjennom Détente unngå atomkrig, samtidig som man la til rette for at de europeiske landene med tiden skulle henfalle til kommunistisk styre i henhold til den marxistiske læresetning om historisk nødvendighet.<sup>70</sup> I så måte var Détente en strategisk tilnærming som passet både USA og Sovjetunionen - om enn av ulike årsaker.

### **3.2 Nixon/Kissinger**

Richard Nixon ble valgt til president i USA høsten 1968, og utpekte Henry Kissinger som sin sikkerhetsrådgiver. Disse skulle få et nært forhold i utformingen av utenrikspolitikken. Nixons utenrikspolitikk ble godt oppsummert av Kissingers tilnærming «samarbeid i stedet for sammenstøt» («cooperation not confrontation»), hvilket i følge Brandt var en reell fortsettelse fra strategien til Kennedy.<sup>71</sup> Det var under Nixon-administrasjonen at USA i stor grad fikk involvert Sovjetunionen i avspenning og fremforhandlet konkrete nedrustningsavtaler. I så måte var det Nixon-administrasjonen som fylte Détente med substans, og det er en av årsakene til at begrepet i stor grad er forbundet med Nixon-administrasjonen.

En annen årsak til at Détente i stor grad er knyttet til Nixon-administrasjonen, er Henry Kissinger. Hans posisjon er problematisk av flere grunner. For det første kan det være vanskelig å skille akademikeren Kissinger fra politikeren Kissinger. For det andre ble mye av politikken til Kissinger utformet i fortrolighet. Gjennom utfyllende memoarer analyserer Kissinger en samtid han selv var en del av, hvor hans bidrag kan oppfattes som selvforsvar, heller enn objektive analyser av et bestemt forskningsobjekt. Men like fullt er bidragene hans viktige, såfremt man evner å holde seg kritisk til argumentasjonen.

---

70 Garthoff 1994, s. 36-53

71 Brandt 1989, s. 150

### **3.3 Linkage og triangulært diplomati**

For Kissinger var Détente ikke et mål i seg selv, men en strategisk tilnærming. Essensielt for å forstå Kissingers utenrikspolitiske tanker og hans innflytelse på Nixon-administrasjonen er begrepene «triangulært diplomati» og «linkage-politics». Nesten like viktig for å forstå disse begrepene og hva de søkte å adressere er den geopolitiske situasjonen som oppsto da Nixon ble valgt.

Den geopolitiske situasjonen ble på slutten av 1960-tallet forandret fundamentalt gjennom det tilspissede forholdet mellom Kina og Sovjetunionen, i det som ble kalt «the Sino-Sovjet split», hvilket refererer til en splittelse i forholdet mellom Kina og Sovjetunionen, dels historisk begrunnet i forskjellig syn på kommunismen mellom Stalin og Mao, og dels på grunn av aktuelle interessekonflikter.<sup>72</sup> Dette muliggjorde en amerikansk tilnærming til Kina, hvilket Nixon-administrasjonen benyttet seg av.<sup>73</sup> Ved å etablere relasjoner med Kina kunne USA bruke landet i tradisjonell maktbalansopolitikk mot Sovjetunionen. I grensedisputtene mellom Kina og Sovjet fungerte USAs åpning mot Kina som et pressemiddel mot Moskva.

Åpningen mot Kina var både et mål i seg selv og et strategisk grep i forholdet til Sovjetunionen. For det første var det viktig for Nixon å åpne en relasjon til Kina som følge av landets posisjon som sådan. Politisk, økonomisk og militært kom Kina etter Nixons oppfatning til å spille en viktig rolle i det internasjonale samfunn. For det andre kunne Sovjetunionen oppfatte en slik åpning som forrykkelse av maktbalansen. Det kan hevdes, som Kissinger skriver, at åpningen mot Kina bidro til at Sovjetunionen ble mer medgjørlig i spørsmål om europeisk sikkerhet, ettersom en tofrontskonflikt var noe Bresjnev ville unngå.<sup>74</sup>

Det triangulære diplomati var en strategisk tilnærming som bidro til å styrke USAs forhold til både Sovjetunionen og Kina, da begge land ville unngå å havne i en situasjon hvor USA hadde et tettere samarbeid med den ene på bekostning av den andre. For Nixon dreide det seg først og fremst om realpolitikk. USA hadde lite til felles med Kina og Sovjetunionen

---

72 Ford 2005. Harold Ford beskriver utfyllende om hva "The Sino-Sovjet split" dreide seg om.

73 FRUS 1969-1976. Kissinger beskrev selv hvordan åpningen mot Kina gav innhold til begrepet «triangulært diplomati»: «The Soviets had an interest in dealing with the United States so as to free their Western rear so that they can focus more on China. And the United States could guarantee itself a maximum amount of leverage vis-à-vis Moscow simply by putting out the word that we are restudying the China question.»

74 Kissinger 1999



verdimessig, men gjennom å fokusere på samarbeid fremfor konfrontasjon ønsket Nixon å avideologisere øst-vestkonflikten.<sup>75</sup> En viktig årsak til at Nixon kunne tilnærme seg Sovjetunionen og Kina til tross for den sterke anti-kommunistiske atmosfære som hersket i USA var hans bakgrunn som markert anti-kommunist, noe som gjorde ham mindre sårbar mot innenrikskritikk med hensyn til å være for myk i spørsmål om internasjonal sikkerhet.

Nixons konsept var, som han selv beskrev i en tv-sendt tale, å skape: «... structure of peace with the two communist powers, China and the Soviet Union, that rested on the hard concrete of common interests and mutual agreements, and not on the shifting sands of naïve sentimentality.»

Sitatet ovenfor leder frem til den andre hovedkomponenten i Nixons utenrikspolitikk, «*linkage*»-politikken. Den er fundamental for å forstå motivasjonen bak Nixon-administrasjonens forhandlingsstrategi. Kissinger ville koble sammen fremgang i de ulike forhandlingene med hverandre, og gjorde fremgang på ett felt avhengig av fremgang på et annet felt. Etter Nixon og Kissingers forståelse var dette den beste taktikken for å komme frem til konkrete avtaler med Sovjetunionen.<sup>76</sup> Nixon beskrev linkagepolitikken i brev til det nasjonale sikkerhetsrådet på følgende måte:

I am convinced that the great issues are fundamentally interrelated. I do not mean this to establish artificial linkages between specific elements of one or another issue or between tactical steps that we may elect to take. But I do believe that crisis or confrontation in one place and real cooperation in another cannot long be sustained simultaneously. I believe that the Soviet leaders should be brought to understand that they cannot expect to reap the benefits of cooperation in one area while seeking to take advantage of tension or confrontation elsewhere. Such a course involves the danger that the Soviets will use arms talks as a safety valve on intransigence elsewhere.<sup>77</sup>

Nixons uttalelse til det nasjonale sikkerhetsrådet beskriver den defensive strategien ved linkage, hvor Nixon søkte å unngå at Sovjetunionen selv kunne få håndplukke hvilke

---

75 Kissinger 1994, kapittel 28

76 FRUS 1969-1976

77 Kissinger 1994, kapittel 28

temaområder de ville diskutere. Men linkage-politikken hadde også en offensiv side: muligheten for «spillover»-effekter fra ett forhandlingsområde til et annet. Kissinger karakteriserte den strategiske tilnærmingen der USA «...sought to move forward across a broad range of issues so that progress in one area would add momentum to the progress of other areas».

Ved å forplikte Sovjetunionen til flere avtaler samtidig mente Kissinger at faren for konfrontasjon ble redusert, samt at det var denne tilnærming som etter Kissingers mening var den største årsaken til at Nixon-administrasjonen lyktes med å få til flere substansielle avspenningsavtaler<sup>78</sup> (Jeg vil i kapittel 4, Ostpolitikk, gi eksempler på hvordan Kissinger linket fremgang på et felt med fremgang på et annet felt, samt i siste avsnitt i dette kapitlet om MBFR og KSSE).

En vesentlig årsak til at Détente vokste frem og at Nixon-administrasjonen fant avspenning formålstjenlig var en voksende redsel for svekket amerikansk makt. Problemene i Vietnam anskueliggjorde amerikansk militær maktesløshet som gjorde det nødvendig å revurdere strategien i supermaktsforholdet.<sup>79</sup>

William Hyland, mangeårig redaktør i tidsskriftet *Foreign Affairs* og vise-sikkerhetsrådgiver for Gerald Ford, beskriver i boken *Mortal Rivals* drivkraften bak Nixon-administrasjonens Détentepolitikk. Hyland fremstiller Nixon som en utpreget realpolitiker som mest av alt søkte en ny verdensorden hvor håndtering av supermaktsforholdet var den største drivkraften. Åpningen mot Kina kan best ses i dette perspektiv. Hyland mener involveringen av Kina vokste ut av Vietnam-aksen, hvorpå forholdet ble brukt realpolitisk som en del av det triangulære diplomati. Hensikten var å øke rommet for håndtering av supermaktsforholdet.<sup>80</sup> Mens Nixon som visepresident nærmet seg politikken med ideologiske briller, særlig opptatt av å markere anti-kommunistiske holdninger, beveget Nixon seg som president i retning av realpolitikk, hvor avideologisering av øst-vestkonflikten var sentral. Som følge av denne posisjonen var Nixon i mindre grad enn tidligere (og senere) presidenter opptatt av å promotere demokratiet i utenrikspolitikken, en tilnærming nærmere forbundet med idealistisk

---

78 Kissinger 1994, kapittel 28

79 Kissinger 1999, kapittel 3

80 Hyland 1987, s. 4 og 5

politikk i tradisjon med Woodrow Wilson. Det fikk implikasjoner for Nixons forhold til både Sovjetunionen og Europa, og er sentralt for holdningen til KSSE, som jeg skriver utfyllende om senere i oppgaven.

### **3.4 Kritikk av Kissinger**

En av de mest kontroversielle sidene ved Nixon og Kissingers «grand design» var trangen til hemmelighetskremmeri, hvis konsekvenser er omdiskutert i forskningslitteraturen. En vesentlig del av arbeidsmetodene til Nixon og Kissinger orienterte seg rundt hemmelige samtaler og bakkanaler, som innebar at deler av det amerikanske byråkrati ble holdt utenfor. Hyland, som var en del av administrasjonen til Nixon, mener denne arbeidsmetoden fungerte fordi den var lite byråkratisk og gav Kissinger muligheten til å være effektiv.<sup>81</sup> Kissinger selv har alltid hevdet at hemmelighetskremmeriet var nødvendig for å få til effektive resultater og at større åpenhet kunne bidratt til å sette tilnærmingen mot Kina og avtalene med Sovjetunionen i fare.<sup>82</sup>

William Bundy, mangeårig medarbeider i amerikansk utenrikstjeneste og redaktør av tidsskriftet *Foreign Affairs*, gav i 1998 ut boken *A Tangled Web. The making of foreign policy in the Nixon presidency*. Bundy kritiserer her fremgangsmåten til Kissinger, som i liten grad ville involvere andre enn seg selv og sine nærmeste medarbeidere. Ifølge Bundy var det like mye kineserne som tok initiativet til å bedre de diplomatiske forholdene som amerikanerne. Kina behøvde politisk støtte, mens Nixon-administrasjonen med hensyn til hjemlig opinion var klar for et tettere samarbeid.<sup>83</sup> Bundys overordnede kritikk er at forholdene lå til rette for å bedre øst-vestrelasjonene, men Nixon og Kissinger utnyttet ikke dette i tilstrekkelig grad. Bundy retter videre kritikk for at Kissinger unnlot å informere Kongressen om sine handlinger.

Henry Kissinger mener Bundy tar grunnleggende feil i sine konklusjoner angående Nixon-administrasjonens anledning til å utnytte mulighetene til å bedre forholdet til Kina. I 1999, året etter at Bundy gav ut sin bok, lanserte Kissinger boken *Years of Renewal*. Her skriver

---

81 *Ibid.*

82 Kissinger 1999. Bruken av bakkanaler er et gjennomgående tema.

83 Bundy 1998, s. 115-121

Kissinger om sin periode som utenriksminister og hvordan han følte seg bundet av opposisjonen i Kongressen. Særlig representerte Senator Henry Jackson<sup>84</sup> en viktig opposisjon til Détente. Jackson gikk sammen med Charles Vanik i det som skulle bli kjent som «Jackson-Vanik-tillegget» (tillegg til det originale forslaget om handel med Sovjetunionen som Nixon forhandlet frem), som hadde til hensikt å presse Sovjetunionen til å la jøder emigrere. Verken Nixon eller Kissinger kom opp med noe godt svar til Jackson-Vanik-tillegget, som gikk enstemmig gjennom kongressen.<sup>85</sup> Kissinger forsvarer sine handlinger og hevder at situasjonen i Kongressen umuliggjorde en mer omfattende tilnærming til øst. Bundy gir Kissinger rett i at forholdet til kongressen og i særdeleshet Jackson gjorde det vanskeligere å utnytte mulighetene mot Sovjetunionen, men mener at både Nixon og Kissinger kan takke seg selv for dette, ettersom Kongressen over tid ble stadig mer skeptisk til Kissingers og Nixons hang til hemmelighetskremmeri.<sup>86</sup> Bundy er også av den oppfatning at dette vanskeliggjorde forholdene til deres europeiske allierte.<sup>87</sup>

Raymond Garthoff er like kritisk som William Bundy til Kissingers hemmelighetskremmeri. Han kritiserer Kissingers lederstil, som i møte med den russiske ambassadør Dobrynin, konsekvent kjørte over sitt eget embetsverk<sup>88</sup> - et embetsverk Garthoff var en del av. Det er vanskelig å konkludere entydig om hvilke konsekvenser Nixon og Kissingers operative metoder medførte. Særlig fordi det nærmer seg kontrafaktisk historieskriving å skulle utlede alternative hypoteser basert på det som ikke skjedde. Det som er sentralt i denne oppgaven er, som nevnt i forrige punkt, hvilken effekt Nixon og Kissinger hadde på utviklingen av KSSE og hvorvidt arbeidsmetodene var en vesentlig årsaksforklaring til utviklingen av KSSE.

### **3.5 Menneskerettigheter som del av Détente**

For Richard Nixon og Henry Kissinger var Détente en strategisk tilnærming basert på realpolitikk hvor supermaktforholdene skulle håndteres innenfor rammen av suverenitetsprinsippet, som innebærer gjensidig respekt for interne anliggender. I henhold til

---

84 Kissinger 1999, s. 121-136: Henry Jackson var en demokrat som ledet senatskomiteen for «Arms Reduction». Jacksons dogmatisme overfor Sovjetunionen bidro til å gjøre forholdet Sovjetunionen-USA mye vanskeligere for Kissinger.

85 Hyland 1987, s. 98-109

86 Bundy 1998, s. 115-121

87 Bundy 1998, s. 115-121

88 Garthoff 1994, s. 169

Joseph Nyes beskrivelse av den langsiktige amerikanske strategien i møte med Sovjetunionen, var det de to første målsetningene, å unngå atomkrig og «containment», som Nixons «grand design» forfulgte. Nixon var mindre opptatt av det siste punktet på Nyes liste: å påskynde interne reformer i det kommunistiske system, eksempelvis ved å heve menneskerettighetsfanen. Denne linjen ble utfordret av de europeiske allierte, hvor menneskerettighetsdimensjonen ble en eksplisitt del av europeisk integrasjon og tydelig uttrykt i den europeiske offentlighet.<sup>89</sup>

Verken Nixon eller Kissinger var motstandere av menneskerettigheter. Men i motsetning til det voksende europeiske menneskerettighetsfokus, anså ikke Kissinger menneskerettigheter som et nødvendig startpunkt for diskusjon av sikkerhet med Sovjetunionen, mens det for europeerne ble limet som bandt dem sammen i verdifelleskap og deretter ble en sentral del av felles utenrikspolitikk.<sup>90</sup> Både USA og Vest-Europa gjennomgikk en strategisk diskusjon om behovet for nyorientering på 60-tallet, hvor på avspenning og nedrustning ble svaret på økende militære utgifter og økt fare for atomkrig. For Nixon ble Détente en tilnærming med vekt på *håndtering*, mens det for europeerne ble fokus på *forandring*.

Historiker Jeremi Suri bruker typologien hobbessiansk versus kantiansk for å plassere verdensanskuelsen til henholdsvis USA og Vest-Europa, hvor førstnevnte plasseres i et hobbessiansk paradigme.<sup>91</sup> Et kantiansk verdenssyn vektlegger en institusjonell verdensorden med deltakende stater som er begrenset av folkerett, mens hobbessianere vektlegger betydningen av militær makt ettersom verden er et anarki og folkerett ikke gir en tilstrekkelig sikkerhetsgaranti. Robert Kagan gir en grundig innføring i disse begrepene og hvordan de kan anvendes på USA og Europa i hans bok *Of Paradise and Power* fra 2004.<sup>92</sup>

Som en direkte konsekvens av Détente og diskusjonen om en europeisk sikkerhetskonferanse ble det tatt initiativ til vesteuropeisk koordinering i utenrikspolitikken. Etienne Davignon fikk oppgaven med å studere muligheten for tettere europeisk samarbeid (utfyllende om dette i kapittel 5). I sluttrapporten vektla Davignon at en felles europeisk utenrikspolitikk måtte

---

89 Suri 2008

90 *Ibid.*

91 *Ibid.*

92 Kagan 2004

bygge på menneskerettigheter. For Kissinger fremsto dette som tom retorikk, og han var kritisk til implikasjonene. Men Kissinger misforsto hvilket interessefellesskap som vokste frem blant europeerne under banneret menneskerettigheter. Sannsynligvis bidro Kissingers interne kritikk til å gjøre samholdet enda sterkere blant de europeiske stater. Men USA og Europas forskjellige synspunkt på betydningen av menneskerettigheter utelukket ikke gjensidig hverandre. Snarere var det uenighet i hvilken grad menneskerettigheter skulle løftes frem som en del av forholdet til øst. Menneskerettigheter var en del av diskusjonen under Détente, ikke et alternativ. Både USA og Europa delte de grunnleggende menneskerettighetsverdiene. Forskjellen besto i hvor mye de ønsket å fremheve disse som en del av den internasjonale debatt.

### **3.6 Storbritannias forhold til Détente og Nixon-administrasjonen**

Som beskrevet i kapittel 2 var britene opptatt av å ivareta et godt forhold til USA. Både Harold Wilson og Edward Heath ønsket et nært forhold til Nixon-administrasjonen, med et lite unntak for Heath. Han var opptatt av å skape en viss distanse fra «the special relationship» av den grunn at han var opptatt av å forsikre Paris om at han ikke var en trojanerhest på vegne av USA i EEC (se kapittel 5). Men dette må ikke forstås som at Heath ikke var opptatt av forholdet til USA. Men han var opptatt av å balansere Europa- og USA-politikken av hensyn til britisk EEC-medlemskap. I den forstand er det riktig å si at Harold Wilson hadde et nærmere forhold til Nixon og Kissinger enn Heath.<sup>93</sup>

Kissinger oppfattet Storbritannia som USAs nærmeste allierte. Det innebar at Storbritannia var den viktigste konsultasjonspartner for USA i utenrikspolitiske spørsmål.<sup>94</sup> Wilson og Heath støttet Nixon-administrasjonens tilnærming til Détente og tankegangen om kooperasjon i stedet for konfrontasjon, hvorpå britene i stor grad forfulgte politikken om å øve innflytelse i tett samarbeid med amerikanerne. Dette sikret dem innsyn og påvirkning på Nixons utenrikspolitikk.<sup>95</sup> Et eksempel som tjener som god illustrasjon på det nære forhold mellom Storbritannia og USA under Nixon, er britenes involvering under forhandlingene mellom USA og Sovjetunionen om avtalen for å forhindre atomkrig i 1972. Den britiske regjering ble

---

93 Niedhardt 2003

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

bedt om å assistere i forhandlingene gjennom å analysere ulike forslag til formuleringer i et forslag fra Sovjetunionen under streng fortrolighet. Britene ble overrasket over at Kissinger ønsket å involvere den britiske regjering fremfor sitt eget utenriksdepartement; ikke desto mindre assisterte FCO Kissinger etter beste evne.<sup>96</sup>

Utfordringen for britene var å pleie et nært forhold til både USA og sine europeiske allierte.

### **3.7 Utviklingen mot KSSE**

Den store milepælen, omtalt som Détentes Magna Carta, var uten tvil KSSE, som ble avsluttet med signeringen av Final Act i 1975. I det følgende vil jeg gi en kort kronologisk rekkefølge for utviklingen, mens jeg i kapittel 4-8 mer inngående vil drøfte årsaksforklaringene på dens utforming.

Som John Maresca skriver i boken *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, er det uavklart når det første forslaget om en europeisk sikkerhetskonferanse dukket opp. Sovjetunionen påsto selv at de allerede før 2. verdenskrig hadde lansert en form for alleuropeisk sikkerhetssystem, men som Maresca skriver, er konvensjonell historiografi om KSSE knyttet til utenriksminister i Sovjetunionen Vyacheslav Molotov og hans forslag fra 1954 om en alleuropeisk sikkerhetskonferanse. Molotov tok til orde for å adressere de uavklarte spørsmål i etterkant av 2. verdenskrig, ettersom det aldri fant sted noen formell fredsslutning.<sup>97</sup> Utspillet medførte en større diskusjon blant europeiske politikere, men ledet aldri frem til noe konkret. I 1958 foreslo Polens utenriksminister Adam Rapacki et kontrollorgan for å sørge for et atomfritt Sentral-Europa, med deltakelse fra øst, vest og nøytrale land. Rapacki fulgte selv opp forslaget med å foreslå en sikkerhetskonferanse i 1964, som ble vedtatt av WP. I løpet av 1966 var temaet blitt en gjenganger som ved jevne mellomrom ble diskutert i WP, som i juli samme år utstedte en appell om en europeisk sikkerhetskonferanse. I etterkant av denne deklarasjonen møttes en gruppe på 10 fra henholdsvis WP og NATO for å diskutere muligheten for kollektiv sikkerhet, en sammenkomst som ble avbrutt etter at Sovjetunionen invaderte Praha sommeren 1968.

---

96 Möckli 2009, s. 102

97 Maresca 1987, s. 4

Harmelrapporten, som ble fremlagt desember 1967, gav et klart politisk mandat til NATO<sup>98</sup> for å forfølge Détente og begi seg inn på mer politiske diskusjoner for å oppfylle ønsket om avspenning. NATO modererte interessen i kjølvannet av Praha-invasjonen i 1968, men verken WP eller NATO ønsket at hendelsen i Tsjekkoslovakia skulle ødelegge muligheten for fortsatt avspenning. På denne bakgrunn lanserte WP 17. mars 1969 den såkalte Budapest-appellen.<sup>99</sup> Svaret fra NATO kom måneden etter, under 20-årsmarkeringen i Washington, D.C., og slo fast at NATO var villig til å undersøke mulighetene for å gjennomføre en europeisk sikkerhetskonferanse, men det forutsatte amerikansk og kanadisk deltakelse.<sup>100</sup> I etterkant av NATOs signaler annonserte Finland at de var villige til å være vertskap for et forberedende m te i tillegg til selve konferansen.<sup>101</sup>

I oktober 1969 foreslo WP at en europeisk sikkerhetskonferanse skulle dreie seg om sikkerhet og økonomiske spørsmål, hvorpå NATO to måneder senere krevde at man skulle inkludere spørsmål om friere bevegelse. Samtidig uttrykte NATO betydningen av å få en avklaring på det tyske spørsmål og statusen til Berlin.<sup>102</sup> NATO uttrykte positive signaler til en sikkerhetskonferanse, men understreket at den kun ville finne sted dersom den var nøye planlagt og innebar muligheten for konkrete resultater. Samtidig advarte NATO mot at et slikt m te de facto skulle ratifisere delingen av Europa.<sup>103</sup>

P  NATO-toppmøtet i Roma mai 1970 gjentok NATO betydningen av å få en løsning på det tyske spørsmål forut for en sikkerhetskonferanse. Hvis dette lot seg løse, samt at konferansen diskuterte spørsmål knyttet til sikkerhet, økonomi og friere bevegelse (menneskerettigheter) ville NATO vurdere å innlede forberedende diskusjoner. WP godtok under sitt møte i juni at USA og Canada kunne delta på like vilkår som europeiske land, samtidig som WP aksepterte at friere bevegelse skulle være en del av forhandlingene. Dermed var det oppnådd en felles forståelse av hva et forberedende m te, MPT, skulle handle om.

---

98 Haftendorn 1996, kapittel 5

99 Open Society Archive 1969

100 Maresca 1987, s. 5

101 *Ibid.*

102 *Ibid.*, kapittel 4

103 *Ibid.*



Evolusjonen av KSSE frem mot MPT 22. november 1972 må ses i sammenheng med den samtidige Ostpolitikk, samt Nixons bilaterale samarbeid med Bresjnev. NATO satte som krav at Vest-Tysklands grenser mot Sovjetunionen og Polen måtte formaliseres, samt at statusen til Berlin og forholdet til Øst-Tyskland måtte avklares. Disse betingelsene kom på plass i løpet av våren 1972, hvilket la døren åpen for at MPT kunne innledes 22. november 1972.

### **3.8 USAs tilnærming til KSSE**

I forskningslitteraturen er mangfoldige publikasjoner viet Nixon og Kissingers utenrikspolitikk, som er gjenstand for omfattende kontroverser. Nixons grand design er en av de dominerende teorier som forklarer fremveksten av Détente. I sin enkleste form er Kissingers definisjon av realpolitikk: *evnen til å forholde seg til motparten slik de er, ikke slik man skulle ønske at de var.*<sup>104</sup> Kissinger hadde liten tro på muligheten til å forandre det kommunistiske system på samme måte som europeerne tok sikte på gjennom fokus på menneskerettigheter. Kissinger var mer opptatt av MBFR, som han mente i større grad adresserte reelle utfordringer i form av militære spørsmål, fremfor abstrakte prinsipper. I tillegg var det viktig for Kissinger å bruke MBFR innenrikspolitisk som argument mot dem som ønsket ensidig å trekke amerikanske styrker vekk fra Europa.<sup>105</sup>

Kissinger fant få eller ingen fordeler med KSSE sett fra et vestlig perspektiv. Kissinger vurderte KSSE til å være en prosess som ville medføre legitimitet for status quo i Øst-Europa og i tråd med Sovjetunionens ønsker. Etter Kissingers mening var dette tilfelle langt på vei allerede, men for Kissinger var det ingen grunn til å gi dem en politisk anerkjennelse i tillegg. Videre fryktet Kissinger at Sovjetunionen kunne ende opp med å øke sin innflytelse i Vest-Europa gjennom et permanent organ for europeisk sikkerhet.<sup>106</sup> Kissingers negative holdning til tross, kan det likevel hevdes at han og Nixon bidro til å få etablert KSSE. For det første var KSSE aldri viktig nok for USA til å risikere fremmedgjøring av sine europeiske allierte, hvilket forklarer hvorfor NATO i 1969 svarte i positive vendinger på WPs forslag om sikkerhetskonferanse. For det andre ble linkage-politikken fra Nixon-administrasjonen brukt som strategisk redskap hvor resultatet var ytterligere fremgang for KSSE, ettersom USA

---

104 Kissinger 1994

105 Bange 2008, s. 71

106 *Ibid.*, s. 67-78

visste at Sovjetunionen ønsket en sikkerhetskonferanse. Et slik tilfelle var under toppmøtet i Moskva i 1972, hvor Sovjetunionen fikk aksept for KSSE, mens USA fikk aksept for MBFR.<sup>107</sup> Det samme gjorde Nixon under forhandlingene om Berlin i 1970-71.

Hvilken forklaringskraft som kan tillegges Nixons politikk med hensyn til utviklingen av Détente og etableringen av KSSE, drøfter jeg grundig i kapittel 4, hvor jeg ser Ostpolitikk og Nixons grand design i sammenheng. Særlig oppmerksomhet vil bli viet omstendighetene rundt firemaktsavtalen om Berlin, som er særlig egnet til å si noe om hvilken betydning henholdsvis Nixons og Brandts utenrikspolitikk spilte i den forbindelse. Det har spesiell interesse ettersom forutsetningen for KSSE var en avtale om Berlin.

### **3.9 Oppsummering**

Détente var en periode under den kalde krigen kjennetegnet ved avspenning og tettere samarbeid mellom øst og vest. Perioden knyttes til Nixons presidentperiode, men avspenningen hadde utvilsomt røtter lenger tilbake i tid. Nixons sikkerhetsrådgiver (og senere utenriksminister) Henry Kissinger var ideologen bak Nixons utenrikspolitikk, som søkte samarbeid fremfor konfrontasjon i supermaktsforholdet. Gjennom linkage-politikk - å knytte fremgang på ett felt med fremgang på annet felt - samt å bruke Kina i et triangulært diplomati, maktet Nixon å arbeide frem konkrete avtaler med Sovjetunionen som bidro til å dempe spenningene og påfølgende legge veien åpen for en europeisk sikkerhetskonferanse. For Nixon var det viktig å avideologisere øst-vestkonflikten til fordel for arbeid med konkrete tiltak basert på respekt for indre anliggender. Nixon søkte derfor ikke å promotere demokrati eller menneskerettigheter, i motsetning til sine europeiske allierte, som fant interessefelleskap i synet på menneskerettigheter.

Den definitive milepælen under Détente var KSSE, som for alvor ble diskutert da Nixon overtok som president. Både Molotov i 1954 og Rapacki i 1964 hadde lansert forslag om en alleuropeisk sikkerhetskonferanse, men det var først gjennom Budapesterklæringen fra WP i mars 1969 at konturene av en europeisk sikkerhetskonferanse for alvor begynte å ta form. NATO repliserte positivt under betingelse av at man kunne diskutere europeisk sikkerhet,

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

økonomiske spørsmål og menneskerettigheter. USAs holdning til KSSE var negativ, da de vurderte det dit hen at det var lite å tjene, men mye å tape på en sikkerhetskonferanse. Like fullt ville ikke USA risikere å fremmedgjøre sine europeiske allierte ved å innta en for negativ holdning. For Kissinger var det MBFR som var viktig, mens det for Sovjetunionen var KSSE som var viktig, hvorpå Kissinger satte Sovjetunionens deltakelse på MBFR som betingelse for åpning av MPT-forhandlinger under KSSE. En lignende betingelse ble stilt i spørsmålet om Berlins status, som var av særlig betydning for vesten. Disse betingelsene ble møtt i løpet av våren 1972, med påfølgende innledning av MPT i november samme år.

## 4 Ostpolitikk

### 4.0 Innledning

I dette kapittelet drøfter jeg betydningen av Ostpolitikk for utviklingen av Détente. Jeg beskriver hvordan Brandts initiativ østover ledet til avtaler med Sovjetunionen, Polen og DDR, med påfølgende diskusjoner om Vest-Tysklands lojalitet til den vestlige allianse. Avslutningsvis drøfter jeg hvorvidt det var Nixons linkagepolitikk eller Brandts utenrikspolitikk som var drivkraften i utviklingen av Détente og etableringen av KSSE.

### 4.1 Det tyske spørsmål

Det overbyggende spørsmål som overskygget all annen politikk under Forbundsstatens eksistens var spørsmålet om tysk gjenforening, populært referert til som det tyske spørsmål. Det faktum at man ikke hadde hatt noen formell fredsavtale etter 2. verdenskrig bidro til at det var delingen av Tyskland som var sentrum for konfliktlinjene under den kalde krigen og som enhver løsning for europeisk sikkerhet måtte ta hensyn til. Det tyske spørsmål var dermed ikke bare et spørsmål om Tyskland, men et grunnleggende spørsmål om forholdene mellom øst og vest som sådan. For CDU, som dominerte vesttysk politikk de første 20 årene etter 1945, var spørsmålet definerende for utenrikspolitikken. De nektet å anerkjenne DDR, som etter deres mening var en del av et samlet Tyskland. Det innebar at Vest-Tyskland brøt diplomatiske forbindelser med alle land som folkerettslig anerkjente DDR, med unntak av Sovjetunionen.<sup>108</sup> Videre fikk alle tyskere som maktet å flykte fra øst, automatisk vesttysk pass, noe eget DDR-statsborgerskap ble aldri tatt seriøst og forbundsrepublikken behandlet personer fra DDR som egne statsborgere. Denne linjen ble kjent som Hallstein-doktrinen, etter den tyske konservative politiker Walter Hallstein.<sup>109</sup>

For de konservative var tysk gjenforening selve startpunktet. Ingen diplomatiske initiativ med kommunistene i øst var aktuelle før spørsmålet om tysk gjenforening var avklart. Denne steile linjen definerte en vesttysk utenrikspolitikk under CDU som både USA, Frankrike og Storbritannia måtte forholde seg til. Og det var denne politikken Willy Brandt og hans senere

---

<sup>108</sup> Langslet 1989, s. 265

<sup>109</sup> *Ibid.*, s. 265

åpning mot øst (Ostpolitikk) skulle utfordre, ikke fordi målet var annerledes, men fordi midlene måtte revurderes.

## **4.2 Ostpolitikkens opprinnelse**

Den 15. juli 1963 holdt den fremstående sosialdemokratiske (SPD) politikeren Egon Bahr en tale ved det evangeliske akademiet i Tutzing, hvor han tok til ordet for at Vest-Tyskland skulle innta en alternativ tilnærming overfor Øst-Tyskland.<sup>110</sup> Talen fikk navnet «Wandel durch Annäherung» som kan oversettes på norsk til «Forandring gjennom tilnærming». Bahr lanserte en politikk som var basert på samarbeid, særlig på det økonomiske området, hvor den overordnede målsetningen var gradvis avvikling av status quo. Talen signaliserte en forandring i SPD sin politikk overfor ikke bare DDR, men også Øst-Europa som sådan. Bahr var av den oppfatning at en fortsettelse av nåværende politikk ville være fånyttet og at politikken måtte ta innover seg de bekymringer som de to tyske stater delte. Dette gjennom en aktiv tilnærming. Slik uttrykte Bahr det selv i talen:

The question is whether there might be opportunities to gradually move these thoroughly justifiable concerns far enough away from the regime that loosening the borders and the Wall becomes feasible, because the risk is tolerable. This is a policy that can be summarized by the formula: change through rapprochement. I am firmly convinced that we have enough self-confidence to pursue a policy like this without illusions, a policy, moreover, that fits seamlessly into the Western concept of the strategy for peace, for otherwise we will have to wait for miracles, and that is no policy at all.<sup>111</sup>

Talen til Egon Bahr var innledningen på det som skulle bli kjent som Ostpolitikk, hvor Bahr selv skulle spille en betydelig rolle i dens utforming, men hvor hovedarkitekten ble den daværende borgermester, senere utenriksminister og kansler, Willy Brandt. Hovedinnholdet i Ostpolitikk var, slik Egon Bahr gav uttrykk for i sin tale i 1963, en alternativ tilnærming, som innebar et klart skifte fra Adenauer- og Hallstein-doktrinen, ikke fordi SPD var noe mindre

---

110 Bahr 1963

111 *Ibid.*

opptatt av tysk gjenforening, men fordi substansen i Ostpolitikk var å *gjennomgå midlene* for hvordan gjenforening kunne oppnås.<sup>112</sup>

Brandt talte også i Tutzing, hvor han henviste til Kennedys formulering om at «vår felles politikk må gå ut på å få Sovjetunionen til å forstå at en forvandling vil være i deres egen interesse».<sup>113</sup> Det politiske poenget til Brandt var at enhver løsning på det tyske spørsmål måtte komme med, ikke mot, Sovjetunionen. Videre oppfattet ikke Brandt Forbundsrepublikken verken som tungen på vektskålen, som amerikansk motpol eller som spydspiss i den kalde krigen, men mente at Vest-Tyskland måtte spille sitt eget parti i forståelse med Vesten og yte sine egne bidrag i samsvar med de forpliktelsene landet hadde. Brandts konsept for Vest-Tysklands utenrikspolitikk var kontroversiell og ble møtt med hard kritikk fra konservative motstandere, og kontroversene medførte at Brandt vurderte det som nødvendig med en moderat og gradvis tilnærming til utenrikspolitikken, hvor han var svært opptatt av å vurdere hvorvidt tiden var moden for skrittvis forandringer.<sup>114</sup>

#### **4.2.1 Fase 1: «De små skritts politikk»**

Den første anledningen til skrittvis forandringer oppsto etter valget i 1966, hvor Brandt ble utenriksminister og visesekretær i en storalliansjon av SPD og CDU, ledet av Kurt Georg Kiesinger. Brandts utenrikspolitiske fundament var at mistro måtte nøytraliseres gjennom saklig samarbeid, for så å overvinnes.<sup>115</sup> De første internasjonale reaksjonene kom på desembermøtet i NATO i 1966, hvor Brandt forsikret at alle initiativ østover skulle være i overensstemmelse med Forbundsrepublikkens interesser og forpliktelser i alliansen, en linje som ble møtt med vennlig bifall fra NATO-allierte.<sup>116</sup> Den første store utfordringen Brandt fikk var sluttspurten av forhandlingen om NPT (se kapittel 2), hvor britene argumenterte overfor Brandt om at en aksept av NPT ikke ville berøre Vest-Tysklands reelle sikkerhet, samtidig som det ville være et viktig skritt for å møte propagandaen som ved jevne mellomrom ble kringkastet fra Sovjetunionen.<sup>117</sup> Britene mente NPT ville gjøre det lettere for

---

112 *Ibid.*

113 Brandt 1989, s. 58

114 *Ibid.*, s. 60

115 *Ibid.*, s. 135. Fra regjeringserklæringen.

116 Brandt 1989, s. 141

117 FCO 33/573, PRO, 10. oktober 1968

Brandt å oppnå politiske resultater østover. Brandt støttet forhandlingene, men på grunn av spenningene innad i storkoalisjonen måtte det et nyvalg til før Vest-Tyskland kunne undertegne avtalen.<sup>118</sup> Det var derimot lettere for storkoalisjonen å støtte Harmelrapporten om NATOs fremtidige oppgaver (se kapittel 2 for utfyllende beskrivelse), som ble vedtatt under NATO-toppmøtet i 1967, med full støtte fra Brandt.<sup>119</sup>

Under NATO-toppmøtet i Reykjavik i juni 1968 tok Brandt til orde for at NATO og Sovjetunionen burde innlede samtaler om balanserte troppereduksjoner (MBFR). Brandt gjorde det klart at det ikke var mulig å utelukke «den andre delen av Tyskland» fra slike sonderinger. Dette initiativet munnet ut i Wien-forhandlingene om gjensidige troppereduksjoner, men strandet som følge av Den røde hærs inntog i Praha.<sup>120</sup>

Invasjonen i Praha sensommeren 1968 fremprovoserte interne splittelser blant de vesteuropeiske allierte. Frankrike beskyldte vesttyskerne for å fremprovosere invasjon gjennom uansvarlig oppmuntring av det tsjekkiske kommunistparti og deres reformer. Videre kom Vest-Tyskland under heftige angrep fra Sovjetunionen og satellittstatene, som utnyttet splittelsen i den vestlige allianse. Brandt ba derfor Storbritannia om støtte, og i motsetning til Frankrike, bestemte Storbritannia seg for å stå skulder ved skulder med Vest-Tyskland. Brandt var skuffet over manglende støtte fra USA, og følte at vesttyskerne i stor grad ble overlatt til seg selv. Han fryktet at den vestlige allianse hadde blitt svekket siden den ikke greide å stå samlet i sin respons til Sovjetunionens invasjon av Tsjekkoslovakia.<sup>121</sup> Britiske diplomater opplevde Brandts «nervøse utbrudd» i diverse personlige samtaler som sjokkerende, men de ble avfeid som uttrykk for tysk skuffelse. Dog forandret det ikke britenes grunnleggende relasjon til Brandts Ostpolitik.<sup>122</sup> For Brandt var Détente en forutsetning (om ikke tilstrekkelig betingelse) for Ostpolitik, hvor rommet for å spille en aktiv rolle i avspenningspolitikken ble opprettholdt. Brandt fordømte invasjonen i 1968, men var klar på at det ikke forelå noen realistiske alternativer til videre avspenning mot øst. Noen alternativ politikk ønsket heller ikke Sovjetunionen eller USA. Invasjonen bidro åpenbart til å kjølne

---

118 Brandt 1989, s. 136

119 *Ibid.*, s. 142

120 *Ibid.*, s. 142

121 *Ibid.*, s. 142

122 Niedhardt 2003: Notat av Gore-Booth («Views of Herr Willy Brandt») 19. September 1968.

forholdet, men ettersom verken supermaktene eller alliansene hadde noen interesse av å bevege seg inn på alternativer til avspenning, fikk Ostpolitikk muligheten til å modnes og iverksettes innenfor rammen av Détente.

#### **4.2.2 Fase 2 av Ostpolitikk**

Da Willy Brandt i oktober 1969 tiltrådte som kansler, varslet han en tilnærming («Neue Ostpolitik») til øst som var mer omfattende og mykere enn hva noen tidligere vesttysk regjering etter 2. verdenskrig før hadde gjort. Med dette innledet Brandt andre fase av Ostpolitikk.<sup>123</sup>

SPD økte sin oppslutning ved valget. De sikret seg dermed mandatet de trengte for initiativ østover og inngikk i koalisjon med FDP. En sentral del av den nye regjeringens politikk var å bevege seg vekk fra (dog ikke fullstendig avvise) Hallsteindoktrinen<sup>124</sup> om et forent Tyskland som absolutt krav. Brandt gikk langt i å anerkjenne DDRs juridiske status, selv om full suverenitet ikke ble anerkjent.<sup>125</sup> Det Brandt i realiteten gjorde var å innlede de første skritt mot avklaringer av grenser som ikke hadde fått sin løsning etter 2. verdenskrig. Gjennom å søke reelle forhandlinger med Sovjetunionen, Polen og DDR begynte Brandt for alvor å adressere det tyske spørsmål.

#### **4.2.3 Brandts initiativ østover**

Willy Brandts første store utenrikspolitiske resultat som kansler var Moskvatraktaten (The Treaty of Moscow) i august 1970, hvor prinsippet om at ingen kunne forandre grenser gjennom bruk av militære midler ble knesatt. En avtale som kom i stand etter at spesialutsending Egon Bahr over lengre tid hadde samtalt med utenriksminister Gromyko i Moskva. Like etter undertegnet Brandt avtale med Polen (desember 1970) som sluttførte diskusjoner om grensedragninger, der grensen mellom Vest-Tyskland (senere Tyskland) ble satt langs Oder-Neisse-linjen. Avtalene ble undertegnet i full forståelse med vestlige allierte, og under garantier om lojalitet mot den vestlige allianse. Dette var svært viktig for

---

123 Smyser 1999, kapittel 13

124 Kissinger 1999, s. 734

125 Smyser 1999, s. 227. Brandt erklærte at det var to stater på tysk territorium. Brandt måtte også forholde seg til sin egen grunnlov (Grundgesetz) som forpliktet Vesttyskland til å jobbe for et forent Tyskland.



Bonngruppen, som i tillegg til Vest-Tyskland besto av NATO-medlemmene USA, Frankrike og Storbritannia. Dens misjon var å ivareta Vest-Tysklands forpliktelser etter 2. verdenskrig, samt å være et koordineringsorgan for Berlingruppen, som besto av de fire seierherrene etter 2. verdenskrig: USA, Sovjetunionen, Storbritannia og Frankrike.

Britene hadde oppmuntret forhandlingene østover, men fryktet likevel at forhandlingene skulle forlede Vest-Tyskland til å opptre uavhengig av sin vestlige allianse, til tross for at Brandt hele tiden forsikret sine partnere om det motsatte. Britene var spesielt misfornøyd med mangelen på koordinering på forhånd, og selv om Brandt og vesttyskerne la veldig vekt på å informere, så ble det gjort i etterkant, hvorpå de allierte ikke fikk komme med innspill i forkant. Denne frustrasjonen gav sitt uttrykk i form av at den britiske ambassaden i Bonn gjorde vesttyskerne oppmerksomme på britenes (og de andre alliertes) ansvar overfor Berlin og Vest-Tyskland etter 2. verdenskrig. Britene understreket videre at vesttyskerne måtte være veldig forsiktig med å godta noe unilateralt med hensyn til uavklarte grenser. I særdeleshet i spørsmålet om grensen mot Polen (Oder-Neisse-delingen),<sup>126</sup> og insisterte på at det måtte dreie seg om reelle konsultasjoner på forhånd og ikke orienteringer post facto.<sup>127</sup> Brandt var tydelig på at hans regjering måtte forankre politikken blant sine allierte, men insisterte likevel på å forfølge en mer selvstendig tysk politikk innenfor et aktivt partnerskap. Selv skriver han i sine memoarer:

Og hvordan underrettet vi vestmaktene? Hvordan var det med konsultasjonene når deres vidtgående rettigheter i forbindelse med Tyskland som helhet var berørt? Det stemmer at vi – også i øst – representerte våre egne saker og for så vidt ville være mer likeverdige enn før. Men vi unnlot ikke å gi regelmessig og korrekt informasjon. Men Henry Kissinger hadde helt rett når han fastslo at Brandt ikke hadde bedt om tillatelse, men om vårt samarbeid i en politisk kurs der grunnretningen allerede var bestemt på forhånd.<sup>128</sup>

Brandt forsto betydningen av å koordinere bedre. Den nye vesttyske tilnærming med større egenrådighet innebar en klar utfordring for Brandts allierte. Britene fortsatte å gi støtte til

---

126 FCO 33/476, PRO. Notat av Brimelow. 19. November 1969

127 PREM 13/3221, PRO. 26. februar 1970

128 Brand 1989, s. 149

Ostpolitik, men ble samtidig mer fokusert på tidlig konsultasjon og vestlig samordning, etter hvert som fokus ble rettet mot å få til avtaler med DDR om statusen til Berlin og forholdet de to tyske stater i mellom.<sup>129</sup> I spørsmålet om Berlins status var kontrollen (eller misbruket fra DDR sin side) ved innfartsveiene til den vestlige delen av byen et ømtålig spørsmål. DDR-sjef Walter Ulbricht hadde vist liten eller ingen fleksibilitet vedrørende lettelser for innfartsveiene. Dette var mer enn problematisk sett fra Moskva, ettersom også de ønsket å bygge på avspenningsatmosfæren. På kommunistpartiets årlige kongress i 1971 fikk Bresjnev det mandatet han trengte for fortsatt avspenning,<sup>130</sup> og konkluderte med at Ulbricht måtte fjernes dersom en avtale om Berlin skulle realiseres. Sommeren 1971 fikk Erich Honecker godkjenning fra Bresjnev til å overta DDR med den følge at Ulbricht ble byttet ut med Honecker. Sistnevnte viste seg umiddelbart å være mer medgjørlig. Honecker innledet samtaler med Brandt om forholdet mellom de to tyske stater som, i overensstemmelse med sine vestlige og østlige motparter,<sup>131</sup> beredte grunnen for firemaktsavtalen om Berlin. Denne ble underskrevet av utenriksministrene fra Frankrike, Storbritannia, USA og Sovjetunionen den 3. juni 1972.

Den 21. desember samme år undertegnet Vest-Tyskland og DDR *Grunnavtalen* (Basic Treaty), som innebar at Vest-Tyskland offisielt anerkjente DDR (i form av en anerkjennelse av at det var to tyske stater på det tyske territorium), samt at begge land ble opptatt som medlemmer i FN. Gjennom grunnnavtalen med DDR, hadde Brandt skrevet under på fire avtaler av signifikant betydning: Moskvaavtalen, Warszawa-avtalen med Polen, Firemaktsavtalen om Berlin og Grunnnavtalen. Innenrikspolitisk møtte Brandts Ostpolitik stor motstand, ledet an av de konservative. Avtalen med Polen og Sovjetunionen gikk gjennom Forbundsdagen fordi en stor minoritet valgte å avstå fra å stemme, i stedet for å stemme mot.<sup>132</sup> Like fullt viste valget i november 1972 at Brandts linje hadde folkelig støtte, da SPDs oppslutning ved valget økte, noe som var viktig ettersom det gav et ettertrykkelig mandat til å fullføre avtalen med DDR i desember.

---

129 Niedhardt 2003

130 Smyser 1999, s. 250

131 *Ibid.*, kapittel 14

132 Brandt 1989, s. 215

### **4.3 Drivkreftene bak Ostpolitik**

Oliver Bange skriver i antologien *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* om hvordan utformingen av Ostpolitik hang sammen med behovet for et tilfredsstillende europeisk sikkerhetssystem, og hvordan Vest-Tyskland kunne skape et mulighetsvindu for tysk gjenforening.<sup>133</sup> Den ledende ideologen bak Ostpolitik, Egon Bahr, understreket behovet for et europeisk sikkerhetssystem som ivaretok landets behov for sikkerhet, samtidig som det ivaretok muligheten for tysk gjenforening. Men det måtte følge i den rekkefølgen: Først vesttysk sikkerhet, deretter tysk gjenforening. I essens var det disse to behovene, i den nevnte rekkefølgen, Ostpolitik adresserte.

Brandt og Bahrs «grand design» innebar en to-etappers tilnærming hvor første steg var bilaterale fremstøt østover med hensyn til å avklare egne grenser, hvorpå Ostpolitik skulle gå over i en multilateral form med et alleuropeisk sikkerhetssystem ( gjerne en europeisk sikkerhetskonferanse) som målsetning. For Vest-Tyskland var det maktpåliggende at et alleuropeisk sikkerhetssystem la til rette for tysk gjenforening.<sup>134</sup>

Et siste poeng i å forklare drivkraften bak Ostpolitik er at tilnærming østover i seg selv ville skape en atmosfære av Détente og på den måten bidra til avspenning. Men den underliggende målsetningen med Ostpolitik var ikke, slik som Détente var for Nixon og Kissinger; et mål i seg selv. Drivkraften bak Ostpolitik var å overkomme delingen av Europa og påfølgende tysk gjenforening, altså et middel for å skape forandring.

Brandts initiativ østover uttrykte at det var et nytt og mer selvbevisst Vest-Tyskland som deltok i det internasjonale selskap - et Vest-Tyskland som mer enn tidligere ønsket å sette sitt preg på den internasjonale scene, især om spørsmål som angikk landet selv. Ostpolitik gjenspeilet den økonomiske veksten og betydningen som Vest-Tyskland hadde oppnådd siden 2. verdenskrig. Med den sterke fremgangen fulgte selvtillit, og som Bahr beskrev i talen fra 1963, var selvtillit på egne vegne det som skulle til for at Vest-Tyskland i større grad skulle prege det internasjonale samfunn.

---

133 Bange 2008, s. 23

134 Bange 2008, s. 23-35

#### **4.4 Engelsk-amerikanske reaksjoner på Ostpolitik**

Vest-Tysklands selvstendige utenrikspolitikk måtte balanseres med en sterk forankring i egen allianse, og selv om Brandt var stor tilhenger av vesttyske allianseforpliktelser, var det en kontinuerlig prosess å overbevise hans nærmeste allierte om at han mente alvor med sine forpliktelser.

Britene var, som Brandt beskriver i egen biografi, de sterkeste støttespillerne til Ostpolitik. En viktig forklaring på hvorfor britene i så stor grad støttet Vest-Tysklands initiativ østover er at de i realiteten følte seg sikre på at vesttyskerne ikke skulle vende den vestlige alliansen ryggen. Når de i tillegg fikk bekreftet Brandts stadige forsikringer gjennom konkret handling («the proof of the pudding is in the eating»), forklarer det hvorfor britene støttet Vest-Tysklands Ostpolitik.<sup>135</sup> Den første fasen av Ostpolitik, hvor de faktiske realitetene i Europa ble erkjent, var en etterlengtet utvikling sett fra London.<sup>136</sup> De faktiske politiske realitetene betydde i denne sammenheng to ting: For det første at det de facto eksisterte to tyske stater; for det andre at DDR, den andre tyske staten, sammen med store deler av Øst-Europa, var underlagt Sovjetunionens interesser. Brandts erkjennelse av realitetene, var en nødvendig betingelse for at Vest-Tyskland skulle ha en meningsfull relasjon til Øst-Europa. Dette var årsaken til at Storbritannia fant Ostpolitiks første del fornuftig.<sup>137</sup> Men ikke uten forbehold: Man var i London nervøse for potensiell ønsketenkning. Samtidig var det uklare signaler som ble formidlet fra Brandt og Kiesinger slik FCO oppfattet det.<sup>138</sup>

Et notat fra august 1967, forfattet av den daværende britiske ambassadør i Berlin, understreket den ideoende konflikten som lå i skjæringspunktet mellom forbedrede forbindelser og Bonns krav om gjenforening av Tyskland - med andre ord uvillighet til å anerkjenne DDR,<sup>139</sup> hvilket var den tradisjonelle konservative linjen. Vest-Tyskland kunne ikke få både i pose og sekk, i form av forbedrede forbindelser til Øst-Europa, samtidig som de nektet å imøtekomme enhver form for anerkjennelse av DDR. Willy Brandt beskriver hvordan Kiesinger som konservativ slet med interne problemer under Brandts gradvise tilnærming til øst. Storkoalisjonen greide

---

135 *Ibid.*

136 *Ibid.*

137 *Ibid.*

138 Niedhardt 2003

139 FCO 33/103, august 1967

ikke å frigjøre seg fra Hallsteindoktrinen og det politiske mantraet til Adenauer om «keine experimente» (intet eksperiment).<sup>140</sup> I følge Niedhardt gjorde britene sitt beste for å holde seg konstruktive til den ambivalensen som Kiesingers koalisjon uttrykte i utenrikspolitikken.<sup>141</sup> Britene ble spesifikt bedt om å bruke sin innflytelse gjennom det britiske samveldet for å sørge for at færrest mulige land anerkjente DDR, noe britene bisto med.<sup>142</sup>

Det var EEC-pioneren Jean Monnet som i bilaterale samtaler med statsminister Harold Wilson understreket nødvendigheten av å forbedre forholdet til Vest-Tyskland,<sup>143</sup> hvorpå Wilson repliserte at det hadde vært hans politikk hele tiden. Monnet understreket at det var vesttyskernes oppfattelse at de ikke ble behandlet som likeverdige partnere, og at dette dreide seg mer om stil enn substans.<sup>144</sup> Wilson var tydelig i sine samtaler med Monnet om at britene ville behandle vesttyskerne som likeverdige partnere.<sup>145</sup> Den britiske ambassadøren i Bonn, Roger Jackling, mente britenes imperiereduksjon fra verdensmakt til europeisk makt gjorde det enklere å forbedre relasjonene til Vest-Tyskland. Jackling understreket videre interessefellesskapet: «The Germans now see us as a European power of roughly the same size as themselves, sharing the same general European aims, and with the same security interests. In addition to this close relations with the Federal Republic seems essential in order to make certain so far as we can that her European and Eastern policies coincide with our own, and work to our own advantage».<sup>146</sup>

Mulighetene for et godt samarbeidsklima mellom de to land lå veldig godt til rette da Willy Brandt overtok som kansler i 1969, hvilket Wilson viste seg veldig bevisst på å pleie. Et britisk memo utarbeidet for statsminister Wilson la vekt på hvor gode relasjoner britene hadde opparbeidet seg til Vest-Tyskland: «Our underlying purpose during the visit should be to reinforce the new – and in the best sense, relaxed – climate of confidence in the Anglo-German relationship. For the first time in history we have a German Government about whose attitude towards Britain there are no lurking doubts and to whose Chancellor we can talk

---

140 Brandt 1989, s. 133 og avsnittet «En krevende kurskorreksjon»

141 Niedhardt 2003

142 FCO 33/102, 9 januar 1967

143 Med Monnets egne ord: «should concentrate on improving their relations with Germany».

144 *Ibid.*

145 PREM 13/2632. Opptak av en samtale mellom Wilson og Monnet, 29 Januar 1967

146 FCO 33/566, PRO. Notat sendt til FCO med navn «Towards a National Foreign Policy», 9. April 1969

pretty well without inhibitions».<sup>147</sup> I det samme optimistiske notat ble det utdypet at britene følte seg sikre på at Vest-Tyskland ville stå opp for britiske interesser og være en buffer mot fransk egosentrisk nasjonalisme, hvilket var en forutsetning for britisk EEC-medlemskap.<sup>148</sup> Britene hadde dekning for sine antagelser. Under et EEC-toppmøte i Haag i desember 1969 gav Brandt uttrykk for støtte til britisk medlemskap. Han understreket da på vegne av Forbundsrepublikken at fellesskapet måtte styrkes gjennom at Storbritannia ble medlem av EEC.<sup>149</sup>

Både Brandt og Wilson mente at den vestlige allianse måtte stå samlet i EEC så vel som i NATO. Derfor var det viktig å få britene inn i EEC. Brandt var ekstremt opptatt av å forankre Ostpolitikk i alliansen; nettopp derfor uttalte han at politikken begynte i vest. Brandt var klar over at hans forsikringer om forankring i vest ble møtt med skepsis - aller mest i London. Paris vekslet mellom forståelse og ville spekulasjoner, mens Kissinger i et notat til Brandts medarbeider Paul Frank i 1970 oppsummerte det som lenge var den amerikanske holdningen til Ostpolitikk: «Skal det være avspenning overfor Sovjetunionen, lager vi den selv».<sup>150</sup>

Holdningen fra Kissinger gjorde den britiske støtten til Ostpolitikk enda viktigere, særlig etter hvert som den ble gjenstand for hardere diskusjoner mellom Storbritannia, Frankrike, Vest-Tyskland og USA i Bonngruppen. Britene oppfattet både Frankrike og USA som skeptiske til Ostpolitikk, og følte et sterkt behov for å forankre USA i prosessen.<sup>151</sup> Richard Nixon oppfattet Ostpolitikk som «farlige greier» og ville «gjøre intet for å oppmuntre det».<sup>152</sup> Samtidig ville Nixon heller ikke trenere prosessen, og avkreftet overfor Vest-Tyskland at USA ikke hadde tillit til initiativene østover. Nixon fikk ytterligere forsikringer på Brandts lojalitet da han spurte statsminister Wilson i januar 1970 om hvorvidt «he regarded the new German Government as firmly committed to the Atlantic Alliance or whether he felt that this commitment might be gradually eroded by Herr Brandt's new policy of promoting better relations with Eastern Europe.» Wilson repliserte at han ikke hadde noen grunn til å betvile Vest-Tysklands lojalitet til den vestlige allianse, ei heller var han bekymret over Ostpolitikk i

---

147 PREM 13/3222, PRO. Memo utarbeidet for statsminister Wilson, 26. Februar 1970

148 *Ibid.*

149 Brandt 1989, s. 148

150 *Ibid.*, s. 150

151 PREM 13/3222, PRO. 21. februar 1970

152 FCO 7/1842, PRO. 17. desember 1970

sin alminnelighet. Wilson var under hele sin første periode en nær alliert og støttespiller for Brandt,<sup>153</sup> og talte vesttyskernes sak i møte med amerikanerne.

Det var særlig i den andre fasen av Ostpolitikk at britene hadde sine tvil, i likhet med amerikanerne. Først og fremst dreide det seg om hva politikken til Brandt egentlig innebar. Nixon advarte sine NATO-allierte under 20-årsmarkeringen i 1969 mot en såkalt selektiv form for avspenning diktert av Moskva, hvorpå Brandt oppfattet i klartekst at Washington ønsket å beholde det avgjørende ordet.<sup>154</sup> Den mistenksomhet som Nixon-administrasjonen innledningsvis hadde vist overfor Brandts Ostpolitikk forsvant gradvis og i takt med at Brandt demonstrerte at politikken var forankret i den vestlige allianse.<sup>155</sup> Både de britiske primærdokumentene og Brandts egne erindringer viser hvordan Nixon endret seg fra å mene at Ostpolitikk var farlige greier til at USA ikke ville «si til tyskerne hva de skal gjøre eller ikke gjøre, men gi dem full handlefrihet».<sup>156</sup> Åpenbart var Brandt gjennom sin besluttsomhet den største årsaksforklaringen til denne holdningsendringen hos amerikanerne, men britenes stadig forsikringer om Brandts lojalitet, er en supplerende årsaksforklaring til hvorfor Nixon-administrasjonen etter hvert endret holdning til Brandts Ostpolitikk.

#### **4.5 Ostpolitikk eller Linkage?**

De to dominerende teorier i forskningslitteraturen på utviklingen av Détente er Nixons utenrikspolitikk og Willy Brandts Ostpolitikk. Forklaringer som vektlegger Nixons utenrikspolitikk utelukker ikke nødvendigvis Brands Ostpolitikk, på flere måter kan de, som Gottfried Niedhardt hevder, være komplementære, hvor en vesentlig forklaringskraft tillegges dem begge med hensyn til utviklingen av Détente og påfølgende etablering av KSSE.<sup>157</sup>

Som beskrevet tidligere i kapittelet var forhandlingene om statusen til Berlin vanskelige og pågikk i over 18 måneder, før firemaktsavtalen, bestående av Storbritannia, USA, Frankrike og Sovjetunionen, kom frem til en avtale i september 1971. Avtalen var viktig av flere grunner, blant annet ble det som beskrevet i kapittel 3, stilt et ufravikelig krav fra NATO om

---

153 FCO 7/1823. 27. januar 1970

154 Brandt 1989, s. 143

155 *Ibid.*, s. 151

156 *Ibid.*, s. 153. Uttalt til Brandt av Nixon ved utgangen av 1971.

157 Niedhardt 2003

en tilfredsstillende løsning i Berlin, dersom mulighetene for KSSE skulle leve videre. Henry Kissinger mener nøkkelen til firemaktsavtalen om Berlin gikk gjennom en sterk og samlet allianse, effektivt diplomati, samt bruk av linkage-politikk (se kapittel 3 om Dètente). William Bundy hevder derimot at Kissinger aldri har villet innrømte sin opprinnelige holdning til Ostpolitikk<sup>158</sup>, som var særdeles negativ. Kissinger fremsto i følge Bundy som meget bekymret over Brandts tilsynelatende vilje til å anerkjenne DDR, hvilket sett fra Moskva var en forutsetning for å få til en avtale om Berlin. Videre hevder Bundy at Kissingers negative holdninger medførte store vanskeligheter for Brandts Ostpolitikk.<sup>159</sup>

Bundy forklarer den negative holdningen delvis på bakgrunn av Kissingers personlige vurdering av Egon Bahr, spesialutsendingen til Brandt. Det kan synes paradoksalt, men de to fikk et godt diplomatisk forhold med tiden, ettersom Bahrs fremgangsmåte og sans for stille diplomati passet bra til Kissingers egen stil. Henry Kissinger omtaler Egon Bahr som «extremely skillful» og hevder at han selv var avgjørende i få en samlet allianse mot øst i diskusjonen omkring firemaktsavtalen. William Smyser, en av de ledende forskere på vesttysk historie, hevder i likhet med Bundy at Egon Bahr hadde en viktig rolle i forhandlingene med Sovjetunionen, hvilket Kissinger fulgte med argusøyne. Kissinger uttrykte i følge Bundy bekymring for et utvidet økonomisk samarbeid mellom de to stater, hvorpå Vest-Tyskland de første årene inntok pionerrollen i europeisk avspenning.<sup>160</sup>

Henry Kissinger avviser Bundys kritikk. Kissinger fremhever at i tillegg til linkage-politikken, var det triangulære diplomatiet hvor det å involvere Kina bidro til at Sovjetunionen ble mer imøtekommende under forhandlingene om statusen til Berlin.<sup>161</sup>

William Bundy er uenig i denne beskrivelsen. Bundy mener at Kissingers involvering i Kina ikke var avgjørende. Alle sensitive spørsmål hadde blitt løst forut for Kissinger besøk i Beijing. Linkage-politikken var Brandts Ostpolitikk, ikke Kissingers diplomati.<sup>162</sup>

Willy Brandt støtter Kissinger i hans vurdering av betydningen av effektivt diplomati, hvor en uoffisiell, dog høyst effektiv, tremannsgruppe bestående av ambassadørene fra Sovjetunionen

---

158 Bundy 1998, s. 116-121

159 *Ibid.*, s. 120

160 *Ibid.*, s. 121

161 Kissinger 1994: kapittel 28

162 Bundy 1998, s. 251



og USA, samt Egon Bahr, som Kissinger hadde fått i stand en direkte telefonlinje til, ble opprettet.<sup>163</sup> Brandt hevder i likhet med Bundy at Kissinger i ettertid har korrigert seg med hensyn til sine synspunkter om Ostpolitik. Kissingers bedømmelse av reelle resultater under Brandts tid som kansler begrenset seg til «atmosfæriske forbedringer» («improvements in the political atmosphere»), og han fant ikke noen stor verdi i Brandts åpning mot øst.<sup>164</sup> Brandt på sin side avviser ikke at det å koble avtaler med hverandre spilte en rolle, slik han selv gjorde da han koblet ratifisering av Moskvaavtalen sammen med fremgang i diskusjonene om firemaktsavtalen i Berlin.<sup>165</sup> Brandt mener den strategiske tilnærmingen som Nixon-administrasjonen la til grunn i sin Détentepolitikk, om å gå fra konfrontasjoner til forhandlinger, var noe Bresjnev hadde tatt opp i sin egen politikk, og som hjalp Brandt i sine tilnærminger østover.<sup>166</sup> Gottfried Niedhardt mener at både Kissinger og Brandt, støttet av britene, spilte en rolle i forhandlingene om firemaktsavtalen:

When the deliberations on Berlin reached their final stage the super-powers acted in concert with the Federal Republic. In order to reach an agreement the participation of Britain and France was indispensable. But the breakthrough was achieved in informal contacts and exchanges «behind the curtain of official talks». The participants were Henry Kissinger in the White House, Ambassadors Rush and Falin respectively of the American and Soviet Embassies in Bonn and Egon Bahr of the Federal Chancellery. German Ostpolitik and the U.S. policy of détente had become congruent strategies. Looking back Ambassador Jackling praised the close cooperation of all Governments involved in the negotiations on Berlin. One should not forget, however, that the British Government had been concerned since the beginnings of Ostpolitik that the Federal Government might overlook the implications of its policy for the status of Berlin or might even „embark on courses which would prejudice Western interests, in particular the maintenance of the quadripartite status of Berlin.<sup>167</sup>

---

163 Brandt 1989, s. 182

164 *Ibid.*, s. 150

165 Brandt 1989, s. 161

166 *Ibid.*, s. 161

167 Niedhardt 2003

Niedhardt mener at Ostpolitikk og Kissingers linkage-politikk utviklet seg til å bli «congruent strategies», som best kan oversettes med «sammenfallende strategier». I den forstand spilte både Nixon og Brandts utenrikspolitikk en rolle for Berlinspørsmålet og påfølgende KSSE-forhandlinger.

#### **4.6 Oppsummering**

Brandts Ostpolitikk førte i perioden 1969-1972 frem til avtaler med Sovjetunionen, Polen, Tsjekkoslovakia og DDR, samt en etterlengtet avtale om Berlin. Gjennom disse avtaler fungerte Brandt som en primus motor for avspenning i Europa, og realiserte Ostpolitikks *forandring gjennom tilnærming* i praksis. Reaksjonene på Brandts initiativ østover var delte, særlig var spørsmålet om Brandts lojalitet til den vestlige allianse en stadig tilbakevendende faktor. Brandts Ostpolitikk var helt fra begynnelsen av knyttet til USAs sikkerhetsgarantier med basis i den vestlige allianse.

Hovedutfordringen til Brandt var å demonstrere sin lojalitet i praksis og på den måten overkomme skepsisen. Det kunne vanskelig være dissens mellom Vest-Tyskland og USA i de store linjene overfor Sovjetunionen. Den atlantiske tilnærming måtte i all vesentlighet bygges på enighet, og til tross for uenigheter mellom alliansepartnerne, lyktes den vestlige allianse å stå samlet.<sup>168</sup> At den vestlige allianse sto samlet bidro britene sterkt til gjennom sine nære konsultasjoner med både Nixon og Brandt. Gottfried Niedhardt mener at Ostpolitik, kombinert med Kissingers linkage-politikk bidro til å få i havn firemaktsavtalen om Berlin, ettersom de strategiene utfylte hverandre i sin tilnærming til Sovjetunionen. En avtale om Berlin, samt en de facto anerkjennelse av DDR gjorde at forholdene lå til rette for å diskutere nærmere betingelsene for en europeisk sikkerhetskonferanse.

---

168 Brandt 1989, s. 150

## **5 Vesteuropeisk samling**

### **5.0 Innledning**

I dette kapitlet beskriver jeg hvordan de nye lederne i Storbritannia, Vest-Tyskland og Frankrike søkte tettere forbindelser, og innenfor rammen av EPC utviklet en mer koordinert utenrikspolitikk, samt gjorde menneskerettigheter til en del av europeisk politikk. Videre drøfter jeg hvilken betydning dette fikk for utformingen av KSSE-politikken i Vest-Europa. Endelig drøfter jeg hvilken rolle Storbritannia spilte for utviklingen av EPC.

### **5.1 Nye ledere og ny utenrikspolitikk i Vest-Europa**

Til tross tidligere forsøk hadde det ikke lyktes de vesteuropeiske land ved utgangen av 1960-tallet å bli enig om en felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Årsaken til at en felles utenrikspolitikk var viktig, må ses på bakgrunn av at de hver for seg var for små til å øve betydelig innflytelse. Etter hvert som Détenteperioden gikk fra bilaterale til multilaterale forhandlinger, deriblant MBFR og KSSE, var det maktpåliggende for de vesteuropeiske land å få til et tettere utenrikspolitisk samarbeid og påfølgende bli en vektigere stemme i internasjonale fora, særlig gjaldt dette spørsmål som angikk europeisk sikkerhet.

Ved inngangen til 1970-tallet forekom det en slik tilnærming mellom de dominerende vesteuropeiske land, anført av kansler Willy Brandt, som sammen med den franske president Georges Pompidou og den britiske statsminister Edward Heath la grunnlaget for tettere koordinering statene imellom. Et samarbeid mellom de store europeiske landene Storbritannia, Frankrike og Vest-Tyskland var en absolutt forutsetning for at man skulle lykkes med tettere koordinering. Det innebærer ikke at de mindre europeiske landene var eller ble irrelevante, men det var naturlig nok tilnærmingen mellom Frankrike, Vest-Tyskland og Storbritannia som var avgjørende for at større vesteuropeisk innflytelse i utenrikspolitikken kunne oppnås.

Bakgrunnen for denne tilnærmingen skyldes endringer i alle de store europeiske landene. Vest-Tysklands økonomiske vekst påvirket maktbalansen i Vest-Europa. Britenes skifte fra Harold Wilson til europavennlige Edward Heath gjorde det lettere for britene å tre inn i EEC.

Særlig viktig var endringen i Frankrike, hvor Georges Pompidou dreiet Frankrike i retning av europeisk fellesskap, etter at Charles De Gaulle hadde insistert på en nasjonalistisk linje, hvor særlig landets EEC-politikk forandret seg etter at foregående president hadde insistert på å nedlegge veto mot britisk medlemskap. Denne tilnærmingen kan ses i lys av KSSE-spørsmålet som for alvor ble satt på dagsorden samtidig med et tettere vesteuropeisk samarbeid (se kapittel 3). Senere i kapittelet vil jeg forklare hvordan det gryende europeiske samarbeid spilte en avgjørende rolle for utformingen av KSSE. Men først vil jeg forklare årsaken til at Frankrike, Storbritannia og Vest-Tyskland fikk et betydelig tettere samarbeid.

## **5.2 Frankrikes nye tilnærming til Europa**

I april 1969 gikk Charles De Gaulle av som president i Frankrike etter å ha tapt en folkeavstemning om senatsreformer og endringer i det lokale selvstyre. De Gaulle hadde på forhånd varslet at han ville trekke seg om folkeavstemningen gikk i hans disfavør. Resultatet medførte at Georges Pompidou overtok som president. Skiftet i Frankrike var av særlig stor betydning for Storbritannia, ettersom Pompidous utenrikspolitikk var vesentlig forskjellig fra De Gaulle. Pompidou hadde gått til valg på «forandring innenfor kontinuitet», og selv om man kunne se kontinuitet i fransk politikk fra De Gaulle til Pompidou, var det forandring i utenrikspolitikken som var særlig beskrivende.

Pompidou var både mer pragmatisk og europavennlig. Selv om han i tradisjonell fransk stil hadde reservasjoner mot sterk engelsk-amerikansk dominans, så iverksatte han umiddelbart en politikk som tok sikte på å bedre forholdet til USA, blant annet fordi Pompidou fryktet at det raskt voksende Vest-Tyskland skulle bli for dominant. En frykt som samtidig bidro til at Pompidou vurderte britisk medlemskap i EEC som en måte å balansere tysk makt.<sup>169</sup> Frykten for det raskt voksende Vest-Tyskland var en bekymring som Pompidou delte med De Gaulle. Men slutningene de trakk var vesensforskjellige. De Gaulle distanserte seg fra USA og EEC, og samtidig som han holdt britene utenfor, ønsket han i 1968 å undersøke mulighetene for et tettere samarbeid med Storbritannia på utsiden av organisasjonen.<sup>170</sup> Den britiske statsminister Harold Wilson mistenkte De Gaulle for å ville utnytte britisk-fransk samarbeid, og hans

---

169 Möckli 2009: Se kapittelet *New leaders and the relaunch of Europe*.

170 Möckli 2009, s. 24-25

oppfatning av De Gaulle var gjennomgående preget av mistillit. Følgelig ble det ikke et fransk-britisk samarbeid på utsiden av EEC.

Pompidous reaksjon på Vest-Tysklands fremvekst var motsatt av De Gaulles. Han søkte et tettere samarbeid med USA og anså et mer balansert EEC som svar på økende vesttysk makt. Men det var langt fra sikkert at han uten videre ville godta et britisk medlemskap i EEC. Det hadde sine fordeler sett fra Paris, men et Storbritannia med anti-franske holdninger og et «special relationship» med USA uroet Pompidou.

Spørsmålet man stilte i Paris var hvorvidt Storbritannia ville ha lojaliteten sin i Europa eller hos USA.

På EEC-toppmøtet i Haag 2. desember 1969 diskuterte de seks daværende medlemmene muligheten for utvidelse. Pompidou var ikke motstander av utvidelse, men insisterte i bilaterale samtaler med Brandt på ikke å sette endelig dato for forhandlinger med nye medlemmer, noe Brandt godtok under visshet om at Vest-Tyskland kunne trenere sluttforhandlingene om felles landbrukspolitikk, som var av vital interesse for Frankrike.<sup>171</sup> For at Pompidou skulle godta utvidelse av EEC og britisk medlemskap, måtte han forsikre seg om at Storbritannia var forankret i Europa og ikke i USA, noe Storbritannia under Harold Wilson i liten grad verken ønsket eller hadde evnet å gjøre - snarere tvert imot.

### **5.3 Storbritannias nye tilnærming med Heath**

Den største bremseklossen for britisk medlemskap gjennom hele 60-tallet var utvilsomt president Charles De Gaulle. Men en supplerende faktor var Harold Wilson selv. Det er liten grunn til å tvile på at Wilson vurderte medlemskap i EEC som formålstjenlig for Storbritannia (se kapittel 2), både av økonomiske og politiske hensyn. Et tydelig trekk ved Harold Wilson var hans antifranske holdninger, som han for øvrig delte med utenriksminister Michael Stewart. Slike holdninger var ikke uvanlige blant den politiske eliten i London, og var særlig markante blant embetsmennene i utenriksdepartementet.<sup>172</sup> Dette preget også regjeringens politikk. Wilson søkte å isolere Frankrike gjennom å nærme seg Vest-Tyskland og de fem

---

171 Möckli 2009

172 *Ibid.*, s. 13-59

andre medlemmene i EEC. Når forespørselen fra De Gaulle i 1968 om muligheten for et nærmere samarbeid utenfor EEC ble presentert for Storbritannia under fortrolige omstendigheter, svarte Stewart med å lekke invitasjonen til de andre EEC-medlemmene og USA, i det som ble kjent som «Soames-affæren» - en sak som bidro til å ydmyke Frankrike, og bidro til ytterligere mistillit mellom britene og franskmennene,<sup>173</sup> og tegner et tydelig bilde av Wilsons «De Gaulle politikk.»

Wilson-regjeringens taktikk var å opprettholde et kontinuerlig press på Frankrike ved stadig å uttrykke ønske om EEC-medlemskap, mens de avventet et presidentskifte i Frankrike. Det kan med styrke hevdes at det var viktig for britenes inntreden i EEC at Wilson kontinuerlig hadde insistert på å holde dette spørsmålet varmt. Ut ifra egne betraktninger skriver utenriksminister Stewart i sine memoarer at ettertiden viste at han handlet riktig med hensyn til å isolere De Gaulle. Historiker Melissa Pine ved Universitetet i Plymouth støtter langt på vei Stewarts beskrivelse. Hun er av den oppfatning at Wilsons europapolitikk bidro til å forsterke fokus på EEC-medlemskap og at Soames-affæren riktigere kan betraktes som storm i et vannglass.<sup>174</sup> Det var utvilsomt viktig for britene å bygge nære allianser med EEC-landene gjennom hele 60-tallet, og til tross for De Gaulles veto, insistere på å holde medlemsspørsmålet varmt. Men det synes som om deres overdrevne antifranske synspunkter var både unødvendige og kontraproduktive. Det er flere observasjoner som styrker den påstanden.

For det første gjorde Vest-Tyskland det klart for Storbritannia at et britisk medlemskap i EEC under enhver omstendighet ville måtte sanksjoneres av Frankrike. For det andre bidro ikke britisk utenrikspolitikk til å påvirke fransk politikk i ønsket retning ettersom Pompidous valgseier kom under løfte om kontinuitet. En siste observasjon som taler mot Wilson-regjeringens taktikk, er at sistnevnte bidro til å gjøre Pompidou og den franske politiske eliten mer varsomme overfor britiske motiver. Pompidou var riktignok opptatt av Vest-Tysklands økende vekst, og vurderte britisk inntreden som en mulig balanserende faktor, men ikke for enhver pris. Wilson og Stewarts fremtoning gjorde det vanskeligere å overbevise om at britisk medlemskap virkelig var i Frankrikes interesse.

---

173 *Ibid.*, s. 28-29

174 Pine 2004

### 5.3.1 Storbritannias vei inn i EEC

Det er usikkert hva som hadde skjedd dersom Edward Heath ikke hadde vunnet valget i 1970. Det er ikke umulig at Wilson i en ny periode ville utnyttet mulighetsvinduet som åpnet seg da De Gaulle gikk av som fransk president. Men mye tyder på at Heath hadde bedre forutsetninger for å lykkes med å ta Storbritannia inn i EEC, ettersom han i motsetning til Wilson ikke var preget av antifranske holdninger. Frankrike var for Heath vesentlig, men hensyn til å forstå Europas politiske rolle. Han begynte derfor umiddelbart etter innsettelsen å gjenåpne forholdet til Frankrike ved å tilstrebe gode personlige kontakter med Pompidou, samt endre gjenværende antifranske holdninger i utenriksdepartementet.<sup>175</sup> Pompidous «forandring innenfor kontinuitet» gav Storbritannia en reell mulighet til å bli medlem av EEC, men det fordret at Heath maktet å overbevise den franske presidenten om at britiske intensjoner var i samsvar med franske interesser.

Möckli beskriver Heaths utenrikspolitikk som revolusjonerende,<sup>176</sup> en etter min mening treffende karakteristik. Heath var den første (og muligens eneste) britiske statsminister etter 2. verdenskrig som valgte Europa fremfor USA som hovedfokusområde. En forbløffet Nixon fikk sommeren 1970 høre at Heath ikke lenger ønsket å snakke om et spesifikt «special relationship.»<sup>177</sup> Dette fordi Heath var klar over at Frankrike nærer en frykt for Storbritannia som trojansk hest på vegne av USA i EEC, og at bevisbyrden for at så ikke var tilfelle hvilte på ham selv.<sup>178</sup> En annen årsak til nyorienteringen var at Heath mente at USAs betydning for britisk sikkerhet med tiden ville reduseres, og at det derfor var naturlig at europeisk konsultasjon fikk høyere prioritet enn britisk-amerikanske konsultasjoner.<sup>179</sup> Heath var både grunnleggende proeuropeisk og frankofil, noe han selv vektlegger i sin biografi, hvor interesse for fransk litteratur fremstår som et særtrekk ved den tidligere britiske statsminister.<sup>180</sup> Videre beskriver Heath hvor viktig det var for ham å tilstrebe et godt forhold

---

175 Möckli 2009, s. 48. Et annet forhold som talte til fordel for Heath var at en god del av de som jobbet i FCO var pro-europeiske, siden mange av de tidligere anti-europeiske byråkratene fra tidlig 60-tallet var i ferd med å pensjonere seg.

176 *Ibid.*, s. 47. Möckli støtter seg til Henry Kissingers beskrivelse av Heaths utenrikspolitikk. Gjengitt i hans bok "Whitehouse years (1979)".

177 Heath 1998, s. 472

178 Möckli 2009, s. 47

179 *Ibid.*, s. 47

180 *Ibid.*, s. 48-49

til den franske presidenten personlig.<sup>181</sup> Pompidou var ikke avvisende til britisk medlemskap slik hans forgjenger, men skepsisen mot britiske motiver var synlige i Paris også etter at Heath hadde overtatt. Frankrike hadde under EEC-toppmøtet i Haag i 1969 gått med på en formulering som prinsipielt åpnet for flere medlemmer, men ville ikke forplikte seg til en sluttdato for samtaler med kandidatlandene, deriblant Storbritannia.

Etter omfattende diplomatiske bestrebelser lyktes det Heath i mai 1971 å overbevise Pompidou om at britene var oppriktige i sin søken etter å styrke Europa. Heath gav forsikringer om at britene ville akseptere alle vitale interesser for Frankrike, og gav forsikringer om at Storbritannia ikke ville spille «en balanserende rolle» mellom USA og Europa. I tillegg støttet han fullt ut Pompidous visjon om nasjonalstatenes Europa, basert på tett konsultasjon i motsetning til føderalisme. Da han i tillegg lovet at britene ville delta fullt ut i EMU,<sup>182</sup> samt at fransk språk skulle respekteres i Brussel, kunne Pompidou sammen med Heath på pressekonferanse 21. mai 1971 erklære at «Frankrike og Storbritannia var forent i felles visjon for Europa.»<sup>183</sup> Heath fikk påfølgende støtte i parlamentet under den såkalte «great debate»<sup>184</sup> i oktober 1971, hvorpå han undertegnet medlemskapsavtalen 22. januar 1972 i Brussel.

Nøkkelen til britisk medlemskap kan i stor grad forklares gjennom Heath selv, som lyktes med å overbevise Paris om at den britiske europavisjon var til å stole på. Det er ikke utenkelig at Frankrike i alle tilfelle måtte ha godtatt britisk medlemskap også dersom Harold Wilson hadde vunnet valget i 1970. Men sistnevnte ville utvilsomt hatt betydelig vanskeligere for å overbevise Paris om at britene var genuint forpliktete til det politiske Europa, hvilket Heath utvilsomt lyktes med.<sup>185</sup>

---

181 Heath 1998, s. 365

182 Riktignok evnet ikke britene å være en del av EMU mer enn noen uker.

183 Möckli 2009, s. 51-52. Det endelige tekniske gjennombruddet i utvidelsesforhandlingene skjedde noen uker etter maimøte i Paris, men det var møte 19-21 mai som virkelig overbeviste Pompidou, og således det politiske gjennombruddet.

184 Heath 1998, s. 434

185 Möckli 2009, s. 52



## **5.4 Vest-Tysklands tilnærming**

Som beskrevet i kapittel 4 var Brandt opptatt av å forankre sin Ostpolitikk innad i den vestlige allianse, hvor initiativene østover ble tatt i full forståelse med sine NATO-partnere. Vellykket Ostpolitikk ble av et samlet NATO fastslått som krav for å innlede MPT.<sup>186</sup> For Brandt var det essensielt at KSSE etterfulgte Ostpolitikk, slik at KSSE ikke endte opp med å forhandle multilateralt om det som de facto var bilaterale spørsmål som angikk Vest-Tyskland. Samtidig ønsket Brandt å utvide Ostpolitikk fra en bilateral til en multilateral ramme ettersom spørsmålene om sikkerhet i Europa var en del av de vitale interessene. Av den grunn hadde det vesttyske utenriksdepartementet allerede i 1970 påbegynt arbeidet med å utvikle posisjoner til KSSE. Brandt ønsket et sterkt felles europeisk fokus på KSSE og ønsket derfor et tettere samarbeid med et Storbritannia på innsiden av EEC og revitalisert Frankrike uten De Gaulle.

## **5.5 EPC**

På Haag-toppmøtet i slutten av 1969 ble det samtidig med at de eksisterende EEC-landene åpnet for utvidelse, også vedtatt å undersøke mulighetene for en bedre koordinert utenrikspolitikk gjennom institusjonen European Political Cooperation (EPC) - forutsatt at det lyktes å komme frem til enighet. Oppdraget ble formulert på følgende måte:

To study the best way of achieving progress in the matter of political unification, within the context of enlargement.<sup>187</sup>

Studien skulle ledes av belgieren Étienne Davignon.

Beslutningen om å innlede en studie om hvordan EEC kunne samordne utenrikspolitikken var ikke ny, men i motsetning til tidligere utredninger (som Pleven- og Fouchetplanen) var forhåpningene og ambisjonsnivået betydelig senket, ettersom det i første omgang kun dreide seg om en studiegruppe som skulle se nærmere på mulighetene for tettere koordinering.<sup>188</sup> Referansen fra Haag-møtets kommuniqué, om at studien skulle utføres innenfor rammen av

---

186 Möckli 2009, s. 58

187 Kommuniké fra EECs Haagtoppmøte 2. desember 1969. Artikkel 15.

188 Möckli 2009, s. 39-40

utvidelse, ble umiddelbart gjenstand for stor debatt, da britene anså det imperativt å bli inkludert, og mente videre at det var slik ordlyden måtte tolkes. Frankrike avviste dette og fastholdt at ordlyden måtte tolkes som at studien tok i betraktning at ethvert forslag måtte kunne tilpasses et større EEC.<sup>189</sup> Frankrike var redd for at en inkludering av Storbritannia ville medføre at landet nedprioriterte EEC, da britene kunne tenkes å si seg fornøyde med å øve innflytelse på utenrikspolitikken uten å være en del av helheten (deriblant felles landbrukspolitikk). Britene, på sin side, var redde for å miste innflytelse, og forsøkte etter beste evne å bli formelt inkludert. Men av hensyn til EEC-søknaden, og en tydelig beskjed fra resten av EEC om at dette ikke var tidspunktet for å «skape problemer», gav britene sommeren 1970 opp å bli en formell del av studien. Britene håpet (og regnet delvis med) at reell harmonisering ikke ville finne sted før en eventuell utvidelse.<sup>190</sup>

Så vel Frankrike som Vest-Tyskland la seg på en minimalistisk linje, hvor forsiktighet med hensyn til omfang, mål og midler ble anført som essensielle, noe også sluttresultatet av Davignon-rapporten illustrer: Beskjedne ambisjoner og ingen bindende forpliktelser. Man skulle gjennom EPC forsøke å samordne sin nasjonale utenrikspolitikk der det var ønskelig og mulig. Vest-Tyskland var opptatt med Ostpolitikk, og anså seg ikke tjent med å legge mye vekt på å få til en institusjon som innebar en forpliktende og omfattende utenrikspolitisk koordinering. Det er vanskeligere å se motivene bak den franske posisjonen. Det er godt mulig at ønsket om å få i stand EPC reflekterte et ønske om å balansere EEC-utvidelsen med en mekanisme (EPC) som kunne styrke fransk lederskap i en mer koordinert europeisk utenrikspolitikk. Men som Möckli skriver, er forhandlingsposisjonen til franskmennene defensiv, usikker og preget av forvirring.<sup>191</sup>

Resultatet innebar at de vesteuropeiske landene for første gang maktet å etablere en institusjon for koordinering av utenrikspolitikk, om enn lite forpliktende. Nettopp på grunn av dens karakter som lite forpliktende ville dens suksess avhenge av landenes evne og vilje til å koordinere og la seg bli koordinert. Med britenes inntog, fikk EPC utvilsomt økt tyngde, samtidig som et trilateralt lederskap utkrystalliserte seg i Europa med Heath, Pompidou og

---

189 *Ibid.*

190 *Ibid.*, s. 40

191 *Ibid.*, s. 46

Brandt - et trekløver som skulle vise seg å bidra avgjørende til utviklingen av europeisk sikkerhet generelt og KSSE spesielt.

## **5.6 EPCs tilnærming til KSSE**

EEC hadde i svært liten grad spilt noen aktiv rolle i diskusjonen mellom øst og vest. Med et felles organ for utenrikspolitisk koordinering, EPC, skulle tyngdepunktet i diskusjonen omkring KSSE forandre seg i retning av EPC. For å realisere dette, var det avgjørende at de ulike landenes posisjoner kunne samordnes, og allerede fra starten var KSSE satt som hovedfokusområde.

Brandt var opptatt av at KSSE ikke skulle få en funksjon som en fredsavtale om Tyskland, og vektla således betydningen av at KSSE bare var mulig som fortsettelse av Ostpolitikk.<sup>192</sup> Det medførte at Vest-Tyskland krevde at landets forhold til Sovjetunionen, Polen og DDR ble avklart forut for en sikkerhetskonferanse. Hovedårsaken til at Brandt støttet KSSE var fordi det styrket avspenningsatmosfæren og gjorde det lettere for ham å forfølge Ostpolitikk. Vest-Tysklands modus vivendi innebar således en internasjonalisering av Ostpolitikk i form av en sikkerhetskonferanse. Derfor hadde Brandt allerede fra tidlig 1970, instruert utenriksdepartementet til å forberede seg på KSSE, med den hensikt å følge opp bilaterale forhandlinger østover med all-europeiske forhandlinger.<sup>193</sup>

Pompidou var grunnleggende positiv til KSSE av to grunner. For det første fordi Frankrike ønsket å fremstå som pionerer innen Détente, gjennom å fortsette kontakten med Sovjetunionen. For det andre var den franske regjering overbevist om at KSSE på sikt ville svekke supermaktens grep over de østeuropeiske satellittstatene. En siste fordel med KSSE sett fra Paris, var muligheten for Vesten til å plante et «frihetsvirus» i Sovjetunionen.<sup>194</sup>

Edward Heath anså ikke KSSE som veldig relevant for britiske nasjonale interesser, og var mer negativ enn positiv. Sett fra London var en europeisk sikkerhetskonferanse uunngåelig heller enn ønskelig. I London hersket det en dyp mistro til Sovjetunionens intensjoner og mål med KSSE. Man vurderte det slik at Vest-Europa hadde fint lite å vinne på å gjennomføre

---

192 *Ibid.*, s. 61

193 Bange 2008, s. 23-35

194 Möckli 2009, s. 60

KSSE, og desto mer å tape, i form av en propagandaseier med påfølgende legitimitet for russisk dominans i Europa.<sup>195</sup> Britene sto således nærmere det amerikanske standpunktet om avvisning av KSSE, men som nye medlemmer av EEC og EPC, måtte britene finne effektive måter å koordinere sine utenrikspolitiske posisjoner på i tett samarbeid med Frankrike og Vest-Tyskland. Første oppgave skulle bli forberedende forhandlinger (MPT) forut for KSSE i 1972.

### 5.6.1 EPC og menneskerettigheter

Som drøftet i kapittel 3 var det ulike synspunkter hos USA og Vest-Europa når det gjaldt betydningen av menneskerettigheter. USA var mer tilbakeholden enn sine europeiske allierte i disse spørsmål. I Davignon-rapporten, som ble fremlagt i oktober 1970, ble menneskerettigheter trukket frem som en fellesnevner og som et utgangspunkt for videre vesteuropeisk utenrikspolitikk. I rapporten står det:

Europe must prepare itself to carry out the responsibilities which, because of its greater cohesion and its growing role, it has the duty and necessity to assume in the world. The leaders of the Six pledged to work together in building a foreign policy for Europe that corresponds to its tradition and its mission. This mission included a furthering of détente across the continent and a redoubled emphasis on civilizational values: United Europe must be founded on a common patrimony of respect for liberty and human rights.<sup>196</sup>

EPC fikk et eksplisitt mandat ved fødselen for å heve menneskerettighetsfanen. Det var gjennom dette mandatet at de europeiske landene gjorde menneskerettigheter (senere kurv 3) til sin hovedsak under KSSE.

Det er hovedsakelig to grunner til at menneskerettigheter ble gjort til en fanesak. For det første er det liten grunn til å tvile på at menneskerettighetstilnærmingen reflekterte hva opinionen i Europa mente om saken. For det andre var politikerne og diplomatiet innad i EPC genuint opptatt av menneskerettigheter, og forsterket hverandre i troen på at dette var en felles

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> Suri 2008

humanistisk verdi som var en del av den europeiske identitet. Videre var menneskerettigheter et konkret virkemiddel for å skape forandring i det kommunistiske øst og på den måten overvinne delingen av Europa.

## 5.6.2 EPC tar over for NATO

NATOs politiske svar på Détente var Harmelrapporten (se kapittel 2), som gav et større politisk mandat til alliansen, hvorpå de påfølgende NATO-toppmøter diskuterte en europeisk sikkerhetskonferanse. Men NATO hadde nektet å forplikte seg til noen dato for MPT så sent som ved utgangen av 1971. Først på NATOs Bonn-toppmøte i mai 1972 gav NATO sin formelle tilslutning til å innlede MPT i løpet av året, og, forutsatt at denne gav resultater, påbegynne KSSE. Men det var EPC, heller enn NATO, som skulle vise seg å bli det viktigste organet for Vest-Europa i sine forberedelser til MPT.

Forklaringene til at dette ble tilfelle er flere. Den viktigste drivkraften kom fra Frankrike, som var motstander av blokktenkningen (NATO kontra WP).<sup>197</sup> En tilleggsfaktor for at Pompidou foretrakk EPC, var at Frankrike mistet mye innflytelse etter at De Gaulle trakk Frankrike ut av NATOs militære samarbeid. Videre manglet NATO en koherent strategi. Det var store problemer med samordning innad i alliansen, mye på grunn av manglende amerikansk lederskap. Henry Kissinger var mest opptatt av USAs bilaterale forhold til Sovjetunionen og mindre opptatt av KSSE, noe som igjen førte til en europeisk engstelse for å bli overkjørt - en engstelse som forsterket seg etter at USA, uten å involvere sine allierte, ble enig med Sovjetunionen om å skille MBFR fra KSSE.<sup>198</sup> Kissingers nedvurdering av KSSE bidro til at EPC tok over ledelsen fra NATO som samordningsorgan, blant annet fordi Vest-Europa ønsket et eget forum for ikke å bli overkjørt.

En forutsetning for at EPC skulle lykkes var vilje til felles posisjoner blant de europeiske statene. EPCs minimalistiske karakter, i betydning forumets evne til å utvise strukturell eller institusjonell kraft, var begrenset; Organet var avhengig av at de ulike landene viste vilje til å kompromisse. Det var ikke bare enighet innad i EPC mellom 1970-72 om hvilke tema som var viktig med hensyn til KSSE. Blant uenighetene som eksisterte var spørsmålet om hvor

---

<sup>197</sup> Möckli 2009, s. 60-61

<sup>198</sup> *Ibid.*, s. 62

tidlig KSSE kunne innledes. Frankrike var tilhenger av tidlig start, mens Vest-Tyskland ønsket at KSSE skulle etterfølge Ostpolitik, og videre mente at EPC kun skulle drøfte EEC relevante tema. Belgia ønsket at EPC skulle drøfte alle temaer, hvorpå Frankrike foreslo et kompromiss som innebar at EPC skulle behandle EEC-relevante temaer i tillegg til tema som kunne tenkes å gi merverdi for EPC.<sup>199</sup> Dette var posisjoner som ikke var uoverkommelige, men som måtte tilstrekkelig koordineres.

Allerede i mai 1971 ble første rapport om KSSE fremlagt for EPC, hvilket la grunnlaget for at påfølgende rapport i november 1971 kunne identifisere mål og prinsipper, prosessmessige aspekter og agenda for KSSE. I tillegg til å drøfte økonomisk samarbeid mellom øst og vest. En viktig faktor for EPCs suksess, var grundigheten i arbeidet hvor ulike ad-hoc grupper ble dannet for å komme med innspill til forberedelsene.<sup>200</sup>

### 5.6.3 Storbritannias påvirkning på EPC

Et år etter den første EPC-rapporten og samtidig med NATOs aksept for MPT-forhandlinger på Bonn-toppmøte i 1972, fikk Storbritannia (som fikk møterett i EPC jan 1972) i oppgave å utarbeide et utkast for en felles posisjon for EPC vedrørende MPT-forhandlingene. FCO foretok de påfølgende månedene en svært inngående analyse av posisjonene i henholdsvis EPC og NATO, hvor de klargjorde hva uenighetene faktisk besto i og hvordan disse best kunne løses. Deretter fulgte konkrete forslag til felles standpunkter fra EPC om strategiske retningslinjer for hvordan MPT skulle gjennomføres.<sup>201</sup> Det er veldig tydelig at britene oppfattet EPC som nyttigere («business-like» for å bruke FCOs eget begrep) enn NATO når det gjaldt substansielle diskusjoner om hvordan britiske alliansepartnere skulle forholde seg til MPT. Dette fordi EPC hadde større fokus på toppsjiktet i de ulike regjeringer enn NATO med hensyn til å koordinere felles posisjoner.<sup>202</sup>

Hovedlinjene i EPCs politikk ble utarbeidet før britene ble formelt inkludert, men britene aksepterte uten problemer alle posisjoner som var arbeidet frem av organet. Britenes inntog må likevel karakteriseres som avgjørende for EPCs innflytelse, ettersom britene ga nødvendig

---

199 *Ibid.*, s. 64

200 *Ibid.*, s. 65

201 FCO 41/1054. 9.oktober 1972. Alec Douglas-Home i et notat til den britiske NATO-delegasjonen.

202 Möckli 2009, s. 67-68

vekt i NATO-forhandlingene. På grunn av britenes tyngde kunne EPC 16. november 1972 presentere en felles posisjon under NATO-toppmøtet og på den måten forme diskusjonsgrunnlaget for posisjoner i NATO. Gjennom å legge premissene for den vestlige allianses tilnærming til MPT demonstrerte EPC at de kunne øve betydelig innflytelse på KSSE-prosessen.<sup>203</sup> Vest-Europas enhetlig fremtoning bidro til at USA var komfortabel med å overlate til EPC å fungere som Vestens frontkjempere under MPT-forhandlingene.

## **5.7 Oppsummering**

Betydningen av et tettere samarbeid mellom Frankrike, Storbritannia og Vest-Tyskland kan knapt overdrives med hensyn til sterkere vesteuropeisk innflytelse på utenrikspolitikken. En forutsetning for at så kunne skje var at Storbritannia og Frankrike kom til enighet om premissene for britisk medlemskap i EEC. Denne muligheten oppsto da Charles De Gaulle gikk av i 1969 og ble erstattet av George Pompidou. Harold Wilsons tydelige antifranske linje hadde ikke gjort det noe lettere for Storbritannia, men europavennlige Edward Heath maktet å overbevise Paris om Storbritannia og Frankrike hørte sammen i et felles Europa. Samtidig med utvidelsen ble det gjort et nytt forsøk på å etablere en felles utenrikspolitikk gjennom EPC, et forum som oppsto på grunn av at KSSE dominerte den europeiske offentlighet, og var et svar på hvordan de europeiske landene sammen kunne påvirke prosessen.

EPC gjorde KSSE til sin hovedprioritet fra starten med omfattende forberedelser, hvor viljen til å utvikle en tettere koordinering i utenrikspolitikken dominerte. Dette bidro til at EPC overtok for NATO som den viktigste premissleverandøren for vestlig samordning. I selve mandatet til EPC var menneskerettigheter slått fast som et felles verdigrunnlag, noe som gjorde at denne dimensjonen fikk en viktig plass i forberedelsene til KSSE. Storbritannias betydning for EPC var særlig viktig i NATO. Med britene på plass ble det betydeligere lettere for EPC å sette agendaen i NATO, og det var FCO som fikk oppgavene med å studere hvorledes EPC og NATO kunne samordne sine posisjoner. Det samarbeid som oppsto mellom Brandt, Pompidou og Heath bidro avgjørende til å forme den vestlige allianses posisjoner inn mot KSSE og representerte startskuddet for den påfølgende sterke innflytelse som de europeiske land skulle utøve på denne prosessen.

---

203 *Ibid.*

## 6 MPT-forhandlingene

### 6.0 Innledning

I dette kapitlet beskriver jeg de ulike aktørers målsetninger og taktikk under MPT-forhandlingene, samt redegjør for gangen i forhandlingene. Jeg legger særlig vekt på EPCs målsetninger og resultater, hvorpå jeg drøfter hvorfor de lykkes i sin tilnærming. Endelig drøfter jeg hvilken rolle britene spiller som del av EPC.

### 6.1 Målsetninger og taktikk

I det klassiske verket *Kunsten å krige (The Art of War)*<sup>204</sup> hevdes det at ethvert slag i realiteten er avgjort før det er utkjempet. Denne læresetningen er gyldig utover sitt virkefelt og i høyeste grad på det politiske. Betydningen av taktiske tilnærminger og grundige forberedelser står i særdeleshet som en av lærdommene fra KSSE-prosessen. Forut for enhver internasjonal konferanse er det 4 forhold som må være avklart.

1. Hvem er deltakerne?
2. Hvor skal konferansen avholdes?
3. Når skal konferansen avholdes?
4. Hva skal diskuteres.?

Forut for internasjonale konferanser har det blitt viktigere å gjennomføre «forhandlinger om hva som skal forhandles om». Det vil si agenda og prosedyrer for gjennomføringen, hvilket var bakgrunnen for MPT-forhandlingene. Under disse forhandlingene skulle man møtes for å undersøke mulighetene for å avholde KSSE. I forkant ble det naturligvis arbeidet med egne posisjoner, målsetninger og taktikk. For noen land var denne prosessen godt i gang, og særlig gjaldt det EPC-landene, hvis resultater jeg skal drøfte i løpet av kapitlet.

---

204 Tillegges Sunzi.



### 6.1.1 Britenes målsetninger og taktikk

For britene var ikke KSSE et spørsmål om vitale nasjonale interesser. For britene var det å bidra til vestlig enhet den definitivt viktigste oppgaven i forkant av forhandlingene. Som en del av forberedelsene ble det i 1972 opprettet to avdelinger innen FCO, Western Organisations Department (WOD) og East European and Soviet Department (EESD), som skulle håndtere spørsmål knyttet til KSSE, samt fungere som kompetanseorgan for analyser knyttet til gjennomføringen. Sjefen for WOD, Crispin Tickell, utarbeidet i februar 1972 en meget detaljert beskrivelse av utsiktene for KSSE og formulerer essensen av det som var FCO sine vurderinger og målsetninger i forkant.<sup>205</sup> Det avgjørende, sett fra London, var å samle den vestlige allianse (EPC og NATO) om klare strategiske målsetninger og en koherent taktikk for å gjennomføre konferansen. Britenes forståelse av egen rolle beskrev Tickell slik:

In this situation the need and opportunity for Britain to play an active role is perhaps greater than in the past. We could afford to be relaxed about the question of timing. But it is an important British national interest that the Alliance should have a clear strategy for the Conference, and adopt procedures and tactics which will minimise the disadvantages to the west of a Conference, and maximise its advantages.<sup>206</sup>

For Storbritannia var menneskerettighetsspørsmålet viktig, da det var et område hvor konkrete tiltak kunne effektueres gjennom KSSE. Spørsmålet om menneskerettigheter ble fra starten ansett å være et viktig nok spørsmål til å forsvare et brudd i forhandlingene, og etter FCOs mening den virkelig prøven på hvor alvorlig Sovjetunionen ville være med sin avspenningspolitikk. Med hensyn til taktikk la FCO betydelig vekt på at Storbritannia ikke måtte fremstå som obstruksjonister, samtidig som britene måtte insistere på at den vestlige allianse holdt sammen og ikke lot seg presse av tidshensyn. FCO vurderte det slik at tiden fungerte mot Sovjetunionen.<sup>207</sup> I forkant av MPT-forhandlingene var britene opptatt av at man ikke skulle innlede KSSE før man i tilstrekkelig grad hadde avklart hvilke mandater KSSE-

---

205 DBPO 1997: Notat 2. Skrevet av sjef for WOD, Crispin Tickell til undersekretær Charles Wiggin februar 1972.

206 *Ibid.*

207 *Ibid.*, notat 1,2 og 3

forhandlingene skulle gå ut fra. Samtidig insisterte britene på at vellykkede MPT-forhandlinger var en betingelse for KSSE.

### 6.1.2 USAs målsetninger og taktikk

Mens Storbritannia var skeptisk til KSSE, var USA lenge avvisende til konferansen. Kissinger var først og fremst opptatt av USAs bilaterale forhold til Sovjetunionen og at KSSE ikke skulle ødelegge for dette. Det er interessant å se hvordan de fleste historikere og aktører beskriver Kissingers beteende i anledning KSSE-prosessen, og hvordan han selv beskriver sin rolle. Det kan virke som om Kissingers engasjement for prosessen har fått en renessanse i biografiform, de fleste samtidige betraktninger av Kissinger holdning til KSSE oppfattet den som negativ. Rådgiver ved den britiske ambassaden, R.A.Butler, forfattet i notat til FCO våren 1972 at Kissinger ikke oppfattet KSSE «som en seriøs affære».<sup>208</sup>

Amerikanerne ønsket å gjennomføre en rask konferanse som hadde minimal betydning, for så å fortsette å utvikle sitt bilaterale forhold til Sovjetunionen. Amerikanerne involverte seg mer i KSSE etter hvert (se kapittel 7) som forhandlingene vedvarte og særlig når det involverte forholdet mellom supermaktene. Men det overordnede perspektivet for Kissinger var at konferansen skulle gjøre minst mulig skade for bilaterale Détenteforhandlinger mellom USA og Sovjetunionen. Med hensyn til MPT-forhandlingene ønsket USA en utforskende og forberedende del, hvorpå selve sluttproduktet skulle ende opp som lite annet enn en rask «rubber-stamp».<sup>209</sup>

### 6.1.3 Sovjetunionens målsetninger og taktikk

Sovjetunionen var under hele etterkrigstiden primus motor for etablering av en sikkerhetskonferanse, hovedsakelig for å legitimere landets innflytelse i Øst-Europa ved en politisk anerkjennelse av status quo. Samtidig hadde landet mer dynamiske mål som innebar å svekke amerikansk innflytelse i Vest-Europa gjennom et alleuropeisk sikkerhetsorgan.<sup>210</sup>

---

208 DBPO 1997: notat 6

209 Möckli 2009: kapittel 2

210 Möckli 2009, s. 113

Sovjetunionen hadde klare defensive interesser de skulle ivareta. Et av de viktigste var å forsvare det grunnleggende prinsipp fra Westfalentraktaten hvor suverenitetsprinsippet fastslo at interne forhold var å regne for et indre anliggende. Sovjetunionen ønsket ikke å innvilge innrømmelser som kunne true det kommunistiske system, og ønsket at KSSE skulle gjennomføres som en kort deklarasjon konferanse hvor noen grunnleggende prinsipper ble slått fast. Landet ønsket ikke noen utfyllende substans, men heller en seremoniell avslutning som ville gi Sovjetunionen den legitimitet de søkte. John J. Maresca (del av USAs forhandlingsteam under Helsinki-prosessen og forfatter av boken *To Helsinki*) viser til tydelige observasjoner som styrker teorien om at Sovjetunionen opererte under en tidsfrist, selv om de ved gjentatte anledninger ønsket å fremstå med god tid.<sup>211</sup>

## **6.2 EPCs målsetninger og taktikk**

Frankrike, Storbritannia og Vest-Tysklands vilje til samordning fant sted gjennom EPC. Disse landene, sammen med sine seks partnere, var dem som hadde forberedt seg best. EPC konsentrerte seg i hovedsak langs to overordnede akser. Den ene gjaldt modell for gjennomføring av KSSE, den andre gikk langs hvilke spørsmål som skulle diskuteres i løpet av konferansen. For EPC var de taktiske hensyn - måten forhandlingene ble gjennomført på - av vesentlig betydning, både i spørsmål om konferansmodell og hvilke mandater som skulle gis med hensyn til å diskutere substans. På disse områdene gjorde EPC-landene grundig forarbeid hvor betydningen av felles front ble understreket.

### **6.2.1 EPCs målsetning med konferansmodell**

Det kanskje viktigste punktet for EPC var selve modellen for gjennomføring av KSSE, hvilket innebar MPT, etterfulgt av en tre-etappers formell konferanse (KSSE), som skulle innledes og avsluttes på toppnivå. Hovedarbeidet skulle gjennomføres i en mellommetappe hvor eksperter og diplomater ble satt i kommisjoner og underkommisjoner, og gjennom grundige alleuropeiske diskusjoner skulle frembringe et konkret resultat som kunne godkjenne resultatet av konferansen.<sup>212</sup>

---

211 Maresca 1987, s. 55

212 *Ibid.*, s. 66

Videre var synet på prosedyren og dybden av konferansen et viktig poeng. EPC insisterte på at KSSE ikke skulle innledes uten at MPT klart definerte hva og hvilke spørsmål som skulle forhandles om på selve KSSE. Dette punkter innebar at godkjenning for å gå videre til KSSE var avhengig av hvorvidt Sovjetunionen under MPT godtok kravene om substansielle forhandlinger, agenda og arbeidsmetode. Deriblant kravet om at kommisjoner og sub-kommisjoner fikk et klart mandat om hvilke saksforhold («terms of reference») man skulle forhandle om i selve KSSE.<sup>213</sup> Fordringen om at KSSE skulle knyttes til vellykkede forhandlinger i MPT var særlig viktig for Storbritannia, som mente at en vellykket MPT var nøkkelen til å oppnå konkrete resultater i KSSE.<sup>214</sup>

## 6.2.2 EPCs målsetninger med hensyn til substans

Det var særlig problemstillinger knyttet til økonomiske spørsmål og friere bevegelse over landegrensene som EPC særlig beskjeftiget seg med. Spørsmål om militær sikkerhet og tillitsskapende mekanismer ble overlatt til NATO. Under EPCs forberedelser ble ambisjonene vedrørende økonomisk samarbeid redusert. Et vesttysk forslag om å komme øst i møte gjennom økonomiske innrømmelser i bytte mot politiske vedgåelser ble avvist.<sup>215</sup> EPC åpnet for å bidra med økonomiske incitament overfor øst, men ville på forhånd ikke forplikte seg til noe konkret, og disse måtte tas stilling til i en konkret forhandlingsituasjon.

Det mest utfordrende tema for EPC var spørsmålet om friere bevegelse av personer, ideer og kultur, hvilket stakk i kjernen på hvilken status menneskerettigheter skulle ha som del av europeisk sikkerhet. For de europeiske landene var dette spørsmålet særdeles sentralt, og avgjørende for at en avtale kunne aksepteres. Videre var det viktig for EPC at en endelig ordlyd åpnet for konkrete tiltak, som gikk utover noen få luftige prinsipper. EPC var inneforstått med at dette var et punkt Sovjetunionen ville ha store motforestillinger mot å akseptere og ville derfor trå varsomt frem. Blant annet ved å formulere agendaen minst mulig provoserende. Spørsmålet om menneskerettigheter ble derfor foreslått diskutert under ordlyden «Kontakt mellom mennesker, økt kulturell og utdanningssamarbeid og bredere utveksling av informasjon.» Videre ønsket EPC parallelle samtaler om alle temaer, hvor man

---

213 *Ibid.*

214 DBPO 1997: se innledning

215 Möckli 2009, s. 67

ikke startet med de mest sensitive spørsmål, men heller foretok en etappevis fremskridning hvor menneskerettighetsspørsmålet etter hvert ble adressert. Det var maktpåliggende for EPC at alle prinsipper man kom til enighet om, skulle likebehandles i status, og ingen prinsipper skulle innvilges en form for superstatus.<sup>216</sup>

### **6.3 Ulike synspunkter mellom USA og EPC**

EPCs nøye forberedelser, samt USAs avventende holdning, bidro til at det var de europeiske landene som satte agendaen for hvilke prioriteringer, målsetninger og taktikk den vestlige allianse skulle fremføre under MPT. Årsaken til at NATO fikk en mer perifer rolle i forberedelsene til KSSE, skrev seg hovedsakelig fra Nixon og Kissingers manglende interesse. Sistnevntes primære ønske var, som beskrevet overfor, å gjøre konferansen til en minimalistisk affære, bestående av en utforskende og forberedende del, hvorpå selve KSSE skulle ende opp som lite annet enn en «stempel konferanse». Videre ønsket USA at den vestlige allianses strategiske tilnærming skulle innebære fokus på Sovjetunionens lukkede system, med verdensopinionen som tilskuere, fremfor forhandlinger om substans. Hvor EPC hadde foreslått den mer nøytrale betegnelsen om ”kontakt mellom” ønsket USA den mer provoserende formuleringen «Friere bevegelse av mennesker, ideer og informasjon». For EPC var KSSE langt høyere prioritert, grundigere forberedt og med større vilje til å få gjennom sine prioriteringer. Dette fordi EPCs samlede innspill ble brukt som diskusjonsgrunnlag i NATO, hvorpå deres posisjoner ble antatt av alle femten land.

### **6.4 MPT**

#### **6.4.1 Struktur og gjennomføring**

En innledning av MPT var prinsipielt godtatt av både WP og NATO våren 1972, hvor de overordnede temaer som skulle diskuteres var avklart i forkant.<sup>217</sup> Sluttforberedelsene til MPT fant sted i Helsinki i perioden mellom september og november 1972, hvor de ulike lands

---

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> *Ibid.*, se kapittel 3 for den kronologiske hendelsesrekken, med påfølgende drøfting av utviklingen mot enighet om KSSE-forhandlinger

ambassadører, under dekke av teselskap, diskuterte de siste detaljer for oppstarten.<sup>218</sup> Selve åpningen fant sted 22. november 1972 i Dipoli<sup>219</sup> utenfor Helsinki, hvor 34 delegasjoner<sup>220</sup> samlet seg for å diskutere hvorvidt det var grunnlag for gjennomføring av KSSE og i så tilfelle hvordan slike forhandlinger skulle struktureres. På det daværende tidspunkt var det langt fra sikkert at det faktisk kom til å bli noen KSSE-forhandlinger, selv om avspenningsstemningen i Europa ville gjøre det vanskelig for de politiske lederne å trekke seg.

MPT ble ikke en uformell samling mellom ambassadører, som mange hadde forventet, men tok form av en stor konferanse i seg selv, hvor over 200 delegasjonsdeltakere var involvert. Disse fordelte seg i henholdsvis formelle og uformelle grupper som forhandlet om hvilke spørsmål som konkret skulle være gjenstand for diskusjoner i KSSE.

Årsaken til at MPT fikk form som en stor konferanse var omfanget av deltakelsen, samt at både Europa (i mindre grad USA) og Sovjetunionen selv oppfattet at mye sto på spill. Forhandlingene varte fra 22.november 1972 til 8.juni 1973 og besto av fire faser. Første fase inneholdt prosedyremessige diskusjoner. Annen fase besto i å sortere de ulike delegasjoners ønske om hvilke spørsmål som skulle diskuteres, hvorpå forslagene ble inndelt langs fire hovedkategorier, det som fikk navnet kurver («baskets»). I fase tre og fire ble konkrete forhandlinger mellom de deltakende land basert på foreslåtte punkter under fase to gjennomført. Det samlede resultat kom i form av dokumentet *Final Recommendations of the Helsinki Consultations*, ofte referert til som «The Blue Book».<sup>221</sup>

Forslaget ble undertegnet av alle deltakende land, men den endelig godkjenningen måtte, i tråd med Blue Book, vedtas på nytt under første fase av KSSE. I Blue Book foreslås det at KSSE skal gjennomføres som en tre-etappers konferanse, hvor altså første etappe skulle åpnes av utenriksministrene, som samtidig måtte godkjenne Blue Books agenda formelt, etterfulgt av etappe to, hvor scenen ble overtatt av diplomater og eksperter med hovedsete i Genève. En

---

218 Maresca 1987, s. 7

219 Dipoli-forhandlingene er en mye brukt synonym for MPT.

220 Monaco kom med i selve KSSE, slik at det var 35 land som undertegnet selve avtalen.

221 *Ibid.*, s. 110

eventuell siste etappe, basert på konkrete resultater i etappe to, skulle underskrives i et avsluttende seremonielt møte.

Selve forhandlingsspørsmålene, det vil si hvilke prinsipper som skulle være gjenstand for konkrete forhandlinger, ble delt inn i tre kurver (fire kurver med spørsmålet om oppfølging). Selve begrepet «kurv» oppsto under MPT da det var vanskelig å samle ulike relaterte spørsmål under en hovedoverskrift, og for å unngå forutinntatte holdninger med hensyn til viktigheten av spørsmålene, ble det av praktiske grunner foreslått at de ble sortert i ulike kurver. Siden ble det aldri foreslått å endre overskriften.<sup>222</sup> Spørsmålene som relaterte seg til europeisk sikkerhet ble sortert under kurv 1. Spørsmål som relaterte seg til samarbeid om økonomi, vitenskap, teknologi og miljø sorterte under kurv 2, mens kurv 3 dreide seg om menneskerettigheter, det vil si spørsmål om hvilke rettigheter borgere i de ulike landene skulle ha med hensyn til utveksling av informasjon, gjenforening, ekteskap over landegrenser, samt reisemuligheter og arbeidsvilkår for journalister. Kurvens offisielle tittel ble *Samarbeid innen humanitære spørsmål og andre felt (Co-operation in Humanitarian and Other fields)*. For hver kurv ble det foreslått en komité og 11 underkomiteer.<sup>223</sup> Spørsmålet om et permanent organ for oppfølging, kurv 4, ble overlatt til senere forhandlinger under KSSE, som på basis av «fakta på bakken» skulle vurdere hvorvidt en oppfølging skulle inkluderes i avtalen.

## 6.4.2 Forhandlingene

De store overordnede forhandlingsspørsmålene som preget MPT (og senere KSSE) var naturlig nok hvilke prinsipper som skulle danne grunnlaget for hvordan man tilnærmet seg sikkerhet i Europa. Sovjetunionen ønsket seg en kort, seremoniell avtale som gav legitimitet for Sovjetunionens tilstedeværelse i øst og de facto deling av Europa i form av prinsippet om grensers ukrenkelighet. Sovjetunionen var opptatt av å gjennomføre de forberedende forhandlinger hurtigst mulig. Derfor forfulgte landet en konservativ agenda med minst mulig innhold.

For Vest-Europa var situasjonen annerledes. Etter EPCs oppfatning var en konferanse i seg selv ikke nok; man hadde en klar målsetning om hva prosessen skulle føre med seg. Det var

---

<sup>222</sup> Maresca 1987, s. 16

<sup>223</sup> Kurv 1: 2 subkomiteer, kurv 2: 5 subkomiteer og kurv 3: 4 subkomiteer.

EPC som 15. januar 1973 fremla felles forslag om konferansmodell, agenda og struktur for gjennomføring av forhandlingene<sup>224</sup> (såkalte «terms of reference»<sup>225</sup>), altså hva som var relevant å diskutere i forhandlingene med hensyn til saksspørsmålene. Forslaget bar naturligvis preg av det som EPC hadde koordinert seg frem til av felles standpunkter. Initiativet satte agendaen i Dipoli og la grunnlaget for videre forhandlinger.

I dette forslaget fra EPC ble det lagt til grunn at man skulle ha tre ulike kurver hvor man delte opp spørsmålene om sikkerhet, økonomi og menneskerettigheter. Sovjetunionen ønsket opprinnelig å ha spørsmål om økonomi og menneskerettigheter som en samlet del, men aksepterte å separere økonomiske spørsmål fra menneskerettigheter i ulike kurver, med påfølgende mandat for hver kurv som komiteene og underkomiteene skulle ta som utgangspunkt for forhandlinger under KSSE. Sovjetunionen mente EPCs forslag til mandat var for omfattende, men valgte å kjempe for en begrensning av innholdet, heller enn å bekjempe prinsippet om at hver kurv skulle ha et mandat. I spørsmål om komiteer og underkomiteer godtok Sovjetunionen forslaget fra EPC (april 1973). Dette innebar at sensitive, og for EPC avgjørende, spørsmål ble inkludert som en del av hva Sovjetunionen måtte ta stilling til under (og delvis før) KSSE. Dette punktet ble forsterket ettersom EPC fikk gjennomslag for at KSSE skulle gjennomføres nedenfra og opp (induktiv metode). Sovjetunionen hadde dermed ingen formell mulighet til ikke å ta stilling til alle vestlige forslag som måtte komme på KSSE under mandatet som ble gitt i form av Blue Book.

Med hensyn til agendaen for de ulike kurvene så var EPC igjen på offensiven. I Blue Book ble det lagt til grunn ti basisprinsipper<sup>226</sup> - såkalte «basic principles» - som var prinsippene som de europeiske landene skulle legge til grunn i sine relasjoner, og som var overordnede prinsipper for hele KSSE-prosessen og grunnlaget for sikkerhet i Europa. For Vest-Tyskland var spørsmål om grenser ukrenkelighet av essensiell betydning, ettersom tysk gjenforening lå fast som en del av vesttysk utenrikspolitikk, og som vesttyskerne var fast bestemt på å få inn

---

224 Möckli 2009, s. 113

225 Wikipedias artikkel på engelsk gir en god beskrivelse av hva Terms of Reference er. Se <http://tinyurl.com/62xekhh>

226 Fra Blue book: «Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty; refraining from the threat or use of force, inviolability of frontiers, territorial integrity of States, peaceful settlement of disputes, non-intervention in internal affairs, respect for human rights and fundamental freedoms including the freedom of thought, conscience, religion or belief, equal rights and self-determination of peoples, co-operation among States, fulfilment in good faith of obligations under international law».



en åpning for. I hvert fall ville man ikke akseptere en avtale som effektiv stoppet muligheten for et fremtidig gjenforent Tyskland.<sup>227</sup> EPC adopterte uten problemer de vesttyske posisjoner i disse spørsmål og foreslo at prinsippet om grensers ukrenkelighet ble slått sammen med ikke-aggresjonsprinsippet, som impliserte at grenser like fullt kunne forandres gjennom forhandlinger.<sup>228</sup> Sovjetunionen insisterte på å separere disse to prinsipper, hvilket de vestlige land akseptert av to grunner. For det første ville ikke en separering av disse prinsipper slå fast at grenser ikke en gang i fremtiden kunne forandres gjennom fredelig dispuTT - det ble bare ikke sagt eksplisitt. For det andre fikk EPC aksept for to svært viktige prinsipper for dem: Prinsippet om at menneskerettigheter var en del av europeisk sikkerhet. I tillegg ble det eksplisitt slått fast at alle prinsipper var like viktige, og dermed hadde EPC kontret Sovjetunionens forsøk på å gjøre grensers ukrenkelighet til et superprinsipp overordnet noen av de andre prinsippene.<sup>229</sup>

Den største seieren innkasserte EPC i utarbeidelsen av mandatet i tilknytning til kurv 3, som i forholdsvis eksplisitte former fastslår hva menneskerettigheter skulle bety i praksis, og at substansielle forhandlinger i KSSE måtte forholde seg til disse formuleringene.<sup>230</sup> Den til dels meningsløse overskriften («Human Contacts and other fields») reflekterer de utfordringer som var knyttet til å få dette punktet på dagsorden. Sovjetunionen foretrakk statlig kontrollert tilnærming, mens vesten ville ha friere bevegelse mellom grensene (som ble kamuflert bak merkelappen «other fields»). Som mandat for diskusjon i KSSE ble blant annet friere bevegelse og utbredelse av informasjon eksplisitt uttrykt som grunnlag. Det var (og fremdeles er) bemerkelsesverdig at Sovjetunionen gikk med på dette punktet. Det opprinnelige ønsket til Sovjetunionen var en preambel i mandatet som henviste til basisprinsippene om selvråderett og ikke-innblanding. Dette fordi en slik ordlyd ville gi prinsippene om selvråderett og ikke-innblanding forrang overfor menneskerettigheter. EPC ville derimot ha en preambel som henviste til alle prinsipper, slik at det ble slått fast at de var like viktige. EPC maktet dermed å snu debatten om preambler til sin egen fordel ettersom ordlyden som Sovjetunionen aksepterte slo fast at forhandlingene og spørsmålene som komiteer og underkomiteer skulle

---

227 Bange 2008, s. 41

228 Möckli 2009, s. 115

229 Möckli 2009, s. 115

230 *Ibid.*

«styrke forholdet mellom mennesker fra de deltagende land uavhengig av rase, kjønn, språk, religion og uavhengig av politisk, økonomisk eller sosialt system.»<sup>231</sup> EPCs tilnærming i spørsmålet om menneskerettigheter fokuserte på å få mandater som beskrev det ansvar som den deltagende stat hadde for å sikre menneskerettigheter, fremfor å fokusere på individuelle rettigheter som sådan, dette for å unngå unødige provokasjoner.

Spørsmålet om et permanent oppfølgingsorgan, adressert som kurv 4, viste seg å bli mindre kontroversielt enn hva flere vesteuropeere hadde fryktet på forhånd. Sovjetunionen presset ikke på for å få inn spesifikke formuleringer om et oppfølgingsorgan, som sett fra London, kunne brukes til å dominere Europa. Uten store kontroverser ble kurv 4 overlatt til den koordinerende komiteen (som kun var administrativ) for å vurdere, under selve KSSE, hva som skulle foreslås. Kurv 2 ble, i likhet med kurv 4, betydelig mindre kontroversiell enn flere fryktet på forhånd. Dette var mye på grunn av at både Sovjetunionen og EPC investerte mest krefter i kurv 1 og 3, samtidig som kurv 2 i mindre grad berørte noe lands vitale nasjonale interesser. MPT ble avsluttet 8.juni 1973, da en enighet om vilkårene, samt oppskrift for gjennomføring av KSSE, var oppnådd. Dog var det langt fra sikkert at oppskriften vil gi resultater i form av en konkret avtale.

## **6.5 EPCs innflytelse**

De aller fleste observasjoner tyder på at det var EPC som dominerte agendaen under forhandlingene i Dipoli. Det er særlig tre faktorer som beskriver EPCs innflytelse. For det første fikk de fullt gjennomslag for konferansemodellen. For det andre fikk EPC gjennomslag for at menneskerettigheter skulle være en del av diskusjonen under KSSE, i tillegg til at mandatene for arbeidet i komiteene gikk langt i å definere konkret hva menneskerettigheter i KSSE-sammenheng dreide seg om. For det tredje var det nettopp betydningen av konkrete tiltak som EPC særlig var ute etter å få slått fast. Endelig var det veldig viktig for EPC å kontre Sovjetunionens ønske om status quo gjennom prinsippet om grensers ukrenkelighet. EPC anerkjente prinsippet, men fikk inn prinsippet om at ikke-aggresjon skulle ligge til grunn, og at disputter skulle løses fredelig. Begge prinsipper kunne tolkes som en mulighet

---

<sup>231</sup> *Ibid.*

for fredelig endring av grenser. (Dog skulle Vest-Tyskland stå mye hardere på dette prinsippet under KSSE-forhandlingene; se kapittel 7.)

EPC var den dominante aktøren under hele MPT, først ved å prege diskusjonsgrunnlaget i NATO, slik at den vestlige allianse ble tilfredsstillende koordinert, deretter ved å formulere grundig utarbeidede forslag og alltid opptre som en samlet enhet.<sup>232</sup>

Årsaken til at EPC maktet å prege MPT er flere. For det første holdt Nixon-administrasjonen lav profil. USA var mer opptatt av MBFR, hvilket både Frankrike og Storbritannia hadde inntatt en skeptisk holdning til, og fokuserte således mer på KSSE. Videre var det en uro i Europa, basert på USAs problemer i Vietnam og manglende interesse for KSSE, for at USA var i ferd med å bli svakere og mindre opptatt av å garantere for europeisk sikkerhet. Det utløste mer samarbeid i Vest-Europa og i særdeleshet arbeidet med KSSE. Ettersom USA oppfattet KSSE som å være av mindre interesse, hadde de heller ikke noe imot at det var EPC som tok ledelsen, så vel i NATO som i forhandlinger med Sovjetunionen. Det gjorde også at USA ikke sto veldig hardt på sine målsetninger, men endte opp med å støtte EPCs forslag. EPC maktet også å få med seg NNA-landene, som selv hadde interesse i at det ble substansielle diskusjoner under KSSE. Endelig er det viktig å fremheve den konvergensen som fant sted mellom franske, britiske og vesttyske interesser (se kapittel 5), særlig i spørsmål om menneskerettigheter. Denne konvergensen var en forutsetning med hensyn til EPCs innflytelsesrike rolle under MPT.

## **6.6 Britenes rolle**

Britenes holdning til KSSE var preget av betydelig mer skepsis enn deres franske og vesttyske alliansepartnere. Undersekretær i FCO, Charles Wiggin, formulerte hva som sannsynligvis var en gjengs holdning i det diplomatiske miljøet i London, da han i februar 1972 skrev i et notat til Thomas Brimelow at «utviklingen er nok uunngåelig heller enn ønskelig».<sup>233</sup> Oppfatningen i FCO skiftet etter hvert til at en konferanse ikke nødvendigvis ville være i strid med britiske interesser.<sup>234</sup> For britene var det viktigste at ingen i den vestlige allianse brøt rekkene. I

---

232 Möckli 2009: kapittel 3

233 DBPO 1997: notat 3

234 Bange 2008, s. 91

spørsmål om substans la britene seg tett opp til Vest-Tysklands posisjoner. Og som Wiggin oppsummerer i telegrammet til Thomas Brimelow, så burde britene akseptere hva enn Vest-Tyskland aksepterer.<sup>235</sup>

Britene var etter eget utsagn godt fornøyde med utfallet av MPT. Ambassadør for den britiske delegasjonen i Dipoli, Anthony Elliott, uttrykker tydelig at den vestlige allianse har kommet styrket ut og med en klar fordel kontra Sovjetunionen og WP.<sup>236</sup> I et oppsummeringsnotat til Utenriksminister Alec Douglas-Home, uttrykker han stor glede over sammenhengen mellom de britiske målsetningene, koordineringen i EPC og utfallet av MPT.<sup>237</sup> Delegasjonslederen krediterte den detaljerte planleggingen innad i EPC med påfølgende koordinering i NATO som hovedårsak til suksessen. Videre vektla Elliott betydningen av å avvise en datostart for KSSE før reell enighet om gjennomføring var avklart, hvilket bidro til å presse Sovjetunionen, som klart ble oppfattet som under tidspress, samtidig som støtten fra NNA-landene krediteres som viktig.<sup>238</sup>

Anthony Elliott oppfatter at de viktigste betingelsene for at MPT ble vellykket var at USA holdt en lav profil og at vesten maktet å holde seg samlet. Elliott uttaler essensen av synspunktet:

On the whole the West stuck together well, and the fact that they created an impression of harmony rather than of unison contrasted favorably with the rigid discipline of the east. Confusion could have resulted from the evident decision of the US delegation to maintain a low posture with the object of reconciling the two aims of avoiding public confrontations with the Russians and accusation of collusion between the super Powers. But that thrust the main burden of defending Western positions upon the Nine and they passed the first real test of their ability to develop and execute a common policy with the flying colors.<sup>239</sup>

---

235 DBPO 1997: notat 3

236 *Ibid.*, notat 37

237 DBPO 1997: notat 37 og 38

238 *Ibid.*

239 DBPO 1997: se notat 37

I det samme notatet understreker KSSE-ambassadøren at den eneste grunnen til at Sovjetunionen etterkom EPCs krav, var at det var den eneste måten for landet å få i stand KSSE. Videre måtte både Storbritannia og EPC forberede seg på at Sovjetunionen ville ta omkamp på de fleste innrømmelser som de hadde gått med som grunnlag for gjennomføring av KSSE.<sup>240</sup> Elliot selv mente at alt annet enn en viktig rolle for britene i denne konteksten ville være et gigantisk nederlag. Som Elliot selv uttalte: «If Britain is not to act as a major European Power in the context of the CSCE, she can hardly hope to be a Power anywhere».<sup>241</sup>

## 6.7 Oppsummering

Historien om MPT er historien om hvordan Sovjetunionen måtte betale en høy pris for vestlig akseptering av KSSE. Sovjetunionens målsetninger med KSSE var å skaffe seg politisk legitimitet for status quo og dominans i Øst-Europa. EPC på sin side ønsket å penetrere denne sfæren, gjennom å legge forholdene til rette for transformasjonen av Europa. Ved avslutningen av MPT var overtaket snudd fra fordel Sovjetunionen til fordel EPC, ettersom konferansemodellen var etter ønske fra de vesteuropeiske land, samt at menneskerettigheter ble akseptert som del av diskusjonsgrunnlaget under KSSE - begge deler i strid med Sovjetunionens interesser.

Årsaken til at EPC lyktes var at USA holdt en lav profil, og var fornøyd med at EPC inntok en ledende posisjon. Dette var en posisjon de evnet å utnytte som følge av fransk, tysk og britisk vilje til tett koordinering, basert på interessefelleskap, hvor blant annet menneskerettigheter var et sentralt aspekt. Det er få observasjoner som tyder på at andre enn EPC spilte noen avgjørende betydning. NNA-landene endte i stor grad opp med å støtte de vestlige posisjonene. John Maresca skriver at den amerikanske delegasjonen endte opp med det samme, uten å fremme så mange egne forslag.<sup>242</sup> Den britiske innflytelsen kan tydeligst spores gjennom de samtaler som fant sted innad i EPC, hvor britene var veldig opptatt av at vesten sto samlet og at man ikke forpliktet seg til å innlede KSSE før tilfredsstillende MPT-resultater var sikret.<sup>243</sup> Det siste var en viktig faktor til at Sovjetunionen kom med

---

240 *Ibid.*

241 *Ibid.*

242 Maresca 1987

243 DBPO 1997: innledning

innrømmelser vedrørende mandatene for diskusjon under kurv 3 i KSSE. Resultatene oppnådd under MPT var klart til fordel for Vesten, men det var langt fra sikkert at resultatene kunne forsvares under enda tøffere KSSE-forhandlinger.

## 7 Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE)

### 7.0 Innledning

I dette kapittelet redegjør jeg for strukturen og kronologien i KSSE, samt dynamikken i forhandlingene. Jeg drøfter videre hvilke faktorer som bidrar til å forklare dokumentet Final Act og hvilke handlinger som var avgjørende for utfallet. Til slutt ser jeg på det britiske perspektivet og drøfter hvilken rolle Storbritannia spilte i disse forhandlingene.

### 7.1 KSSE

Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa ble innledet som en direkte konsekvens av at MPT endte vellykket sommeren 1973. I tråd med oppskriften fra Blue Book, ble KSSE gjennomført i tre faser med åpning i Helsinki i juli 1973, hvorpå en seremoniell undertegnelse av dokumentet Final Act fant sted i august 1975. Til tross for at de deltagende land hadde akseptert en formell gjennomføringsplan var det langt fra sikkert at man ville komme i mål. I alt var 35 land<sup>244</sup> involvert i omfattende forhandlinger over to år med flere tusen offisielle møter (ekskludert uoffisielle møter) hvilket illustrerer hvorledes KSSE endte opp med å bli en diplomatisk prosess av gigantiske dimensjoner. Det er denne prosessen jeg i det følgende skal analysere med vekt på et europeisk og særlig britisk perspektiv.

#### 7.1.1 Juridisk status

Verken Sovjetunionen, USA eller Europa ønsket at en avtale som avstedkom fra KSSE skulle få status som juridisk bindende (traktat) med folkerettslige forpliktelser. Begge sider var enige om at en avtale skulle begrenses til moralske forpliktelser. En bindende traktat ville for USA involvere kongressen, som formelt ratifiserer internasjonale trakter. Flere av de europeiske landene ønsket å unngå en ratifiseringsprosess. Formelt var det britene som løste dette gjennom å foreslå at KSSE utformet en *Final Act* som sitt avsluttende dokument, ettersom dette var en sedvanlig måte å oppsummere et internasjonalt møte uten at teksten medførte

---

244 Monaco ble en del av prosessen etter MPT; Albania var det eneste som takket nei av de europeiske land.

juridiske forpliktelser under FN-charteret. Det ble ettertrykkelig slått fast i Final Act at dette ikke var en traktat eller internasjonal avtale.<sup>245</sup>

### **7.1.2 Gruppene**

Alle land som deltok i KSSE gjorde det i kraft av seg selv og skulle i utgangspunktet opptre individuelt. Det var kun mulig å levere forslag som enkeltland. Like fullt formet det seg raskt ulike grupper av likesinnede, ikke minst for dem som var i allianser. Den sterkeste drivkraften for å få realisert KSSE hadde vært Sovjetunionen og WP, hvilket utvilsomt var den mest disiplinerte gruppen under forhandlingene. Sovjetunionen var det land som i all vesentlighet definerte gruppens interesser. Unntaket var Romania, som ved ulike anledninger<sup>246</sup> fulgte egne interesser. Dog var Romania ikke avgjørende for utfallet av prosessen. EPC representerte EF-landene<sup>247</sup> og, som beskrevet i kapittel 5, hadde de gjort et grundig forarbeid. NATO var den største gruppen med 15 medlemmer, inklusive USA. NATOs rolle var til tider uavklart, særlig fordi Frankrike ikke ville forhandle som del av en militær blokk. I NATO-gruppen viste EPC seg gjennom sine koordineringer å spille en vesentlig rolle for alliansens posisjoner, som i stor grad fulgte EPCs politikk. NNA-landene inkluderte Finland, Sverige, Sveits, Østerrike og Jugoslavia, samt de mer beskjedne Kypros, Malta, Liechtenstein og Vatikanstaten. På flere områder gav denne gruppen verdifull støtte til EPCs posisjoner under KSSE.<sup>248</sup>

### **7.1.3 Konsensus**

Alle forslag måtte godkjennes ved konsensus. Den vestlige allianse ønsket opprinnelig at det skulle være konsensusavgjørelse i spørsmål av substans, mens det skulle være flertallsavgjørelse i spørsmål om prosedyre, for å sikre effektivitet. Dette gikk ikke WP med på, da de fryktet å bli overkjørt av Vesten. Konsensus på alle områder var derfor det eneste som kunne la seg gjennomføre. Selv om det ikke endte med majoritetsavgjørelser, var det en gjennomgående forståelse for at det heller ikke skulle benyttes veto. Den retten skulle være en

---

245 Maresca 1987, s. 26

246 Av plasshensyn vil ikke disse avvikelsene bli nærmere analysert her.

247 EEC skiftet navn til EF ved utvidelsen i 1973.

248 Maresca 1987, s. 20-21. Middelhavsgruppen og Nordisk gruppe var også representert, men spilte en mer beskjeden rolle.



sikkerhetsventil for vitale nasjonale interesser, og skulle ikke brukes som forhandlingsstrategi, en forståelse som langt på vei ble fulgt under forhandlingene.<sup>249</sup>

#### **7.1.4 Struktur**

The Blue Book hadde utmeislet strukturen for arbeidet i KSSE. Sovjetunionen ønsket å redusere antallet komiteer som arbeidet med forhandlingsspørsmålene, slik at en avtale raskere kunne komme på plass. EPC, derimot, ønsket komiteer som arbeidsform for alle relevante spørsmål, slik MPT foreskrev. Dette var for å sikre at ordlyden i en endelig avtale skulle bli så spesifikk som mulig. Antall komiteer fulgte anbefalingene fra MPT, samtidig som det ble etablert spesialgrupper etter ønske fra Romania og Sveits, for å forhandle om basisprinsippene under kurv 1, hvorpå denne fikk samme status som en underkomité. En egen gruppe ble etablert for å se på oppfølging under kurv 4, og en siste gruppe kom i stand for å planlegge gjennomføring av fase 3 når den tid nærmet seg.

Det overordnede administrative ansvar for gjennomføring av KSSE ble overlatt til en koordinerende komité ledet av finnene. Disse hadde kun administrativt ansvar, og hadde ikke myndighet til å vedta beslutninger. Dens funksjon var å sikre at arbeidet under KSSE skulle sikres de beste vilkår. De som forhandlet på vegne av landene var organisert i delegasjoner, som varierte etter størrelse på landene. De fleste delegasjoner var ledet av en ambassadør (for Storbritannia var dette Anthony Elliot, som ble avløst av David Hildyard i 1974), og alle av en viss størrelse hadde én ansvarlig diplomat for hver kurv. Til sammen var det over 400 delegater på møtene under KSSE.<sup>250</sup>

#### **7.1.5 Tre faser**

Den første KSSE-sesjonen åpnet 3. juli, som den første av tre etapper hvor utenriksministrene fra de deltakende land godkjente prosedyren for gjennomføring i henhold til strukturen beskrevet overfor. Den første delen varte i fire dager og ble avholdt uten betydelige kontroverser.

---

249 Maresca 1987, s. 15

250 Maresca 1987, s. 17-18

Det var under fase to i Genève mellom 18. september 1973 og 21. juli 1975 at Final Act ble fremforhandlet. Det var under denne delen substansen i en avtale skulle utformes og påfølgende oppnå konsensus. Det var her alle sensitive spørsmål vedrørende sikkerhet, økonomi og menneskerettigheter ble drøftet. Sovjetunionen aksepterte umiddelbart strukturen for gjennomføringen av KSSE i komiteer og underkomiteer,<sup>251</sup> med ønske om å gjennomføre KSSE i løpet av 1973, og ville fremskynde prosessen til raskt å begynne substansielle diskusjoner. Men Sovjetunionens ønske om en rask avslutning skulle vise seg å være for optimistisk.<sup>252</sup> Selv om EPC-landene var forberedt på å være tålmodige, er det nok tvilsomt om de hadde forespeilet seg et så langt tidsintervall. I enda større grad enn MPT ble etappe to av KSSE en skyttergravskrig som trakk ut i lange forhandlinger. FCO beskrev perioden som «the long haul»<sup>253</sup> («langturen»), bestående av fem forhandlingsrunder med over 2341 offisielle møter (761 møter for kurv 3) i tillegg til alle uformelle møter. Det var først i midten av juli 1975 at det lyktes de deltakende land å komme til enighet om en felles tekst, hvorpå etappe tre i form av en seremoniell avslutning kunne avslutte forhandlingene. Denne fant sted i Helsinki fra 30. juli til 1. august, hvor statsoverhoder fra 35 land undertegnet Final Act.<sup>254</sup>

## 7.2 Konfliktlinjene

Et av de mest markante trekkene ved KSSE er hvordan de samme spørsmålene som ble diskutert under MPT, ble gjenstand for omkamp. Aktørene som fremførte de samme interessene,<sup>255</sup> var identiske. EPC ble på ny den sentrale motparten til Sovjetunionen. USA holdt lenge en lav profil, også under selve KSSE. Dette forandret seg gradvis, da Kissinger etter hvert ikke bare støttet sine europeiske allierte, men involverte seg mer direkte til fordel for EPCs målsetninger gjennom direkte uformelle forhandlinger med Gromyko.<sup>256</sup>

En vesentlig forskjell mellom MPT og KSSE var at Sovjetunionen innstilte seg på å være mer tålmodig, dog var det stadige tegn til utålmodighet etter hvert som forhandlingene trakk ut. En lignende utålmodighet kunne ansføres hos amerikanerne, mens det i mindre grad var tilfelle

---

251 Maresca 1987, s. 39

252 Maresca 1987, s. 49

253 DBPO 1997: innledning

254 *Ibid.*, s. 49

255 Som diskutert i kapittel 5.

256 Möckli 2009, s. 118

for EPC. I noen grad ønsket EPC å bruke tidsaspektet mot Sovjetunionen, eksempelvis da man insisterte på en generell debatt i starten av forhandlingene i Genève. Denne praksisen var risikabel ettersom den kunne skyve NNA-landene fra seg. Disse var interessert i å starte konkrete forhandlinger om ordlyd som bidro til at EPC korrigerer taktikken i retning av å påbegynne forhandlinger om substansielle spørsmål. Likevel anså EPC det slik at tidsaspektet var på deres side, såfremt man ikke ble oppfattet som uthalende.<sup>257</sup>

Britenes perspektiv var mindre fokusert på ordlyd ettersom de ikke hadde noen vitale nasjonale interesser på spill hva gjaldt substans. I den grad britene hadde vitale interesser, så var det betydningen av å holde alliansen samlet. Britene var derfor opptatt av å vedlikeholde den grundige innbyrdes konsultasjonen innad i EPC og NATO, hvorpå de gjennom hele forhandlingsperioden insisterte<sup>258</sup> på at man ikke måtte operere etter kunstige tidsfrister, men heller fokusere på resultatene i forhandlingene.<sup>259</sup>

### **7.2.1 Sikkerhetsspørsmål i Europa**

Den underliggende debatten om status quo versus forandring var et tilbakevendende fenomen i KSSE, selvsagt også i Genève. Delingslinjen ble markert gjennom EPCs støtte til prinsippet om fredelige endringer mot Sovjetunionens insistering på grensers ukrenkelighet. For Vest-Tyskland var spørsmålet om fredelige endringer av grenser essensielt, og en avgjørende del av Ostpolitikk, i form av politikkenes uttalte mål om «forandring gjennom tilnærming» (se kapittel 4). Dersom prinsippet om grensers ukrenkelighet ble fastslått som det dominerende prinsipp, ville det være direkte i strid med landets nasjonale interesser, som la til grunn (på sikt) tysk gjenforening.<sup>260</sup> Men Brandt var klar over at det ikke ville være noen vei utenom legal anerkjennelse av status quo, hvilket Brandt hadde gjort med sine initiativ østover og avtalen med Sovjetunionen i 1970. Det Vest-Tyskland ikke kunne akseptere, var en legalisering av status quo som eksplisitt utelukket muligheten for å forbigå delingen av Europa gjennom en fremtidig samling av Tyskland. For Sovjetunionen var tilnærmingen stikk motsatt. Landets primærønske for KSSE var befestet i ønsket om en legal anerkjennelse av status quo, hvilket

---

257 Maresca 1987, s. 52

258 DBPO 1997: innledning

259 *Ibid.*

260 Bange 2008, s. 44

innebar anerkjennelse av Øst-Tyskland. Dette var Sovjetunionens være eller ikke være for KSSE og definerende for landets tilnærming.<sup>261</sup>

For Vest-Tyskland var det imperativt å involvere sine allierte i EPC og NATO. Vest-Tyskland jobbet hardt for å sikre seg amerikansk støtte i bilaterale møter. Særlig ble Bonngruppen<sup>262</sup> involvert i disse forhandlingene. Det var Spania som etter et år med forhandlinger fremla et kompromiss i mai 1974, hvor de to nevnte prinsipper begge ble inkludert, men separert i ulike paragrafer av teksten, som ble akseptert av begge parter.<sup>263</sup> Dette medførte at prinsippet om grensers ukrenkelighet ble akseptert. Men hvorledes selve formuleringen om fredelige endringer av grensene skulle lyde, ble utsatt.

Aksepten av det spanske kompromissforslaget var kanskje den største feilen EPC og den vestlige allianse gjorde under forhandlingene i Genève. Dette fordi man innrømmet Sovjetunionen et vesentlig prinsipp, uten å kreve stor nok innrømmelse tilbake. Ettersom forhandlingene om ulike spørsmål pågikk samtidig, hvor diskusjonene om hvilke kompromisser som skulle aksepteres gikk langs de ulike kurvene, kunne en «trade off» i et spesifikt spørsmål byttes mot et spørsmål i en annen kurv. Særlig gjaldt dette forholdet mellom ordlyden i basisprinsippene under kurv 1 og hvilke innrømmelser Sovjetunionen skulle komme med under kurv 3 (menneskerettigheter). Britene oppfattet umiddelbart kompromisset som en kardinalfeil. Å akseptere grensers ukrenkelighet i bytte mot en intensjon om en ordlyd som tok innover seg *fredelige endringer*, var etter britenes mening en stor tabbe. Dette fordi om man først hadde akseptert en innrømmelse, kunne man vanskelig gå tilbake på den.<sup>264</sup> Motivasjonen bak innrømmelsen var at man fra EPC trodde en slik innrømmelse ville motivere Sovjetunionen til å komme med innrømmelser under kurv 3, noe som viste seg å være for optimistisk.

---

261 Bange 2008, s. 44-45

262 Vest-Tyskland, USA, Frankrike og Storbritannia var en del av Bonngruppen.

263 *Ibid.*, s. 119. Forskjellen i forhandlinger mellom MPT og KSSE i dette partikulære spørsmål, var at Mpt under Sovjetunionen hadde bekjempet prinsippet om å koble ikke-aggresjonsprinsippet sammen med grensers ukrenkelighet, mens det under KSSE ble forhandlet om grensers ukrenkelighet koblet sammen med fredelige endringer. I begge tilfeller var det overordnede spørsmål status quo versus endring som ble debattert.

264 DBPO 1997: notat 70, 71, 72 og 76

En endelig formulering på punktet om fredelige endringer kom først i februar 1975 etter at Kissinger ble mer involvert i prosessen. Etter forespørsel fra Vest-Tyskland forhandlet han frem en løsning med Sovjetunionen. John Maresca argumenterer for at Sovjetunionen mest sannsynlig gav etter mer enn de trengte på dette punktet. Spørsmålet om status quo var det viktigste spørsmålet for Sovjetunionen, som i utgangspunktet ønsket en eksplisitt formulering som slo fast legitimitet for status quo. Det som i praksis ble slått fast var at det kun var endringer ved bruk av vold som var ulovlige. Maresca antyder at Sovjetunionen var under tidspress og at Bresjnev presset på for å komme til enighet. Resultatet synes å være at det var Vest-Tyskland og EPC som kom seirende ut av forhandlingene, ettersom det i Final Act under basisprinsippene i kurv 1 blir slått ettertrykkelig fast at de deltakende land «consider that their frontiers can be changed in accordance with international law, by peaceful means and by agreement».<sup>265</sup> Punktet var klart i tråd med Vest-Tysklands tilnærming, i mindre grad forenlig med Sovjetunionens originale målsetning om status quo.<sup>266</sup>

Det faktum at MBFR pågikk simultant med KSSE preget diskusjonene om CBM-delen av kurv 1. I disse spørsmålene overlot EPC ansvaret til NATO å være primus motor og premissleverandør for Vestens standpunkter. For NATO, og særlig USA, var MBFR høyt prioritert og, i henhold til Kissingers forståelse av Détente, betydelige viktigere enn KSSE. Kissinger var motstander av å koble sammen forhandlingene i KSSE med henvisning til MBFR da en slik kobling kunne komplisere begge forhandlinger.<sup>267</sup> Det var NNA-landene som hadde størst interesse i disse spørsmål ettersom de var holdt utenfor MBFR og påfølgende opptatt av å få påvirke spørsmål som var relevante for dem. Vesten kom NNA-landene i møte gjennom å love omfattende orienteringer om utviklingen i MBFR på bilateralt nivå, hvilket var nok til å overbevise NNA-landene.<sup>268</sup>

## **7.2.2 Menneskerettigheter**

Den virkelig innovative delen av KSSE var uten tvil menneskerettigheter som relevant for relasjonen mellom stater. For EPC var spørsmålet fundamentalt, og dets betydning eksplisitt

---

265 Final Act

266 Maresca 1987, s. 94

267 Maresca 1987, s. 53

268 *Ibid.*, s. 54

uttrykt i Davignonrapporten: «United Europe must be founded on a common patrimony of respect for liberty and human rights».<sup>269</sup> Menneskerettighetsaspektet utviklet seg til å bli sentrum for EPCs involvering i prosessen. Under MPT hadde europeerne bundet Sovjetunionen og WP til masten, ettersom spørsmålene som relaterte seg til menneskerettigheter hadde fått offisiell status som del av KSSE og derfor måtte adresseres av kommunistene. For Kissinger var forholdet annerledes. Han hadde i utgangspunktet en mer realpolitisk tilnærming. Som beskrevet i kapittel 3 var ikke Kissinger motstander av individuelle rettigheter, men han var skeptisk til å la disse begrense handlingsrommet i utenrikspolitikken og beskyldte sine kritikere, europeiske så vel som amerikanske, for å bedrive luftig retorikk, en retorikk han gjentok under KSSE. Dog arbeidet Kissinger aldri *mot* sine europeiske allierte, men tillot dem å styre forhandlingene med Sovjetunionen, med USA et halvt skritt bak og støttende til de utkast som ble fremlagt.

I de vesteuropeiske delegasjonene var man klar over Sovjetunionens motvillighet og at forhandlingslinjen kunne oppfattes provoserende. Det var av den grunn EPC hadde kontret USAs opprinnelige forslag om å kalle kurven for *fri bevegelse*, til den mer meningsløse tittelen *menneskelige kontakter*. Videre var EPC opptatt av å slå fast de deltakende staters ansvar for å ivareta rettighetene til borgerne, fremfor å benytte KSSE til å fremføre retoriske poeng om menneskerettighetenes fortreffelighet som sådan. Hensikten var å forhøye prinsippene fra det abstrakte til operasjonaliserbare bestemmelser som kunne senke terskelen for samarbeid og mobilitet. Målet var å bedre situasjonen til borgerne i det kommunistiske øst, ikke, som Kissinger beskyldte dem for, å bedrive luftig retorikk.<sup>270</sup>

Forslagene som ble fremlagt angikk journalisters arbeidsvilkår, familiegjenforening, tilgang til informasjon og andre konkrete tiltak som ble støttet av NATO og NNA-landene. Disse var ikke hver for seg provoserende, dog skulle helheten etter EPCs syn konstituere behendige muligheter for å bedre situasjonen for borgere i det kommunistiske øst. Den taktiske tilnærmingen var lik, induksjonsmetoden, som allerede var et hevdvunnet prinsipp fra MPT,

---

269 Suri 2008, s. 11

270 *Ibid.*

og som innebar nedenfra-og-opp-forhandlinger. Alle forslag som ble foreslått måtte derfor Sovjetunionen drøfte før utkast til endelig ordlyd ble utformet eller forkastet.<sup>271</sup>

Sovjetunionen ønsket å kontre EPCs forslags om menneskerettigheter ved å inkludere et forord som slo fast at alle konkrete forslag til kurv 3 måtte håndteres *innenfor rekkevidden av nasjonal suverenitet*. Fra EPC kom man Sovjetunionen i møte i den forstand at man gikk med på et forord, men der ordlyden slo fast at *alle prinsipper var like viktige*. Alternativt kunne man risikere at kurv 3 ble ubetydelig.<sup>272</sup> Løsningen etter et halvt år med forhandlinger ble et kompromiss, som slo fast at det skulle være et forord, men uten å være enig om innholdet.<sup>273</sup> Dette var likevel et nødvendig steg for å komme videre i forhandlingene. Spørsmålet om menneskerettigheter var en del av den grunnleggende ambivalensen som KSSE skulle balansere i møte mellom prinsippene om interne anliggender<sup>274</sup> og universelle menneskerettigheter. Og det var den balansen den finske delegasjonslederen Iloniemi, med støtte av de nøytrale, ønsket å komme frem til gjennom å binde disse sammen i generelle prinsipper (altså under kurv 1) som begge sider kunne være fornøyd med. På denne måten fikk Sovjetunionen slått fast prinsippet om retten til selvbestemmelse og ikke-intervensjon i indre anliggender, mens EPC fikk inn prinsippet om menneskerettigheter.<sup>275</sup> Samtidig slo dokumentet fast at landene «furthermore pay due regard to and implement the provisions in the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe»,<sup>276</sup> hvilket kunne tolkes, og i årene som fulgte ble tolket, dit hen at ordlyden ikke bestred indre anliggender, men heller utfylte hvilke forpliktelser deltakende land påtok seg under den nevnte paragraf.

EPC hadde kjempet hardt for at man skulle bruke formuleringen *ikke-intervensjon* («non-intervention») fremfor *ikke-innblanding* («non-interference»), med den begrunnelse at forståelsen av begrepet *ikke-intervensjon* ettertrykkelig forbyr militær innblanding, mens ordlyden i *ikke-innblanding* også begrenser utenforliggende lands mulighet til å adressere

---

271 *Ibid.*

272 Maresca 1987, s. 125

273 Maresca 1987, s. 127

274 Maresca 1987, s. 127-131

275 Basisprinsipp 7 som lød: «Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief.»

276 Final Act

spørsmål som ligger innenfor et annet lands jurisdiksjon.<sup>277</sup> EPC ønsket å legge et grunnlag for å ansvarliggjøre Sovjetunionen og selv ha muligheten til å ta opp spørsmål om menneskerettigheter under KSSE. De mente selv å ha fått et slikt mandat gjennom at det var *intervensjon* som eksplisitt ble forbudt.

Final Act har hyppige henvisninger til FN-charteret, men det revolusjonerende med KSSE var at menneskerettighetsformuleringene går vesentlig lengre enn hva ordlyden åpner for under FN-charteret. Dette fordi avtalen som ble vedtatt i Helsinki ettertrykkelig slår fast at menneskerettigheter er å regne som et fundamentalt prinsipp for mellomstatlig atferd og har samme status som alle de andre prinsippene som angir retningslinjer for god oppførsel mellom stater («code of conduct»)<sup>278</sup> I realiteten innebar denne delen av KSSE et paradigmeskifte i internasjonale relasjoner ettersom argumentasjonen utfordret Westfalen-traktaten fra 1648 og underminerte ideen om staters suverenitet.<sup>279</sup>

Tidsaspektet og hvordan de ulike delegasjonene forholdt seg til dette er essensielt for å forstå dynamikken i forhandlingene. Særlig gjelder det siste halvår fra januar til juni 1975, hvor substansen i kurv 3 skulle ferdiggjøres. Sovjetunionen forsøkte hele tiden å gi inntrykk av at de ikke var under tidspress, mens EPC i stor grad la til grunn at det motsatte var tilfelle, særlig fordi Sovjetunionen til stadighet presset på for å få en tidlig avslutning, i tillegg til at Bresjnev hadde sendt ut brev til alle vestlige ledere der han ba om at det ikke ble noen unødvendige utsettelse og at siste fase av KSSE burde innledes så snart så mulig.<sup>280</sup>

En faktor som påvirket den vestlige alliansen ved inngangen til 1975, var ryktet om at Bresjnev var alvorlig syk. Han hadde ikke vist seg på lenge, og de vestlige delegasjoner måtte ta stilling til hvordan dette kunne påvirke Sovjetunionens forhandlinger. Bresjnev var en pådriver for KSSE, og det var ikke sikkert at eventuelle arvtakere ville innta samme holdning; altså måtte EPC (og NATO) ta stilling til hvorvidt det kunne være en fordel å få en raskere avslutning selv uten optimale resultater. For det var ikke bare Sovjetunionen som følte tidspress. Også i Paris, London og Bonn var det ønske om å avslutte forhandlingene. Samtidig

---

277 Maresca 1987, s. 133

278 Maresca 1987, s. 13

279 *Ibid.*, s. 119

280 Maresca 1987, s. 134-141



kunne man ikke i Vest-Europa skrive under på en avtale som ikke var tilfredsstillende. Storbritannia la tydelig vekt på at det var bedre å avslutte KSSE fremfor å signere en utilfredsstillende avtale, og mente at det uten problemer kunne forsvares offentlig med henvisning til at EPC forsvarte menneskerettighetsspørsmål som en del av Détente, en basis som hadde bred støtte i den europeiske befolkning.<sup>281</sup>

Det var på denne bakgrunn at EPC med støtte fra USA valgte å svare negativt på et forslag fra Sverige i mars 1975, om å forberede fase 3 forut for enighet om nøkkelspørsmålene i kurv 3. John Maresca beskriver hvordan det særlig var delegasjonene som holdt igjen, mens den politiske ledelse faktisk var villig til å komme Sovjetunionen og Sverige mer i møte. EPC understreket at de var beredt til å innlede forberedelse av en etappe 3 under den forutsetning at enighet om viktige spørsmål ble nådd. Men EPC var ikke villig til å oppgi sine basisutgangspunkt, nemlig at kurv 3 måtte beskrive konkrete punkter for friere bevegelse av mennesker, informasjon og ideer.<sup>282</sup>

Presset på å få i stand en vellykket avslutning økte utover våren 1975, et press som var betydelig på alle sider av forhandlingsbordet. Særlig var Sovjetunionen opptatt av å få på plass en løsning før NATO-toppmøtet i slutten av mai 1975. I tilfelle NATO-toppmøtet ikke skulle komme med positive signaler, ville det medføre en pause over sommeren, hvorpå ytterligere forhandlinger høsten 1975 måtte påregnes. I verste fall kunne de bryte sammen. I henhold til MPT, bekreftet ved åpningen av KSSE, var forhandlingene strukturert etter induktiv metode, hvor Sovjetunionen måtte ta stilling til alle spørsmål punkt for punkt. I mai 1975 leverte britene på vegne av EPC, med støtte fra NATO og USA, et helhetlig forslag på kurv 3 til Sovjetunionen, hvor man tok bort flere elementer, men beholdt de viktigste. Poenget med å overlevere et helhetlig forslag var å gi Sovjetunionen en mulighet til å avslutte KSSE i henhold til egen tidsplan, samtidig som EPC fikk inkludert sine viktigste prinsipper. Dette forslaget fikk navnet «globalt initiativ» og var åpent for mindre justeringer. Men Vesten insisterte på at Sovjetunionen tok stilling til helheten; alternativet var å returnere til punkt-for-punkt-forhandlinger som hadde preget KSSE helt til dette. Sovjetunionens første respons ble avvist av NATO, ettersom Sovjetunionen inkluderte for mange endringer til initiativet og

---

281 DBPO 1997: innledning

282 Maresca 1987, s. 139-141

dermed ikke tok stilling til helheten. Videre uttrykte NATO at reaksjonen fra Sovjetunionen kunne medføre en unødig forlengelse av forhandlingene.<sup>283</sup>

Den 23. mai forlangte den sovjetiske forhandlingsleder Kovalev å møte den amerikanske forhandlingslederen Bud Shererer og ansvarlig for kurv 3, John Maresca, hvorpå han uttrykte stor sinne og frustrasjon over tilbakemeldingene fra NATO. Shererer meddelte at han var skuffet over at Sovjetunionen ikke ville benytte seg av et fair kompromissforslag fra Vesten, som ville medføre en avslutning av KSSE innen tidsrammen Sovjetunionen selv hadde satt. Maresca, som selv var på møtet, mener Kovalev var under et ekstremt tidspress, ettersom han mistet besinnelsen og sa at dette ikke var et kompromiss, men et ultimatum. Men britene hadde gjort det tydelig i forslaget at det *ikke* var et ultimatum, men et forslag for raskere gjennomføring. Det var fullt mulig å gå tilbake til punkt-for-punkt-forhandlinger med påfølgende lengre tidsramme, noe britene visste at Sovjetunionen ikke var interessert i. Dog var de heller ikke interessert i å komme med innrømmelser i det som var de mest sensitive spørsmålene. Men det var nettopp dette valget Sovjetunionen måtte ta, og som Kissinger i møte med utenriksminister Gromyko understreket. Kissinger poengterte at EPC aldri ville akseptere en KSSE-avtale uten å tilfredsstillte kurv 3. Dette var dilemmaet Sovjetunionen sto overfor.

Den 28. mai, samme dag som NATO-toppmøtet i Brussel ble innledet, gav Sovjetunionen et nytt svar på Vestens forslag. Forhandlingsleder Kovalev orienterte konferansen om at Sovjetunionen var beredt på å komme med innrømmelser under kurv 3. I praksis aksepterte Sovjetunionen helheten i forslaget, med noen reservasjoner på ordlyden på enkelte punkter, deriblant reisemuligheter for religiøse ledere, journalisters arbeidsvilkår og utbredelse av radiosendinger, hvor Sovjetunionen gikk bort fra en ordlyd som understreket «statens ansvar for innhold i programmene som ble kringkastet». Det Sovjetunionen rent faktisk gjorde var å gi etter for Vestens krav til innhold i Final Act, hvorpå NATO-toppmøtet i Brussel responderte i positive ordelag. Konsekvensen var at det hadde lyktes de 35 forhandlende landene å komme frem til en konkluderende avtale etter nesten tre år med omfattende forhandlinger.<sup>284</sup> Sovjetunionen fikk dermed sitt ønske om territoriell legitimitet, prisen de

---

283 Maresca 1987, s. 150

284 Maresca 1987, s. 148-152

måtte betale var at Vesten fikk en avtale som de (EPC mer enn USA) mente på sikt kunne bidra til å gjøre slutt på delingen av Europa.

### **7.2.3 Økonomiske spørsmål**

De økonomiske spørsmålene under KSSE ble ansett å være de minst viktige for begge parter. Disse sorterte under kurv 2 og besto av 6 tematiske deler: Kommersielt samarbeid, industrielt samarbeid og prosjekter av felles interesse, prinsipper vedrørende handel (deriblant harmonisering av standarder), vitenskap og teknologi, miljø og sluttelig en felles kategori for andre felt. I likhet med de andre kurvene kjempet Sovjetunionen for prinsipper mens EPC ønsket konkrete tiltak, men for begge sider var disse spørsmålene underordnet betydningen av kurv 1 og 3.<sup>285</sup> Sovjetunionen vasket seg for å kreve innrømmelser fra Vesten som kunne ødelegge for kravene i kurv 1, ettersom Vesten i likhet med Sovjetunionen fremsatte krav om motinnrømmelser dersom Sovjetunionen fikk gjennomslag for bestemte punkter. KSSE dreide seg i liten grad om økonomiske forhandlinger, og det er få observasjoner som antyder at noen av partene egentlig hadde noen store planer om å gjøre økonomi til en større del av KSSE. En av årsakene til det var at økonomisk samarbeid mellom øst og vest allerede foregikk i andre forum, fortrinnsvis FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE), hvor flere av de samme delegasjonsmedlemmene opererte i samme forum.<sup>286</sup>

Årsaken til at teksten under kurv 2 ble den mest omfattende, var at EPC ikke ønsket å ta bort de spørsmål som allerede var forhandlet frem i MPT, ettersom en slik taktikk kunne ødelegge for kurv 3, hvor man hadde kjempet hardt for å binde Sovjetunionen og WP til masten gjennom at sensitive spørsmål var inkludert i agendaen for KSSE. Sovjetunionens største kamp var å få status som MFN, mens EPC søkte å bedre sine handels- og forretningsmuligheter i Sovjetunionen. Ingen av landene ønsket å komme med innrømmelser på dette punktet og for begge sider var betydningen begrenset. EPC nektet å innvilge MFN-status for Øst-Europa, samtidig som Sovjetunionen var like motvillig til å øke handels- og

---

285 Bange 2008, s. 104

286 Bange 2008, s. 106

informasjonskontakter, og dermed var det lite kurv 2 i KSSE kunne bidra med av signifikans til utviklingen av Détente.<sup>287</sup>

### **7.3 Drivkreftene og suksessfaktorer**

#### **7.3.1 EPCs innflytelse**

En studie av KSSE er på flere måter en studie av vesteuropeisk samarbeid og innflytelse. Observasjonene som støtter EPCs innflytelse på KSSE er overveldende. Jeg skal i det følgende redegjøre for disse, hvorpå jeg drøfter hvilke faktorer som gjorde det mulig for EPC å øve innflytelse. Her vil jeg særlig se på det interne forhold mellom EPC-landene, samt de eksterne faktorer, som forholdet til supermaktene. Endelig vil jeg drøfte britenes medvirkning i realiseringen av KSSE.

Det var Sovjetunionen og WP som var pådriver for at en europeisk sikkerhetskonferanse skulle innledes, men fra forhandlingene startet, flyttet tyngdepunktet seg fra øst til vest, hovedsakelig gjennom EPC som primus motor i forhandlingene. Gjennom klare strategiske prioriteringer, omfattende forberedelser og vilje til koordinering, maktet EPC å prege KSSE. Det kan vi se allerede i MPT, hvor konferansmodell (metode for gjennomføring) og mandater for de ulike komiteer (substans) konkluderte i tråd med EPCs ønsker. Videre er EPCs innflytelse på selve ordlyden i KSSE vesentlig. Det er lite som tyder på at det hadde blitt noen kurv 3 uten EPC som drivkraft. Kissingers mer bestemte involvering mot slutten av forhandlingene ble verdsatt og spilte mest sannsynlig en avgjørende rolle for at Sovjetunionen gav etter. Men det konkrete forslaget, som etter noen modifikasjoner endte opp som kurv 3, var et resultatet av initiativ fra Bonn, Paris og ført i pennen av Storbritannia (som beskrevet av John Maresca). Med kurv 3 fulgte et spesifikt barometer for å måle status for Détente i form av konkrete formuleringer om lavere barrierer for familiegjenforening, forbedring av forholdene for utenlandske journalister og flere utsalgssteder for utenlandske aviser, noe som var i tråd med hva EPC kjempet for. Sovjetunionen fikk heller ikke et permanent organ som kunne øke landets innflytelse over Europa, noe EPC og særlig britene fryktet. Tvert imot ble USA og Canadas rolle for sikkerhet i Europa eksplisitt fastslått. I det som berørte oppfølging

---

287 Möckli 2009, s. 121

(kurv 4) kontret EPC Øst-Europas ønske om en permanent konsultasjonskomité med et forslag om en overgangsperiode på noen år for å forsikre seg om at forslagene fra Final Act ble implementert. Nok engang fikk EPC det som de ville.<sup>288</sup>

Både Maresca og Möckli fremhever EPCs rolle som avgjørende, særlig det faktum at landene evnet å utvikle en felles politikk som de under harde forhandlinger maktet å stå sammen om. Raymond Garthoff peker på hvor viktig det for Storbritannia var å holde alliansen samlet, noe som i følge Garthoff overrasket Sovjetunionen.<sup>289</sup> Sovjetunionens opprinnelige mål var å svekke vestlig enhet. Resultatet ble det motsatte.<sup>290</sup> Final Act slår fast territoriell status quo, hvilket bidro til legitimitet i øst. Men dette var noe som EPC var forberedt på å godta, faktisk hadde Ostpolitikk allerede langt på vei innrømmet dette for Sovjetunionen. Hovedpoenget for EPC var å få Sovjetunionen til å betale en høy moralsk pris for anerkjennelsen. Prisen de måtte betale var en henvisning i KSSE om mulighet for fredelige endringer, noe EPC tolket dynamisk, hvor et fremtidig mulighetsvindu for å avvikle delingen av Europa åpnet seg. Videre måtte Sovjetunionen betale dyrt i form av kurv 3, som eksplisitt formulerte at menneskerettigheter var en del av europeiske relasjoner og ikke bare et indre anliggende.<sup>291</sup> Både enkeltdelene av KSSE og den konkrete helhet peker klart i retning av at en vesentlig forklaringskraft kan festes til EPC i vurderingen av hvorfor Final Act endte opp slik den gjorde.

#### **7.4 Hvorfor greide EPC å prege forhandlingene?**

Jeg vil peke på tre hovedfaktorer som forklarer hvorfor EPC maktet å øve innflytelse på KSSE. For det første evnet de på imponerende måte å samordne politikken innenfor rammen av et meget komplekst område. For det andre opererte EPC med stor forståelse fra USA. USAs tilbaketrukne profil la forholdene til rette for EPC. En siste faktor var et fordelaktig forhandlingsklima ettersom Sovjetunionen syntes å operere med tidsfrister.

---

288 Möckli 2009, s. 120-121

289 Garthoff 1994: kapittel 14

290 *Ibid.*

291 *Ibid.*

### 7.4.1 Vellykket koordinering

Viljen og evnen til å samordne politikk innad i EPC var ekstraordinær, og årsaken til at EPC som organ kunne spille en effektiv rolle. Særlig trekløveret Vest-Tyskland, Frankrike og Storbritannia hadde en utbredt forståelse for at man hver for seg ikke kunne utøve tilstrekkelig innflytelse, men at man sammen kunne være en maktfaktor. Et annet element som forsterket interessen om å samordne politikken, var at en koordinert politikk gjorde det enkelte land mindre sårbart for innenriks, så vel som utenrikskritikk, ettersom EPC-landene kunne henvise til fellesposisjoner. Det synes som om de sosiale forventningene i den europeiske offentlighet, som *Détente* bidro til å skape, utløste koordinering innad i EPC.<sup>292</sup>

Det var slett ikke gitt at man skulle få til en slik tilnærming. Tvert imot var Europas nære historie full av mislykkede forsøk. Konvergens mellom Frankrike, Storbritannia og Vest-Tyskland i synspunkt over så lang tid, var en nyvinning i europeisk utenrikspolitikk. Det eksisterte et interessefellesskap i bunnen, og det er vanskelig å se hvordan en slik samordning kunne skjedd uten sammenfallende interesser i hvert fall i de store linjene. Men dette måtte kobles sammen med stabil politisk vilje til også å handle i fellesskap, dersom man skulle være i stand til å møte Sovjetunionen som forhandlingsmotstander under KSSE. Det maktet EPC. Intensiteten i koordineringen var stor; under forhandlingene i Geneve under fase 2 hadde EPC egne koordineringsorgan for alle de 11 underkomiteene, som møtes over 100 ganger for å samordne. På den måten kunne EPC utvikle og vedlikeholde et felles perspektiv på både substans og taktikk. I disse rapportene ble det lagt stor vekt på å bruke «vi» og «vår» for å understreke interessefellesskapet.<sup>293</sup>

Effekten av samordningen gikk også den andre veien. Viljen til å forsvare EPC-standpunkter som enkeltland var stor. Sovjetunionen forsøkte kontinuerlig å spille EPC-landene opp mot hverandre gjennom hemmelige og bilaterale møter, men viljen til å forsvare fellesstandpunkter vedvarte. Spørsmålet om fredelige endringer av grenser var fremfor alt et spørsmål Vest-Tyskland hadde vitale interesser i; like fullt gjorde de andre EPC landene det

---

292 Möckli 2009, s. 128

293 *Ibid.*, s. 129

til et fellesspørsmål, som ble forsvart av alle.<sup>294</sup> Mens vesttyskerne og franskmennene i større grad presset på substansen, særlig i spørsmålet om grensers ukrenkelighet og menneskerettigheter, var britene mest opptatt av effektiviteten i forhandlingene, og at EPC (og NATO) maktet å finne frem til felles standpunkt. Britene var skeptiske til realismen i vellykkede KSSE-forhandlinger, men hadde det fortrinnet at de hadde få vitale interesser knyttet direkte til substansen; de konsentrerte sin innsats mot å holde EPC sammen. FCO hadde i forkant av MPT fått i oppgave å analysere standpunktene i NATO og EPC, i tillegg til å komme med forslag til løsninger. I overordnede spørsmål var det kun Vest-Tyskland som hadde vitale nasjonale interesser på plass; Frankrike hadde investert mer prestisje i KSSE enn britene, men ei heller hadde Frankrike i spørsmål om substans, vitale nasjonale interesser på spill. Dette gjorde det enklere å komme til enighet, da mye av utgangspunktet for de vestlige posisjoner var det tyske spørsmål. En ytterligere faktor som styrket den europeiske samordningen var Henry Kissingers manglende interesse for KSSE, samt hans tone, som ble oppfattet som arrogant og et uttrykk for at USA best så seg tjent med å forhandle direkte med Sovjetunionen i spørsmål som vedrørte avspenning. EPC var fullt klar over betydningen av amerikanske sikkerhetsgarantier for Vest-Europa, og fryktet at signalene fra Washington innebar at USA gradvis ville begrense sitt engasjement på kontinentet. Den oppfattelsen styrket opplevelsen i Paris, Bonn og London av at man behøvde å ta et større ansvar selv for utviklingen i Europa. Og til tross for flere oppfordringer fra USA, nektet EPC å gå med på Kissingers krav om å foregripe avslutning på forhandlingene, og ved å stå sammen var det EPC som evnet å påvirke USA fremfor motsatt (se neste punkt i kapitlet for utfyllende drøfting av USAs rolle).<sup>295</sup> Det faktum at KSSE var et nytt tema, innebar at man i EPC måtte skape ny politikk, og dermed slapp å ta hensyn til tidligere inngrodde standpunkt, som mest sannsynlig ville komplisert koordineringen.

KSSE gjennom form og substans spilte en positiv rolle for vesteuropeisk samordning, gjennom særlig tre faktorer: For det første opprettet EPC et eget konsultasjonsorgan som utelukkende skulle fokusere på KSSE. Substansen i spørsmålene som ble diskutert var i stor grad politisk-filosofiske spørsmål og kunne håndteres innenfor rammen av «myk makt». Noe som var en forutsetning, ettersom de europeiske landene hver for seg eller sammen ikke var i

---

294 *Ibid.*, s. 130

295 *Ibid.*, s. 132

nærheten av å nå opp til USA eller Sovjetunionen innenfor rammen av det klassiske maktbegrepet "hard makt", som innebærer muligheten til å få land til å handle mot eget ønske. En siste faktor som styrket samordningskreftene var KSSE som et byråkratisk prosjekt, hvilket bidro til at maktskiftet som fant sted i London, Berlin og Paris i 1974, hvor Heath ble byttet ut med Harold Wilson, Willy Brandt med Helmut Schmidt og Pompidou med Giscard d'Estaing, ikke påvirket samarbeidet. EPC var institusjonelt forankret og byråkratisk drevet, med stort samarbeid på delegasjonsnivå, noe som gjorde den individuelle faktoren mindre betydelig.<sup>296</sup>

#### **7.4.2 USAs tilbaketrunkne rolle**

Hvis man skal identifisere faktorene som bidro til at KSSE endte vellykket, samt innholdet i Final Act, er det minst like relevant å fokusere på dynamikken innad i alliansene, som dem mellom blokkene. I særlig grad gjelder dette for KSSE, og spesielt samspillet mellom EPC og USA. En forutsetning for at EPC kunne ta føringen på vegne av Vesten, var at USA med vilje inntok en tilbaketrunket rolle.

Den amerikanske tilnærmingen til både Détente og KSSE divergerte fra EPC i sin tilnærming. For Kissinger var Détente først og fremst en ramme for samarbeid innenfor eksisterende rammer. Kissinger hadde for det første liten tro på den europeiske idé om å bruke menneskerettighetene som middel for å forvandle det kommunistiske system. For Kissinger var avspenning en måte å håndtere supermaktsforholdet og hadde ingen tro på at innholdet i kurv tre skulle påvirke utviklingen i Sovjetunionen. Denne tilnærmingen preget Kissinger og USAs utenrikspolitikk i hele Nixons og påfølgende Gerald Fords presidentperiode. Den ulike tilnærming mellom USA og EPC skapte friksjoner i relasjonene. Kissinger uttrykte ofte frustrasjon over europeernes standhaftighet og vilje til å betrakte KSSE som av «kosmisk viktighet». Han la ikke skjul på hvordan han betraktet KSSE som en tabbe, som kunne ødelegge for USAs egen (og langt viktigere) relasjon til Sovjetunionen.<sup>297</sup>

Denne holdningen kom tydelig til uttrykk da Kissinger sommeren 1973 ønsket at EPC skulle notere ned sine viktigste standpunkt og langt på vei gi Sovjetunionen det de ville ha, slik at de

---

<sup>296</sup> *Ibid.*, s. 135

<sup>297</sup> Kissinger var mer fokusert på MBFR-forhandlingene, som omhandlet militære spørsmål.



kunne få undertegnet KSSE, hvorpå den forhåpentligvis ble oppfattet som tilnærmet meningsløs.<sup>298</sup> Denne tilnærmingen fra USA bidro til at EPC og særlig britene var redde for at USA sammen med Sovjetunionen skulle insistere på en forhastet (sett fra Vest-Europa) avslutning av KSSE.

Når EPC like fullt sto imot presset fra Kissinger, er det særlig to faktorer som peker seg ut. For det første var Kissinger alltid moderat i sitt press. Det forekom aldri åpne trusler om alenegang eller amerikansk tilbaketrekking fra Europa, ettersom KSSE ikke var viktig nok for USA til å risikere dårligere forbindelser til sine allierte.<sup>299</sup> Faktisk var Kissinger til pass med at EPC fremsto som infanteriet under KSSE, og USA la seg på en linje hvor posisjonene til EPC ble støttet.

For det andre forandret Kissinger gradvis sitt syn på, og økte USAs involvering i, KSSE-prosessen. Men selv når han tok initiativ i uformelle bilaterale møter med Gromyko om spørsmål som ble forhandlet om i KSSE, forsvarte Kissinger de europeiske posisjonene uten å reformulere egne. Dette innebærer at USA anerkjente EPCs forrang i KSSE-prosessen, og at det var EPC som var (det viktigste) koordineringsorganet fremfor NATO i formuleringen av vestlige standpunkter.<sup>300</sup> Selv om det var EPC som ledet an i forhandlingene, var det trolig først når USA la avgjørende vekt bak standpunktene at Sovjetunionen ga etter. Både John Maresca og Daniel Möckli argumenterer langs disse linjene. Kissinger fikk overbevist Gromyko om at EPC ikke ville gi seg i spørsmålet om kurv 3, og dersom Sovjetunionen ønsket en avtale, var prisen kurv 3. Samhandlingen mellom USA og EPC viste seg å bli bedre etter hvert som KSSE skred fremover; særlig var dette gjeldende på diplomatisk nivå og mellom delegasjonene. Fellesnevneren var en genuin følelse av interesselikhet, hvor fokuset på menneskerettigheter bidro til tettere samhandling. Som John Maresca skriver, opererte den amerikanske delegasjonen med forholdsvis stor frihet, siden Kissinger i liten grad hadde formulerte tydelige retningslinjer. Det bidro til å flytte de amerikanske forhandlerne i retning av sine europeiske allierte.<sup>301</sup>

---

298 Möckli 2009, s. 125

299 *Ibid.*

300 *Ibid.*, s. 127

301 Maresca 1987:kapittel 4

En mulig siste konsekvens av USAs tilbaketrukne profil er at den gjorde det lettere for Sovjetunionen å forhandle om menneskerettigheter. Hadde USA involvert seg sterkt på menneskerettighetsfeltet, med påfølgende mer offentlig oppmerksomhet, er det ikke usannsynlig at Sovjetunionen ville vært mindre medgjørlig. Det faktum at det var EPC og ikke USA som forhandlet med Sovjetunionen om konkrete tiltak, som med vilje ble utformet så lite provoserende som mulig, styrker teorien om at USAs tilbaketrukne rolle gjorde det lettere å få til en endelig ordlyd rundt spørsmål om menneskerettigheter og påfølgende Final Act.

### **7.4.3 Sovjetunionens rolle**

De fleste og mest avgjørende spørsmålene i KSSE ble forhandlet i skjæringspunktet mellom Sovjetunionen og EPC. Det var mellom disse de største interessemotsetningene utkrystalliserte seg. Sovjetunionen ønsket å formidle at de ikke var under tidspress eller opererte etter selvpålagte tidsfrister. Det synes åpenbart at de hadde selvpålagte tidsfrister, noe som gjorde at tidsaspektet, så lenge EPC og den vestlige allianse maktet å stå sammen, fungerte til fordel for Vesten.

Raymond Garthoff fremhever at Sovjetunionen syntes å bli overrasket over hvor samlet og standhaftig den vestlige allianse og EPC opptrådte, og trekker frem at EPC, takket være god tid, opererte under et forhandlingsvennlig klima.<sup>302</sup> Daniel Möckli argumenterer langs lignende linjer når han hevder at Sovjetunionen undervurderte de vesteuropeiske landene, ettersom Bresjnev mente halvhjertet deltakelse fra USA ville gjøre det lettere for Sovjetunionen å holde tilbake innrømmelser, hvorpå Bresjnev fant det vanskelig å forlate KSSE uten å gjøre stor skade på Détente i Europa og landets prestisje etter at de først hadde investert tid og krefter i å få til en avtale.<sup>303</sup> John Maresca mener USAs lave profil gjorde det enklere for Sovjetunionen å diskutere sensitive spørsmål som menneskerettigheter, da offentlighetens lys var mindre enn hva den ville ha vært om USA hadde vært drivkraften i dette spørsmålet.<sup>304</sup>

---

302 Garthoff 1994: kapittel 14

303 Möckli 2009, s. 124

304 Maresca 1987: kapittel 18

En siste faktor er at Sovjetunionen i samtidens øyne ble ansett som vinnere. Mange vestlige aviser karakteriserte Sovjetunionen som vinnere, mens amerikanske aviser var full av kritikk mot at Sovjetunionen ble innrømmet territorium,<sup>305</sup> noe som gjorde at Sovjetunionen sannsynligvis ikke forsto rekkevidden av hva de faktisk undertegnet.

## **7.5 Storbritannias rolle**

Storbritannias taktiske tilnærming baserte seg på tett koordinering med sine alliansepartnere. Som beskrevet i kapittel 5 var britenes inkludering i EEC og påfølgende EPC avgjørende i den betydning at landet la nødvendig vekt bak EPCs posisjoner i NATO. De observasjoner man kan trekke av å studere det britiske utenriksdepartements dokumenter i forbindelse med KSSE, er at man gikk fra et fokus på begrensninger til fordel for muligheter. Forutsetningen var at den vestlige allianse maktet å holde rekkene under harde forhandlinger.

Britenes Moskva-ambassadør John Killick skrev i et telegram til lederen for WOD, Crispin Tickell, at utsiktene for resultater var betydelig bedre etter MPT, men at britene måtte forvente at Sovjetunionen «fremover slåss mye hardere enn hva de gjorde under møte i Dipoli». Killicks største frykt var at USA sammen med Sovjetunionen ville presse på for en tidlig avslutning,<sup>306</sup> ettersom Nixon av uforståelige grunner hadde akseptert at fellesuttalelsen fra møtet med Bresjnev sommeren 1974 oppfordret til en tidlig avslutning.

Det er flere observasjoner som impliserer britisk innflytelse på Final Act. For det første var britene opptatt av at den vestlige allianse bevarte enheten, noe Garthoff, Möckli og Maresca mener langt på vei var avgjørende for resultatet i Helsinki. Det var naturligvis ikke slik at det kun var britene som uttrykte betydningen av at EPC holdt rekkene, men det er observasjoner i FCO-dokumenter som tyder på at britene var mest opptatt av dette (i hvert fall oppfattet de dette slik selv). I et telegram fra Crispin Tickell til visesekretær i utenriksdepartementet J.O. Wright uttrykker førstnevnte bekymring for at den vesttyske delegasjon er beredt på å komme Sovjetunionen i møte uten at Vesten har fått tilstrekkelige innrømmelser tilbake, og gir uttrykk for at det er viktig at britene bidrar til å holde stand.<sup>307</sup> Delegasjonsleder Anthony

---

305 Maresca 1987, s. 159

306 DBPO 1997: notat 38

307 *Ibid.*, notat 53

Elliott understreket i et notat til utenriksminister Douglas-Home betydningen av ikke å gi etter for Sovjetunionen på utilfredsstillende betingelser. Da burde man heller påta seg ansvaret for å bryte konferansen.<sup>308</sup> Douglas-Home var av den oppfatning at offentligheten i Vest-Europa uten problemer ville akseptere et brudd med bakgrunn i manglende innrømmelser fra Sovjetunionen i spørsmål om menneskerettigheter.<sup>309</sup> Den britiske holdningen i disse spørsmålene synes åpenbart å ha styrket EPC og Vestens linje om både å være tålmodig og stå sammen.

For det andre brukte britene forholdet til USA aktivt til å forhindre at amerikanerne i bilateralt fellesskap med Sovjetunionen presset på for en tidlig avslutning i strid med vesteuropeiske interesser. Kissingers realpolitiske tilnærming ble av britene oppfattet som en utfordring. Crispin Tickell antydte at Kissinger ikke forsto det genuint idealistiske elementet den europeiske posisjonen målbar. Kissinger ønsket «stabilitet og Détente for stabilitetens egen skyld».<sup>310</sup> Frustrasjon til tross, for britene var det essensielt å sørge for at USA støttet vestlig side fullt ut under forhandlingene. Da Kissinger ønsket at USAs europeiske allierte skulle sammenfatte sine krav i hovedpunkter og overlevere dem til Sovjetunionen for å få en avslutning på KSSE, var det James Callaghan<sup>311</sup> som i september 1974 fikk overtalt den amerikanske utenriksminister til å støtte de europeiske posisjoner i diskusjonen om menneskerettigheter. Dette var i en kritisk fase av forhandlingene, hvor det var presserende for den vestlige allianse å demonstrere med all tydelighet overfor Sovjetunionen at Vesten sto samlet. David Hildyard, som overtok for Anthony Elliott som britisk delegasjonsleder, betegnet hendelsen som et «imponerende uttrykk for vestlig beslutsomhet».<sup>312</sup>

At James Callaghan (sammen med Harold Wilson) hadde en positiv påvirkning på Henry Kissinger er uomtvistelig. Det bekreftes i Kissingers memoarer, hvor han eksplisitt beskriver hvordan Wilson-regjeringens andre periode bidro til å revitalisere «the special relationship». Det styrket britenes mulighet til å influere amerikanerne under siste del av KSSE.<sup>313</sup> Derfor er det sannsynlig at Wilsons tilbakekomst som statsminister gjorde det enklere å øve innflytelse

---

308 *Ibid.*, notat 57

309 *Ibid.*, notat 58

310 *Ibid.*, notat 94

311 Callaghan overtok i 1974 utenriksministerposten fra Douglas-Home.

312 *Ibid.*, notat 98

313 Kissinger 1999, s. 606-610

på Kissinger, men i den grunnleggende tilnærming er det vanskelig å observere tydelige forskjeller mellom Heath og Wilson.

For det tredje var det britene som foreslo og fremla kompromissforslaget «globale initiativ», hvor Sovjetunionen ble tilbudt muligheten til å fullføre KSSE ved utgangen av juli 1975.<sup>314</sup> Det britiske initiativet kom på bakgrunn av at Harold Wilson mottok et brev fra Bresjnev i mars samme år hvor sistnevnte ønsket en avslutning innen juni. Storbritannia bestemte seg på den bakgrunn å utnytte Sovjetunionens selvpålagte tidsfrist ved å tilby dem en tidlig avtale mot innrømmelser under kurv 3. Britene mente selv at de var i god posisjon til å komme med konstruktive innspill, ettersom britene ikke hadde noen vitale interesser eller spesifikke detaljer de var opphengt i. Dette medførte at de kunne ha et overordnet perspektiv og jobbe med helheten i Final Act. Sovjetunionen, sannsynligvis på grunn av sterkt tidspress, aksepterte britenes forslag til globalt initiativ, hvilket i praksis medførte at de siste detaljene kom på plass og at Final Act kunne underskrives i august 1975.

## **7.6 Oppsummering**

Etter at Sovjetunionen og WP i flere år ønsket en europeisk sikkerhetskonferanse, ble KSSE som følge av vellykkede MPT innledet i Helsinki 3. juli 1973. I samme by ble resultatet, i form av et endelig dokument (Final Act), undertegnet 1. august 1975. Men det var i 2. del, under forhandlingene i Genève, at statene fant en løsning. Final Act fikk ikke juridisk status etter definisjon av FN-charteret, men begrenset seg til moralske forpliktelser med stadige henvisninger til internasjonal rett.

Den grunnleggende motsetningen som preget forhandlingene var spørsmålet om status quo versus forandring. Rasjonalet bak Sovjetunionens ønske om KSSE var ønske om legitimitet for status quo i Øst-Europa, hvorpå landets interesser i øst fikk en internasjonal anerkjennelse. Isolert sett oppnådde Sovjetunionen dette, men til en høy pris. Et annet prinsipp som ble slått fast i Final Act var muligheten for fredelig endring av grenser, hvilket var helt avgjørende for Vest-Tyskland, dette fordi landets langsiktige mål var nettopp forandring i form av gjenforening av Tyskland. Den virkelige innovative delen av KSSE var delen om

---

314 DBPO 1997: notat 119

menneskerettigheter, den såkalte kurv 3 av Final Act. Under kurv 3 aksepterte Sovjetunionen at friere bevegelse av mennesker, informasjon og ideer ble en legitim del av internasjonale relasjoner. Kurv 3 utfordret prinsippet fra Westfalen-traktaten om indre anliggender ettersom Final Act eksplisitt slår fast at de underskrivende land har (moralske) forpliktelser som del av europeisk sikkerhet å følge opp vedtakene i dokumentet.

Mens Sovjetunionen var primus motor for etablering av KSSE, flyttet tyngdepunktet seg til de vesteuropeiske landene, som opererte gjennom EPC under selve forhandlingene. EPC skaffet seg slagkraft ved å opptre tålmodig, samlet og med stor beslutsomhet. Dette kunne EPC gjøre ettersom USA lenge holdt en lav profil og godtok at det var EPC som var hovedmotparten til Sovjetunionen. USAs lave profil skyldes Kissingers skepsis til formålet med KSSE og ønsket om en rask avslutning. Men Kissinger presset aldri USAs allierte og ønsket ikke noen konflikt med Vest-Europa på grunn av KSSE. Da det virkelig gjaldt, bidro Kissinger avgjørende gjennom bilaterale samtaler med Gromyko, hvor Kissinger overbeviste sin motpart om at EPC ikke ville godta noe annet enn en akseptabel kurv 3.

For Storbritannia var det viktige å sørge for at den vestlige allianse holdt rekkene og at EPC unngikk lettsindigheter, i form av å gi innrømmelser til Sovjetunionen uten å få tilsvarende tilbake. Det var britene som utarbeidet det avgjørende kompromissforslaget under kurv 3, globale initiativ. Her utnyttet britene Sovjetunionens utålmodighet, hvor betalingen var en prinsipiell aksept for EPCs posisjoner i KSSE.

Den avgjørende årsaken til at Sovjetunionen aksepterte Final Act til tross for at de hadde store reservasjoner mot innholdet var med stor sannsynlighet på grunn av selvpålagt tidsfrist. Prisen de måtte betale for en vellykket avtale var anerkjennelsen av menneskerettigheter som legitim del av diskusjoner om internasjonale relasjoner. I ettertid er det heller tvilsomt om de fullt ut forsto hva de aksepterte da Bresjnev 1. august 1975 undertegnet Final Act.

## 8 Konklusjon

### 8.0 Innledning

I dette kapitlet redegjør jeg for de viktigste funnene i oppgaven og sammenfatter en konklusjon på bakgrunn av hovedproblemstillingen redegjort for i første kapittel.

Avslutningsvis skriver jeg om tiden etter Final Act, samt antyder relaterte områder som burde vekke mer akademisk interesse.

### 8.1 Hovedkonklusjoner

I denne oppgaven har jeg drøftet bakgrunnen for KSSE. Min fremstilling har to hoveddeler. I kapittel 3 og 4 drøfter jeg bakgrunnen for Détente, hvor jeg drøfter de to konkurrerende teoriene *Nixons grand design* og *Ostpolitik*. I de resterende kapitler har jeg drøftet hvilke faktorer som bidro til at KSSE endte opp med et sluttdokument i form av Final Act.

Som jeg viste i kapittel 4, var Brandts Ostpolitik en nødvendig forutsetning for at spørsmålet om en europeisk sikkerhetskonferanse kunne realiseres. Men det var ikke en tilstrekkelig forutsetning. Uten Nixon og Kissingers (som vist i kapittel 3 og 4) bruk av linkage-politikk i møte med Sovjetunionen, er det tvilsomt om en avtale om Berlins status hadde blitt oppnådd, hvilket var en betingelse for etableringen av KSSE. Britenes politikk spilte definitivt en viktig rolle, ettersom de fungerte som den sterkeste støttespilleren til Brandts Ostpolitik, samtidig som de gjennom sitt nære forhold til USA fikk overbevist Nixon om at Brandt var lojal mot den vestlige allianse. En av hovedkonklusjonene mine er at de to konkurrerende teorier ikke er gjensidig utelukkende, men tvert imot fungerte som komplementære strategier. Dette til tross for at de hadde ulike motiver. Brandt var positiv til KSSE som en multilateral utgave av Ostpolitik, mens Nixon og Kissinger var grunnleggende skeptiske. For sistnevnte var det viktigste at en sikkerhetskonferanse ikke bidro til å ødelegge noe for den bilaterale atmosfæren mellom de to supermakter.

Opgavens siste del drøfter omstendighetene rundt selve KSSE-forhandlingene. USAs negative syn på KSSE var en utfordring for supermaktens europeiske allierte. Det samme gjorde frykten for gradvis amerikansk tilbaketrekking fra europeisk jord. Siden KSSE i all

vesentlighet handlet om spørsmål som relaterte seg til europeisk sikkerhet, var interessen for konferansen tilsvarende større i Europa. Den store utfordringen for de europeiske landene var fraværet av en felles utenrikspolitikk, hvilket var en forutsetning for å kunne håndtere Sovjetunionen. Som jeg beskriver i kapittel 5 evnet trekløveret Brandt, Pompidou og Heath å møte denne utfordringen gjennom å samordne sin utenrikspolitikk gjennom opprettelsen av EPC. Dette var mulig etter at De Gaulles nasjonalistiske og anti-britiske linje ble erstattet med en mer internasjonalistisk utenrikspolitikk i Georges Pompidou da han overtok som president i 1969. Men det behøvdtes like fullt en karakter av Edward Heaths kaliber for å få overbevist Paris om at Storbritannia og Frankrike var forent i en felles europeisk visjon. EPC var en direkte konsekvens av KSSE, og viljen til samordning gjorde at EPC, anført av Brandt, Heath og Pompidou, overtok for NATO som det viktigste forum for koordinering. Britenes inntreden var særlig viktig ettersom det bidro til å gi EPC den nødvendig tyngden i NATO.

Som drøftet i kapittel 6, var betydningen av en felleseuropeisk utenrikspolitikk i spørsmålet om KSSE avgjørende. EPC ble primus motor i utformingen av hvordan forhandlingene skulle gjennomføres. Gjennom grundige forberedelser evnet EPC å dominere MPT, og fikk gjennomslag på alle vesentlige punkter som konferansemødel, arbeidsform (komiteer) og utformingen av mandat for de ulike arbeidsgruppene. Den største seieren for EPC var Sovjetunionens aksept for menneskerettigheter som en del av forhandlingene under KSSE.

For EPC var menneskerettigheter (eksplisitt uttrykt) en del av mandatet for en felles europeisk utenrikspolitikk, og det fungerte som en katalysator for samarbeidet. Men ønske om å promotere menneskerettigheter i internasjonale spørsmål gjorde at EPC havnet i konflikt med Henry Kissinger. For Kissinger var det viktigst å etablere et samhandlingsmønster som bidro til avspenning, ikke å forandre det kommunistiske system. Like fullt aksepterte Kissinger det europeiske fokus på menneskerettigheter, men valgte å holde en lav profil i den første delen av KSSE.

Min andre hovedkonklusjon er at EPC var den viktigste forklaringen til utformingen av Final Act. Observasjonene som peker i den retning er overveldende og grundig drøftet i kapittel 7.

I de grunnleggende motsetningene mellom Sovjetunionen og Vesten var det EPC som fungerte som motpart til supermakten i øst. Videre var det EPC som definerte posisjoner,



standpunkt og taktikk. Dette fordi USA valgte å holde lav profil. Det er like fullt mye som tyder på at Kissingers personlige engasjement på slutten av forhandlingene var det som skulle til for å overbevise Sovjetunionen om at de vesteuropeiske land var fast bestemt på å oppnå resultater i spørsmål om menneskerettigheter. Prisen Sovjetunionen måtte betale for en avtale var å akseptere menneskerettigheter som en del av legitime diskusjoner europeiske stater imellom. For Sovjetunionen var en avtale som sikret dem anerkjennelse for status quo innenfor en tilsynelatende selvpålagt tidsfrist viktigere enn ikke å innrømme prinsippet om menneskerettigheter som del av forholdet stater i mellom. Bresjnev regnet sannsynligvis ikke med at det skulle få noen reelle effekter på det kommunistiske system, noe heller ikke Henry Kissinger trodde på. Britenes ambassadør i Moskva, Sir Terence Garvey, uttalte i etterkant av Final Act at «In the longer perspective the practice of détente may foster development in Soviet policies which ultimately make the USSR a less intractable, even more reliable partner».<sup>315</sup> Endringene som fant sted 15 år senere i tidligere Sovjetunionen ville nok også overrasket Garvey.

## **8.2 Suksessfaktorene**

En viktig forklaring til at Vesten fikk en tilfredsstillende løsning under KSSE, var Vestens evne til å stå samlet. Dette var ikke bare avgjørende under selve KSSE, men også i perioden forut for forhandlingene var viljen til samordning av stor betydning. Til tross for ulike holdninger var interessefellesskapet mellom USA og Vest-Europa sterkt nok til å håndtere uenigheter, så fremt enigheten om de vesentligste punktene i sikkerhetspolitikken ble opprettholdt og lojaliteten til NATO<sup>316</sup> lå fast. For Brandt var det aldri et alternativ å forlate den vestlige allianse til fordel for et nøytralt Vest-Tyskland; likeledes var det heller ikke aktuelt for USA å trekke seg ut av Europa.

Enheten var ikke bare en suksessfaktor under Détenteperioden, men etter min mening en suksessfaktor under hele den kalde krigen. Og det var nettopp denne vestlige enheten Sovjetunionen opprinnelig ønsket å motvirke gjennom KSSE, men hvor resultatet ble stikk

---

315 DBPO 1997: notat 141. Telegram til utenriksminister James Callaghan. Garvey erstattet John Killick som ambassadør i desember 1973.

316 En liten notabene for de Gaulle, som hadde egne visjoner for Frankrike og den vestlige allianse. Men like fullt trakk Frankrike seg aldri ut av den politiske delen av NATO-samarbeidet.

motsatt. Som redegjort for i kapittel 6 og 7, kan suksessfaktorene for EPC forklares på bakgrunn av både interne europeiske faktorer og eksterne faktorer. De interne europeiske faktorene var grundige forberedelser, tett konsultasjon og vilje til å opptre tålmodig og samlet under press. De to siste forklaringene er forankret i et forhandlingsvennlig klima; USAs vilje til å holde en lav profil, og tre støttende til når det behøvdtes, samt at Sovjetunionen med all sannsynlighet opptrådte under en selvpålagt tidsfrist.

### **8.3 Britenes rolle**

Min siste hovedkonklusjon er at britene spilte en vesentlig, men ikke en avgjørende rolle. Som presentert i kapittel 2, gikk britene fra å være en verdensmakt til å bli en regional makt i tiden etter 2.verdenskrig - en posisjon britene først tok innover seg etter Suezkrisen, hvorpå tettere kontakt med USA og medlemskap i EEC ble svaret på utfordringene i en ny tid. Britenes forsøk på EEC-medlemskap ble effektivt stoppet av de Gaulles frykt for angloamerikansk dominans, men under Pompidou åpnet det seg et mulighetsvindu som Heath utnyttet.

Hovedårsaken til at jeg vanskelig kan konkludere med at britene hadde en avgjørende rolle i utformingen av Final Act, er at de ikke hadde noen nasjonale interesser på spill, og således heller ikke var aktive i utformingen av målsetningene til EPC i forkant av MPT og senere KSSE. Men britenes deltakelse i EPC var betydningsfullt ettersom de ble tilkjent en viktig rolle som koordinatore av posisjoner innad i EPC, og senere NATO. Innad i EPC bidro britene til at den vestlige allianse sto samlet, og de brukte relasjonen til USA for å sikre seg støtte til en felles vestlig posisjon under forhandlingene. I all vesentlighet fulgte Heath-regjeringen og Wilson-regjeringen den samme linje i KSSE-forhandlingene. Heath hadde sannsynligvis større mulighet for å overbevise Paris om at britene hørte hjemme i EEC, mens Wilson hadde et bedre forhold til Kissinger, og kunne således bruke forholdet til USA for å sikre avgjørende støtte til EPCs posisjon i slutten av forhandlingene om kurv 3.

Ved å studere FCO-dokumentene ser man tydelig at det forekom en evolusjon i britenes vurdering av KSSE. Britene var innledningsvis skeptiske til konferansen og karakteriserte den som «uunngåelig heller enn ønskelig». Ettersom MPT endte vellykket og den vestlige allianse sto samlet, vurderte FCO en eventuell avtale som «ikke nødvendigvis skadelig». Våren 1975

var FCO kommet dithen at man øynet reelle muligheter for å få Sovjetunionen til å komme med innrømmelser, særlig i spørsmålet om menneskerettigheter. Det var på slutten av forhandlingene at britene på vegne av EPC fremla kompromissforslaget som i praksis avsluttet forhandlingene. Dette fordi Sovjetunionen for å få en avtale aksepterte menneskerettigheter som del av europeisk sikkerhet. Britene var særlig opptatt av at kurv 3 var den reelle prøven på hvorvidt Sovjetunionen mente alvor med Détente. Delvis var dette taktisk overfor Sovjetunionen, men menneskerettighetsspørsmålet representerte også en grunnleggende verdi som de selv mente å dele med sine europeiske allierte. Harold Wilson understreket dette poenget da han undertegnet Final Act og talte til forsamlingen med ordene «*Détente means little if it is not reflected in the daily lives of our people. There is no reason why in 1975 Europeans should not be allowed to marry whom they want, hear and read what they want, travel abroad when and where they want, meet whom they want*».<sup>317</sup>

#### **8.4 Konsekvenser av Final Act og tiden etter 1975**

Historien er full av paradokser. Signeringen av Final Act kan uten store problemer ses i en slik kontekst. Henry Kissinger uttalte<sup>318</sup> under 30 års markeringen i 2005 at det var ingen som den gang trodde at dokumentet ville få den betydning det i ettertid viste seg å få, aller minst Bresjnev og Sovjetunionen. Den historiske ironien for Sovjetunionen er lett å se når vi sammenligner vurderingen av dokumentet retrospektivt og prospektivt. Prospektivt ble undertegnelsen av Final Act både i Sovjetunionen og i amerikanske medier ansett som en stor seier for Sovjetunionen, der landets innflytelse i Øst-Europa fikk politisk anerkjennelse. Tilsvarende ble Gerald Ford fordømt både i New York Times og Wall Street Journal for å gi etter for sovjetiske interesser.<sup>319</sup> Ser vi på avtalen retrospektivt, kan det være vanskelig å forstå reaksjonene som meldte seg i 1975, særlig ettersom dokumentet inneholder klare referanser til menneskerettighetene.

Men forståelsen av dokumentet og dens betydning endret seg raskt. I motsetning til hva Kreml hadde forventet, fikk signeringen eksplosive konsekvenser da ulike dissidenter med henvisning til Final Act begynte å uttrykke sin misnøye med det kommunistiske system.

---

317 Maresca 1987, s. 154

318 OSSE-magasinet, oktober 2005-utgaven

319 Kissinger 1999: kapittel 21

Dissidentene markerte sin motstand både gjennom høylytt protest og gjennom å forme motstandsgrupper, såkalte Helsingforskomiteer. Bresjnev og senere Andropov var usikre på hvordan styresmaktene skulle reagere mot dissidentene, men KGB tok etter hvert kontrollen og foretok massearrestasjoner av de mest høylytte demonstrantene, noe Sovjetunionen måtte stå til ansvar for ved oppfølgingskonferansene i regi av KSSE. Det ble dermed legitimt å adressere menneskerettigheter som en del av oppfølgingsprosessene. KSSE hadde sådd et frø som ikke lot seg stoppe og slo ut i full blomst innenfor det kommunistiske system.

Hvorvidt KSSE-prosessen var årsak til kommunismens kollaps skal jeg ikke si noe om, men at den bidro i den retning, av de grunner som her er nevnt, synes åpenbart. Like åpenbart er det at det ikke var denne utviklingen Bresjnev ønsket da han undertegnet Final Act i 1975. I den forstand er Final Act et godt eksempel på hvordan Sovjetunionens handlinger førte til (for dem) uante konsekvenser.

### **8.5 Videre forskning**

En svakhet ved denne oppgaven er at den i stor grad har vurdert Sovjetunionens handlinger med bakgrunn i hvordan vestlige politikere og diplomater vurderte landets motiver og handlinger. Nærmere studier som undersøker Sovjetunionens politikk basert på russiske kilder vil potensielt kunne kaste nytt lys på forhandlingene rundt KSSE. I hvilken grad Sovjetunionen opererte under noen tidsfrist og hva som i praksis var det utløsende motivet for at Sovjetunionen aksepterte menneskerettigheter som et legitimt spørsmål i internasjonale fora fremstår fremdeles som uklart. En slik analyse vil potensielt kunne si noe om hvordan Sovjetunionen oppfattet vestens motiver og handlinger, hvorpå muligens ny kunnskap kan fremkomme om dynamikken i KSSE.

## Referanseliste

### ***Primærkilder***

DBPO 1997 *DOCUMENTS ON BRITISH POLICY OVERSEAS: Series 3, Volume 2 .The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975*

FRUS 1969-1976, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume I Foundations of Foreign Policy, 1969-1972*

PREM 13/3222, PRO

FCO 7/1842, PRO

FCO 7/1823, PRO

FCO 41/1054, PRO

### ***Sekundærkilder***

Bahr 1963: «Wandel durch Annäherung», Tale i Tutzing

Bange, Oliver and Niedhardt, Gottfried 2008: *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, Berghahn Books

Brandt, Willy 1989: *Erindringer*, Cappelens forlag

Bundy, William, 1998: *A Tangled Web*, I.B Tauris

Daddow, Oliver 2003: *Harold Wilson and European Integration*, Frank Cass

Ford, Harold P. 2005: «Calling the Sino-Soviet Split», *Studies in Intelligence*, Winter 1998-99.

Garthoff, Raymond 1994: *Détente and Confrontation*, The Brooking Institution, Washington D.C.

Gorst, Anthony and Johnman, Lewis 1997: *The Suez crisis*, Routledge

Haftendorn, Helga 1996: *NATO and the Nuclear Revolution*, Oxford University Press

- Heath, Edward 1970: *Old World, New Horizons: Britain, Europe, and the Atlantic Alliance*, Barnes & Noble
- Heath, Edward 1998: *The Course of my life*, Hodder and Stoughton
- Hyland, William G 1987: *Mortal Rivals: Understanding The Hidden Patterns of Soviet-American Relations*, Simon and Schuster
- Kagan, Robert 2004: *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*, Vintage Books,
- Kissinger, Henry 1994: *Diplomacy*, Simon and Schuster
- Kissinger, Henry, 1999: *Years of Renewal*, Simon and Schuster
- Kjellstadli, Knut, 1999: *Fortida er ikke engang hva den var*, Universitetsforlaget AS
- Leifer, Michael 1972: *Constraints and Adjustments in British Foreign Policy*, George Allen and Unwin LTD
- Langslet, Lars Roar 1989: John Lyng, Samarbeidets arkitekt, J.W. Cappelens Forlag
- Leonard, Dick 2001: *The Pro-European Reader*, Palgrave MacMillan
- Lundestad, Geir 2003: *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press
- Maresca, John 1987: *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Duke University Press
- Mevik, Leif 1992: *Sikkerhet i Samarbeid*, Universitetsforlaget
- Möckli, Daniel 2009: *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I. B. Tauris
- Niedhardt, Gottfried 2003: «The British Reaction towards Ostpolitik. Anglo-West German Relations in the Era of Détente 1967-1971», in Haase, Christian (Ed.): *Debating Foreign Affairs. The Public and British Foreign Policy since 1867*, Berlin/Wien 2003.
- Njølstad, Olav 1990: *Détente – et mislykket avspenningsforsøk?*, Forsvarsstudier 8/1990
- Nye, Joseph, 1984: *The Making of America`s Soviet policy*, New Haven: Yale University press

Open Society Archive, 1969: *Public Appeal for a European Security Conference*

<http://tinyurl.com/6xg52b4>

OSCE Magazine Oktober 2005, Kapittel: Recapturing the spirit of Helsinki,

<http://www.osce.org/secretariat/16727>

Pine, Melissa 2004: «British Personal Diplomacy and public policy: The Soames Affair», *Journal of European Integration History* 10, no.2:59-76

Smyser, William R, 1999: *From Yalta to Berlin*, St. Martins Press: New York

Suri, Jeremi 2008: «Détente and human rights: American and West European perspectives on international change», *Cold War History* 8:4,527-545.

Wenger, Andreas 2004: «Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968», *Journal of Cold War Studies* 6.1

Wikipedia: «Terms of reference», [http://en.wikipedia.org/wiki/Terms\\_of\\_reference](http://en.wikipedia.org/wiki/Terms_of_reference)

Wilson, Harold 1986, *Memoirs: The Making of a Prime Minister 1916-64*, Weidenfeld & Nicolson & Michael Joseph

Young, John W 2003, *The Labour Governments 1964-1970 Volume 2*, Manchester University Press

Zakaria, Fareed 2008, *Foreign Affairs* 2008.3

Zakaria, Fareed 2008, *The Post-American World*, Norton, W. W. & Company, Inc.

# Vedlegg



**Vedlegg 1: *Final Recommendations of the Helsinki Consultations*  
(Blue Book)**

FINAL RECOMMENDATION OF  
THE HELSINKI CONSULTATIONS

HELSINKI 1973

## FINAL RECOMMENDATIONS OF THE HELSINKI CONSULTATIONS

- (1) The participants in the Helsinki Consultations on the question of the Conference on Security and Co-operation in Europe, representing the Governments of States listed in the annex recommend to their Governments that this Conference should be convened under the conditions specified below, concerning its organization, agenda and the related instructions, participation, date, place, rules of procedure and financial arrangements.
- (2) The participants expressed their collective agreement to these Recommendations on 8 June, 1973.
- (3) Each State entitled to participate in the Conference will inform the Government of Finland, within the time limits laid down in Chapter 3, of its decision to take part in this Conference, there by indicating its intention to do so on the basis of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations. The Government of Finland will inform all States entitled to participate of the communications received in this respect.
- (4) The Government of Finland will take the necessary measures, in accordance with the arrangements provided for in the Final Recommendations, to organize the first stage of the Conference.

(5)

## INDEX OF RECOMMENDATIONS

1. Organization of the Conference
  2. Agenda and the Related Instructions
  3. Participation, Contributions, Guests
  4. Date
  5. Place
  6. Rules of Procedure
  7. Financial Arrangements
- Annex: List of Participating Countries

## 1. ORGANIZATION OF THE CONFERENCE ON SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE

(6) The Conference on Security and Co-operation in Europe will take place in three stages:

(a) Stage I

The first stage will consist of a meeting of the Ministers for Foreign Affairs of the participating States. In accordance with the recommendations of the Helsinki Consultations, the Ministers will adopt the rules of procedure, the agenda and the instructions of the working bodies of the Conference, together with the other arrangements relating to the conduct of the Conference. The Ministers will state the views of their Governments on the problems relating to security and cooperation in Europe. Should they so wish they will put forward, for consideration in the course of the second stage, proposals relating to the various topics on the agenda.

(b) Stage II

The second stage will comprise the work of the specialized committees and sub-committees whose instructions are defined in Chapter 2 of these recommendations (points I, II and III of the agenda). Within this framework and on the basis of the proposals submitted either by the Ministers for Foreign Affairs, or subsequently by the delegations of the participating States, the committees and sub-committees will prepare drafts of declarations, recommendations, resolutions or any other final documents. The participating States will be represented in these bodies by such delegates and experts as they shall designate for the purpose.

(9) A co-ordinating committee, composed of representatives appointed by the Ministers for Foreign Affairs, will meet periodically during

the second stage of the Conference. It will co-ordinate the activities of the committees and assemble the results of their work with a view to the final stage of the Conference. The Co-ordinating Committee shall also be entrusted with the execution of the tasks defined in point IV of the agenda, as stated in Chapter 2 of the present recommendations. It will, furthermore, submit to the participating governments such recommendations as it may consider useful regarding the conduct of the Conference, especially the organization of its third stage.

(c) Stage III

- (10) In the light of the recommendations drawn up by the Co-ordinating Committee, the Conference will meet for its third stage.
- (11) The level of representation at the third stage will be decided by the participating States during the Conference, before the end of the second stage
- (12) The Conference will adopt its final documents, in formal session, at the close of this third stage.

## 2. AGENDA AND THE RELATED INSTRUCTIONS

### I. QUESTIONS RELATING TO SECURITY IN EUROPE

- (13) In carrying out the instructions set out below, the Committee will bear in mind the wider objective of promoting better relations among participating States and ensuring conditions in which their people can live in peace free from any threat to or attempt against their security.
- (14) In its work the Committee will proceed from the premise that the strengthening of security in Europe is not directed against any State or continent and should constitute an important contribution to world peace and security.
- (15) In considering questions relating to security in Europe, the Committee will bear in mind the broader context of world security and in particular the relationship which exists between security in Europe and in the Mediterranean area.
- (16) The Committee will be assisted in its tasks by the appropriate Sub-Committees.

#### 1.

- (17) (a) The Committee/Sub-Committee is charged with the task of considering and stating in conformity with the purposes and principles of the United Nations those basic principles which each participating State is to respect and apply in its relations with all other participating States, irrespective of their political, economic or social systems, in order to ensure the peace and security of all participating States.
- (18) The principles to be stated shall be included in a document of appropriate form to be submitted by the Committee for adoption by the Conference. It shall express the determination of the participating States to respect and apply the principles equally and unreservedly in all aspects to their mutual relations and co-operation, in order to ensure to all participating States the benefits resulting from the application of these principles by all.
- (19) The reaffirmation, with such clarifications and additions as may be deemed desirable, and the precise statement, in conformity with the purposes and principles of the United Nations, of the following principles of primary significance guiding the mutual relations of the participating States, are deemed to be of particular importance:
- sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty;
  - refraining from the threat or use of force;
  - inviolability of frontiers;
  - territorial integrity of States;
  - peaceful settlement of disputes;
  - non-intervention in internal affairs;

- respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief;
- equal rights and self-determination of peoples;
- co-operation among States;
- fulfilment in good faith of obligations under international law.

(20) In discharging itself of these tasks, the Committee/Sub-Committee shall take into account in particular the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations.

(21) (b) The Committee/Sub-Committee shall give expression to the idea that respect for the above-listed principles will encourage the development of normal and friendly relations among the participating States as well as of their political contacts which in turn would contribute to the furthering of their co-operation. It shall also consider proposals designed to give effect to refraining from the threat or use of force. In this context, it shall study proposals for and under take the elaboration of a method for the peaceful settlement of disputes among participating States.

2.

(22) The Committee/Sub-Committee shall have regard to the fact that the participating States are desirous of eliminating any causes of tension that may exist among them and of contributing to the strengthening of peace and security in the world, bearing in mind the fact that efforts aimed at disarmament complement political detente and are essential elements in a process in which all participating States have a vital interest.

(23) In order to strengthen confidence and to increase stability and security, the Committee/Sub-Committee shall submit to the Conference appropriate proposals on confidence-building measures such as the prior notification of major military manoeuvres on a basis to be specified by the Conference, and the exchange of observers by invitation at military manoeuvres under mutually acceptable conditions. The Committee/Sub-Committee will also study the question of prior notification of major military movements and submit its conclusions.

(24) The Committee/Sub-Committee shall pay due attention to the views expressed by participating States on the various subjects mentioned in the preceding paragraphs, on the particular interest they attach thereto, especially from the point of view of their own security and of their desire to be informed about the relevant developments.

## II. CO-OPERATION IN THE FIELDS OF ECONOMICS, OF SCIENCE AND TECHNOLOGY AND OF THE ENVIRONMENT

- (25) The Committee shall be responsible for drawing up a draft final document/documents containing guidelines and concrete recommendations which could stimulate common efforts for increased co-operation in the fields of economics, science and technology and environment, which might guide the participating States in their mutual relations in these areas and which they might utilize in the conclusion of bilateral or multilateral agreements, as well as recommendations on specific measures for the development of co-operation which could be agreed by participating States.
- (26) The Committee will bear in mind the contribution which such co-operation could make to the reinforcement of peace and security in Europe. It will also bear in mind the interests of developing countries and regions and the positive effects which the broadening of co-operation among participating States could have on world economic relations.
- (27) The Committee, having in mind the foregoing, shall study ways and means that would make it possible, by mutual agreement among participating States, to facilitate, with due regard for the diversity of economic and social systems and under conditions of reciprocity of advantages and obligations, the development of trade and co-operation in the various fields of economic activity, science, technology and in the field of the environment. In this regard, it will in particular take account of the work of the United Nations Economic Commission for Europe.
- (28) In considering questions relating to co-operation in Europe covered by this mandate, the Committee will bear in mind the relationship which exists between such co-operation in Europe and in the Mediterranean area.
- (29) The Committee in its final draft will formulate relevant proposals, based on full respect for the principles guiding relations  
among the participating States enumerated in the terms of reference for the Committee on item I of the agenda.
- (30) The Committee, assisted by the appropriate Sub-Committees, will examine the following questions:

### 1. Commercial Exchanges

- (31) The Committee/Sub-Committee will examine general provisions designed to promote trade and the exchange of services between participating States. It could discuss general problems relating to most favoured nation treatment. It could also examine measures aiming at the reduction or progressive elimination of all kinds of obstacles to the development of trade.
- (32) The Committee/Sub-Committee will examine specific measures designed to facilitate commercial transactions and the exchange of services, such as measures aiming at the improvement of



- business contacts and facilities
- the exchange of information on commercial opportunities and specific trading conditions
- provisions for the settlement of commercial disputes including various forms of arbitration.

## 2. Industrial Co-operation and Projects of Common Interest

(33) The Committee/Sub-Committee will study the forms and modalities of industrial co-operation will examine the various measures by which participating States could encourage the development of this co-operation using, as appropriate, the framework of bilateral or multilateral intergovernmental agreements.

(34) The Committee/Sub-Committee will examine, in particular, the measures which governments could take to create conditions favourable to this co-operation between competent organizations, firms and enterprises of participating States. It will bear in mind that the specific forms of such co-operation should be settled bilaterally unless otherwise agreed upon by the participants. This examination could bear on the various forms of co-operation, such as co-operation in production and sales, on the exchange of information concerning the possibilities of industrial co-operation, on the improvement of conditions for setting up projects, and on other measures which could develop and facilitate various forms of industrial co-operation.

(35) The Committee/Sub-Committee will also examine the possibilities of encouraging projects of common interest and of working out, where relevant, recommendations in this respect.

(36) This examination could bear on the possibilities of implementing projects of common interest in the fields of energy resources; exploitation of raw materials and, when appropriate, of transport and communications.

## 3. Science and Technology

(37) The Committee/Sub-Committee shall consider proposals for the development of co-operation in the field of science and technology, taking into account already existing or planned co-operation in this field, with a view to facilitating, through such means as the improvement of contacts and information, access to new developments in science and technology, and to contributing to the most effective solution of problems of common interest and to the betterment of the conditions of human life.

(38) These proposals, in particular, shall be concerned with the areas where there are the most favourable prerequisites for such co-operation, the forms and methods for its implementation, as well as with the obstacles that hinder such co-operation and measures for their removal. In the consideration of these questions, the Committee/Sub-Committee will seek to build on existing practices and take into account the possibilities and capabilities of relevant existing international organizations.

#### 4. Environment

- (39) The Committee/Sub-Committee shall be responsible for discussing questions of environmental protection and improvement and in particular for determining the fields that are important for the participating States and can best lend themselves to the development of co-operation between them, such as: protection of the seas surrounding Europe, of the waters and of the atmosphere; improvement of environmental and living conditions, especially in towns; protection of nature and of its resources.
- (40) The Committee/Sub-Committee shall examine and put forward the most appropriate bilateral and multilateral forms and methods of co-operation, including co-operation on a regional and subregional basis, for the various fields that have been determined. In the consideration of these questions, the Committee/Sub-Committee will seek to build on existing practices and take into account the possibilities and capabilities of the relevant existing international organizations.

#### 5. Co-operation in Other Areas

- (41) The Committee/Sub-Committee could examine the following questions:
- problems relating to the development of transport and communications between participating States;
  - promotion of tourism by the exchange of information, techniques and the results of practical experience and by the study of appropriate measures;
  - economic and social aspects of migrant labour;
  - training of personnel in various fields of economic activity
  - such other questions as may be decided by common agreement.

### III. CO-OPERATION IN HUMANITARIAN AND OTHER FIELDS

- (42) With the aim of contributing to the strengthening of peace and understanding among the peoples of the participating States and to the spiritual enrichment of the human personality, without distinction as to race, sex, language or religion and irrespective of their political, economic and social systems, the Committee, assisted by the appropriate Sub-Committees, shall be charged with examining all possibilities of co-operation conducive to creating better conditions for increased cultural and educational exchanges, for broader dissemination of information, for contacts between people, and for the solution of humanitarian problems. In this connection, it shall not only draw upon existing forms of co-operation, but shall also work out new ways and means appropriate to these aims.
- (43) The Committee in its final document will formulate relevant proposals, based on full respect for the principles guiding relations among the participating States enumerated in the terms of reference for the Committee on item I of the agenda.
- (44) The Committee shall also consider to what extent existing institutions could be used to achieve these aims.

#### 1. Human Contacts

- (45) The Committee/Sub-Committee shall prepare proposals to facilitate freer movement and contacts, individually or collectively, privately or officially, among persons, institutions and organisations of the participating States.
- (46) With a view to contributing to the favourable examination and settlement of relevant matters by the States concerned under mutually acceptable conditions, it shall pay particular attention to:
- (a) contacts and regular meetings on a basis of family ties; reunification of families; marriage between nationals of different States;
  - (b) travel for personal or professional reasons; improvement of conditions for tourism, on an individual or collective basis;
  - (c) meetings among young people; expansion of contacts and competitions, particularly in the field of sport.

#### 2. Information

- (47) The Committee/Sub-Committee shall prepare proposals to facilitate the freer and wider dissemination of information of all kinds. In doing so it shall pay particular

attention to:

- (a) improving the circulation of, and access to, oral, printed, filmed and broadcast information and extending the exchange of information;
- (b) encouraging co-operation in these fields of information on a basis of short or long term agreements;
- (c) improving conditions under which journalists from one participating State exercise their profession in another participating State.

### 3. Co-operation and exchanges in the field of culture

(48) The Committee/Sub-Committee shall prepare proposals aimed at extending and improving co-operation and exchanges in the various fields of culture and shall indicate the components and objectives of a consistent long-term development of such exchanges. In its work, it shall bear in mind the results of the Intergovernmental Conference on Cultural Policies in Europe, Helsinki, June 1972 including the broader concept of culture outlined by that Conference.

(49) The Committee/Sub-Committee shall consider in particular:

- (a) Extension of relations among competent government agencies and non-governmental bodies dealing with matters of culture;
- (b) Promotion of fuller mutual knowledge of and access to achievements in literature, art and other fields of cultural activity;
- (c) Improvement of facilities for contacts and exchanges in the above-mentioned spheres;
- (d) Extension of contacts and co-operation among creative artists and people engaged in cultural activities;
- (e) Common search for new fields and forms of co-operation; co-operation in the investigation of the social aspects of culture;

(f) Encouragement of such forms of cultural co-operation as: international events in the fields of art, film, theatre, music, folklore, etc.; book fairs and exhibitions; joint projects in the field protection of monuments and sites; co-production and exchange of films and of radio and television programmes.

(50) The Committee/Sub-Committee while considering the role of States in co-operation in the field of culture will bear in mind the contribution that national minorities or regional cultures could make to it within the framework of respect for principles referred to above.

### 4. Co-operation and exchanges in the field of education

(51) The Committee/Sub-Committee shall prepare proposals aimed at broadening co-operation and exchanges in the fields of education and science on a short or long-term basis. These proposals shall be carried out bilaterally and multilaterally as appropriate, between participating States and non-governmental bodies. The Committee/Sub-Committee shall consider in particular:

(a) Expansion of links between State institutions and non-governmental bodies whose activities are concerned with questions of education and science.

(b) Improved access, under mutually acceptable conditions, for students, teachers and scholars from the participating States to each other's educational, cultural and scientific institutions, and a more exact assessment of the problems of comparison and equivalence between academic degrees and diplomas.

(c) Encouragement of the study of the languages and civilizations of other peoples for the purpose of creating favourable conditions for promoting wider acquaintance with the culture of each country.

(d) Exchange of experience in teaching methods in various fields including those used in adult education and exchanges in the field of teaching materials.

(52) The Committee/Sub-Committee while considering the role of States in co-operation in the field of education will bear in mind the contribution that national minorities or regional cultures could make to it within the framework of respect for principles referred to above.

#### IV. FOLLOW-UP TO THE CONFERENCE

- (53) The Co-ordinating Committee shall consider, on the basis of the progress made at the Conference such measures as may be required to give effect to the decisions of the Conference and to further the process of improving security and developing co-operation in Europe. Having considered proposals to this effect, including proposals of an organizational nature, it shall make any recommendations which it deems necessary. In examining the follow-up of the Conference, the Committee shall also consider the contributions which it believes could be asked from existing international organizations.

#### 3. PARTICIPATION, CONTRIBUTIONS, GUESTS

(a) Participation

- (54) All European States, the United States and Canada shall be entitled take part in the Conference on Security and Co-operation in Europe. If any of these States wishes to attend as an observer it may do so. In that case, its representatives may attend all stages of the Conference and of its working bodies, but shall not participate in the taking of decisions. Such a State may decide later to accept these decisions or some of them under the conditions defined by the Conference.
- (55) States referred to in the first sentence of the paragraph above wishing to participate in the Conference or to attend as observers must so inform the Finnish Government at the latest on 25 June 1973.

(b) Contributions

- (56) The Conference and its working bodies will acquaint themselves, in such manner as they may determine, with the points of view held by non-participating States on the subject of the various agenda items.
- (57) States situated in regions adjacent to Europe and to whom reference is made in the provisions of Chapter 2, and in particular those of the Mediterranean States which have already expressed their interest in stating their views to the Conference, are especially envisaged by this Chapter.
- (58) The Co-operating Committee may decide, by consensus, the means by which the working bodies of the Conference may consult appropriate international organizations, on the subject of the various agenda items.

(c) Guests

- (59) The Secretary-General of the United Nations will be invited as guest of honour to the inaugural session of the Conference.

#### 4. DATE

(60) 1. The Conference on Security and Co-operation in Europe shall be opened on 3 July 1973 at 11.30 a.m.

(61) 2. The date of the opening of the second stage shall be determined by the Ministers during the first stage.

(62) 3. The date of the opening of the third stage shall be decided during the second stage by agreement among the participating States on the basis of the recommendations of the Co-ordinating Committee.

#### 5. PLACE OF THE CONFERENCE

(63) Taking into account with appreciation the invitation by the Government of Finland, having in view practical considerations and rotation, the first stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe will be held in Helsinki; the second stage will be held in Geneva; the third stage will be held in Helsinki.

#### 6. RULES OF PROCEDURE

(64) The States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe shall conduct their work as follows:

(65) 1. All States participating in the Conference shall do so as sovereign and independent States and in conditions of full equality. The Conference shall take place outside military alliances.

(66) 2. The representation of the participating States at each stage of the Conference shall be determined in accordance with the provisions laid down in Chapter 1 of these Final Recommendations.

(67) 3. The working bodies of the Conference shall be the Co-ordinating Committee, the Committees and the Sub-Committees. These working bodies will function during the second stage of the Conference. However, the Co-ordinating Committee will meet at the site of the second stage before the opening of the second stage in order to settle questions relating to the organization of that stage.

(68) The working bodies of the Conference may, if they so wish, set up such working groups as they may consider useful. The working bodies and working groups of the Conference shall be open to all participating States.

(69) 4. Decisions of the Conference shall be taken by consensus. Consensus shall be understood to mean the absence of any objection expressed by a Representative and submitted by him as constituting an obstacle to the taking of the decision in question.

## 5. Chairmanship

- (70) A. The Chair at the inaugural and closing meetings of the first stage of the Conference shall be taken by the Minister for Foreign Affairs of the host country. The Chair at other meetings shall be taken on a basis of rotation, as follows:
- (a) The Chair at each meeting shall be taken by the Minister for Foreign Affairs of a different participating State, in an order established in accordance with a list selected by lot country by country before the end of the Helsinki Consultations;
  - (b) If the Conference should meet both in the morning and in the afternoon of the same day, the two meetings shall be regarded as constituting two distinct meetings;
  - (c) In the interval between meetings of the Conference, the functions of the Chair shall be exercised by that Minister for Foreign Affairs who presided over the immediately preceding meeting of the Conference;
  - (d) Should a Minister for Foreign Affairs be prevented from taking the Chair, it shall be taken by the Minister for Foreign Affairs of the country next in the order established.
- (71) B. The Chair at the inaugural meetings of the working bodies of the Conference shall be taken by the Representative of the host country. Thereafter, the office of Chairman shall be filled as follows:
- (a) The Chairman of the Co-ordinating Committee and the Chairmen of the Committees shall be designated on a basis of daily rotation, in French alphabetical order, starting from a letter drawn by lot;
  - (b) The Chairmen of Sub-Committees and of other subsidiary bodies of the Conference shall be designated on a basis of rotation in accordance with practical arrangements to be established at the appropriate time by the bodies in question.
- (72) Where necessary, a rapporteur shall be designated by consensus.
- (73) C. The provisions laid down for the meetings of the first stage shall be applicable *mutatis mutandis* to the meetings of the third stage of the Conference. They may be further defined by the Coordinating Committee.
- (74) 6. The Executive Secretary for technical matters at each stage of the Conference shall be a national of the corresponding host country. He is designated by the host country subject to agreement by the participating States.
- (75) In organizing the services, the Executive Secretary of each stage will be responsible for the recruitment of his staff and assured of the collaboration of the Secretariats of the other stages.
- (76) The Executive Secretaries will work under the authority of the Conference and report on their activities to the appropriate body of each stage of the Conference, especially



on financial matters.

- (77) 7. Official verbatim records shall be taken at the meetings of the first and third stages of the Conference.
- (78) Proposals on matters of substance and amendments thereto shall be submitted in writing to the Chairman and circulated to all participants. The proposals adopted shall be registered by the Executive Secretary and circulated among the participants.
- (79) Representatives of States participating in the Conference may ask for their formal reservations or interpretative statements concerning given decisions to be duly registered by the Executive Secretary and circulated to the participating States. Such statements must be submitted in writing to the Executive Secretary.
- (80) 8. The inaugural and closing sessions of the first stage of the Conference will be open. Other sessions of the first stage may be open if the Ministers so decide. The Coordinating Committee, the Committee and the Sub-Committee shall not, as a rule, meet in open sessions unless the participants decide otherwise. Arrangements for the third stage will be similar to those for the first stage and may be further defined by the Co-ordinating Committee.
- (81) 9. The working languages of the Conference and of its working bodies shall be: English, French, German, Italian, Russian and Spanish.
- (82) Speeches made in any of the working languages shall be interpreted into the other world languages.
- (83) 10. Any Representative may make a statement in a language other than the working languages. In this case, he shall himself provide for interpretation into one of the working languages.
- (84) 11. Records and decisions of the Conference shall be issued and circulated to participants in the working languages.
- (85) The participants shall decide by consensus whether it is desirable to make public, through the appropriate services of the Conference, certain documents or communiques on the work of the Conference and, if they decide in the affirmative shall specify the contents.
- (86) 12. During the discussion of any matter, a Representative may raise a point of order and the Chairman shall give him the floor immediately. A Representative raising a point of order may not on the substance of the matter under discussion.
- (87) 13. During the meeting the shall keep a list of speakers and may declare it closed with the consent of the meeting. He shall however, accord the right of reply to any Representative if a speech after he has declared the list closed makes this desirable.
- (88) 14. These procedural arrangements shall be adopted by consensus. Once adopted, they can only be altered by consensus.

## 7. FINANCIAL ARRANGEMENTS

## A. Distribution of Expenses

(89) The following scale of distribution has been agreed for the expenses of the Conference, subject to the reservation that the distribution in question concerns the Conference only and shall not be considered as a precedent which could be relied on in other circumstances.

(90)	France.....	8.80 per cent	
	Federal Republic of Germany.....	8.80	
	Italy.....	8.80	
	Union of Soviet Socialist Republics.....	8.80	
	United Kingdom.....	8.80	
	United States of America.....	8.80	
	Canada.....	5.52	52.80 per cent
	Belgium.....	3.48	5.52
	German Democratic Republic.....		
	Netherlands.....	3.48	
	Poland.....	3.48	
	Spain.....	3.48	
	Sweden.....	3.48	
	Austria.....	3.48	
	Czechoslovakia.....	2.00	20.88
	Denmark.....	2.00	
	Finland.....	2.00	
	Hungary.....	2.00	
	Norway.....	2.00	
	Switzerland.....	2.00	
	Greece.....	2.00	
	Romania.....	0.80	14.00
	Turkey.....	0.80	
	Yugoslavia.....	0.80	
	Bulgaria.....	0.80	
	Ireland.....	0.60	
	Luxembourg.....	0.60	3.20
	Portugal.....	0.60	
	Cyprus.....	0.60	
	Holy See.....	0.20	
	Iceland.....	0.20	2.40
	Liechtenstein...	0.20	
	Malta.....	0.20	
	San Marino.....	0.20	
		0.20	1.20
		100 per cent	100 per cent

(91) Necessary alterations of the cost sharing scale due to any possible modifications in the list of participating States above will be decided upon by consensus.

## B. System of Financing

(92) 1. The monies needed to finance the Conference will be advanced by the host country of each stage subject to reimbursement out of the contributions of the participating States according to the agreed cost sharing scale.

(93) 2. Payment of contributions by participating States shall be made to a special account of the Conference.

(94) 3. Payment shall be made in the currency of the host country.

(95) 4. Accounts will be rendered in respect of each stage or at intervals of three (3) months, as appropriate.

(96) 5. Accounts shall be expressed in the currency of the host country and shall be rendered as soon as technically possible after the termination of a billing period. They shall be payable sixty (60) days of presentation.

## ANNEX

Austria  
Belgium  
Bulgaria  
Canada  
Cyprus  
Czechoslovakia  
Denmark  
Finland  
France  
German Democratic Republic  
Federal Republic of Germany  
Greece  
Holy See  
Hungary  
Iceland  
Ireland  
Italy  
Liechtenstein  
Luxembourg  
Malta  
Netherlands  
Norway  
Poland  
Portugal  
Romania  
San Marino  
Spain  
Sweden  
Switzerland  
Turkey  
Union of Soviet Socialist Republics  
United Kingdom  
United States of America  
Yugoslavia

## **Vedlegg 2: *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act***

CONFERENCE ON SECURITY  
AND CO-OPERATION IN EUROPE  
FINAL ACT

HELSINKI 1975

## Contents

Preamble

### Questions relating to Security in Europe

1. (a) Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States
  - I. Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty
  - II. Refraining from the threat or use of force
  - III. Inviolability of frontiers
  - IV. Territorial integrity of States
  - V. Peaceful settlement of disputes
  - VI. Non-intervention in internal affairs
  - VII. Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief
  - VIII. Equal rights and self-determination of peoples
  - IX. Co-operation among States
  - X. Fulfilment in good faith of obligations under international law
- (b) Matters related to giving effect to certain of the above Principles

2. Document on confidence-building measures and certain aspects of security and disarmament
  - I. Prior notification of major military manoeuvres
    - Prior notification of other military manoeuvres
    - Exchange of observers
    - Prior notification of major military movements
    - Other confidence-building measures
  - II. Questions relating to disarmament
  - III. General considerations

### Co-operation in the Field of Economics, of Science and Technology and of the Environment

1. Commercial Exchanges
  - General provisions
  - Business contacts and facilities
  - Economic and commercial information
  - Marketing
2. Industrial co-operation and projects of common interest
  - Industrial co-operation
  - Projects of common interest
3. Provisions concerning trade and industrial co-operation
  - Harmonization of standards
  - Arbitration
  - Specific bilateral arrangements

4. Science and technology
  - Possibilities for improving co-operation
  - Fields of co-operation
    - Agriculture
    - Energy
    - New technologies, rational use of resources
    - Transport technology
    - Physics
    - Chemistry
    - Meteorology and hydrology
    - Oceanography
    - Seismological research
    - Research on glaciology, permafrost and problems of life under conditions of cold
    - Computer, communication and information technologies
    - Space research
    - Medicine and public health
    - Environmental research
  - Forms and methods of co-operation
  
5. Environment
  - Aims of co-operation
  - Fields of co-operation
    - Control of air pollution
    - Water pollution control and fresh water utilization
    - Protection of the marine environment
    - Land utilization and soils
    - Nature conservation and nature reserves
    - Improvement of environmental conditions in areas of human settlement
    - Fundamental research, monitoring, forecasting and assessment of environmental changes
    - Legal and administrative measures
  - Forms and methods of co-operation
  
6. Co-operation in other areas
  - Development of transport
  - Promotion of tourism
  - Economic and social aspects of migrant labour
  - Training of personnel

## Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean

### Co-operation in Humanitarian and Other Fields

1. Human Contacts
  - (a) Contacts and regular meetings on the basis of family ties
  - (b) Reunification of families

(Human Contacts continued)

- (c) Marriage between citizens of different states
- (d) Travel for personal or professional reasons
- (e) Improvement of conditions for tourism on an individual or collective basis
- (f) Meetings among young people
- (g) Sport
- (h) Expansion of contacts

2. Information

- (a) Improvement of the circulation of, Access to, and exchange of information
  - (i) Oral information
  - (ii) Printed information
  - (iii) Filmed and broadcast information
- (b) Co-operation in the field of information
- (c) Improvement of working conditions for journalists

3. Co-operation and Exchanges in the Field of Culture

- Extension of relations
- Mutual knowledge
- Exchanges and dissemination
- Access
- Contacts and co-operation
- Fields and forms of co-operation

National minorities or regional cultures

4. Co-operation and Exchanges in the Field of Education

- (a) Extension of relations
- (b) Access and exchanges
- (c) Science
  - exact and natural sciences
  - medicine
  - the humanities and social sciences
- (d) Foreign languages and civilizations
- (e) Teaching methods

National minorities or regional cultures

## Follow-up to the Conference

About the text of the Helsinki Final Act

## Signatures

A selection of contemporary photographs appears between pages 66 and 67.  
Copyrights: AKG Photo Berlin (A, B and C); Votava Bilddienst, Vienna (D, E and F);  
Lehtikuva Oy, Helsinki (G).



The Conference on Security and Co-operation in Europe, which opened at Helsinki on 3 July 1973 and continued at Geneva from 18 September 1973 to 21 July 1975, was concluded at Helsinki on 1 August 1975 by the High Representatives of Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Cyprus, Czechoslovakia, Denmark, Finland, France, the German Democratic Republic, the Federal Republic of Germany, Greece, the Holy See, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Monaco, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, San Marino, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom, the United States of America and Yugoslavia.

During the opening and closing stages of the Conference the participants were addressed by the Secretary-General of the United Nations as their guest of honour. The Director-General of UNESCO and the Executive Secretary of the United Nations Economic Commission for Europe addressed the Conference during its second stage.

During the meetings of the second stage of the Conference, contributions were received, and statements heard, from the following non-participating Mediterranean States on various agenda items: the Democratic and Popular Republic of Algeria, the Arab Republic of Egypt, Israel, the Kingdom of Morocco, the Syrian Arab Republic, Tunisia.

Motivated by the political will, in the interest of peoples, to improve and intensify their relations and to contribute in Europe to peace, security, justice and cooperation as well as to rapprochement among themselves and with the other States of the world,

Determined, in consequence, to give full effect to the results of the Conference and to assure, among their States and throughout Europe, the benefits deriving from those results and thus to broaden, deepen and make continuing and lasting the process of détente,

The High Representatives of the participating States have solemnly adopted the following:

Questions relating to Security in Europe

The States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe,

Reaffirming their objective of promoting better relations among themselves and ensuring conditions in which their people can live in true and lasting peace free from any threat to or attempt against their security;

Convinced of the need to exert efforts to make détente both a continuing and an increasingly viable and comprehensive process, universal in scope, and that the implementation of the results of the Conference on Security and Cooperation in Europe will be a major contribution to this process;

Considering that solidarity among peoples, as well as the common purpose of the participating States in achieving the aims as set forth by the Conference on Security and Cooperation in Europe, should lead to the development of better and closer relations among them in all fields and thus to overcoming the confrontation stemming from the character of their past relations, and to better mutual understanding;

Mindful of their common history and recognizing that the existence of elements common to their traditions and values can assist them in developing their relations, and desiring to search, fully taking into account the individuality and diversity of their positions and views, for possibilities of joining their efforts with a view to overcoming distrust and increasing confidence, solving the problems that separate them and cooperating in the interest of mankind;

Recognizing the indivisibility of security in Europe as well as their common interest in the development of cooperation throughout Europe and among selves and expressing their intention to pursue efforts accordingly;

Recognizing the close link between peace and security in Europe and in the world as a whole and conscious of the need for each of them to make its contribution to the strengthening of world peace and security and to the promotion of fundamental rights, economic and social progress and well-being for all peoples;

Have adopted the following:

1

(a) Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States

The participating States,

Reaffirming their commitment to peace, security and justice and the continuing development of friendly relations and co-operation;

Recognizing that this commitment, which reflects the interest and aspirations of peoples, constitutes for each participating State a present and future responsibility, heightened by experience of the past;

3

Reaffirming, in conformity with their membership in the United Nations and in accordance with the purposes and principles of the United Nations, their full and active support for the United Nations and for the enhancement of its role and effectiveness in strengthening international peace, security and justice, and in promoting the solution of international problems, as well as the development of friendly relations and cooperation among States;

Expressing their common adherence to the principles which are set forth below and are in conformity with the Charter of the United Nations, as well as their common will to act, in the application of these principles, in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations;

Declare their determination to respect and put into practice, each of them in its relations with all other participating States, irrespective of their political, economic or social systems as well as of their size, geographical location or level of economic development, the following principles, which all are of primary significance, guiding their mutual relations:

#### I. Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty

The participating States will respect each other's sovereign equality and individuality as well as all the rights inherent in and encompassed by its sovereignty, including in particular the right of every State to juridical equality, to territorial integrity and to freedom and political independence. They will also respect each other's right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems as well as its right to determine its laws and regulations.

Within the framework of international law, all the participating States have equal rights and duties. They will respect each other's right to define and conduct as it wishes its relations with other States in accordance with international law and in the spirit of the present Declaration. They consider that their frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement. They also have the right to belong or not to belong to international organizations, to be or not to be a party to bilateral or multilateral treaties including the right to be or not to be a party to treaties of alliance; they also have the right to neutrality.

#### II. Refraining from the threat or use of force

The participating States will refrain in their mutual relations, as well as in their international relations in general, from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations and with the present Declaration. No consideration may be invoked to serve to warrant resort to the threat or use of force in contravention of this principle.

Accordingly, the participating States will refrain from any acts constituting a threat of force or direct or indirect use of force against another participating State.

Likewise they will refrain from any manifestation of force for the purpose of inducing another participating State to renounce the full exercise of its sovereign rights. Likewise they will also refrain in their mutual relations from any act of reprisal by force.

No such threat or use of force will be employed as a means of settling disputes, or questions likely to give rise to disputes, between them.

### III. Inviolability of frontiers

The participating States regard as inviolable all one another's frontiers as well as the frontiers of all States in Europe and therefore they will refrain now and in the future from assaulting these frontiers.

Accordingly, they will also refrain from any demand for, or act of, seizure and usurpation of part or all of the territory of any participating State.

### IV. Territorial integrity of States

The participating States will respect the territorial integrity of each of the participating States.

Accordingly, they will refrain from any action inconsistent with the purposes and principles of the Charter of the United Nations against the territorial integrity, political independence or the unity of any participating State, and in particular from any such action constituting a threat or use of force.

The participating States will likewise refrain from making each other's territory the object of military occupation or other direct or indirect measures of force in contravention of international law, or the object of acquisition by means of such measures or the threat of them. No such occupation or acquisition will be recognized as legal.

### V. Peaceful settlement of disputes

The participating States will settle disputes among them by peaceful means in such a manner as not to endanger international peace and security, and justice.

They will endeavour in good faith and a spirit of cooperation to reach a rapid and equitable solution on the basis of international law.

For this purpose they will use such means as negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or other peaceful means of their own choice including any settlement procedure agreed to in advance of disputes to which they are parties.

In the event of failure to reach a solution by any of the above peaceful means, the parties to a dispute will continue to seek a mutually agreed way to settle the dispute peacefully.

Participating States, parties to a dispute among them, as well as other participating States, will refrain from any action which might aggravate the situation to such a degree as to endanger the maintenance of international peace and security and thereby make a peaceful settlement of the dispute more difficult.

#### VI. Non-intervention in internal affairs

The participating States will refrain from any intervention, direct or indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State, regardless of their mutual relations.

They will accordingly refrain from any form of armed intervention or threat of such intervention against another participating State.

They will likewise in all circumstances refrain from any other act of military, or of political, economic or other coercion designed to subordinate to their own interest the exercise by another participating State of the rights inherent in its sovereignty and thus to secure advantages of any kind.

Accordingly, they will, inter alia, refrain from direct or indirect assistance to terrorist activities, or to subversive or other activities directed towards the violent overthrow of the regime of another participating State.

#### VII. Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief

The participating States will respect human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief, for all without distinction as to race, sex, language or religion.

They will promote and encourage the effective exercise of civil, political, economic, social, cultural and other rights and freedoms all of which derive from the inherent dignity of the human person and are essential for his free and full development.

Within this framework the participating States will recognize and respect the freedom of the individual to profess and practice, alone or in community with others, religion or belief acting in accordance with the dictates of his own conscience.

The participating States on whose territory national minorities exist will respect the right of persons belonging to such minorities to equality before the law, will afford them the full opportunity for the actual enjoyment of human rights and fundamental freedoms and will, in this manner, protect their legitimate interests in this sphere.

The participating States recognize the universal significance of human rights and fundamental freedoms, respect for which is an essential factor for the peace, justice and well-being necessary to ensure the development of friendly relations and co-operation among themselves as among all States.

They will constantly respect these rights and freedoms in their mutual relations and will endeavour jointly and separately, including in co-operation with the United Nations, to promote universal and effective respect for them.

They confirm the right of the individual to know and act upon his rights and duties in this field.

In the field of human rights and fundamental freedoms, the participating States will act in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the Universal Declaration of Human Rights. They will also fulfil their obligations as set forth in the international declarations and agreements in this field, including inter alia the International Covenants on Human Rights, by which they may be bound.

#### VIII. Equal rights and self-determination of peoples

The participating States will respect the equal rights of peoples and their right to self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States.

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development.

The participating States reaffirm the universal significance of respect for and effective exercise of equal rights and self-determination of peoples for the development of friendly relations among themselves as among all States; they also recall the importance of the elimination of any form of violation of this principle.

#### IX. Cooperation among States

The participating States will develop their co-operation with one another and with all States in all fields in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations. In developing their co-operation the participating States will place special emphasis on the fields as set forth within the framework of the Conference on Security and Co-operation in Europe, with each of them making its contribution in conditions of full equality.

They will endeavour, in developing their co-operation as equals, to promote mutual understanding and confidence, friendly and good-neighbourly relations among themselves, international peace, security and justice. They will equally endeavour, in developing their cooperation, to improve the well-being of peoples and contribute to the fulfilment of their aspirations through, inter alia, the benefits resulting from increased mutual knowledge and from progress and achievement in the economic, scientific, technological, social, cultural and humanitarian fields. They will take steps to promote conditions favourable to making these benefits available to all; they will take into account the interest of all in the narrowing of differences in the levels of economic development, and in particular the interest of developing countries throughout the world.

They confirm that governments, institutions, organizations and persons have a relevant and positive role to play in contributing toward the achievement of these aims of their cooperation.

They will strive, in increasing their cooperation as set forth above, to develop closer relations among themselves on an improved and more enduring basis for the benefit of peoples.

#### X. Fulfilment in good faith of obligations under international law

The participating States will fulfil in good faith their obligations under international law, both those obligations arising from the generally recognized principles and rules of international law and those obligations arising from treaties or other agreements, in conformity with international law, to which they are parties.

In exercising their sovereign rights, including the right to determine their laws and regulations, they will conform with their legal obligations under international law; they will furthermore pay due regard to and implement the provisions in the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe.

The participating States confirm that in the event of a conflict between the obligations of the members of the United Nations under the Charter of the United Nations and their obligations under any treaty or other international agreement, their obligations under the Charter will prevail, in accordance with Article 103 of the Charter of the United Nations.

All the principles set forth above are of primary significance and, accordingly, they will be equally and unreservedly applied, each of them being interpreted taking into account the others.

The participating States express their determination fully to respect and apply these principles, as set forth in the present Declaration, in all aspects, to their mutual relations and cooperation in order to ensure to each participating State the benefits resulting from the respect and application of these principles by all.

The participating States, paying due regard to the principles above and, in particular, to the first sentence of the tenth principle, "Fulfilment in good faith of obligations under international law", note that the present Declaration does not affect their rights and obligations, nor the corresponding treaties and other agreements and arrangements.

The participating States express the conviction that respect for these principles will encourage the development of normal and friendly relations and the progress of co-operation among them in all fields. They also express the conviction that respect for these principles will encourage the development of political contacts among them which in time would contribute to better mutual understanding of their positions and views.

The participating States declare their intention to conduct their relations with all other States in the spirit of the principles contained in the present Declaration.

(b) Matters related to giving effect to certain of the above Principles

(i) The participating States,

Reaffirming that they will respect and give effect to refraining from the threat or use of force and convinced of the necessity to make it an effective norm of international life,

Declare that they are resolved to respect and carry out, in their relations with one another, inter alia, the following provisions which are in conformity with the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States:

-To give effect and expression, by all the ways and forms which they consider appropriate, to the duty to refrain from the threat or use of force in their relations with one another.

-To refrain from any use of armed forces inconsistent with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and the provisions of the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States, against another participating State, in particular from invasion of or attack on its territory.

-To refrain from any manifestation of force for the purpose of inducing another participating State to renounce the full exercise of its sovereign rights.

-To refrain from any act of economic coercion designed to subordinate to their own interest the exercise by another participating State of the rights inherent in its sovereignty and thus to secure advantages of any kind.

-To take effective measures which by their scope and by their nature constitute steps towards the ultimate achievement of general and complete disarmament under strict and effective international control.

-To promote, by all means which each of them considers appropriate, a climate of confidence and respect among peoples consonant with their duty to refrain from propaganda for wars of aggression or for any threat or use of force inconsistent with the purposes of the United Nations and with the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States, against another participating State.

-To make every effort to settle exclusively by peaceful means any dispute between them, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security in Europe, and to seek, first of all, a solution through the peaceful means set forth in Article 33 of the United Nations Charter.

To refrain from any action which could hinder the peaceful settlement of disputes between the participating States.

(ii) The participating States,

Reaffirming their determination to settle their disputes as set forth in the Principle of Peaceful Settlement of Disputes;



Convinced that the peaceful settlement of disputes is a complement to refraining from the threat or use of force, both being essential though not exclusive factors for the maintenance and consolidation of peace and security;

Desiring to reinforce and to improve the methods at their disposal for the peaceful settlement of disputes;

1. Are resolved to pursue the examination and elaboration of a generally acceptable method for the peaceful settlement of disputes aimed at complementing existing methods, and to continue to this end to work upon the "Draft Convention on a European System for the Peaceful Settlement of Disputes" submitted by Switzerland during the second stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe, as well as other proposals relating to it and directed towards the elaboration of such a method.

2. Decide that, on the invitation of Switzerland, a meeting of experts of all the participating States will be convoked in order to fulfil the mandate described in paragraph 1 above within the framework and under the procedures of the follow-up to the Conference laid down in the chapter "Follow-up to the Conference".

3. This meeting of experts will take place after the meeting of the representatives appointed by the Ministers of Foreign Affairs of the participating States, scheduled according to the chapter "Follow-up to the Conference" for 1977; the results of the work of this meeting of experts will be submitted to Governments.

## 2.

### Document on confidence-building measures and certain aspects of security and disarmament

The participating States,

Desirous of eliminating the causes of tension that may exist among them and thus of contributing to the strengthening of peace and security in the world;

Determined to strengthen confidence among them and thus to contribute to increasing stability and security in Europe;

Determined further to refrain in their mutual relations, as well as in their international relations in general, from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations and with the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States as adopted in this Final Act;

Recognizing the need to contribute to reducing the dangers of armed conflict and of misunderstanding or miscalculation of military activities which could give rise to apprehension, particularly in a situation where the participating States lack clear and timely information about the nature of such activities;

Taking into account considerations relevant to efforts aimed at lessening tension and promoting disarmament;

Recognizing that the exchange of observers by invitation at military manoeuvres will help to promote contacts and mutual understanding;

Having studied the question of prior notification of major military movements in the context of confidence-building;

Recognizing that there are other ways in which individual States can contribute further to their common objectives;

Convinced of the political importance of prior notification of major military manoeuvres for the promotion of mutual understanding and the strengthening of confidence, stability and security;

Accepting the responsibility of each of them to promote these objectives and to implement this measure, in accordance with the accepted criteria and modalities, as essentials for the realization of these objectives;

Recognizing that this measure deriving from political decision rests upon a voluntary basis;

Have adopted the following:

I  
Prior notification of major military manoeuvres

They will notify their major military manoeuvres to all other participating States through usual diplomatic channels in accordance with the following provisions:

Notification will be given of major military manoeuvres exceeding a total of 25,000 troops, independently or combined with any possible air or naval components (in this context the word "troops" includes amphibious and airborne troops). In the case of independent manoeuvres of amphibious or airborne troops, or of combined manoeuvres involving them, these troops will be included in this total. Furthermore, in the case of combined manoeuvres which do not reach the above total but which involve land forces together with significant numbers of either amphibious or airborne troops, or both, notification can also be given.

Notification will be given of major military manoeuvres which take place on the territory, in Europe, of any participating State as well as, if applicable, in the adjoining sea area and air space.

In the case of a participating State whose territory extends beyond Europe, prior notification need be given only of manoeuvres which take place in an area within 250 kilometres from its frontier facing or shared with any other European participating State, the participating State need not, however, give notification in cases in which that area is also contiguous to the participating State's frontier facing or shared with a non-European non-participating State.

Notification will be given 21 days or more in advance of the start of the manoeuvre or in the case of a manoeuvre arranged at shorter notice at the earliest possible opportunity prior to its starting date.

Notification will contain information of the designation, if any, the general purpose of and the States involved in the manoeuvre, the type or types and numerical strength of the forces engaged, the area and estimated time-frame of its conduct. The participating States will also, if possible, provide additional relevant information, particularly that related to the components of the forces engaged and the period of involvement of these form.

#### Prior notification of other military manoeuvres

The participating States recognize that they can contribute further to strengthening confidence and increasing security and stability, and to this end may also notify smaller-scale military manoeuvres to other participating States, with special regard for those near the area of such manoeuvres.

To the same end, the participating States also recognize that they may notify other military manoeuvres conducted by them.

#### Exchange of observers

The participating States will invite other participating States, voluntarily and on a bilateral basis, in a spirit of reciprocity and goodwill towards all participating States, to send observers to attend military manoeuvres.

The inviting State will determine in each case the number of observers, the procedures and conditions of their participation, and give other information which it may consider useful. It will provide appropriate facilities and hospitality.

The invitation will be given as far ahead as is conveniently possible through usual diplomatic channels.

#### Prior notification of major military movements

In accordance with the Final Recommendations of the Helsinki Consultations the participating States studied the question of prior-notification of major military movements as a measure to strengthen confidence.

Accordingly, the participating States recognize that they may, at their own discretion and with a view to contributing to confidence-building, notify their major military movements.

In the same spirit, further consideration will be given by the States participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe to the question of prior notification of major military movements, bearing in mind, in particular, the experience gained by the implementation of the measures which are set forth in this document.

#### Other confidence-building measures

The participating States recognize that there are other means by which their common objectives can be promoted.

In particular, they will, with due regard to reciprocity and with a view to better mutual understanding, promote exchanges by invitation among their military delegations.

\*\*\*

In order to make a fuller contribution to their common objective of confidence/building, the participating States, when conducting their military activities in the area covered by the provisions for the prior notification of major military manoeuvres, will duly take into account and respect this objective.

They also recognize that the experience gained by the implementation of the provisions set forth above, together with further efforts, could lead to developing and enlarging measures aimed at strengthening confidence.

## II

### Questions relating to disarmament

The participating States recognize the interest of all of them in efforts aimed at lessening military confrontation and promoting disarmament which are designed to complement political détente in Europe and to strengthen their security. They are convinced of the necessity to take effective measures in these fields which by their scope and by their nature constitute steps towards the ultimate achievement of general and complete disarmament under strict and effective international control, and which should result in strengthening peace and security throughout the world.

## III

### General considerations

Having considered the views expressed on various subjects related to the strengthening of security in Europe through joint efforts aimed at promoting détente and disarmament, the participating States, when engaged in such efforts, will, in this context, proceed, in particular, from the following essential considerations:

- The complementary nature of the political and military aspects of security;
- The interrelation between the security of each participating State and security in Europe as a whole and the relationship which exists, in the broader context of world security, between security in Europe and security in the Mediterranean area;
- Respect for the security interests of all States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe inherent in their sovereign equality;
- The importance that participants in negotiating fora see to it that information about relevant developments, progress and results is provided on an appropriate basis to other States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe and, in return, the justified interest of any of those States in having their views considered.

Co-operation in the Field of Economics,  
of Science and Technology and of the Environment

The participating States,

Convinced that their efforts to develop cooperation in the fields of trade, industry, science and technology, the environment and other areas of economic activity contribute to the reinforcement of peace and security in Europe and in the world as a whole,

Recognizing that cooperation in these fields would promote economic and social progress and the improvement of the conditions of life,

Aware of the diversity of their economic and social systems,

Reaffirming their will to intensify such cooperation between one another, irrespective of their systems,

Recognizing that such cooperation, with due regard for the different levels of economic development, can be developed, on the basis of equality and mutual satisfaction of the partners, and of reciprocity permitting, as a whole, an equitable distribution of advantages and obligations of comparable scale, with respect for bilateral and multilateral agreements,

Taking into account the interests of the developing countries throughout the world, including those among the participating countries as long as they are developing from the economic point of view; reaffirming their will to co-operate for the achievement of the aims and objectives established by the appropriate bodies of the United Nations in the pertinent documents concerning development, it being understood that each participating State maintains the positions it has taken on them; giving special attention to the least developed countries

Convinced that the growing world-wide economic interdependence calls for increasing common and effective efforts towards the solution of major world economic problems such as food, energy, commodities, monetary and financial problems, and therefore emphasizes the need for promoting stable and equitable international economic relations, thus contributing to the continuous and diversified economic development of all countries,

Having taken into account the work already undertaken by relevant international organizations and wishing to take advantage of the possibilities offered by these organizations, in particular by the United Nations Economic Commission for Europe, for giving effect to the provisions of the final documents of the Conference,

Considering that the guidelines and concrete recommendations contained in the following texts are aimed at promoting further development of their mutual economic relations, and convinced that their cooperation in this field should take place in full respect for the principles guiding relations among participating States as set forth in the relevant document,

Have adopted the following:

## 1. Commercial Exchanges

### General provisions

The participating States,

Conscious of the growing role of international trade as one of the most important factors in economic growth and social progress,

Recognizing that trade represents an essential sector of their co-operation, and bearing in mind that the provisions contained in the above preamble apply in particular to this sector,

Considering that the volume and structure of trade among the participating States do not in all cases correspond to the possibilities created by the current level of their economic, scientific and technological development,

are resolved to promote, on the basis of the modalities of their economic cooperation, the expansion of their mutual trade in goods and services, and to ensure conditions favourable to such development;

recognize the beneficial effects which can result for the development of trade from the application of most favoured nation treatment;

will encourage the expansion of trade on as broad a multilateral basis as possible' thereby endeavouring to utilize the various economic and commercial possibilities;

recognize the importance of bilateral and multilateral intergovernmental and other agreements for the long-term development of trade;

note the importance of monetary and financial questions for the development of international trade, and will endeavour to deal with them with a view to contributing to the continuous expansion of trade;

will endeavour to reduce or progressively eliminate all kinds of obstacles to the development of trade;

will foster a steady growth of trade while avoiding as far as possible abrupt fluctuations in their trade;

consider that their trade in various products should be conducted in such a way as not to cause or threaten to cause serious injury - and should the situation arise, market disruption - in domestic markets for these products and in particular to the detriment of domestic producers of like or directly competitive products; as regards the concept of market disruption, it is understood that it should not be invoked in a way inconsistent with the relevant provisions of their international agreements; if they resort to safeguard measures, they will do so in conformity with their commitments in this field arising from international agreements to which they are parties and will take account of the interests of the parties directly concerned;

will give due attention to measures for the promotion of trade and the diversification of its structure;

note that the growth and diversification of trade would contribute to widening the possibilities of choice of products;

consider it appropriate to create favourable conditions for the participation of firms, organizations and enterprises in the development of trade.

#### Business contacts and facilities

The participating States,

Conscious, of the importance of the contribution which an improvement of business contacts, and the accompanying growth of confidence in business relationships, could make to the development of commercial and economic relations,

will take measures further to improve conditions for the expansion of contacts between representatives of official bodies, of the different organizations, enterprises, firms and banks concerned with foreign trade, in particular, where useful, between sellers and users of products and services, for the purpose of studying commercial possibilities, concluding contracts, ensuring their implementation and providing after-sales services;

will encourage organizations, enterprises and firms concerned with foreign trade to take measures to accelerate the conduct of business negotiations;

will further take measures aimed at improving working conditions of representatives of foreign organizations, enterprises, firms and banks concerned with external trade, particularly as follows:

-by providing the necessary information, including information on legislation and procedures relating to the establishment and operation of permanent representation by the above mentioned bodies;

-by examining as favourably as possible requests for the establishment of permanent representation and of offices for this purpose, including, where appropriate, the opening of joint offices by two or more firms.

-by encouraging the provision, on conditions as favourable as possible and equal for all representatives of the above/mentioned bodies, of hotel accommodation, means of communication, and of other facilities normally required by them, as well as of suitable business and residential premises for purposes of permanent representation;

recognize the importance of such measures to encourage greater participation by small and medium sized firms in trade between participating States.

## Economic and commercial information

The participating States,

Conscious of the growing role of economic and commercial information in the development of international trade,

Considering that economic information should be of such a nature as to allow adequate market analysis and to permit the preparation of medium and long term forecasts, thus contributing to the establishment of a continuing flow of trade and a better utilization of commercial possibilities,

Expressing their readiness to improve the quality and increase the quantity and supply of economic and relevant administrative information,

Considering that the value of statistical information on the international level depends to a considerable extent on the possibility of its comparability,

will promote the publication and dissemination of economic and commercial information at regular intervals and as quickly as possible, in particular:

statistics concerning production, national income, budget, consumption and productivity;

-foreign trade statistics drawn up on the basis of comparable classification including breakdown by product with indication of volume and value, as well as country of origin or destination;

- laws and regulations concerning foreign trade;

-information allowing forecasts of development of the economy to assist in trade promotion, for example, information on the general orientation of national economic plans and programmes;

-other information to help businessmen in commercial contacts, for example, periodic directories, lists, and where possible, organizational charts of firms and organizations concerned with foreign trade;

will in addition to the above encourage the development of the exchange of economic and commercial information through, where appropriate, joint commissions for economic, scientific and technical cooperation, national and joint chambers of commerce, and other suitable bodies;

will support a study, in the framework of the United Nations Economic Commission for Europe, of the possibilities of creating a multilateral system of notification of laws and regulations concerning foreign trade and changes therein;

will encourage international work on the harmonization of statistical nomenclatures, notably in the United Nations Economic Commission for Europe.



## Marketing

The participating States,

Recognizing the importance of adapting production to the requirements of foreign markets in order to ensure the expansion of international trade,

Conscious of the need of exporters to be as fully familiar as possible with and take account of the requirements of potential users,

will encourage organizations, enterprises and firms concerned with foreign trade to develop further the knowledge and techniques required for effective marketing;

will encourage the improvement of conditions for the implementation of measures to promote trade and to satisfy the needs of users in respect of imported products, in particular through market research and advertising measures as well as, where useful, the establishment of supply facilities, the furnishing of spare parts, the functioning of after sales services, and the training of the necessary local technical personnel;

will encourage international cooperation in the field of trade promotion, including marketing, and the work undertaken on these subjects within the international bodies, in particular the United Nations Economic Commission for Europe.

## 2. Industrial co-operation and projects of common interest

### Industrial co-operation

Considering that industrial co-operation, being motivated by economic considerations, can

- create lasting ties thus strengthening long-term overall economic co-operation,
  - contribute to economic growth as well as to the expansion and diversification of international trade and to a wider utilization of modern technology,
  - lead to the mutually advantageous utilization of economic complementarities through better use of all factors of production, and
  - accelerate the industrial development of all those who take part in such cooperation,
- propose to encourage the development of industrial cooperation between the competent organizations, enterprises and firms of their countries;

consider that industrial co-operation may be facilitated by means of inter-governmental and other bilateral and multilateral agreements between the interested parties;

note that in promoting industrial cooperation they should bear in mind the economic structures and the development levels of their countries;

note that industrial cooperation is implemented by means of contracts concluded between competent organizations, enterprises and firms on the basis of economic considerations;

express their willingness to promote measures designed to create favourable conditions for industrial co-operation;

recognize that industrial co-operation covers a number of forms of economic relations going beyond the framework of conventional trade, and that in concluding contracts on industrial co-operation the partners will determine jointly the appropriate forms and conditions of co-operation, taking into account their mutual interests and capabilities;

recognize further that, if it is in their mutual interest, concrete forms such as the following may be useful for the development of industrial cooperation: joint production and sale, specialization in production and sale, construction, adaptation and modernization of industrial plants, cooperation for the setting up of complete industrial installations with a view to thus obtaining part of the resultant products, mixed companies, exchanges of <<know-how>>, of technical information, of patents and of licences, and joint industrial research within the framework of specific co-operation projects;

recognize that new forms of industrial co-operation can be applied with a view to meeting specific needs;

note the importance of economic, commercial, technical and administrative information such as to ensure the development of industrial co-operation;

Consider it desirable:

-to improve the quality and the quantity of information relevant to industrial co-operation, in particular the laws and regulations, including those relating to foreign exchange, general orientation of national economic plans and programmes as well as programme priorities and economic conditions of the market; and

- to disseminate as quickly as possible published documentation thereon;

will encourage all forms of exchange of information and communication of experience relevant to industrial co-operation, including through contacts between potential partners and, where appropriate, through joint commissions for economic, industrial, scientific and technical co-operation, national and joint chambers of commerce, and other suitable bodies;

consider it desirable, with a view to expanding industrial co-operation, to encourage the exploration of co-operation possibilities and the implementation of co-operation projects and will take measures to this end, inter alia, by facilitating and increasing all forms of business contacts between competent organizations, enterprises and firms and between their respective qualified personnel;

note that the provisions adopted by the Conference relating to business contacts in the economic and commercial fields also apply to foreign organizations, enterprises and firms engaged in industrial co-operation, taking into account the specific conditions of this co-operation, and will endeavour to ensure, in particular, the existence of appropriate working conditions for personnel engaged in the implementation of co-operation projects;

consider it desirable that proposals for industrial co-operation projects should be sufficiently specific and should contain the necessary economic and technical data, in particular preliminary estimates of the cost of the project. information on the form of co-operation envisaged, and market possibilities, to enable potential partners to proceed with initial studies and to arrive at decisions in the shortest possible time;

will encourage the parties concerned with industrial co-operation to take measures to accelerate the conduct of negotiations for the conclusion of co-operation contracts,

recommend further the continued examination - for example within the framework of the United Nations Economic Commission for Europe - of means of improving the provision of information to those concerned on general conditions of industrial co-operation and guidance on the preparation of contracts in this field;

consider it desirable to further improve conditions for the implementation of industrial co-operation projects, in particular with respect to:

-the protection of the interests of the partners in industrial co-operation projects, including the legal protection of the various kinds of property involved;

-the consideration, in ways that are compatible with their economic systems, of the needs and possibilities of industrial co-operation within the framework of economic policy and particularly in national economic plans and programmes;

consider it desirable that the partners, when concluding industrial co-operation contracts, should devote due attention to provisions concerning the extension of the necessary mutual assistance and the provision of the necessary information during the implementation of these contracts, in particular with a view to attaining the required technical level and quality of the products resulting from such cooperation;

recognize the usefulness of an increased participation of small and medium sized firms in industrial co-operation projects.

#### Projects of common interest

The participating States,

Considering that their economic potential and their natural resources permit, through common efforts, long-term co-operation in the implementation, including at the regional or sub-regional level, of major that these may contribute to the speeding-up of the economic development of the countries participating therein,

Considering it desirable that the competent organizations, enterprises and firms of all countries should be given the possibility of indicating their interest in participating in such projects, and, in case of agreement, of taking part in their implementation,

Noting that the provisions adopted by the Conference relating to industrial co-operation are also applicable to projects of common interest,

regard it as necessary to encourage, where appropriate, the investigation by competent and interested organizations, enterprises and firms of the possibilities for the carrying out of projects of common interest in the fields of energy resources and of the exploitation of raw materials, as well as of transport and communications;

regard it as desirable that organizations, enterprises and firms exploring the possibilities of taking part in projects of common interest exchange with their potential partners, through the appropriate channels, the requisite economic, legal, financial and technical information pertaining to these projects;

consider that the fields of energy resources, in particular, petroleum, natural gas and coal, and the extraction and processing of mineral raw materials, in particular, iron ore and bauxite, are suitable ones for strengthening long-term economic co-operation and for the development of trade which could result;

consider that possibilities for projects of common interest with a view to longterm economic co-operation also exist in the following fields:

-exchanges of electrical energy within Europe with a view to utilizing the capacity of the electrical power stations as rationally as possible;

-co-operation in research for new sources of energy and, in particular, in the field of nuclear energy;

-development of road networks and co-operation aimed at establishing a coherent navigable network in Europe;

-co-operation in research and the perfecting of equipment for multimodal transport operations and for the handling of containers;

recommend that the States interested in projects of common interest should consider under what conditions it would be possible to establish them, and if they so desire, create the necessary conditions for their actual implementation.

### 3. Provisions concerning trade and industrial co-operation

#### Harmonization of standards

The participating States,

Recognizing the development of international harmonization of standards and technical regulations and of international co-operation in the field of certification as an important means of eliminating technical obstacles to international trade and industrial co-operation, thereby facilitating their development and increasing productivity,

reaffirm their interest to achieve the widest possible international harmonization of standards and technical regulations,

express their readiness to promote international agreements and other appropriate arrangements on acceptance of certificates of conformity with standards and technical regulations;

consider it desirable to increase international co-operation on standardization, in particular by supporting the activities of intergovernmental and other appropriate organizations in this field.

### Arbitration

The participating States,

Considering that the prompt and equitable settlement of disputes which may arise from commercial transactions relating to goods and services and contracts for industrial co-operation would contribute to expanding and facilitating trade and co-operation,

Considering that arbitration is an appropriate means of settling such disputes,

recommend, where appropriate, to organizations, enterprises and firms in their countries, to include arbitration clauses in commercial contracts and industrial co-operation contracts, or in special agreements;

recommend that the provisions on arbitration should provide for arbitration under a mutually acceptable set of arbitration rules, and permit arbitration in a third country, taking into account existing intergovernmental and other agreements in this field.

### Specific bilateral arrangements

The participating States,

Conscious of the need to facilitate trade and to promote the application of new forms of industrial co-operation,

will consider favourably the conclusion, in appropriate cases, of specific bilateral agreements concerning various problems of mutual interest in the fields of commercial exchanges and industrial co-operation, in particular with a view to avoiding double taxation and to facilitating the transfer of profits and the return of the value of the assets invested.

#### 4. Science and technology

The participating States,

Convinced that scientific and technological co-operation constitutes an important contribution to the strengthening of security and co-operation among them, in that it assists the effective solution of problems of common interest and the improvement of the conditions of human life,

Considering that in developing such co-operation, it is important to promote the sharing of information and experience, facilitating the study and transfer of scientific and technological achievements, as well as the access to such achievements on a mutually advantageous basis and in fields of co-operation agreed between interested parties,

Considering that it is for the potential partners, i.e. the competent organizations, institutions, enterprises, scientists and technologists of the participating States to determine the opportunities for mutually beneficial co-operation and to develop its details,

Affirming that such co-operation can be developed and implemented bilaterally and multilaterally at the governmental and non-governmental levels, for example, through intergovernmental and other agreements, international programmes, cooperative projects and commercial channels, while utilizing also various forms of contacts, including direct and individual contacts,

Aware of the need to take measures further to improve scientific and technological co-operation between them,

#### Possibilities for improving co-operation

Recognize that possibilities exist for further improving scientific and technological co-operation, and to this end, express their intention to remove obstacles to such co-operation, in particular through:

- the improvement of opportunities for the exchange and dissemination of scientific and technological information among the parties interested in scientific and technological research and co-operation including information related to the organization and implementation of such co-operation;
- the expeditious implementation and improvement in organization, including programmes, of international visits of scientists and specialists in connexion with exchanges, conferences and co-operation;
- the wider use of commercial channels and activities for applied scientific and technological research and for the transfer of achievements obtained in this field while providing information on and protection of intellectual and industrial property rights;

## Fields of co-operation

Consider that possibilities to expand co-operation exist within the areas given below as examples, noting that it is for potential partners in the participating countries to identify and develop projects and arrangements of mutual interest and benefit:

### Agriculture

Research into new methods and technologies for increasing the productivity of crop cultivation and animal husbandry; the application of chemistry to agriculture; the design, construction and utilization of agricultural machinery; technologies of irrigation and other agricultural land improvement works;

### Energy

New technologies of production, transport and distribution of energy aimed at improving the use of existing fuels and sources of hydroenergy, as well as research in the field of new energy sources, including nuclear, solar and geothermal energy;

### New technologies, rational use of resources

Research on new technologies and equipment designed in particular to reduce energy consumption and to minimize or eliminate waste;

### Transport technology

Research on the means of transport and the technology applied to the development and operation of international, national and urban transport networks including container transport as well as transport safety;

### Physics

Study of problems in high energy physics and plasma physics; research in the field of theoretical and experimental nuclear physics;

### Chemistry

Research on problems in electrochemistry and the chemistry of polymers, of natural products, and of metals and alloys, as well as the development of improved chemical technology, especially materials processing; practical application of the latest achievements of chemistry to industry, construction and other sectors of the economy;

### Meteorology and hydrology

Meteorological and hydrological research, including methods of collection, evaluation and transmission of data and their utilization for weather forecasting and hydrology forecasting;

### Oceanography

Oceanographic research, including the study of air/sea interactions;

### Seismological research

Study and forecasting of earthquakes and associated geological changes; development and research of technology of seism-resisting constructions;

Research on glaciology, permafrost and problems of life under conditions of cold

Research on glaciology and permafrost; transportation and construction technologies; human adaptation to climatic extremes and changes in the living conditions of indigenous populations;

### Computer, communication and information technologies

Development of computers as well as of telecommunications and information systems; technology associated with computers and telecommunications, including their use for management systems, for production processes, for automation, for the study of economic problems, in scientific research and for the collection, processing and dissemination of information;

### Space research

Space exploration and the study of the earth's natural resources and the natural environment by remote sensing in particular with the assistance of satellites and rocket-probes;

### Medicine and public health

Research on cardiovascular, tumour and virus diseases, molecular biology, neurophysiology; development and testing of new drugs; study of contemporary problems of pediatrics, gerontology and the organization and techniques of medical services;

### Environmental research

Research on specific scientific and technological problems related to human environment.

### Forms and methods of co-operation

Express their view that scientific and technological co-operation should, in particular, employ the following forms and methods:

-exchange and circulation of books, periodicals and other scientific and technological publications and papers among interested organizations, scientific and technological institutions, enterprises and scientists and technologists, as well as participation in international programmes for the abstracting and indexing of publications;



-exchanges and visits as well as other direct contacts and communications among scientists and technologists, on the basis of mutual agreement and other arrangements, for such purposes as consultations, lecturing and conducting research, including the use of laboratories, scientific libraries, and other documentation centres in connexion therewith;

-holding of international and national conferences, symposia, seminars, courses and other meetings of a scientific and technological character, which would include the participation of foreign scientists and technologists;

-joint preparation and implementation of programmes and projects of mutual interest on the basis of consultation and agreement among all parties concerned, including, where possible and appropriate, exchanges of experience and research results, and correlation of research programmes, between scientific and technological research institutions and organizations;

-use of commercial channels and methods for identifying and transferring technological and scientific developments, including the conclusion of mutually beneficial co-operation arrangements between firms and enterprises in fields agreed upon between them and for carrying out, where appropriate, joint research and development programmes and projects;

consider it desirable that periodic exchanges of views and information take place on scientific policy, in particular on general problems of orientation and administration of research and the question of a better use of large-scale scientific and experimental equipment on a co-operative basis;

recommend that, in developing co-operation in the field of science and technology, full use be made of existing practices of bilateral and multilateral cooperation, including that of a regional or sub-regional character, together with the forms and methods of co-operation described in this document;

recommend further that more effective utilization be made of the possibilities and capabilities of existing international organizations, intergovernmental and non-governmental, concerned with science and technology, for improving exchanges of information and experience, as well as for developing other forms of cooperation in fields of common interest, for example:

-in the United Nations Economic Commission for Europe, study of possibilities for expanding multilateral co-operation, taking into account models for projects and research used in various international organizations; and for sponsoring conferences, symposia, and study and working groups such as those which would bring together younger scientists and technologists with eminent specialists in their field;

-through their participation in particular international scientific and technological co-operation programmes, including those of UNESCO and other international organizations, pursuit of continuing progress towards the objectives of such programmes, notably those of UNISIST with particular respect to information policy guidance, technical advice, information contributions and data processing.

## 5. Environment

The participating States,

Affirming that the protection and improvement of the environment, as well as the protection of nature and the rational utilization of its resources in the interests of present and future generations, is one of the tasks of major importance to the well-being of peoples and the economic development of all countries and that many environmental problems, particularly in Europe, can be solved effectively only through close international co-operation,

Acknowledging that each of the participating States, in accordance with the principles of international law, ought to ensure, in a spirit of co-operation, that activities carried out on its territory do not cause degradation of the environment in another State or in areas lying beyond the limits of national jurisdiction,

Considering that the success of any environmental policy presupposes that all population groups and social forces, aware of their responsibilities, help to protect and improve the environment, which necessitates continued and thorough educative action, particularly with regard to youth.

Affirming that experience has shown that economic development and technological progress must be compatible with the protection of the environment and the preservation of historical and cultural values; that damage to the environment is best avoided by preventive measures; and that the ecological balance must be preserved in the exploitation and management of natural resources,

Aims of co-operation

Agree to the following aims of co-operation, in particular:

- to study, with a view to their solution, those environmental problems which, by their nature, are of a multilateral, bilateral, regional or sub-regional dimension; as well as to encourage the development of an interdisciplinary approach to environmental problems;
- to increase the effectiveness of national and international measures for the protection of the environment, by the comparison and, if appropriate, the harmonization of methods of gathering and analyzing facts, by improving the knowledge of pollution phenomena and rational utilization of natural resources, by the exchange of information, by the harmonization of definitions and the adoption, as far as possible, of a common terminology in the field of the environment;
- to take the necessary measures to bring environmental policies closer together and, where appropriate and possible, to harmonize them;
- to encourage, where possible and appropriate, national and international efforts by their interested organizations, enterprises and firms in the development, production and improvement of equipment designed for monitoring, protecting and enhancing the environment.

## Fields of co-operation

To attain these aims, the participating States will make use of every suitable opportunity to co-operate in the field of environment and, in particular, within the areas described below as examples:

### Control of air pollution

Desulphurization of fossil fuels and exhaust gases, pollution control of heavy metals, particles, aerosols, nitrogen oxides, in particular those emitted by transport, power stations, and other industrial plants; systems and methods of observation and control of air pollution and its effects, including long-range transport of air pollutants;

### Water pollution control and fresh water utilization

Prevention and control of water pollution, in particular of transboundary rivers and international lakes; techniques for the improvement of the quality of water and further development of ways and means for industrial and municipal sewage effluent purification; methods of assessment of fresh water resources and the improvement of their utilization, in particular by developing methods of production which are less polluting and lead to less consumption of fresh water;

### Protection of the marine environment

Protection of the marine environment of participating States, and especially the Mediterranean Sea, from pollutants emanating from land-based sources and those from ships and other vessels, notably the harmful substances listed in Annexes I and II to the London Convention on the Prevention of Marine Pollution by the Dumping of Wastes and Other Matters; problems of maintaining marine ecological balances and food chains, in particular such problems as may arise from the exploration and exploitation of biological and mineral resources of the seas and the sea-bed;

### Land utilization and soils

Problems associated with more effective use of lands, including land amelioration, reclamation and recultivation; control of soil pollution, water and air erosion, as well as other forms of soil degradation; maintaining and increasing the productivity of soils with due regard for the possible negative effects of the application of chemical fertilizers and pesticides;

### Nature conservation and nature reserves

Protection of nature and nature reserves; conservation and maintenance of existing genetic resources, especially rare animal and plant species; conservation of natural ecological systems; establishment of nature reserves and other protected landscapes and areas, including their use for research, tourism, recreation and other purposes;

#### Improvement of environmental conditions in areas of human settlement

Environmental conditions associated with transport, housing, working areas, urban development and planning, water supply and sewage disposal systems; assessment of harmful effects of noise, and noise control methods; collection, treatment and utilization of wastes, including the recovery and recycling of materials; research on substitutes for non-biodegradable substances;

#### Fundamental research, monitoring, forecasting and assessment of environmental changes

Study of changes in climate, landscapes and ecological balances under the impact of both natural factors and human activities; forecasting of possible genetic changes in flora and fauna as a result of environmental pollution; harmonization of statistical data, development of scientific concepts and systems of monitoring networks, standardized methods of observation, measurement and assessment of changes in the biosphere; assessment of the effects of environmental pollution levels and degradation of the environment upon human health; study and development of criteria and standards for various environmental pollutants and regulation regarding production and use of various products;

#### Legal and administrative measures

Legal and administrative measures for the protection of the environment including procedures for establishing environmental impact assessments.

#### Forms and methods of co-operation

The participating States declare that problems relating to the protection and improvement of the environment will be solved on both a bilateral and a multilateral, including regional and sub-regional, basis, making full use of existing pattern and forms of co-operation. They will develop co-operation in the field of the environment in particular by taking into consideration the Stockholm Declaration on the Human Environment, relevant resolutions of the United Nations General Assembly and the United Nations Economic Commission for Europe Prague symposium on environmental problems.

The participating States are resolved that co-operation in the field of the environment will be implemented in particular through:

-exchanges of scientific and technical information, documentation and research results, including information on the means of determining the possible effects on the environment of technical and economic activities;

- organization of conferences, symposia and meetings of experts;

- exchanges of scientists, specialists and trainees;

-joint preparation and implementation of programmes and projects for the study and solution of various problems of environmental protection,

-harmonization, where appropriate and necessary, of environmental protection standards and norms, in particular with the object of avoiding possible difficulties in trade which may arise from efforts to resolve ecological problems of production processes and which relate to the achievement of certain environmental qualities in manufactured products,

-consultations on various aspects of environmental protection, as agreed upon among countries concerned, especially in connexion with problems which could have international consequences.

The participating States will further develop such co-operation by:

-promoting the progressive development, codification and implementation of international law as one means of preserving and enhancing the human environment, including principles and practices, as accepted by them, relating to pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of their States affecting other countries and regions;

-supporting and promoting the implementation of relevant international Conventions to which they are parties, in particular those designed to prevent and combat marine and fresh water pollution, recommending States to ratify Conventions which have already been signed, as well as considering possibilities of accepting other appropriate Conventions to which they are not parties at present;

-advocating the inclusion, where appropriate and possible, of the various areas of co-operation into the programmes of work of the United Nations Economic Commission for Europe, supporting such co-operation within the framework of the Commission and of the United Nations Environment Programme, and taking into account the work of other competent international organizations of which they are members,

-making wider use, in all types of co-operation, of information already available from national and international sources, including internationally agreed criteria, and utilizing the possibilities and capabilities of various competent international organizations.

The participating States agree on the following recommendations on specific measures:

-to develop through international co-operation an extensive programme for the monitoring and evaluation of the long-range transport of air pollutants, starting with sulphur dioxide and with possible extension to other pollutants, and to this end to take into account basic elements of a co-operation programme which were identified by the experts who met in Oslo in December 1974 at the invitation of the Norwegian Institute of Air Research;

-to advocate that within the framework of the United Nations Economic Commission for Europe a study be carried out of procedures and relevant experience relating to the activities of Governments in developing the capabilities of their countries to predict adequately environmental consequences of economic activities and technological development.

## 6. Co-operation in other areas Development of transport

The participating States,

Considering that the improvement of the conditions of transport constitutes one of the factors essential to the development of co-operation among them,

Considering that it is necessary to encourage the development of transport and the solution of existing problems by employing appropriate national and international means,

Taking into account the work being carried out on these subjects by existing international organizations, especially by the Inland Transport Committee of the United Nations Economic Commission for Europe,

note that the speed of technical progress in the various fields of transport makes desirable a development of co-operation and an increase in exchanges of information among them;

declare themselves in favour of a simplification and a harmonization of administrative formalities in the field of international transport, in particular at frontiers;

consider it desirable to promote, while allowing for their particular national circumstances in this sector, the harmonization of administrative and technical provisions concerning safety in road, rail, river, air and sea transport;

express their intention to encourage the development of international inland transport of passengers and goods as well as the possibilities of adequate participation in such transport on the basis of reciprocal advantage;

declare themselves in favour, with due respect for their rights and international commitments, of the elimination of disparities arising from the legal provisions applied to traffic on inland waterways which are subject to international conventions and, in particular, of the disparity in the application of those provisions; and to this end invite the member States of the Central Commission for the Navigation of the Rhine, of the Danube Commission and of other bodies to develop the work and studies now being carried out, in particular within the United Nations Economic Commission for Europe;

express their willingness, with a view to improving international rail transport and with due respect for their rights and international commitments, to work towards the elimination of difficulties arising from disparities in existing international legal provisions governing the reciprocal railway transport of passengers and goods between their territories;

express the desire for intensification of the work being carried out by existing international organizations in the field of transport, especially that of the Inland Transport Committee of the United Nations Economic Commission for Europe, and express their intention to contribute thereto by their efforts;

consider that examination by the participating States of the possibility of their accession to the different conventions or to membership of international organizations specializing in transport matters. as well as their efforts to implement conventions when ratified, could contribute to the strengthening of their co-operation in this field.

#### Promotion of tourism

The participating States,

Aware of the contribution made by international tourism to the development of mutual understanding among peoples, to increased knowledge of other countries' achievements in various fields. as well as to economic, social and cultural progress,

Recognizing the interrelationship between the development of tourism and measures taken in other areas of economic activity,

express their intention to encourage increased tourism on both an individual and group basis in particular by:

- encouraging the improvement of the tourist infrastructure and co-operation in this field;
- encouraging the carrying out of joint tourist projects including technical cooperation, particularly where this is suggested by territorial proximity and the convergence of tourist interests;
- encouraging the exchange of information, including relevant laws and regulations, studies, data and documentation relating to tourism, and by improving statistics with a view to facilitating their comparability;
- dealing in a positive spirit with questions connected with the allocation of financial means for tourist travel abroad, having regard to their economic possibilities, as well as with those connected with the formalities required for such travel, taking into account other provisions on tourism adopted by the Conference;
- facilitating the activities of foreign travel agencies and passenger transport companies in the promotion of international tourism;
- encouraging tourism outside the high season;
- examining the possibilities of exchanging specialists and students in the field of tourism, with a view to improving their qualifications;
- promoting conferences and symposia on the planning and development of tourism;

consider it desirable to carry out in the appropriate international framework, and with the co-operation of the relevant national bodies, detailed studies on tourism, in particular:

-a comparative study on the status and activities of travel agencies as well as on ways and means of achieving better co-operation among them;

-a study of the problems raised by the seasonal concentration of vacations, with the ultimate objective of encouraging tourism outside peak periods;

- studies of the problems arising in areas where tourism has injured the environment;

consider also that interested parties might wish to study the following questions:

- uniformity of hotel classification; and

- tourist routes comprising two or more countries;

will endeavour, where possible, to ensure that the development of tourism does not injure the environment and the artistic, historic and cultural heritage in their respective countries;

will pursue their co-operation in the field of tourism bilaterally and multilaterally with a view to attaining the above objectives.

#### Economic and social aspects of migrant labour

The participating States,

Considering that the movements of migrant workers in Europe have reached substantial proportions, and that they constitute an important economic, social and human factor for host countries as well as for countries of origin,

Recognizing that workers' migrations have also given rise to a number of economic, social, human and other problems in both the receiving countries and the countries of origin,

Taking due account of the activities of the competent international organizations, more particularly the International Labour Organisation, in this area,

are of the opinion that the problems arising bilaterally from the migration of workers in Europe as well as between the participating States should be dealt with by the parties directly concerned, in order to resolve these problems in their mutual interest, in the light of the concern of each State involved to take due account of the requirements resulting from its socio-economic situation, having regard to the obligation of each State to comply with the bilateral and multilateral agreements to which it is party, and with the following aims in view:

to encourage the efforts of the countries of origin directed towards increasing the possibilities of employment for their nationals in their own territories, in particular by developing economic co-operation appropriate for this purpose and suitable for the host countries and the countries of origin concerned;



to ensure, through collaboration between the host country and the country of origin, the conditions under which the orderly movement of workers might take place, while at the same time protecting their personal and social welfare and, if appropriate, to organize the recruitment of migrant workers and the provision of elementary language and vocational training;

to ensure equality of rights between migrant workers and nationals of the host countries with regard to conditions of employment and work and to social security, and to endeavour to ensure that migrant workers may enjoy satisfactory living conditions, especially housing conditions;

to endeavour to ensure, as far as possible, that migrant workers may enjoy the same opportunities as nationals of the host countries of finding other suitable employment in the event of unemployment;

to regard with favour the provision of vocational training to migrant workers and, as far as possible, free instruction in the language of the host country, in the framework of their employment;

to confirm the right of migrant workers to receive, as far as possible, regular information in their own language, covering both their country of origin and the host country;

to ensure that the children of migrant workers established in the host country have access to the education usually given there, under the same conditions as the children of that country and, furthermore, to permit them to receive supplementary education in their own language, national culture, history and geography;

to bear in mind that migrant workers, particularly those who have acquired qualifications, can by returning to their countries after a certain period of time help to remedy any deficiency of skilled labour in their country of origin;

to facilitate, as far as possible, the reuniting of migrant workers with their families;

to regard with favour the efforts of the countries of origin to attract the savings of migrant workers, with a view to increasing, within the framework of their economic development, appropriate opportunities for employment, thereby facilitating the reintegration of these workers on their return home.

#### Training of personnel

The participating States,

Conscious of the importance of the training and advanced training of professional staff and technicians for the economic development of every country,

declare themselves willing to encourage co-operation in this field notably by promoting exchange of information on the subject of institutions, programmes and methods of training and advanced training open to professional staff and technicians in the various sectors of economic activity and especially in those of management, public planning, agriculture and commercial and banking techniques;

consider that it is desirable to develop, under mutually acceptable conditions, exchanges of professional staff and technicians, particularly through training activities, of which it would be left to the competent and interested bodies in the participating States to discuss the modalities - duration, financing, education and qualification levels of potential participants;

declare themselves in favour of examining, through appropriate channels, the possibilities of cooperating on the organization and carrying out of vocational training on the job, more particularly in professions involving modern techniques.

Questions relating to Security and  
Co-operation in the Mediterranean

The participating States,

Conscious of the geographical, historical, cultural, economic and political aspects of their relationship with the non-participating Mediterranean States,

Convinced that security in Europe is to be considered in the broader context of world security and is closely linked with security in the Mediterranean area as a whole, and that accordingly the process of improving security should not be confined to Europe but should extend to other parts of the world, and in particular to the Mediterranean area,

Believing that the strengthening of security and the intensification of co-operation in Europe would stimulate positive processes in the Mediterranean region, and expressing their intention to contribute towards peace, security and justice in the region, in which ends the participating States and the non-participating Mediterranean States have a common interest,

Recognizing the importance of their mutual economic relations with the nonparticipating Mediterranean States, and conscious of their common interest in the further development of co-operation,

Noting with appreciation the interest expressed by the non-participating Mediterranean States in the Conference since its inception, and having duly taken their contributions into account,

Declare their intention:

-to promote the development of good-neighbourly relations with the non-participating Mediterranean States in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations, on which their relations are based, and with the United Nations Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States and accordingly, in this context, to conduct their relations with the non-participating Mediterranean States in the spirit of the principles set forth in the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States;

-to seek, by further improving their relations with the non-participating Mediterranean States, to increase mutual confidence, so as to promote security and stability in the Mediterranean area as a whole;

-to encourage with the non-participating Mediterranean States the development of mutually beneficial co-operation in the various fields of economic activity, especially by expanding commercial exchanges, on the basis of a common awareness of the necessity for stability and progress in trade relations, of their mutual economic interests, and of differences in the levels of economic development, thereby promoting their economic advancement and well-being;

-to contribute to a diversified development of the economies of the non-participating Mediterranean countries, whilst taking due account of their national development

objectives, and to cooperate with them, especially in the sectors of industry, science and technology, in their efforts to achieve a better utilization of their resources, thus promoting a more harmonious development of economic relations;

-to intensify their efforts and their co-operation on a bilateral and multilateral basis with the non - participating Mediterranean States directed towards the improvement of the environment of the Mediterranean, especially the safeguarding of the biological resources and ecological balance of the sea, by appropriate measures including the prevention and control of pollution; to this end, and in view of the present situation, to cooperate through competent international organizations and in particular within the United Nations Environment Programme (UNEP);

-to promote further contacts and co-operation with the non-participating Mediterranean States in other relevant fields.

In order to advance the objectives set forth above, the participating States also declare their intention of maintaining and amplifying the contacts and dialogue as initiated by the CSCE with the non-participating Mediterranean States to include all the States of the Mediterranean, with the purpose of contributing to peace, reducing armed forces in the region, strengthening security, lessening tensions in the region, and widening the scope of co-operation, ends in which all share a common interest, as well as with the purpose of defining further common objectives.

The participating States would seek, in the framework of their multilateral efforts, to encourage progress and appropriate initiatives and to proceed to an exchange of views on the attainment of the above purposes.

## Co-operation in Humanitarian and Other Fields

The participating States,

Desiring to contribute to the strengthening of peace and understanding among peoples and to the spiritual enrichment of the human personality without distinction as to race, sex, language or religion,

Conscious that increased cultural and educational exchanges, broader dissemination of information, contacts between people, and the solution of humanitarian problems will contribute to the attainment of these aims,

Determined therefore to cooperate among themselves, irrespective of their political, economic and social systems, in order to create better conditions in the above fields, to develop and strengthen existing forms of co-operation and to work out new ways and means appropriate to these aims,

Convinced that this co-operation should take place in full respect for the principles guiding relations among participating States as set forth in the relevant document,

Have adopted the following:

### 1. Human Contacts

The participating States,

Considering the development of contacts to be an important element in the strengthening of friendly relations and trust among peoples,

Affirming, in relation to their present effort to improve conditions in this area, the importance they attach to humanitarian considerations,

Desiring in this spirit to develop, with the continuance of détente, further efforts to achieve continuing progress in this field

And conscious that the questions relevant hereto must be settled by the States concerned under mutually acceptable conditions,

Make it their aim to facilitate freer movement and contacts, individually and collectively, whether privately or officially, among persons, institutions and organizations of the participating States, and to contribute to the solution of the humanitarian problems that arise in that connexion,

Declare their readiness to these ends to take measures which they consider appropriate and to conclude agreements or arrangements among themselves, as may be needed, and

Express their intention now to proceed to the implementation of the following:

(a) Contacts and Regular Meetings on the Basis of Family Ties

In order to promote further development of contacts on the basis of family ties the participating States will favourably consider applications for travel with the purpose of allowing persons to enter or leave their territory temporarily, and on a regular basis if desired, in order to visit members of their families.

Applications for temporary visits to meet members of their families will be dealt with without distinction as to the country of origin or destination: existing requirements for travel documents and visas will be applied in this spirit. The preparation and issue of such documents and visas will be effected within reasonable time limits, cases of urgent necessity - such as serious illness or death - will be given priority treatment. They will take such steps as may be necessary to ensure that the fees for official travel documents and visas are acceptable.

They confirm that the presentation of an application concerning contacts on the basis of family ties will not modify the rights and obligations of the applicant or of members of his family.

(b) Reunification of Families

The participating States will deal in a positive and humanitarian spirit with the applications of persons who wish to be reunited with members of their family, with special attention being given to requests of an urgent character - such as requests submitted by persons who are ill or old.

They will deal with applications in this field as expeditiously as possible

They will lower where necessary the fees charged in connexion with these applications to ensure that they are at a moderate level.

Applications for the purpose of family reunification which are not granted may be renewed at the appropriate level and will be reconsidered at reasonably short intervals by the authorities of the country of residence or destination, whichever is concerned-, under such circumstances fees will be charged only when applications are granted.

Persons whose applications for family reunification are granted may bring with them or ship their household and personal effects; to this end the participating States will use all possibilities provided by existing regulations.

Until members of the same family are reunited meetings and contacts between them may take place in accordance with the modalities for contacts on the basis of family ties.

The participating States will support the efforts of Red Cross and Red Crescent Societies concerned with the problems of family reunification.

They confirm that the presentation of an application concerning family reunification will not modify the rights and obligations of the applicant or of members of his family.

The receiving participating State will take appropriate care with regard to employment for persons from other participating States who take up permanent residence in that State in connexion with family reunification with its citizens and see that they are afforded opportunities equal to those enjoyed by its own citizens for education, medical assistance and social security.

#### (c) Marriage between Citizens of Different States

The participating States will examine favourably and on the basis of humanitarian considerations requests for exit or entry permits from persons who have decided to marry a citizen from another participating State.

The processing and issuing of the documents required for the above purposes and for the marriage will be in accordance with the provisions accepted for family reunification.

In dealing with requests from couples from different participating States, once married, to enable them and the minor children of their marriage to transfer their permanent residence to a State in which either one is normally a resident, the participating States will also apply the provisions accepted for family reunification.

#### (d) Travel for Personal or Professional Reasons

The participating States intend to facilitate wider travel by their citizens for personal or professional reasons and to this end they intend in particular:

- gradually to simplify and to administer flexibly the procedures for exit and entry;
- to ease regulations concerning movement of citizens from the other participating States in their territory, with due regard to security requirements.

They will endeavour gradually to lower, where necessary, the fees for visas and official travel documents.

They intend to consider, as necessary, means - including, in so far as appropriate, the conclusion of multilateral or bilateral consular conventions or other relevant agreements or understandings - for the improvement of arrangements to provide consular services, including legal and consular assistance.

\*\*\*

They confirm that religious faiths, institutions and organizations, practising within the constitutional framework of the participating States, and their representatives can, in the field of their activities, have contacts and meetings among themselves and exchange information.

(e) Improvement of Conditions for Tourism  
on an Individual or Collective Basis

The participating States consider that tourism contributes to a fuller knowledge of the life, culture and history of other countries, to the growth of understanding among peoples, to the improvement of contacts and to the broader use of leisure. They intend to promote the development of tourism, on an individual or collective basis, and, in particular, they intend:

-to promote visits to their respective countries by encouraging the provision of appropriate facilities and the simplification and expediting of necessary formalities relating to such visits;

-to increase, on the basis of appropriate agreements or arrangements where necessary, co-operation in the development of tourism, in particular by considering bilaterally possible ways to increase information relating to travel to other countries and to the reception and service of tourists, and other related questions of mutual interest.

(f) Meetings among Young People

The participating States intend to further the development of contacts and exchanges among young people by encouraging:

-increased exchanges and contacts on a short or long term basis among young people working, training or undergoing education through bilateral or multilateral agreements or regular programmes in all cases where it is possible;

-study by their youth organizations of the question of possible agreements relating to frameworks of multilateral youth co-operation;

-agreements or regular programmes relating to the organization of exchanges of students, of international youth seminars, of courses of professional training and foreign language study;

-the further development of youth tourism and the provision to this end of appropriate facilities;

-the development, where possible, of exchanges, contacts and co-operation on a bilateral or multilateral basis between their organizations which represent wide circles of young people working, training or undergoing education;

-awareness among youth of the importance of developing mutual understanding and of strengthening friendly relations and confidence among peoples.

(g) Sport

In order to expand existing links and co-operation in the field of sport the participating States will encourage contacts and exchanges of this kind, including sports meetings and competitions of all sorts, on the basis of the established international rules, regulations and practice.



(h) Expansion of Contacts

By way of further developing contacts among governmental institutions and non-governmental organizations and associations, including women's organizations, the participating States will facilitate the convening of meetings as well as travel by delegations, groups and individuals.

2. Information

The participating States,

Conscious of the need for an ever wider knowledge and understanding of the various aspects of life in other participating States,

Acknowledging the contribution of this process to the growth of confidence between peoples,

Desiring, with the development of mutual understanding between the participating States and with the further improvement of their relations, to continue further efforts towards progress in this field,

Recognizing the importance of the dissemination of information from the other participating States and of a better acquaintance with such information,

Emphasizing therefore the essential and influential role of the press, radio, television, cinema and news agencies and of the journalists working in these fields,

Make it their aim to facilitate the freer and wider dissemination of information of all kinds, to encourage co-operation in the field of information and the exchange of information with other countries, and. to improve the conditions under which journalists from one participating State exercise their profession in another participating State, and

Express their intention in particular:

(a) Improvement of the Circulation of,  
Access to, and Exchange of Information

(i) Oral Information

-To facilitate the dissemination of oral information through the encouragement of lectures and lecture tours by personalities and specialists from the other participating States, as well as exchanges of opinions at round table meetings, seminars, symposia, summer schools, congresses and other bilateral and multilateral meetings.

(ii) Printed Information

-To facilitate the improvement of the dissemination, on their territory, of newspapers and printed publications, periodical and non-periodical, from the other participating States. For this purpose:

they will encourage their competent firms and organizations to conclude agreements and contracts designed gradually to increase the quantities and the number of titles of newspapers and publications imported from the other participating States. These agreements and contracts should in particular mention the speediest conditions of delivery and the use of the normal channels existing in each country for the distribution of its own publications and newspapers, as well as forms and means of payment agreed between the parties making it possible to achieve the objectives aimed at by these agreements and contracts;

where necessary, they will take appropriate measures to achieve the above objectives and to implement the provisions contained in the agreements and contracts.

-To contribute to the improvement of access by the public to periodical and non-periodical printed publications imported on the bases indicated above. In particular:

they will encourage an increase in the number of places where these publications are on sale,

they will facilitate the availability of these periodical publications during congresses, conferences, official visits and other international events and to tourists during the season,

they will develop the possibilities for taking out subscriptions according to the modalities particular to each country;

they will improve the opportunities for reading and borrowing these publications in large public libraries and their reading rooms as well as in university libraries.

They intend to improve the possibilities for acquaintance with bulletins of official information issued by diplomatic missions and distributed by those missions on the basis of arrangements acceptable to the interested parties.

### (iii) Filmed and Broadcast Information

-To promote the improvement of the dissemination of filmed and broadcast information. To this end:

they will encourage the wider showing and broadcasting of a greater variety of recorded and filmed information from the other participating States, illustrating the various aspects of life in their countries and received on the basis of such agreements or arrangements as may be necessary between the organizations and firms directly concerned;

they will facilitate the import by competent organizations and firms of recorded audio-visual material from the other participating States.

The participating States note the expansion in the dissemination of information broadcast by radio, and express the hope for the continuation of this process, so as to meet the interest of mutual understanding among peoples and the aims set forth by this Conference.

(b) Co-operation in the Field of Information

-To encourage co-operation in the field of information on the basis of short or long term agreements or arrangements. In particular:

they will favour increased co-operation among mass media organizations, including press agencies, as well as among publishing houses and organizations:

they will favour co-operation among public or private, national or international radio and television organizations, in particular through the exchange of both live and recorded radio and television programmes, and through the joint production and the broadcasting and distribution of such programmes;

they will encourage meetings and contacts both between journalists organizations and between journalists from the participating States;

they will view favourably the possibilities of arrangements between periodical publications as well as between newspapers from the participating States, for the purpose of exchanging and publishing articles;

they will encourage the exchange of technical information as well as the organization of joint research and meetings devoted to the exchange of experience and views between experts in the field of the press, radio and television.

(c) Improvement of Working Conditions for Journalists

The participating States, desiring to improve the conditions under which journalists from one participating State exercise their profession in another participating State, intend in particular to:

-examine in a favourable spirit and within a suitable and reasonable time scale requests from journalists for visas;

-grant to permanently accredited journalists of the participating States, on the basis of arrangements, multiple entry and exit visas for specified periods;

-facilitate the issue to accredited journalists of the participating States of permits for stay in their country of temporary residence and, if and when these are necessary, of other official papers which it is appropriate for them to have;

-ease, on a basis of reciprocity, procedures for arranging travel by journalists of the participating States in the country where they are exercising their profession, and to provide progressively greater opportunities for such travel, subject to the observance of regulations relating to the existence of areas closed for security reasons,

-ensure that requests by such journalists for such travel receive, in so far as possible, an expeditious response, taking into account the time scale of the request;

-increase the opportunities for journalists of the participating States to communicate personally with their sources, including organizations and official institutions;

-grant to journalists of the participating States the right to import, subject only to its being taken out again, the technical equipment (photographic, cinematographic, tape recorder, radio and television) necessary for the exercise of their profession;\*)

-enable journalists of the other participating States, whether permanently or temporarily accredited, to transmit completely, normally and rapidly by means recognized by the participating States to the information organs which they represent, the results of their professional activity, including tape recordings and undeveloped film, for the purpose of publication or of broadcasting on the radio or television.

The participating States reaffirm that the legitimate pursuit of their professional activity will neither render journalists liable to expulsion nor otherwise penalize them. If an accredited journalist is expelled, he will be informed of the reasons for this act and may submit an application for re-examination of his case.

### 3. Co-operation and Exchanges in the Field of Culture

The participating States

Considering that cultural exchanges and co-operation contribute to a better comprehension among people and among peoples, and thus promote a lasting understanding among States,

Confirming the conclusions already formulated in this field at the multilateral level, particularly at the Intergovernmental Conference on Cultural Policies in Europe, organized by UNESCO in Helsinki in June 1972, where interest was manifested in the active participation of the broadest possible social groups in an increasingly diversified cultural life,

Desiring, with the development of mutual confidence and the further improvement of relations between the participating States, to continue further efforts toward progress in this field,

Disposed in this spirit to increase substantially their cultural exchanges, with regard both to persons and to cultural works, and to develop among them an active co-operation, both at the bilateral and the multilateral level, in all the fields of culture,

Convinced that such a development of their mutual relations will contribute to the enrichment of the respective cultures, while respecting the originality of each, as well as to the reinforcement among them of a consciousness of common values, while continuing to develop cultural co-operation with other countries of the world,

\*) While recognizing that appropriate local personnel are employed by foreign journalists in many instances, the participating States note that the above provisions would be applied, subject to the observance of the appropriate rules, to persons from the other participating States, who are regularly and professionally engaged as technicians, photographers or cameramen of the press, radio, television or cinema.

Declare that they jointly set themselves the following objectives:

- (a) to develop the mutual exchange of information with a view to a better knowledge of respective cultural achievements,
- (b) to improve the facilities for the exchange and for the dissemination of cultural property,
- (c) to promote access by all to respective cultural achievements,
- (d) to develop contacts and co-operation among persons active in the field of culture,
- (e) to seek new fields and forms of cultural co-operation,

Thus give expression to their common will to take progressive, coherent and long-term action in order to achieve the objectives of the present declaration; and

Express their intention now to proceed to the implementation of the following:

#### Extension of Relations

To expand and improve at the various levels co-operation and links in the field of culture, in particular by:

-concluding, where appropriate, agreements on a bilateral or multilateral basis, providing for the extension of relations among competent State institutions and non-governmental organizations in the field of culture, as well as among people engaged in cultural activities, taking into account the need both for flexibility and the fullest possible use of existing agreements, and bearing in mind that agreements and also other arrangements constitute important means of developing cultural cooperation and exchanges;

-contributing to the development of direct communication and co-operation among relevant State institutions and non-governmental organizations, including, where necessary, such communication and co-operation carried out on the basis of special agreements and arrangements;

-encouraging direct contacts and communications among persons engaged in cultural activities, including, where necessary, such contacts and communications carried out on the basis of special agreements. and arrangements.

#### Mutual Knowledge

Within their competence to adopt, on a bilateral and multilateral level, appropriate measures which would give their peoples a more comprehensive and complete mutual knowledge of their achievements in the various fields of culture, and among them:

-to examine jointly, if necessary with the assistance of appropriate international organizations, the possible creation in Europe and the structure of a bank of cultural data, which would collect information from the participating countries and make it available to its correspondents on their request, and to convene for this purpose a meeting of experts from interested States;

-to consider, if necessary in conjunction with appropriate international organizations, ways of compiling in Europe an inventory of documentary films of a cultural or scientific nature from the participating States;

-to encourage more frequent book exhibitions and to examine the possibility of organizing periodically in Europe a large-scale exhibition of books from the participating States;

-to promote the systematic exchange, between the institutions concerned and publishing houses, of catalogues of available books as well as of pre-publication material which will include, as far as possible, all forthcoming publications; and also to promote the exchange of material between firms publishing encyclopaedias, with a view to improving the presentation of each country;

-to examine jointly questions of expanding and improving exchanges of information in the various fields of culture, such as theatre, music, library work as well as the conservation and restoration of cultural property.

#### Exchanges and Dissemination

To contribute to the improvement of facilities for exchanges and the dissemination of cultural property, by appropriate means, in particular by:

-studying the possibilities for harmonizing and reducing the charges relating to international commercial exchanges of books and other cultural materials, and also for new means of insuring works of art in foreign exhibitions and for reducing the risks of damage or loss to which these works are exposed by their movement;

-facilitating the formalities of customs clearance, in good time for programmes of artistic events, of the works of art, materials and accessories appearing on lists agreed upon by the organizers of these events;

-encouraging meetings among representatives of competent organizations and relevant firms to examine measures within their field of activity - such as the simplification of orders, time limits for sending supplies and modalities of payment - which might facilitate international commercial exchanges of books;

-promoting the loan and exchange of films among their film institutes and film libraries;

-encouraging the exchange of information among interested parties concerning events of a cultural character foreseen in the participating States, in fields where this is most appropriate, such as music, theatre and the plastic and graphic arts, with a view to contributing to the compilation and publication of a calendar of such events, with the assistance, where necessary, of the appropriate international organizations;

-encouraging a study of the impact which the foreseeable development, and a possible harmonization among interested parties, of the technical means used for the dissemination of culture might have on the development of cultural co-operation and exchanges, while keeping in view the preservation of the diversity and originality, of their respective cultures;

-encouraging, in the way they deem appropriate, within their cultural policies, the further development of interest in the cultural heritage of the other participating States, conscious of the merits and the value of each culture;

-endeavouring to ensure the full and effective application of the international agreements and conventions on copyrights and on circulation of cultural property to which they are party or to which they may decide in the future to become party.

### Access

To promote fuller mutual access by all to the achievements - works, experiences and performing arts - in the various fields of culture of their countries, and to that end to make the best possible efforts, in accordance with their competence, more particularly:

-to promote wider dissemination of books and artistic works, in particular by such means as:

facilitating, while taking full account of the international copyright conventions to which they are party, international contacts and communications between authors and publishing houses as well as other cultural institutions, with a view to a more complete mutual access to cultural achievements;

recommending that, in determining the size of editions, publishing houses take into account also the demand from the other participating States, and that rights of sale in other participating States be granted, where possible, to several sales organizations of the importing countries, by agreement between interested partners;

encouraging competent organizations and relevant firms to conclude agreements and contracts and contributing, by this means, to a gradual increase in the number and diversity of works by authors from the other participating States available in the original and in translation in their libraries and bookshops;

promoting, where deemed appropriate, an increase in the number of sales outlets where books by authors from the other participating States, imported in the original on the basis of agreements and contracts, and in translation, are for sale;

promoting, on a wider scale, the translation of works in the sphere of literature and other fields of cultural activity, produced in the languages of the other participating States, especially from the less widely-spoken languages, and the publication and dissemination of the translated works by such measures as:

encouraging more regular contacts between interested publishing houses;

developing their efforts in the basic and advanced training of translators;

encouraging, by appropriate means, the publishing houses of their countries to publish translations;

facilitating the exchange between publishers and interested institutions of lists of books which might be translated;

promoting between their countries the professional activity and co-operation of translators;

carrying out joint studies on ways of further promoting translations and their dissemination;

improving and expanding exchanges of books, bibliographies and catalogue cards between libraries;

- to envisage other appropriate measures which would permit, where necessary by mutual agreement among interested parties, the facilitation of access to their respective cultural achievements, in particular in the field of books;
- to contribute by appropriate means to the wider use of the mass media in order to improve mutual acquaintance with the cultural life of each;
- to seek to develop the necessary conditions for migrant workers and their families to preserve their links with their national culture, and also to adapt themselves to their new cultural environment;
- to encourage the competent bodies and enterprises to make a wider choice and effect wider distribution of full-length and documentary films from the other participating States, and to promote more frequent non-commercial showings, such as premières, film weeks and festivals, giving due consideration to films from countries whose cinematographic works are less well known;
- to promote, by appropriate means, the extension of opportunities for specialists from the other participating States to work with materials of a cultural character from film and audio-visual archives, within the framework of the existing rules for work on such archival materials;
- to encourage a joint study by interested bodies, where appropriate with the assistance of the competent international organizations, of the expediency and the conditions for the establishment of a repertory of their recorded television programmes of a cultural nature, as well as of the means of viewing them rapidly in order to facilitate their selection and possible acquisition.

#### Contacts and Co-operation

To contribute, by appropriate means, to the development of contacts and co-operation in the various fields of culture, especially among creative artists and people engaged in cultural activities, in particular by making efforts to:



-promote for persons active in the field of culture, travel and meetings including, where necessary, those carried out on the basis of agreements, contracts or other special arrangements and which are relevant to their cultural co-operation;

-encourage in this way contacts among creative and performing artists and artistic groups with a view to their working together, making known their works in other participating States or exchanging views on topics relevant to their common activity;

-encourage, where necessary through appropriate arrangements, exchanges of trainee and specialists and the granting of scholarships for basic and advanced training in various fields of culture such as the arts and architecture, museums and libraries, literary studies and translation, and contribute to the creation of favourable conditions of reception in their respective institutions;

-encourage the exchange of experience in the training of organizers of cultural activities as well as of teachers and specialists in fields such as theatre, opera, ballet, music and fine arts;

-continue to encourage the organization of international meetings among creative artists, especially young creative artists, on current questions of artistic and literary creation which are of interest for joint study;

-study other possibilities for developing exchanges and co-operation among persons active in the field of culture, with a view to a better mutual knowledge of the cultural life of the participating States.

#### Fields and Forms of Co-operation

To encourage the search for new fields and forms of cultural co-operation, to these ends contributing to the conclusion among interested parties, where necessary, of appropriate agreements and arrangements, and in this context to promote:

-joint studies regarding cultural policies, in particular in their social aspects, and as they relate to planning, town-planning, educational and environmental policies, and the cultural aspects of tourism;

-the exchange of knowledge in the realm of cultural diversity, with a view to contributing thus to a better understanding by interested parties of such diversity where it occurs;

-the exchange of information, and as may be appropriate, meetings of experts, the elaboration and the execution of research programmes and projects, as well as their joint evaluation, and the dissemination of the results, on the subjects indicated above;

- such forms of cultural co-operation and the development of such joint projects as: international events in the fields of the plastic and graphic arts, cinema, theatre, ballet, music, folklore, etc.; book fairs and exhibitions, joint performances of operatic and dramatic works, as well as performances given by soloists, instrumental ensembles,

orchestras, choirs and other artistic groups, including those composed of amateurs, paying due attention to the organization of international cultural youth events and the exchange of young artists;

the inclusion of works by writers and composers from the other participating States in the repertoires of soloists and artistic ensembles;

the preparation, translation and publication of articles, studies and monographs, as well as of low-cost books and of artistic and literary collections, suited to making better known respective cultural achievements, envisaging for this purpose meetings among experts and representatives of publishing houses;

the co-production and the exchange of films and of radio and television programmes, by promoting, in particular, meetings among producers, technicians and representatives of the public authorities with a view to working out favourable conditions for the execution of specific joint projects and by encouraging, in the field of co-production, the establishment of international filming teams;

the organization of competitions for architects and town-planners, bearing in mind the possible implementation of the best projects and the formation, where possible, of international teams;

the implementation of joint projects for conserving, restoring and showing to advantage works of art, historical and archaeological monuments and sites of cultural interest, with the help, in appropriate cases, of international organizations of a governmental or non-governmental character as well as of private institutions - competent and active in these fields - envisaging for this purpose:

periodic meetings of experts of the interested parties to elaborate the necessary proposals, while bearing in mind the need to consider these questions in a wider social and economic context;

the publication in appropriate periodicals of articles designed to make known and to compare, among the participating States, the most significant achievements and innovations;

a joint study with a view to the improvement and possible harmonization of the different systems used to inventory and catalogue the historical monuments and places of cultural interest in their countries;

the study of the possibilities for organizing international courses for the training of specialists in different disciplines relating to restoration.

\*\*\*

National minorities or regional cultures. The participating States, recognizing the contribution that national minorities or regional cultures can make to co-operation among them in various fields of culture, intend, when such minorities or cultures exist within their territory, to facilitate this contribution, taking into account the legitimate interests of their members.

#### 4. Co-operation and Exchanges in the Field of Education

The participating States,

Conscious that the development of relations of an international character in the fields of education and science contributes to a better mutual understanding and is to the advantage of all peoples as well as to the benefit of future generations,

Prepared to facilitate, between organizations, institutions and persons engaged in education and science, the further development of exchanges of knowledge and experience as well as of contacts, on the basis of special arrangements where these are necessary,

Desiring to strengthen the links among educational and scientific establishments and also to encourage their co-operation in sectors of common interest, particularly where the levels of knowledge and resources require efforts to be concerted internationally, and

Convinced that progress in these fields should be accompanied and supported by a wider knowledge of foreign languages,

Express to these ends their intention in particular:

##### (a) Extension of Relations

To expand and improve at the various levels co-operation and links in the fields of education and science, in particular by:

-concluding, where appropriate, bilateral or multilateral agreements providing for co-operation and exchanges among State institutions, non-governmental bodies and persons engaged in activities in education and science, bearing in mind the need both for flexibility and the fuller use of existing agreements and arrangements;

-promoting the conclusion of direct arrangements between universities and other institutions of higher education and research, in the framework of agreements between governments where appropriate;

-encouraging among persons engaged in education and science direct contacts and communications" including those based on special agreements or arrangements where these are appropriate.

##### (b) Access and Exchanges

To improve access, under mutually acceptable conditions, for students, teachers and scholars of the participating States to each other's educational, cultural and scientific institutions, and to intensify exchanges among these institutions in all areas of common interest, in particular by:

- increasing the exchange of information on facilities for study and courses open to foreign participants, as well as on the conditions under which they will be admitted and received;
  
- facilitating travel between the participating States by scholars, teachers and students for purposes of study, teaching and research as well as for improving knowledge of each other's educational, cultural and scientific achievements;
  
- encouraging the award of scholarships for study, teaching and research in their countries to scholars, teachers and students of other participating States;
  
- establishing, developing or encouraging programmes providing for the broader exchange of scholars, teachers and students, including the organization of symposia, seminars and collaborative projects, and the exchanges of educational and scholarly information such as university publications and materials from libraries;
  
- promoting the efficient implementation of such arrangements and programmes by providing scholars, teachers and students in good time with more detailed information about their placing in universities and institutes and the programmes envisaged for them; by granting them the opportunity to use relevant scholarly, scientific and open archival materials; and by facilitating their travel within the receiving State for the purpose of study or research as well as in the form of vacation tours on the basis of the usual procedures;
  
- promoting a more exact assessment of the problems of comparison and equivalence of academic degrees and diplomas by fostering the exchange of information on the organization, duration and content of studies, the comparison of methods of assessing levels of knowledge, and academic qualifications, and, where feasible, arriving at the mutual recognition of academic degrees and diplomas either through governmental agreements, where necessary, or direct arrangements between universities and other institutions of higher learning and research;
  
- recommending, moreover, to the appropriate international organizations that they should intensify their efforts to reach a generally acceptable solution to the problems of comparison and equivalence between academic degrees and diplomas.

#### (c) Science

Within their competence to broaden and improve co-operation and exchanges in the field of science, in particular:

To increase, on a bilateral or multilateral basis, the exchange and dissemination of scientific information and documentation by such means as:

- making this information more widely available to scientists and research workers of the other participating States through, for instance, participation in international information-sharing programmes or through other appropriate arrangements;
  
- broadening and facilitating the exchange of samples and other scientific materials used particularly for fundamental research in the fields of natural sciences and medicine;

-inviting scientific institutions and universities to keep each other more fully and regularly informed about their current and contemplated research work in fields of common interest.

To facilitate the extension of communications and direct contacts between universities, scientific institutions and associations as well as among scientists and research workers, including those based where necessary on special agreements or arrangements, by such means as:

-further developing exchanges of scientists and research workers and encouraging the organization of preparatory meetings or working groups on research topics of common interest;

-encouraging the creation of joint teams of scientists to pursue research projects under arrangements made by the scientific institutions of several countries;

-assisting the organization and successful functioning of international conferences and seminars and participation in them by their scientists and research workers;

-furthermore envisaging, in the near future, a "Scientific Forum" in the form of a meeting of leading personalities in science from the participating States to discuss interrelated problems of common interest concerning current and future developments in science, and to promote the expansion of contacts, communications and the exchange of information between scientific institutions and among scientists;

-foreseeing, at an early date, a meeting of experts representing the participating States and their national scientific institutions, in order to prepare such a "Scientific Forum" in consultation with appropriate international organizations, such as UNESCO and the ECE;

-considering in due course what further steps might be taken with respect to the "Scientific Forum".

To develop in the field of scientific research, on a bilateral or multilateral basis, the co-ordination of programmes carried out in the participating States and the organization of joint programmes, especially in the areas mentioned below, which may involve the combined efforts of scientists and in certain cases the use of costly or unique equipment. The list of subjects in these areas is illustrative; and specific projects would have to be determined subsequently by the potential partners in the participating States, taking account of the contribution which could be made by appropriate international organizations and scientific institutions:

-exact and natural sciences, in particular fundamental research in such fields as mathematics, physics, theoretical physics, geophysics, chemistry, biology, ecology and astronomy;

medicine, in particular basic research into cancer and cardiovascular diseases, studies on the diseases endemic in the developing countries, as well as medico-social research with special emphasis on occupational diseases, the rehabilitation of the handicapped and the care of mothers, children and the elderly;

-the humanities and social sciences, such as history, geography, philosophy, psychology, pedagogical research, linguistics, sociology, the legal, political and economic sciences; comparative studies on social, socioeconomic and cultural phenomena which are of common interest to the participating States, especially the problems of human environment and urban development; and scientific studies on the methods of conserving and restoring monuments and works of art.

#### (d) Foreign Languages and Civilizations

To encourage the study of foreign languages and civilizations as an important means of expanding communication among peoples for their better acquaintance with the culture of each country, as well as for the strengthening of international co-operation; to this end to stimulate, within their competence, the further development and improvement of foreign language teaching and the diversification of choice of languages taught at various levels, paying due attention to less widely-spread or studied languages, and in particular:

-to intensify co-operation aimed at improving the teaching of foreign languages through exchanges of information and experience concerning the development and application of effective modern teaching methods and technical aids, adapted to the needs of different categories of students, including methods of accelerated teaching; and to consider the possibility of conducting, on a bilateral or multilateral basis, studies of new methods of foreign language teaching;

-to encourage co-operation between institutions concerned, on a bilateral or multilateral basis, aimed at exploiting more fully the resources of modern educational technology in language teaching, for example through comparative studies by their specialists and, where agreed, through exchanges or transfers of audio-visual materials, of materials used for preparing textbooks, as well as of information about new types of technical equipment used for teaching languages;

-to promote the exchange of information on the experience acquired in the training of language teachers and to intensify exchanges on a bilateral basis of language teachers and students as well as to facilitate their participation in summer courses in languages and civilizations, wherever these are organized;

-to encourage co-operation among experts in the field of lexicography with the aim of defining the necessary terminological equivalents, particularly in the scientific and technical disciplines, in order to facilitate relations among scientific institutions and specialists;

-to promote the wider spread of foreign language study among the different types of secondary education establishments and greater possibilities of choice between an increased number of European languages; and in this context to consider, wherever appropriate, the possibilities for developing the recruitment and training of teachers as well as the organization of the student groups required;

-to favour, in higher education, a wider choice in the languages offered to language students and greater opportunities for other students to study various foreign languages; also to facilitate, where desirable, the organization of courses in languages and civilizations, on the basis of special arrangements as necessary to be given by foreign lecturers, particularly from European countries having less widely-spread or studied languages;

-to promote, within the framework of adult education, the further development of specialized programmes, adapted to various needs and interests, for teaching foreign languages to their own inhabitants and the languages of host countries to interested adults from other countries; in this context to encourage interested institutions to cooperate, for example, in the elaboration of programmes for teaching by radio and television and by accelerated methods, and also, where desirable, in the definition of study objectives for such programmes, with a view to arriving at comparable levels of language proficiency;

-to encourage the association, where appropriate, of the teaching of foreign languages with the study of the corresponding civilizations and also to make further efforts to stimulate interest in the study of foreign languages, including relevant out-of-class activities.

#### (e) Teaching Methods

To promote the exchange of experience, on a bilateral or multilateral basis, in teaching methods at all levels of education, including those used in permanent and adult education, as well as the exchange of teaching materials, in particular by:

-further developing various forms of contacts and co-operation in the different fields of pedagogical science, for example through comparative or joint studies carried out by interested institutions or through exchanges of information on the results of teaching experiments;

-intensifying exchanges of information on teaching methods used in various educational systems and on results of research into the processes by which pupils and students acquire knowledge, taking account of relevant experience in different types of specialized education;

-facilitating exchanges of experience concerning the organization and functioning of education intended for adults and recurrent education, the relationships between these and other forms and levels of education, as well as concerning the means of adapting education, including vocational and technical training, to the needs of economic and social development in their countries;

-encouraging exchanges of experience in the education of youth and adults in international understanding, with particular reference to those major problems of mankind whose solution calls for a common approach and wider international co-operation;

-encouraging exchanges of teaching materials - including school textbooks, having in mind the possibility of promoting mutual knowledge and facilitating the presentation of each country in such books - as well as exchanges of information on technical innovations in the field of education.

\*\*\*

National minorities or regional cultures. The participating States, recognizing the contribution that national minorities or regional cultures can make to co-operation among them in various fields of education, intend, when such minorities or cultures exist within their territory, to facilitate this contribution, taking into account the legitimate interests of their members.

## Follow-up to the Conference

The participating States,

Having considered and evaluated the progress made at the Conference on Security and Co-operation in Europe,

Considering further that, within the broader context of the world, the Conference is an important part of the process of improving security and developing co-operation in Europe and that its results will contribute significantly to this process,

Intending to implement the provisions of the Final Act of the Conference in order to give full effect to its results and thus to further the process of improving security and developing co-operation in Europe,

Convinced that, in order to achieve the aims sought by the Conference, they should make further unilateral, bilateral and multilateral efforts and continue, in the appropriate forms set forth below, the multilateral process initiated by the Conference,

1. Declare their resolve, in the period following the Conference, to pay due regard to and implement the provisions of the Final Act of the Conference:

- (a) unilaterally, in all cases which lend themselves to such action;
- (b) bilaterally, by negotiations with other participating States;
- (c) multilaterally, by meetings of experts of the participating States, and also within the framework of existing international organizations, such as the United Nations Economic Commission for Europe and UNESCO, with regard to educational, scientific and cultural co-operation;

2. Declare furthermore their resolve to continue the multilateral process initiated by the Conference:

(a) by proceeding to a thorough exchange of views both on the implementation of the provisions of the Final Act and of the tasks defined by the Conference, as well as, in the context of the questions dealt with by the latter, on the deepening of their mutual relations, the improvement of security and the development of co-operation in Europe, and the development of the process of détente in the future;

(b) by organizing to these ends meetings among their representatives, beginning with a meeting at the level of representatives appointed by the Ministers of foreign Affairs. This meeting will define the appropriate modalities for the holding of other meetings which could include further similar meetings and the possibility of a new Conference;

3. The first of the meetings indicated above will be held at Belgrade in 1977. A preparatory meeting to organize this meeting will be held at Belgrade on 15 June 1977. The preparatory meeting will decide on the date, duration, agenda and other modalities of the meeting of representatives appointed by the Ministers of Foreign Affairs;



4. The rules of procedure, the working methods and the scale of distribution for the expenses of the Conference will, *mutatis mutandis*, be applied to the meetings envisaged in paragraphs 1 (c), 2 and 3 above. All the above-mentioned meetings will be held in the participating States in rotation. The services of a technical secretariat will be provided by the host country.

The original of this Final Act, drawn up in English, French, German, Italian, Russian and Spanish, will be transmitted to the Government of the Republic of Finland, which will retain it in its archives. Each of the participating States will receive from the Government of the Republic of Finland a true copy of this Final Act.

The text of this Final Act will be published in each participating State, which will disseminate it and make it known as widely as possible.

The Government of the Republic of Finland is requested to transmit to the Secretary-General of the United Nations the text of this Final Act, which is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations, with a view to its circulation to all the members of the Organization as an official document of the United Nations.

The Government of the Republic of Finland is also requested to transmit the text of this Final Act to the Director-General of UNESCO and to the Executive Secretary of the United Nations Economic Commission for Europe.

Wherefore, the undersigned High Representatives of the participating States, mindful of the high political significance which they attach to the results of the Conference, and declaring their determination to act in accordance with the provisions contained in the above texts, have subscribed their signatures below:

Done at Helsinki,  
on 1st August  
1975.