

# Från Helsingfors-avtalet till avtalsbrottens Europa

Ett femtioårsminne

**D**et är naturligtvis vanskligt att teckna en lägesbild i dagens kaotiska värld. Många famlar efter fasta punkter, efter förklaringar till varför det gick så här och – framför allt – efter en hållbar väg framåt. Behovet av sammanhållning och krav på europeisk delaktighet i frågor om krig och fred på den egna kontinenten dryftas nu dagligen, och Finland och Sverige är inga undantag.

Inom några års tid bytte våra länder bort alliansfriheten mot medlemskap i en försvarsallians. Enstaka röster har frågat: var det ett misstag att alliera sig med en stormakt som har en historia som svekfull skyddsmakt när motgångarna hopar sig – Vietnam, Irak, Afghanistan. Svaret är dock inte svårt att ge: idag skulle vår säkerhetspolitiska sits inte ha varit ett dugg bättre utan Nato utan alldeles säkert sämre, även efter det Trump-administrationen visat sina kort. Med eller utan USA, samma utmaningar för våra nationella försvar och för Europas säkerhet.

Den korta förklaringen till varför Finland så snabbt beslöt sig för Nato är den att Finland alltid behövt en skyddsmakt, på grund av sitt geografiska läge som granne till en expanderande stormakt. Till en början var det Sverige, sedan Ryssland självt, Tyskland under några korta år under världskrigen, därefter Sovjetunionen, sedan EU och Nato. Vi hade ingen skyddsmakt under 1920- och 1930-talen, vilket slutade illa, och ingen militär sådan mellan 1991 och 2023 då vi fick lov att konstatera att tiden var mogen för en ny allians.

**F**emtio år har gått sedan Helsingforsavtalet ingicks 1975. Nu kastas många av de principer som där fastställdes över bord för gott. Finlands chefsförhandlare då, minister Jaakko Iloniemi,

anser nu att en av avtalets viktigaste förtjänster var att det erkände staters rätt att välja neutralitet. Detta kunde idag omskrivas till att gälla rätten att fritt välja allianspartners och välja sin egen utrikes- och säkerhetspolitiska linje i enlighet med sin samhällsyn, sina historiska och kulturella band och traditioner. Just nu spelas ett farligt spel med Ukrainas rätt till allt detta, i form av en kommande och svekfull kohandel över offrets huvud.

I de sega förhandlingarna på 70-talet i Dipoli i Esbo och i Genève gällde det att hitta en pakettlösning med rätt divergerande komponenter. Dels ville Sovjetunionen frysa de gränser och den intressesfär som man som segrarmakt hade etablerat 1945. Dels ville väst som pris för detta få en möjlighet att sprida sin demokratiska samhällsideologi med hjälp av ett fritt, eller åtminstone friare, informationsflöde. Västtyskland kämpade för en formulering om fredliga gränsjusteringar, något som skulle möjliggöra tysk återförening.

Vilka var Finlands motiv och vår taktik under KSSE-processen? Pragvårens krossande 1968 illustrerade Sovjetunionens brutalitet, en klar parallell till Rysslands beteende idag. Ett annat likartat beteende kan kanske spåras i det faktum att USA och Henry Kissinger samtalade direkt med sina sovjetiska kollegor under 70-talets förhandlingar, ofta över huvudet på sina europeiska allierade. Kissinger klagade för ryssarna över hur svårt det var att få européerna att sluta upp bakom de formuleringar i den svårförhandlande tredje korgen som stormakterna redan kommit överens om. För Washington var stormaktsrelationen viktigare än de bekymmer västeuropéerna hade för sin säkerhet. På något sätt verkar detta bekant idag...

KSSE-processen<sup>1</sup> erbjöd oss en möjlighet att pröva vingarna, en möjlighet att vidga vår rörelsefrihet som begränsades av VSB-pakten (Vänskaps-, samarbets- och biståndspakten mellan Finland och Sovjetunionen) och framför allt av den sovjetiska misstänksamheten mot vår deklarerade neutralitet. KSSE skapade en intressant ambivalens i MID (Министерство иностранных дел, utrikesministeriet i Moskva): de som sysslade med de bilaterala relationerna ville inte höra talas om neutralitet. Det enda rättesnöret för finsk-sovjetiska relationer var VSB-pakten. De förhandlare som av politbyrå och dess sekreterare Brezjnev hade i uppdrag att förhandla fram ett europeiskt säkerhetsavtal, måste motvilligt medge att ett neutralt Finland som potentiell värdnation kunde vara till nytta för att nå slutmålet.

En liten sidoanmärkning: varför var Sovjet så ivrigt att under Brezjnevs ledning få ett avtal till stånd? Önskan att säkra sin östeuropeiska intresssfär var det centrala, men inrikes maktpolitik fanns också med i spelet. Jag vet inte om man kan säga att det pågick en maktkamp inom politbyrå, men Brezjnev ville visa upp en utrikespolitisk framgång på den stundande partikongressen.

Långvariga utrikesministern Gromyko var troligen skeptisk till tredje korgen, medan Andropov torde ha varit mera öppen. På den tiden fattades kollektiva beslut i politbyrå. Om man jämför med beslutsfattandet på Stalins tid – och nu med Putin vid makten – så kanske en politbyrå är att föredra. Men å andra sidan beslöt politbyrå också om den ödesdigra Afghanistan-invasionen.

Att Brezjnevs hälsa inte var den bästa, det såg vi i Helsingfors under den historiska akten i augusti 1975 och vid mottagningen på Fiskartorpet. Han hade säkert bråttom när den yngre och friskare Kosygin flåsade honom i nacken. Men han höll ut. När jag satt bredvid honom i stora salen i Kreml 1982, kunde han knappast formulera en enda mening. Några månader senare deltog president Koivisto och jag i hans begravning.

G av de fem förhandlingsåren Finland det man eftersträfvade av ökad rörelsefrihet och stärkt neutralitetsprofil? När Finland till en början erbjöd sitt värdskap för finalen och sina medlartjänster var det många i väst som rynkade på pannan: var detta ett beställningsarbete från Moskva? Ja, visserligen tillmötesgick vi östblockets önskemål, men det skedde i eget intresse.

Finlands agerande i Helsingfors och Genève fick till slut godkännande som oväldigt och professionellt. Vår profil som internationell aktör stärktes, något som vi eftersträvat redan som värd för SALT-förhandlingarna 1969 (Strategic Arms Limitation Talks) samt genom Max Jakobsons kandidatur för generalsekreterarposten i FN – som visserligen föll på ett sovjetiskt veto. Dessutom kunde Finland ingå ett handelsavtal med EEC, trots kraftigt sovjetiskt motstånd. Måne inte KSSE-processen även här hjälpte oss i denna viktiga orientering västerut.

Däremot fick vi betala ett visst pris för vår betoning av neutraliteten, i form av ökad sovjetisk misstänksamhet och framstötter om militärt samarbete när det kalla kriget ånyo blev kallare under slutet av 1970-talet. Det kändes av under 80-talet, då Sovjet med argusögon spejade efter tecken på avsteg från VSB-pakten sedan Koivisto efterträtt Urho Kekkonen och Stenbäck PaaVo Väyrinen 1982.

Idag väcker 50-årsminnet av Helsingforsavtalet dessa reminiscenser, när stormakternas maktfullkomlighet ser ut att rasera mycket av den världsordning som småstater som Sverige och Finland betraktat som del av sina skyddsnät. Nu gäller det att rädda vad som räddas kan och utröna om OSSE, den organisation för säkerhet och samarbete som KSSE-processen så småningom ledde fram till, ännu kan spela en konstruktiv roll. Det skulle gälla att samla upp skärvorna av en europeisk säkerhetsordning som söndrats, främst av Ryssland, arvtagarstaten till den stormakt som för ett halvt sekel sen var en ivrig tillskyndare av Helsingforsavtalet.

PÄR STENBÄCK

Omarbetad och kompletterad version av ett tal som författaren höll på Utrikespolitiska Institutet i Stockholm den 25 mars i år.

<sup>1</sup> (som den kallas i Finland: Konferensen för samarbete och säkerhet i Europa; även kallad Etyk, ESSK, OSSE, OSC)