

DICK HICHENS-BERGSTRÖM:

Den europeiska säkerhetskonferensen

Från Helsingfors till Madrid har ambassadör Dick Hichens-Bergström satt som underrubrik till sin artikel om ESK, den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen. Samtidigt som författaren under åren 1973–79 var ambassadör i Rom var han även ordförande i den svenska ESK-delegationen i Genève 1973/74. Han redogör här för bakgrunden till Helsingforsmötet, de ryska kraven då på stadfästelse av status quo i Europa och de västliga anspråken på motprestationer. Två uppföljningskonferenser har hållits i Belgrad och nu senast i Madrid. Författarens bedömning av ESK-processen är präglad av viss skepsis.

I betraktelser om nordisk säkerhetspolitik ser man sällan eller aldrig den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK) omnämnas som exempel på sådana politiska fenomen som har att göra med ländernas trygghet. Inte ens i docent Kristers Wahlbäcks kringsynta inträdesanförande i KVA (maj 1978), "Sverige, Norden och stormakterna", beröres annat än i förbigående "förtroendeskapande åtgärder" — främst förhandsbesked om militära manövrar — ett av de ämnen som Sverige gjort sig särskild möda att driva i ESK-sammanhang, även vid Madrid-konferensen.

Vad handlar då ESK om? Är den en fredsfaktor? Eller rent av en osäkerhetsfaktor? Man har läst om ytterligt starka motståndningar vid uppföljningskonferensen i Madrid. Man erinrar sig kanske också det sk Helsingfors-dokumentet, undertecknat i festiva, ja festivala former sommaren 1975 av sådana giganter som Bresjnev, Ford och Giscard d'Estaing. Den glansfulla avslutningen i Finlands huvudstad förde tanken till ett varaktigt europeiskt fredstillstånd, en europeisk konsert i avspänningens tecken.

Inte sedan Wien-kongressen 1814/15 hade så många statschefer, regeringschefer och ministrar samlats på en och samma plats. Enbart den svenska delegationen — naturligtvis ett intet mot våra årliga FN-delegationer — bestod av en statsminister, en utrikesminister, två statssekreterare, tre utrikesråd plus ett myller av experter. Helsingfors-mötet var höjdpunkten i 1970-talets avspänningsprocess. Därtill var det ett

evenemang som in amplissima forma bekräftade Sovjets hegemoni över Öst-Europa.

Bakgrunden till Helsingforsmötet

Innan Helsingfors-dokumentet undertecknades hade ett långt utdraget förberedelsearbete förekommit. De många turerna började redan 1954, då den sovjetiske utrikesministern Molotov föreslog en europeisk säkerhetskonferens. Projektet var ett led i de ryska försöken att hejda Väst-Tysklands återupprustning och integration i NATO — dvs i realiteten att uppluckra banden mellan USA och Väst-Europa. I 1950-talets frostiga politiska klimat rann den ryska propåen ut i sanden. Först när den polske utrikesministern Rapacki 1964 i FN återupplivade idén om en europeisk säkerhetskonferens började det på västsidan finnas gehör för någon form av uppgörelse av stabiliserande slag om ökad europeisk säkerhet. Men misstänksamheten i väst vad gällde östs avsikter var länge påfallande stor, liksom osäkerheten om den egna taktiken.

Sedermera följde en rad propagandistisk-taktiska deklarationer från båda sidor. Som det väsentliga, och mest pådrivande, bör nog i retrospekt betraktas tillkomsten 1966 av "den stora koalitionen" i Väst-Tyskland och därmed inledningen till Willy Brandts "Ostpolitik".

NATO förklarade sig i juni 1968 intresserat av överläggningar om styrkereduktioner, men invasionen i Prag i augusti samma år satte stopp för denna utveck-

ling. Dock inte längre än till 1969, då den sk Budapest-appellen tillkom (Europas säkerhet och öst/västhandelns villkor) samt — för Sverige kanske viktigast — Finlands erbjudande att anordna förberedande överläggningar i Helsingfors.

Den svenska regeringens Sprachregelung hade ditintills varit avvaktande (ja till en säkerhetskonferens "om den var väl förberedd och fick allmänt stöd") men blev nu efterhand positivare. NATO gav grönt ljus för sådana förberedande överläggningar först när Brandts Ostpolitik lett till att de väst-tyska avtalen med Moskva och Warszawa godkänkts av förbundsdagen i Bonn i maj 1972.

Efter alla dessa våndor inleddes i Helsingfors hösten 1972 förberedande informella överläggningar som gick ut på att formulera ett mandat för den konferens som 1973/75 i Genève hade i uppdrag att ge innehåll, och om möjligt mening, åt alla de texter och presumptiva åtaganden som nu går under namnet Helsingfors-dokumentet. Därmed hade ESK-processen sjösatts.

Genèvekongressens målsättning

Genève-kongressen, i vilken 33 europeiska länder samt USA och Kanada deltog, förväntades kunna slutföra sin uppgift under hösten 1973. Men det skulle dröja ända till juli 1975 innan det digra slutdokumentet var färdigt för undertecknande i Helsingfors. Då jag en gång (som ordförande i den svenska ESK-delegationen) frågade dåvarande utrikesministern Sven

Anderson vad han — utöver alla lärdomar jag inhämtat från UD's ivriga expertis — ville ge som instruktion, svarade han: "Jo, det är 3 saker — tålmod, tålmod och tålmod!"

Det sovjetiska huvudintresset i konferensen var att få "principen om gränsernas okränkbarhet" godtagen. Med denna abstrakta formulering ville man, i avsaknad av ett allmänt fredsslut efter det andra världskriget, få Jalta-överenskommelsens gränsdragning politiskt bekräftad. Alltså en stadfästelse av status quo i Europa som inte kunnat i direkt form regleras, eftersom det skulle inneburet formlig accept av existensen av två tyska stater. Men för att ge sig in på detta företag, som man dock i tysthet redan godtagit, krävde man på västligt håll sovjetiska motprestationer. Dessa gällde Europas samexistensproblem i vidsträckt bemärkelse; inte minst ville man prioritera "friare rörelser av människor, idéer och information", det som efter Carter-administrationens tillkomst går under den inte alltid entydiga beteckningen human rights.

För svensk del var detta oantastliga ting — vem kan invända mot mänskliga rättigheter? Men Sverige lade som förut berörts för egen del stor vikt vid "förtroendeskapande åtgärder" på det militära området. Schweiz hade, och har, en annu käpphäst: ett system för fredlig lösning av tvister (ett ämne som naturligt nog alltid måste behandlas höviskt).

Genève-konferensens agenda utgjorde således en paketuppgörelse. Dvs det fanns en "linkage" mellan de ryska kraven och

de västliga anspråken på motprestationer. Därmed var det ju också klart att målsättningarna för konferensen var diametralt olika, så olika i själva verket att man redan under Genève-konferensen frågade sig om väst-sidans aspirationer egentligen var realistiska. Jag erinrar mig ett uttalande av Henry Kissinger 1974 då Genève-mötet redan pågått över ett år och man i alla utrikesdepartement började vädra sin otålighet: "Kan någon tro att ett antal texter från Genève kan ändra på 500 års tsarism och 60 års sovjetvälde?"

Även om Kissinger hade rätt i sin skepsis, var ändå det väsentliga, särskilt för de medelstora och små länderna, att den allmänna uppslutningen kring säkerhetskonferensen bidrog till avspänningsprocessen. Att deltagarna i Genève-arbetet dock stundom fick en känsla av att syssla med abstrakta räknestycken berodde på samtida händelser i omvärlden, enkannerligen det israelisk/egyptiska kriget hösten 1973 och den internationella oljekrisen.

Uppföljningskonferenserna

Efter Genève och Helsingfors har följt två sk uppföljningskonferenser, den första i Belgrad 1977-78, den andra i Madrid i mars 1981. Deras uppgift har varit att konstatera i vilken grad deltagarländerna levt upp till Helsingfors-dokumentets åtaganden, låt vara att dessa ej är folkrättsligt bindande, men därutöver att vidareutveckla samarbetet på nya områden. Medan både Genève och Helsingfors slutade i relativ harmoni — rent euforiska stäm-

ningar saknades inte — har särskilt uppföljningskonferensen i Madrid haft karaktär av politisk pseudo-rättegång med beskyllningar och motbeskyllningar. Något utpräglat betryggande eller nervlugnande har detta inte varit. Naturligtvis har invasionen av det avlägsna Afghanistan bidragit till denna europeiska klimatförsämring, likaså mer näraliggande ting som utvecklingen i Polen. Röster höjdes för att uppskjuta Madridmötet. Men "momentum" måste tillvaratagas, invände andra. Så kom konferensen till stånd, till stor del à contre-cœur.

Det kan sägas att Sovjet, efter den decennielånga satsning man gjorde på projektet om en säkerhetskonferens, hade ett vested interest att bevaka. Ett osedvanligt negativt debattinlägg förekom däremot när en av de franska presidentkandidaterna, Jacques Chirac, tidigare premiärminister och nu gaullismens främste talesman, hävdade att, efter vad som hänt i Afghanistan, väst bort säga upp Helsingforsdokumentet.

Sveriges intresse för ESK-processen är allmänpolitiskt. Därmed åsyftas ESK som ett forum för att markera trovärdigheten i svensk neutralitetspolitik, inbegripet de möjligheter detta forum erbjuder för svenska regeringen att framlägga egna förslag, ibland i form av sk utspel. Det hör också till det positiva i denna bild att de fyra neutrala — förutom Sverige, Finland, Schweiz och Österrike — emellanåt kunnat agera utjämnande och överbryggande. Denna neutrala grupp har efterhand utvidgats med några alliansfria länder som i

ESK-sammanhang vill inta en oberoende ställning: Cypern, Jugoslavien, Liechtenstein, Malta och San Marino. NN-gruppen som den kallas, (Neutrals and Non-aligned), har visserligen en mycket bräcklig gemensam nämnare — vilket i den heterogena församling som ESK utgör närmast är normalt — men har dock i låsta förhandlingslägen inte alltid varit utan all betydelse. De nordiska länderna konstituerar fortlöpande en nyttig samrådsgrupp, trots att — eller just därför att — Danmark och Norge tillhör NATO och Danmark därtill är ett EG-land.

Som bekant har de nio EG-länderna — numera tio efter Greklands upptagande som medlem — inte alltid lätt att samordna sina utrikespolitiska ställningstaganden. För dessa länder verkade ESK-konferensen i Genève — och senare — katalyserande därigenom att det blev en politisk nödvändighet för dem att åtminstone utåt redovisa identiska positioner, ofta givetvis kompromissartade. Säkert skedde det med avsevärd möda på grund av fransk och annan intransigence.

Svårt att uppnå resultat

Om man ser på ESK som instrument för avspänning i vår del av världen vore det givetvis — liksom vad gäller FN — orättvist att lägga skulden på instrumentet för att det ej åstadkommer tillräckligt goda resultat. Sådana förutsätter uppenbarligen ett minimum av intressegemenskap eller samförstånd, utan vilket kvarnarna mal tomning. Däremot är det obestridligt att i

en avspänningskonjunktur ESK-processen kan spela en nyttig roll för små och medelstora stater som då kan engageras i allehanda dialoger på jämlik grund. Men det vore dessvärre illusoriskt att tro att i ett hårdnande internationellt klimat de mindre länderna kan åstadkomma mycket mer än krusningar på ytan. Ett internationellt säkerhetsinstrument byggs inte på en dag.

Arbetet i ESK-ramen förs, om man jämför med FN och dess många fackorgan, i stilsamma former. Någon protokollföring sker inte annat än att slutliga texter utåt redovisas. Däremot står det varje deltagarland fritt att i pressmeddelanden tillkännage innehållet i egna uttalanden och förslag. Vad Madrid-konferensen beträffar gav man tex från svensk sida hösten 1980 stor publicitet åt ett förslag om en europeisk nedrustningskonferens för att på regional basis söka stävja den nukleära och konventionella kapprustningen. Det angavs också att Sverige skulle vara villigt att stå som värd för en sådan konferens. Liknande konferensförslag hade vid Madrid-konferensen tidigare framförts av Polen och Frankrike. Många känner sig således kallade till insatser på detta område. Sverige har också i detta forum tagit upp frågan om Raoul Wallenberg, samt – inom ramen för de ekonomiska samarbetsfrågorna – lagt fram ett särskilt förslag om skiljedom, av intresse för inte minst Stockholms Handelskammares Skiljedomsinstitut.

Men som Madridmötets nyckelfråga framstår i skarp relief frågan om en nedrustningskonferens, där allteftersom mötet

framskridit – eller snarare stått stilla – supermakternas positioner alltjämt är låsta. Att under sådana förhållanden ESK-konferensen skulle kunna enas om ett mandat för en europeisk nedrustningskonferens verkar osannolikt.

Tillämpningen av de mänskliga rättigheterna

De inslag i Helsingfors-dokumentet som balanserar skrivningen om gränsernas okränkbarhet avser, som förut berörts, fritt informationsutbyte och mänskliga kontakter mellan öst och väst, familjeåterföreningar m.m. Vi har de senaste åren sett grupper framträda i Östeuropa, t o m i Sovjetunionen, som påfordrat full tillämpning från respektive regeringars sida av åtagandena i Helsingfors på det mänskliga rättighetsområdet. Samtidigt har vi måst konstatera de tragiska bakslag som drabbat många av dessa "dissidenter". Kanske man om Helsingfors-dokumentet borde citera det franska ordspråket: Qui sème le vent récolte la tempête – den som sår vind skördar storm.

Sannolikt är det dock så att det var den 1977 tillkomna Carter-administrationens starka emfas på temat mänskliga rättigheter – snarare än Helsingforstexten som sådan – som gav vind i seglen åt strävandena att möjliggöra rörelser av människor och idéer över nationernas gränser. Att den ena supermakten gjorde detta till en hörnsten i sin politik kunde knappast undgå att ha en destabiliserande effekt såtillvida som den fundamentala motsättningen

mellan öst och väst därmed blev starkare markerad. Det senaste halvårets utveckling i Polen kommer ofrånkomligen med i ett sådant perspektiv.

Slutdokumentet

Madridmötet pågår ännu. Den "target date" för avslutningen man satt upp, den 5 mars, är gott och väl passerad. Ett sk slutdokument skall redigeras innan man åtskiljes. Eftersom genesis — Helsingforsdokumentet — är utomordentligt väl balanserat har uppföljningskonferenserna samma ambition att tillse att ingen slag-sida tillåts uppkomma. Den nuvarande konjunkturen — med Washingtons åtminstone fn höga tonläge — torde tillförsäkra redaktörerna av slutdokumentet i Madrid ännu en tids full sysselsättning. Men erfarenheterna från ESK visar att "allt plötsligt kan lossna", och att det är i sådana

förhandlingslägen de obundna neutrala länderna har möjlighet att fungera som mäklare och medlare. Och då — naturligtvis — bli kritiserade från båda sidor.

Om NN-gruppen denna gång har möjligheter att finna en förlösande formel är ovisst. Med enbart en kosmetisk lösning vore föga vunnet, varken i de dominerande sakfrågorna eller vad gäller ESK-proces-sen som sådan. Att ESK skulle söka sig upp till FN-resolutionernas verbala suddighetsnivå kan knappast vara ett allmänt europeiskt intresse.

Finlands president Urho Kekkonen sat-sade, mer än någon annan europeisk stats-man, sin enorma auktoritet på det "unika företag" som ESK innebar i Europas ef-terkrigshistoria. Få av Europas länder har så starkt intresse som Sverige av att stödja Finlands roll härvidlag. Det skulle i så fall vara Sovjetunionen. Men också Förenta Staterna.