

Masteroppgave

NTNU  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historiske studier

Helene Molander Lunde

## Fra tilskuer til aktør

Ford-administrasjonens politikk overfor  
Sovjetunionen på KSSE, 1974-75

Masteroppgave i historie

Trondheim, mai 2015



Helene Molander Lunde

## **Fra tilskuer til aktør**

Ford-administrasjonens politikk overfor Sovjetunionen på KSSE, 1974-75

Masteroppgave i historie - lektorutdanning

Institutt for historiske studier

NTNU

Våren 2015

**Foto:** President Ford addresses delegates during the Plenary Session of the Conference on Security and Cooperation in Europe in Finlandia Hall, av David Hume Kennerly, 1.august, 1975. Serienummer: A5755-35.

Hentet fra [http://fordlibrarymuseum.gov/avproj/State\\_Trips\\_Europe.asp](http://fordlibrarymuseum.gov/avproj/State_Trips_Europe.asp) (aksessert: 07.05.15)

## Forord

Denne masteroppgaven setter på mange måter punktum for min tid ved NTNU Dragvoll og studietiden i Trondheim. De siste fem årene har bydd på muligheter så vel som utfordringer, spesielt det å skrive en masteroppgave har tidvis vært veldig tøft, og menneskene jeg har hatt rundt meg har hatt stor betydning.

Aller først vil jeg takke min veileder, Tore T. Petersen, for et godt samarbeid, god støtte og for engasjementet han har vist overfor oss studentene. Masterseminarene vi begynte med allerede i høst har vært svært lærerike, og har hjulpet meg å holde en stø kurs gjennom denne prosessen. Spesielt Rørosten var viktig for meg og min oppgave, ved siden av at det var en veldig flott tur. De andre masterstudentene i Tore-gruppa skal ha mye av æren for dette. Tusen takk til Christine, Eli, Ingvild, Jan Tore, Julie, Ragnhild og Torstein for tilbakemeldinger, diskusjoner, et godt sosialt miljø og ikke minst muligheten til å kunne utvikle meg gjennom å lese tekstene deres. Dere har vært gull verdt både faglig og sosialt.

Jeg må også få takke lesesal 6393. Miljøet har tidvis vært litt for godt, og støynivået vel høyt, men dere har definitivt gjort skoledagene lettere! Ingenting er som å bli møtt av en så blid gjeng på morgenkvisten!

I en periode hvor skolen har tatt brorparten av både tid og energi, har det vært viktig med en arena for avslapping, latter og tårer. Ingrid Johanne og Trude: Tusen takk for at dere har gjort Wessels gt. 8a til en slik arena, og det beste kollektivet en kan tenke seg.

Helt til slutt vil jeg takke min kjære mor Anne-Torill, for støttende telefonsamtaler i forbindelse med samtlige eksamensperioder, samt korrekturlesing av enhver oppgave. Denne masteroppgaven inkludert.

Tusen takk!

Dragvoll, mai 2015



# Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Historiografi</i>	1
1.2.1 Det politiske forholdet mellom Ford og Kissinger	2
1.2.2 Den amerikanske tilnærmingen til KSSE under Ford	4
1.2 <i>Mine funn</i>	5
1.3 <i>Kilder</i>	7
1.3.1 Fordeler og ulemper	8
1.3.2 Oppbygging	9
1.4 <i>Oppgavens relevans i skolen</i>	9
<b>2. Bakgrunn: Ford-administrasjonens utenrikspolitikk og USAs rolle på KSSE</b>	<b>11</b>
2.1 <i>Videreføring</i>	11
2.1.1 Detente og Sovjetunionen	12
2.2 <i>Fremveksten av en sikkerhet- og samarbeidskonferanse i Europa</i>	13
2.2.1 Den amerikanske posisjonen innad på KSSE	14
<b>3. USA-USSR</b>	<b>17</b>
3.1 <i>Forholdet til Sovjetunionen</i>	17
3.1.1 Hvorfor fryktet USA at forholdet til Sovjetunionen skulle gå i oppløsning?	20
3.2 <i>Ford-administrasjonen og KSSE</i>	21
3.2.1 Møte med Gromyko	23
<b>4. Endring i den amerikanske utenrikspolitikken</b>	<b>25</b>
4.1 <i>Et ønske om å frigjøre brødrene i øst?</i>	26
4.2 <i>En svekkelse av Warszawapakten</i>	27
4.2.1 Sovjetunionen og USA	28
4.3 <i>Endring hos Storbritannia og Frankrike</i>	29
4.3.1 Endringens påvirkning på USA	30
4.4 <i>Press fra begge sider</i>	31
4.4.1 Et skapt tidspres	32
4.5 <i>Vietnamkrigen</i>	34
4.5.1 En utenrikspolitisk arv	35
<b>5. Signeringen av Helsinki-erklæringen og Gerald Ford</b>	<b>37</b>
5.1 <i>Presidentens symbolske rolle og mediene</i>	37
5.1.1 Klagestorm til det Hvite Hus	38
5.1.2 En mediestrategi?	39
5.2 <i>Kissinger og Ford</i>	40
5.2.1 Møte med Bresjnev	41
5.2.2 Fords tale til statsoverhodene i Helsinki	42
5.3 <i>Presidentvalg i 1976</i>	44
5.3.1 Behovet for en sterk president	45
<b>6. Oppsummering</b>	<b>47</b>
6.1 <i>Epilog</i>	47
<b>7.0 Primærkilder</b>	<b>49</b>
7.1 <i>Trykte primærkilder</i>	51
<b>8. Litteraturliste</b>	<b>53</b>
8.1 <i>Artikler</i>	53
8.2 <i>Bøker</i>	54



## 1.0 Innledning

Da Gerald Ford<sup>1</sup> ble innsatt som president 9. august 1974, overtok han en rekke politiske engasjementer som hadde blitt innledet av Nixon-administrasjonen. Et av disse engasjementene var Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (herfra forkortet som KSSE), som offisielt hadde blitt åpnet juni foregående år. Hovedmålet med denne konferansen var å senke spenningsnivået og barrierene mellom Øst- og Vest-Europa, men de ulike landene hadde også tanker om hva de ønsket å oppnå for seg selv. De store ideologiske ulikhetene som lå i bunnen, gjorde ikke prosessen noe lettere. Først 1. august 1975 var det endelige dokumentet ferdigstilt og signert.

I løpet av perioden fra 9. august 1974 til 1. august 1975, skjedde det en tydelig endring i den amerikanske utenrikspolitikken som ble ført overfor Sovjetunionen. Innad på KSSE gikk USA fra å inneha noe tilnærmet en observatørrolle med stor respekt overfor Sovjetunionen, til å bli den ledende vestlige aktøren i forhandlingene. Dette gir grunnlag for å hevde at: *Den amerikanske KSSE-delegasjonen gikk fra å være en tilskuer til å bli en viktig aktør i løpet av Fords presidentperiode. Denne endringen skjedde på bakgrunn av politiske skifter innad på konferansen, samt eksterne forandringer i den amerikanske utenrikspolitikken.* For å finne ut om dette var tilfellet, vil det være nødvendig å stille en rekke spørsmål som vil være med på å belyse hovedtesen. Disse spørsmålene vil blant annet gå på hvorvidt forholdet til Sovjetunionen ble ansett som viktigere enn KSSE forhandlingene de første månedene, hvilke faktorer som spilte inn på endringen og hvordan Ford endret seg i sin rolle som president.

## 1.1 Historiografi

Til tross for sin relativt korte periode som amerikansk president, har det etter hvert blitt skrevet en god del litteratur som omhandler Gerald Fords presidentperiode.<sup>2</sup> Sammenlignet med blant annet forgjengeren Nixon, er likevel Ford-administrasjonen et lite behandlet tema. Watergate-skandalen og Nixons avgang skapte en enorm interesse for hans presidentperiode og administrasjon, samtidig som det ga den nye Ford-administrasjonen store

---

<sup>1</sup> Gerald Rudolph Ford jr., republikansk president 1974-1977,

<sup>2</sup> På hjemmesidene til Gerald Fords presidentbibliotek finnes det en liste over utvalgte biografier og memoarer skrevet om hans politiske karriere og presidentperiode. Se "Gerald R. Ford: A Selected Bibliography", "

<sup>2</sup> På hjemmesidene til Gerald Fords presidentbibliotek finnes det en liste over utvalgte biografier og memoarer skrevet om hans politiske karriere og presidentperiode. Se "Gerald R. Ford: A Selected Bibliography", "<http://www.fordlibrarymuseum.gov/grf/fordbib.asp>", hentet 12.04.15.



innenrikspolitiske utfordringer. Økonomisk opplevde USA både resesjon og inflasjon under Fords presidentperiode. Watergate førte i tillegg med seg en mistillit til presidenten og hans administrasjon, og denne mistilliten ble forsterket ved benådningen av Nixon. En rekke arbeider fokuserer derfor på Ford-administrasjonens innenrikspolitikk.<sup>3</sup>

Litteraturen som tar for seg utenrikspolitikken under Ford, vier mesteparten av oppmerksomheten til detente-politikken, det politiske forholdet til Sovjetunionen (spesielt de bilaterale forhandlingene om SALT-avtalen<sup>4</sup>), avslutningen av Vietnamkrigen og Henry Kissingers virke i utenrikspolitikken. Både eldre og nyere litteratur hevder at Kissinger var hjernen bak den amerikanske utenrikspolitikken, men fåtallet av dem gir en grundig drøfting av forholdet til presidenten.

Fremstillingen og drøftingen av sekundærlitteraturen i dette kapittelet vil først ta for seg det politiske forholdet mellom Ford og Kissinger. Deretter vil fokuset vendes over på litteraturen som omhandler KSSE og den amerikanske delegasjonens rolle.

### **1.2.1 Det politiske forholdet mellom Ford og Kissinger**

En stor del av litteraturen som omhandler utenrikspolitikken under både Nixon og Ford, vektlegger Henry Kissinger som en av de store aktørene i den amerikanske utenrikspolitikken. Det mangler overhode ikke litterære verk som hevder det var Kissinger som styrte utenrikspolitikken under Fords presidentperiode.<sup>5</sup> Disse forfatterne skaper et bilde av en president som var uhyre avhengig av sin utenriksminister og nasjonale sikkerhetsrådgiver. Selv Fords egen pressesekretær Ron Nessen, sier seg enig i dette bildet i boken *It sure looks different from the inside*, hvor han uttaler at presidentens avhengighet av Kissinger førte til at sistnevnte satt med kontrollen.<sup>6</sup> I sine egne memoarer erkjenner Ford at han ikke hadde noe særlig utenrikspolitisk erfaring, og han legger ikke skjul på at Kissinger var en viktig støttespiller. Dette kommer klart frem i telefonsamtalen de to hadde angående Kissingers fremtid kort tid etter Nixons avgang: "Henry [...] I need you. The country needs you."<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Eksempler på dette er: James Cannon, *Time and Change: Gerald Ford's Appointment with History*, (New York: HarperCollins, 1994); og til dels Douglas Brinkley, *Gerald R. Ford*, (New York: Times Books, 2007). Sistnevnte inneholder utenrikspolitiske drøftinger, men fokuserer i hovedsak på innenrikspolitiske hendelser.

<sup>4</sup> Strategic Arms Limitation Talks. Forhandlinger mellom USA og Sovjetunionen med sikte på å begrense produksjon og utplassering av strategiske våpen.

<sup>5</sup> Carol Bell, *The Diplomacy of Détente: The Kissinger Era* (New York: St. Martin's Press, 1977); Roger Morris, *Uncertain Greatness; Henry Kissinger and American Foreign Policy* (New York: Harper & Row Publishers, 1977) og Robert D. Schulzinger, *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*, (New York: Columbia University Press, 1989), er alle gode eksempler på bibliografiske verk som i stor grad deler synet om at det var Kissinger som la grunnlaget og styrte store deler av utenrikspolitikken under Ford.

<sup>6</sup> Ron Nessen, *It sure looks Different from the Inside* (Chicago: Playboy Press, 1978).

<sup>7</sup> Gerald Ford, *A Time to Heal*, (London: A.Howard & Wyndham Company, 1979), 30.

En av de som går hardest ut mot Ford er John Lewis Gaddis, som hevder at "Kissinger, as Secretary of State after 1973, remaining in charge of foreign policy through the end of the Ford administration four years later".<sup>8</sup> Dette synet blir støttet av blant annet Jussi M. Hanhimäki<sup>9</sup>, men fremstår som en meget trangsynt fremstilling. En slik påstand om at Kissinger fikk styre utenrikspolitikken helt fritt uten noen innvirkning fra presidenten, er et syn denne oppgaven ikke stiller seg bak.

Enten det er snakk om memoarer eller annen sekundærlitteratur, skaper mer eller mindre samtlige litterære verk et bilde av en meget rolig, anstendig og nøktern mann når det skrives om Ford.<sup>10</sup> I følge Walter Isaacson lå Fords styrke i "his simplicity, his solidness, and his fingertip feel for the values that down-home American hold dear. He was a man at ease with himself and with his fundamental faith in the American system"<sup>11</sup>. Denne karakteristikken kan være med å bygge oppunder teorien om at videreføringen av utenrikspolitikken var et helt bevisst valg. Når han hadde en så erfaren mann som Kissinger til å kontrollere det hele, kan det godt tenkes at Ford ikke så noen grunn til å bytte ut en utenrikspolitikk som hittil hadde fungert meget godt. Allerede i det han tok valget med å videreføre samarbeidet med Kissinger, vil det være rimelig å hevde at han også tok valget om å videreføre forgjengerens utenrikspolitikk.

To av de som ikke støtter synet om at Kissinger var hjernen bak utenrikspolitikken, er Robert T. Hartmann og Andrew D. Crain. Hartmann bryter helt med brorparten av sekundærlitteraturen, og hevder det var Ford selv som bygde opp utenrikspolitikken og styrket USAs posisjon på verdensbasis.<sup>12</sup> Denne påstanden bryter også delvis med det Ford skriver i sine egne memoarer, og det ser ut til at Hartmanns fremstilling kan være preget av den nære relasjonen til Ford.<sup>13</sup> Crain tar et noe svakere standpunkt, og nærmer seg med det resten av sekundærlitteraturen og funnene i denne oppgaven. Han peker på at Ford i stor grad fulgte Kissingers anbefalinger, men at dette kom som et resultat av at de

---

<sup>8</sup> John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, (New York: Oxford University Press, 2005), 273.

<sup>9</sup> Jussi M. Hanhimäki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 2004).

<sup>10</sup> For å nevne noen: John Robert Greene, *The Presidency of Gerald R. Ford*, (Kansas: University Press of Kansas, 1995); Alan Greenspan, *The Age of Turbulence: Adventures in a New World*, (New York: Penguin Press, 2007) og Andrew Downer Crain, *The Ford Presidency: A History*, (Jefferson, N.C.: McFarland & Co, 2009).

<sup>11</sup> Walter Isaacson, *Kissinger*, (New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994)

<sup>12</sup> Robert T. Hartmann, *Palace Politics: An inside Account of the Ford Years*, (New York: McGraw-Hill, 1980), 410.

<sup>13</sup> I Representantenes hus tjente Hartmann under Ford som juridisk rådgiver, og de to var også gode venner privat.

begge var enige om hvilken linje de skulle følge, og ikke fordi presidenten ikke var deltakende i egen utenrikspolitikk.<sup>14</sup>

### 1.2.2 Den amerikanske tilnærmingen til KSSE under Ford

USAs deltakelse på KSSE har kun blitt redegjort for i begrenset grad i sekundærlitteraturen, og konferansen blir da satt i sammenheng med detente-politikken. Som hovedregel blir gjerne konferansen kort redegjort for, uten at det blir gått inn på hva som skjedde, og hvorfor. Det er også en gruppe historikere som tar for seg tiden etter signeringen av Helsinki-erklæringen, og ser på hvordan denne har påvirket hendelser og politiske valg i Europa i senere tid.<sup>15</sup> Men, når det kommer til utviklingen i den amerikanske politikken, er det svært lite litteratur å finne.

I den litteraturen som er skrevet om KSSE, hersker det en bred enighet om at USAs deltakelse kom som en følge av ønsker fra Vest-Europa, og mulighetene dette kunne åpne i de bilaterale forhandlingene med Sovjetunionen.<sup>16</sup> Videre redegjøres det kort for hendelsesforløpet, uten at det blir gått nærmere inn på spesifikke deler av konferansen. Dette kan komme av at KSSE og Helsinki-erklæringen i sin samtid ikke ble sett på som en utenrikspolitisk seier. Da det først ble klart hvilken rolle erklæringen spilte for de østeuropeiske landene, var det nettopp denne rollen som ble ansett som interessant også av historikerne.

John J. Maresca, som var en av deltakerne i den amerikanske delegasjonen, er en av dem som senere erkjente at det skjedde en endring i den amerikanske politikken. Han mener denne best kan sees gjennom endringen i Kissingers meninger om konferansen:

By the time the Conference was rushing inexorably toward its conclusion, American policies had begun to change and the United States took a though negotiating stance. [...] And it was Kissinger who, in the closing weeks of the Conference, made it crystal clear to Gromyko that the USSR would have to grant further human rights concessions if the West was to accept the final Conference results and go to Helsinki.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Adrew D. Crain, *The Ford Presidency: A History*. (Jefferson, N.C.: McFarland & Co, 2009), 144.

<sup>15</sup> John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*, (Washington D.C.: National Defense University Press, 1993); Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Don Oberdofter, *From the Cold War to a New Era*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998); Dante Fascell, "Did Human Rights Survive Belgrade?" i *Foreign Policy*, No. 1 (1978), pp. 104-118, Publisert av Washingtonpost.Newsweek Interactive, LLC (Hentet 16.09.14 fra <http://www.jstor.org/stable/1148148>)

<sup>16</sup> Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994); Henry Kissinger, *Diplomacy*, (New York: Simon & Schuster, 1999); Stephen E. Ambrose og Douglas Brinkley, *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, (New York: Penguin Books, 2011).

<sup>17</sup> John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, (Durham: Duke University Press, 1985), xii.

Dette sitatet viser at det uten tvil var en endring i den amerikanske tilnærmingen til KSSE og Helsinki-erklæringen, og at denne endringen førte til en tøffere linje overfor Sovjetunionen. Denne utviklingen har også blitt lagt merke til av Sarah B. Snyder i artikkelen "Jerry Don't Go: Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act". Forskjellen fra Maresca, er at Snyder omtaler det hun ser som et gradvis økende engasjement.<sup>18</sup> Men, ingen av dem ser på hvorfor endringen kom.

Den som kommer nærmest en drøfting på hvorfor det skjer en endring, er Michael C. Morgan. Han hevder at: "Within a few months, Kissinger's attitude had changed because of a combination of allied pressure, domestic US opinion, and the recognition that the CSCE might advance US interests against the Soviets".<sup>19</sup> Dette ligger nært opp til faktorene som vil bli trukket frem i denne oppgaven, men er vinklet på Kissingers og ikke Fords rolle. Denne oppgaven vil i tillegg ikke nøye seg med å ramse opp faktorene, men heller gå inn og drøfte i hvilken grad de påvirket politikken.

Arkivmaterialet som er brukt i denne oppgaven viser at det ikke er snakk om en brå endring, slik Maresca hevder, men heller en gradvis prosess slik Snyder peker på. Allerede mot slutten av januar ble det innad i Ford-administrasjonen diskutert hvordan KSSE så ut til å være en konferanse som kunne være til fordel for dem, og ikke Sovjetunionen.<sup>20</sup> Selv om Morgan går lenger enn de andre ved å peke på hva som førte til endringene, vil denne oppgaven gå så langt som å peke på interne og eksterne faktorer som førte til at den amerikanske delegasjonen gjennomgikk en endring. Innenrikssituasjonen i USA - når det kom til KSSE - forandret seg først da Fords avreise til Helsinki nærmet seg, og det europeiske presset på amerikanerne blir ikke nevnt i kildematerialet brukt i denne oppgaven.

Både Morgan og Maresca trekker frem Kissinger som hovedpersonen bak endringene. Gjennom denne oppgaven, og da spesielt gjennom kapittel 5 og 6, avkreftes dette.

## 1.2 Mine funn

Som det kommer frem av historiografien, er det totalt sett mangelfull litteratur om dette temaet. I tillegg er store deler av den eksisterende litteraturen skrevet før arkivmaterialet ble

---

<sup>18</sup> Sarah B. Snyder, "Jerry, Don't Go": Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act, i *Journal of American Studies*, vol.44, 02.2010, pp 67-81, 69.

<sup>19</sup> Michael Cotey Morgan, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", i *Origins of the European Security System: The Helsinki Process revisited, 1965-75*, red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist, (London: Routledge, 2008), 32.

<sup>20</sup> Memorandum, George Springsteen til Brent Scowcroft, Issues Paper on US-Relations with Eastern European Countries, 23.01.75, mappe: "Europe - General (1)", Box 1, Presidential Country Files for Europe and Canada, Gerald R. Ford Library (Herfra forkortet som GRFL), Ann Arbor, Michigan (Herfra forkortet som MI).

frigitt, og er dermed basert på biografier, annen sekundærlitteratur eller intervjuer. Dette gjør at arkivmaterialet i denne oppgaven vil kunne være med på å bygge opp under, eller svekke eksisterende litteratur. På bakgrunn av at det foreløpig ikke er så mange som har benyttet seg av muligheten til å tilnærme seg temaet på en mer empirisk og grundig måte, vil denne oppgaven bidra til å fylle ett eller flere hull i forskningen på KSSE-prosessen. Tidligere har det blitt fokusert på helheten, og i følge mitt litteratursøk har ingen tidligere gått så grundig inn på og diskutert hvorfor den amerikanske tilnærmingen endret seg. I denne oppgaven vil dette bli gjort gjennom en sammenhengende analyse av Ford-administrasjonens tilnærming til konferansen. Oppgaven presenterer flere nye funn, men vil også være med på å støtte opp om og/eller gi et mer nyansert bilde av tidligere forskning. På denne måten dannes det et mer nyansert bilde av Ford-administrasjonens utenrikspolitikk, og den amerikanske deltakelsen på KSSE.

Oppgavens første funn står delvis i motsetning til eksisterende litteratur om emnet. Tidligere har det blitt hevdet at endringen i den amerikanske delegasjonens politikk og det amerikanske synet på KSSE, skjedde i løpet av våren og begynnelsen av sommeren 1975, rett før forhandlingene tok slutt. Arkivmaterialet viser tydelige tegn på at Ford-administrasjonen allerede mot slutten av januar begynte å se mulighetene for å bruke KSSE mot Sovjetunionen i håp om å oppnå en større frihet for menneskene i Øst-Europa. Herfra skjer det en gradvis utvikling mot en mer engasjert amerikansk delegasjon. Desto lenger konferansen og forhandlingene pågår, desto mer aktive og engasjerte blir amerikanerne. Dette vitner om at innholdet gradvis ble vurdert viktigere enn en rask konklusjon, og at KSSE dermed vokste seg viktigere etterhvert som tiden gikk. Sistnevnte stemmer godt overens med eksisterende litteratur og forskning på feltet.

Det andre, og kanskje det viktigste funnet, er med på å bekrefte oppgavens hovedtese. Både forandringene i Storbritannias og Frankrikes tilnærming til KSSE samt avslutningen av Vietnamkrigen, ser ut til å ha hatt en påvirkning på endringene i den amerikanske delegasjonen. Forandringen hos Storbritannia og Frankrike er det nærmeste et vesteuropeisk press USA har opplevd i denne situasjonen, og dette førte til at amerikanerne så seg nødt til delvis å overta deres rolle i forhandlingene. Samtidig ble Vietnamkrigen avsluttet for godt, og et tidskrevende og mentalt tøft utenrikspolitisk tap ble fastslått. Ford-administrasjonen var på bakgrunn av dette nederlaget ivrig etter å gjenreise den amerikanske utenrikspolitikken, samtidig som de fikk mer tid som kunne rettes mot utenrikspolitiske engasjement som var ansett som mindre viktig. Det skal heller ikke undervurderes at det også innad på KSSE var en kamp mot kommunismens utbredelse og kontroll.

Det tredje funnet går også mot hovedtyngden av tidligere forskning på feltet, og må sees som et bidrag til den pågående diskusjonen rundt Fords utenrikspolitiske rolle, fremfor et nytt funn. Ved å følge arkivmaterialet fra Ford trer inn som president 9. august 1974, og frem til avtalen signeres 1. august 1975, vil denne oppgaven argumentere for at han gradvis gjør seg mer gjeldende i utenrikspolitikken. Til tross for at det er vanskelig å sette fingeren akkurat på hvilke valg presidenten tar, og hva som er hans bidrag, gir kildene et tydelig inntrykk av at han til enhver tid er oppdatert på KSSE. Dette viser at Kissinger ikke styrer utenrikspolitikken helt som han vil, men at han gjør det i samarbeid med presidenten. Ethvert notat Kissinger mottar fra den amerikanske delegasjonen blir videreført til presidenten, og Kissinger informerer presidenten til enhver tid om hvilke valg han planlegger å ta. Ut i fra dette er det rimelig å anta at presidenten og Kissinger i stor grad var enige om utenrikspolitikken, og at dette var grunnen til at Ford ikke blandet seg inn i blant annet KSSE-saken til å begynne med. Dette endret seg mot slutten av konferansen da Ford går mot Kissingers anbefalinger om å moderere sin tale i Helsinki, og i større grad styrer samtalen med Bresjnev selv.

Det siste funnet må sees i sammenheng med det tredje, men kan også sees i sammenheng med de andre to. Dette går på hvordan Sovjetunionen opplevde den amerikanske utenrikspolitikken som tøffere etter hvert som Ford selv får en mer delaktig rolle (både innad på KSSE, men også på en mer generell basis). Satt i sammenheng med at Ford tidlig i sin politiske karriere kom med ganske krasse uttalelser angående Sovjetunionen, kan det se ut til at han hadde et ønske om å stille strengere krav enn hva Kissinger ønsket. Denne politikken og Fords økende engasjement må dessuten knyttes til presidentvalget i 1976, og folkets anklager om at Ford-administrasjonen var for sovjetvennlig. Det at Ford valgte å gjøre store endringer i kabinettet kort tid etter at han hadde sittet som president i ett år, viser at han ønsket en endring i politikken USA førte.

### **1.3 Kilder**

Oppgaven er en empirisk studie av den amerikanske posisjonen innad på KSSE, og fundamentet bygger på amerikansk arkivmaterialet. Primærkildene er hentet fra Gerald R. Ford Presidential Library i Ann Arbor, Michigan, USA, hvor spesielt samlingen *National Security Adviser's Files (NSA)* har vært en viktig del av arbeidet. Innad i NSA-mappene er det *NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files*, og *Kissinger - Scowcroft West Wing Office files, 1969-1977* de fleste kildene er hentet fra. Dette kommer av at det er i disse

samlingene brorparten av oversiktsdokumentene og oppdateringene på prosessen er arkivert.

I tillegg til primærkildene, vil det bli brukt memoarer fra Gerald Ford, Henry Kissinger og den sovjetiske ambassadøren Anatolij Dobrynin<sup>21</sup>, samt publiserte primærkilder hentet fra serien *Foreign Relations of The United States 1969-1976* (herfra forkortet som FRUS).

### 1.3.1 Fordeler og ulemper

Oppgaven benytter seg i stor grad av notater og memorandum sendt fra den amerikanske KSSE-delegasjonen til Kissinger og Ford. Disse kildene gir et godt bilde av hvilken informasjon Ford og hans utenrikspolitiske stab til enhver tid hadde tilgang på, samtidig som det viser hvordan konferansen utspilte seg. Ettersom de fleste notatene først ble sendt til Kissinger som deretter videreførte informasjonen til presidenten, er det lett å se hvorvidt Kissinger valgte å informere om alt, samt hvilken informasjon som ble vektlagt. Problemet med disse kildene er at de mangler en form for notis eller korrespondanse som sier noe om Fords innspill og tanker. Når det i tillegg er slik at det på et eller annet tidspunkt ble tatt en utvelgelse i forhold til hvilket materiale som skulle arkiveres, blir det viktig å kontrollere disse dokumentene opp mot andre kilder og den politikken som ble utøvd. I denne oppgaven vil det tas utgangspunkt i at dokumentene adressert til presidenten, også er sett av presidenten.

Memoranda of Conversations og offisielle brevvekslinger med de sovjetiske lederne har - sammen med offentlige taler - vært de kildene hvor Fords bidrag helt tydelig kan observeres. Disse har vært viktige når det kommer til å se hvilke deler av politikken som ble satt ut i virke, og på hvilken måte Kissinger og Ford løste overgangen fra tanke til handling. Gjennom samtaler er det også mulig å se nyanser som ikke kommer like klart frem i mer formelle skriv, og ikke minst samspillet mellom Kissinger og Ford.

Både Fords, Kissingers og Dobrynins memoarer har vært viktige bidragsyttere i skrivingen av denne oppgaven. Gjennom Dobrynin har det vært mulig å få et innblikk i den sovjetiske responsen på amerikansk politikk, og hvilke tanker de hadde rundt blant annet presidentskiftet og Watergateskandalen. Memoarene til Ford og Kissinger har i hovedsak gitt informasjon om hvilke tanker de hadde om hendelser og politiske valg. Dette er spesielt viktig når det kommer til disse to, da de er to av hovedaktørene i denne oppgaven. Memoarene gjør det mulig å få innsikt i tankeprosessen bak politikken, i tillegg til at de ofte inneholder refleksjoner personen har tilegnet seg når hendelsene har kommet litt på avstand.

---

<sup>21</sup> Anatolij Fjodorovitsj Dobrynin. Sovjetisk ambassadør i Washington fra 1961-86.

Det er også dette som er faren ved å bruke memoarer etter så sentrale aktører. Man må til enhver tid være klar over at disse er skrevet i ettertid, og at forfatteren da har sett hva de ulike valgene førte til og hvilken mottakelse de fikk. Veldig ofte brukes memoarer for å forsvare og forklare de valgene som ble tatt, og det er svært viktig å være klar over dette ved bruk av memoarlitteratur.

FRUS vil i denne oppgaven fungere som et nyttig supplement til primærkildene fra Gerald R. Ford Presidential Library. Dokumentene vil være med på å belyse temaet på en god måte, og gi et desto mer variert og mangfoldig kildemateriale. På grunn av at oppgaven i hovedsak baseres på andre kilder, vil det ikke være et problem at FRUS kun inneholder et bestemt utvalg kilder og ikke er en fullstendig kildesamling. En oppgave som kun baserer seg på FRUS vil derimot kunne oppleve at det er enda vanskeligere å skape et godt og sikkert bilde av fortiden.

### **1.3.2 Oppbygging**

Empirikapitlene er bygd opp kronologisk, hvor hvert kapittel tar for seg en periode av KSSE-prosessen og bygger på det foregående kapittelet. Grunnen til dette er at en slik oppbygning gjør det lettere å se hvordan ting gradvis endrer seg, og hvilke faktorer som spilte inn. I kapittel 3 vil det bli diskutert hvordan Ford forholdt seg til KSSE da han ble president, mens kapittel 4 viser den tydelige endringen og drøfter hva den kom av. Det siste empirikapittelet, kapittel 5, baserer seg på den siste perioden og signeringen av Helsinki-erklæringen. Fokuset er rettet på hvordan Fords rolle har endret seg som president, og på bakgrunn av hvilke faktorer denne endringen forekom.

## **1.4 Oppgavens relevans i skolen**

"Historiefaget skal bidra til økt forståelse av sammenhenger mellom fortid, nåtid og framtid [...] Det skal fremme toleranse, gjensidig respekt og forståelse for menneskerettighetene."<sup>22</sup>

Som fremtidig lærer i den norske skolen, er det viktig at jeg arbeider for å videreføre verdiene som er lagt til grunn for historiefaget. Gjennom denne oppgaven har jeg tilegnet meg svært god kunnskap om hvilken rolle menneskerettighetene spilte i Europa rundt 1975, og hvordan KSSE var med på å påvirke synet på dem. Oppgaven gir dessuten et klart bilde av hvordan menneskerettighetsprosesser som foregikk på 1970-tallet har hatt, har og vil ha, betydning for

---

<sup>22</sup> Læreplan i historie - fellesfag i studieforberedende utdanningsprogram, (<http://udir.no/kl06/HIS1-02>)



det samfunnet vi lever i nå. Ved å vise elevene hvilken rolle KSSE spilte, hvordan Helsinki-erklæringen hadde en rolle i oppløsningen av Sovjetunionen og hvordan det la grunnlaget for det vi i dag kjenner som Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE), vil det være lettere for dem å se sammenhengen mellom fortid, nåtid og fremtid. Og ikke minst hvordan de påvirker hverandre.

Oppgaven har dessuten gitt meg en utvidet forståelse av hvordan en skal behandle og vurdere historiske kilder gjennom arbeidet med primærkildene. Med denne kunnskapen og forståelsen har jeg lært hvor viktig det er at elevene lærer å "identifisere og vurdere historisk materiale av ulik art og opphav som kilder, og bruke det i egne historiske fremstillinger"<sup>23</sup>. Dette er et av kompetansemålene som skal oppnås i løpet av det studieforberevende utdanningsprogrammet i videregående skole, og er en viktig del av historieundervisningen både i VG2 og VG3. Arbeid med kilder kan dessuten være spennende og bidra til en variert undervisning, samtidig som det vil være med på å lære elevene å utvikle en dømmekraft som gjør at de lettere vil kunne bedømme kvaliteten på et arbeid. Dette vil igjen gjøre elevene bedre rustet til å skaffe seg og vinne ny kunnskap<sup>24</sup>, en verdi som blir trukket frem og vektlagt i den generelle læreplanen - det skapende mennesket.

---

<sup>23</sup> Læreplan i historie - fellesfag i studieforberevende utdanningsprogram, (<http://udir.no/kl06/HIS1-02>)

<sup>24</sup> Den generelle delen av læreplanen, (udir.no)

## 2. Bakgrunn: Ford-administrasjonens utenrikspolitikk og USAs rolle på KSSE

Gerald R. Ford var den første amerikanske presidenten som ikke hadde vunnet et nasjonalt valg. Han var anerkjent som en erfaren politiker, men den politiske erfaringen hans stammet i hovedsak fra plassen i Representantenes hus<sup>25</sup>, og var knyttet til innenrikspolitikken. Den manglende utenrikspolitiske erfaring, var noe Ford vedkjente seg og var meget klar over. Likevel mente han selv at han gjennom alle årene innenfor politikken hadde opparbeidet seg god kjennskap til de internasjonale oppgavene USA var involvert i, og at dette derfor ikke var et stort problem.<sup>26</sup>

På bakgrunn av dette; at han ikke hadde blitt valgt, hans mangler på utenrikspolitisk erfaring, og hans kjennskap til Nixon-administrasjonens politikk, var det naturlig at han søkte å videreføre utenrikspolitikken fra sin forgjenger.

### 2.1 Videreføring

Så fort det ble klart at Ford ville bli innsatt som ny president på bakgrunn av Watergate og Nixons avgang<sup>27</sup>, begynte han søket etter den beste måten å videreføre Nixon-administrasjonens utenrikspolitikk. Henry Kissinger, som hadde fungert som utenrikspolitiker og nasjonal sikkerhetsrådgiver under Nixon, mottok en telefon fra Ford dagen før Nixon skulle offentliggjøre sin avgang. Gjennom denne telefonsamtalen kom det klart frem at Ford ønsket å ha med Kissinger videre: "I need you. The country needs you. I want you to stay. I'll do everything I can to work with you."<sup>28</sup> I sine memoarer beskriver Ford beundringen han hadde for Kissinger og hans utenrikspolitiske ekspertise og erfaring.<sup>29</sup> For den nye presidenten var det viktig å sikre stabilitet for landet, og allerede i løpet av sin andre dag i det

---

<sup>25</sup> Ford var medlem av Representantenes hus fra 1949-1973, og fungerte som mindretallsleder i perioden 1965-1973.

<sup>26</sup> Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), 439-440.

<sup>27</sup> Richard Milhous Nixon (amerikansk republikansk president, 1969-74), ble 08.08.74 den eneste amerikanske presidenten som har trukket seg fra presidentvervet. Dette kom som en følge av at Nixon blant annet ble anklaget for å ha hindret rettsvesenet i sitt arbeid. Se for eksempel Harry P. Jefferey og Thomas Maxwell-Long (red.), *Watergate and the Resignation of Richard Nixon - Impact of a constitutional crisis*, (Washington D.C.: CQ Press, 2004) for redegjørelser om Watergate og Nixons rolle.

<sup>28</sup> Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 30.

<sup>29</sup> Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 129.

hvite hus kalte Ford inn til et kabinettmøte hvor han gjorde det klart at han ikke ville godta resignasjoner.<sup>30</sup>

Fords teori om at landet trengte stabilitet etter Nixon, og at en videreføring av hans politikk var det beste, ble ikke tatt like godt imot hos alle amerikanere. Watergate-skandalen hadde svekket folkets tillit til den amerikanske styresmakten og til presidentens rolle. Benådningen av Nixon 8. september 1974, mottok ikke positiv respons fra offentligheten og økte definitivt ikke amerikanernes tillit til Ford.<sup>31</sup> Denne mistilliten til styresmaktene ville fortsette å være én av de innenrikspolitiske problemene Ford måtte hanskens med gjennom hele sin presidentperiode.

### 2.1.1 Detente og Sovjetunionen

For USA var målet med detente å senke spenningsnivået på verdensbasis gjennom forhandlinger med Sovjetunionen. Detente betød ikke slutten på rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen, men skulle stoppe den fra å eskalere til et farlig nivå.<sup>32</sup> Etter at atomvåpen ble en reell trussel var det viktigere enn noen gang å forhindre store konflikter mellom de to supermaktene. På mange måter tvang utviklingen av atomvåpen nasjonale ledere til å erkjenne at en krig ville være fatal, og at fred var noe det måtte jobbes hardt for.<sup>33</sup> Dette var noe begge parter var klar over, og noe som førte til at store deler av Fords presidentperiode gikk med på å forhandle om bilaterale avtaler med Sovjetunionen.

Watergate-skandalen skremte ikke bare amerikanerne. Presidentskiftet førte også til en rekke spørsmål fra sovjetisk side, og det var stor spenning knyttet til hvordan overgangen mellom de to presidentene ville påvirke forholdet til Sovjetunionen. Sovjet hadde fulgt utviklingen i saken. De støttet Nixon hele veien frem til hans fratredelse, ettersom han var en president de kjente til, og som de visste støttet detente-politikken. For dem var det største sjokket at mediene og offentligheten kunne presse en så mektig mann til å trekke seg fra sin stilling. De mente det måtte være motstandere av detente-politikken som stod bak dette.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), 491.

<sup>31</sup> Leon Friedman, "Separation of Powers", i *Watergate and the Resignation of Richard Nixon - Impact of a Constitutional Crisis*, (Washington D.C.: CQ Press, 2004), 25.

<sup>32</sup> John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, (New York: Oxford University Press, 2005), 308.

<sup>33</sup> John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, (New York: Oxford University Press, 1987), 231.

<sup>34</sup> Anatolij Dobrynin, *In Confidence: Moscows ambassador to America's six Cold War presidents (1962-1986)*, (New York: Times Books, 1995), 316.

Som ny president jobbet Ford aktivt for å videreføre detente og det gode forholdet til Sovjetunionen. Dette arbeidet og videreføringen av Kissinger som utenriksminister og nasjonal sikkerhetsrådgiver, ga uttelling. De sovjetiske lederne var åpne for å videreføre forhandlingene, og satt spesielt stor pris på at forhandlingene ville foregå med Kissinger, en mann de allerede hadde god kjennskap til.<sup>35</sup>

## 2.2 Fremveksten av en sikkerhet- og samarbeidskonferanse i Europa

"Ultimately each party concluded that the balance of advantages was in its favor."<sup>36</sup>

Etter seks måneder med forberedelsessamtaler og diskusjoner rundt hvordan konferansen skulle utspille seg, ble Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa endelig åpnet i Helsinki, 3.juli 1973. 35 deltakerland, hvorav alles stemme telte like mye, forhandlet seg frem til en avtale gjennom en tretrinns konferanse. Forhandlingene dreide seg om en rekke ulike spørsmål som var delt inn i tre ulike Baskets<sup>37</sup>, basert på hvilke tema de tok for seg. Disse forhandlingene førte frem til et endelig dokument; Helsinki-erklæringen. Denne erklæringen ble signert av statsoverhodene til alle deltakerlandene på den avsluttende delen av konferansen, og inneholdt alle bestemmelsene som hadde blitt vedtatt. I tillegg inneholdt den bestemmelser om oppfølgingsmøter fra slutten av 1977.<sup>38</sup>

I utgangspunktet hadde ønsket om en europeisk sikkerhetskonferanse vært et viktig tema i den sovjetiske utenrikspolitikken allerede i 1954. Mot slutten av 1960-tallet vokste dette ønsket seg desto sterkere, og innad i Europa er det mulig å spore en økende interesse for å senke spenningen mellom øst og vest. Vesteuropiske ledere innledet - på bakgrunn av folkets ønske om et samlet Europa - dialog med Øst-Europa, noe som etter hvert utviklet seg til å bli startfasen på KSSE.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Anatolij Dobrynin, *In Confidence: Moscows Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962-1986)*, (New York: Times Books, 1995), 319-321.

<sup>36</sup> Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), 529.

<sup>37</sup> De ulike Basketene var en overordnet gruppering hvor de ulike forhandlingspunktene og forslagene ble organisert etter tema. Basket 1 omhandlet det politiske og militære aspektet av sikkerhet, Basket 2 tok for seg de økonomiske og miljømessige aspektene av sikkerhet, mens Basket 3 inneholdt det menneskelige aspektet av sikkerhet. Sistnevnte var definitivt den Basketen det var mest diskusjon og uenighet rundt. Den endelige erklæringen benytter ikke denne inndelingen.

<sup>38</sup> John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, (Durham: Duke University Press, 1985), 7-16.

<sup>39</sup> Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 16.

Sovjetunionen ønsket seg en slik konferanse, fordi de ønsket en stadfesting og en anerkjennelse av det politiske og geografiske *status quo* fra avslutningen av 2.verdenskrig. Dette ville føre til at deres posisjon i - og kontroll over - Øst-Europa ble forsterket, samtidig som en anerkjennelse av et splittet Tyskland fjernet en mulig europeisk trussel.<sup>40</sup> Dersom Sovjetunionen fikk det som de ønsket, ville sikkerhetskonferansen i tillegg skape en felles sikkerhetsstruktur i Europa som verken var knyttet til NATO eller Warszawapakten. En slik sikkerhetsstruktur ville igjen føre til at Sovjetunionens påvirkning på Vest-Europa ville øke, og det ville være lettere å inneha kontroll over kontakten mellom øst og vest.<sup>41</sup>

De vesteuropeiske landene derimot, så KSSE som en mulighet til å ivareta og bedre det europeiske fellesskapet, samt utelukke en økende sovjetisk påvirkning på deler av Europa. "West Europeans wanted to begin to remove the barriers that divided Europe - the walls, barbed wire, and weapons - and to unify the continent once again".<sup>42</sup> Dette mente de burde gjøres ved å åpne for mulighetene til blant annet å endre grenser på en fredelig måte, og øke bevegelsesfriheten av både mennesker og ideer. Større åpenhet, mer frihet, lavere barrierer og en forsterket militær sikkerhet var nøkkelpunktene de ønsket å jobbe for.<sup>43</sup>

### 2.2.1 Den amerikanske posisjonen innad på KSSE

For USA og daværende president Nixon hadde ikke KSSE hatt spesielt høy prioritet. Nixon og hans administrasjon mente de amerikanske interessene ville bli bedre ivaretatt ved å forhandle direkte og personlig med Sovjetunionen. KSSE så for Nixon ut til å være kontrollert av Sovjetunionen, og en deltakelse der ville derfor være en gavepakke til sovjeterne.<sup>44</sup> På tross av dette gikk USA etter hvert med på konferansen. Denne deltakelsen kom på bakgrunn av de vestlige alliertes sterke ønske om amerikansk deltakelse, samt at Sovjetunionen sa seg villig til å gå med på MBFR<sup>45</sup>-forhandlinger dersom USA deltok på

---

<sup>40</sup> Stephen J. Flanagan, "The CSCE and the Development of Détente", i *Helsinki, Human Rights, and European Security*, red. Vojtech Mastny (Durham: Duke University Press, 1986), 43.

<sup>41</sup> John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*, (Washington D.C.: National Defense University Press, 1993), 7.

<sup>42</sup> John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*, (Washington D.C.: National Defense University Press, 1993), 8.

<sup>43</sup> John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, (Durham: Duke University Press, 1985), 24-25.

<sup>44</sup> Michael Cotey Morgan, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", i *Origins of the European Security System: The Helsinki Process revisited, 1965-75*, red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist, (London: Routledge, 2008), 25-26.

<sup>45</sup> Mutual and balanced force reduction. En serie forhandlinger mellom Warszawapakten og NATO når det kom til gjensidig og balansert reduksjon av de konvensjonelle styrkene i Europa. Igangsatt i 1973 og brakt til opphør i 1989.

KSSE.<sup>46</sup> Fra Washington og Det Hvite Hus ble KSSE oppfattet som en mulighet som kunne gi dem resultater i andre forhandlinger. Spesielt forhandlingene om de bilaterale avtalene med Sovjetunionen.

For den amerikanske delegasjonen var målet at de skulle være minst mulig deltakende. De skulle forsøke å få sine allierte i Vest-Europa til å jobbe frem et minimumsresultat som også Sovjetunionen kunne godta. Samtidig skulle den bilaterale dialogen mellom USA og Sovjetunionen gå som før utenfor KSSE.<sup>47</sup> På denne måten risikerte amerikanerne verken å komme i uenigheter med Vest-Europa eller Sovjetunionen.

Når forhandlingene gikk mot slutten, var det lite som kunne minne om den avtalen Sovjetunionen i utgangspunktet hadde fremmet. Helsinki-erklæringen inneholdt en rekke unike elementer som hadde blitt fremmet av Vest-Europa og de nøytrale statene. Spesielt forpliktelsene til å ivareta menneskerettighetene og menneskets frihet, var områder få hadde sett for seg at Sovjetunionen skulle gå med på.<sup>48</sup> Også den amerikanske delegasjonens posisjon hadde gått gjennom en tydelig endring og blitt stadig mer aktive i forhandlingene. Da KSSE nærmet seg slutten, var USA tilbake som den ledende vestlige aktøren i forhold til å legge press på Sovjetunionen i de gjenstående spørsmålene.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Andreas Wenger og Vojtech Mastny, "New perspectives on the origins of the CSCE process", i *Orgins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist, (London: Routledge, 2008), 14-15.

<sup>47</sup> Briefing Item av ukjent forfatter, Conference on Security and Cooperatin in Europe (CSCE), 27.08.74, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH, Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>48</sup> Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 15.

<sup>49</sup> Jeremi Suri, "Henry Kissinger and the Reconceptualization of European Security, 1969-75", i *Orgins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-75*, red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist, (London: Routledge, 2008), 59.



### 3. USA-USSR

Det å ha et godt politisk forhold til Sovjetunionen, var for Ford-administrasjonen et av hovedpunktene i utenrikspolitikken. Bilaterale avtaler og detente-forhandlinger hadde foregått i flere år, og Ford ytret tidlig et klart ønske om å videreføre det politiske forholdet til Sovjetunionen som Nixon hadde bygd opp. Begrunnelsen for å videreføre Nixon-administrasjonens utenrikspolitikk var at Ford mente amerikanerne trengte stabilitet og kontinuitet. For utenrikspolitikken var Henry Kissinger i seg selv denne stabiliteten og kontinuiteten. Med sin erfaring gjorde han det mulig for Ford å fokusere på innenrikspolitikken og problemene Nixon etterlot seg. Watergate-skandalen krevde opprydding, og det var de innenrikspolitiske utfordringene som tok mye av den nye presidentens tid. Dette førte igjen til at han ikke kunne fokusere like mye på de utenrikspolitiske situasjonene, og deler av utenrikspolitikken ble nedprioritert og ansvaret delegert bort.

I løpet av de første månedene er det mye som peker mot at den nye presidenten og hans administrasjon brukte tiden til å stabilisere og garantere for avtaler de ønsket å videreføre. Spesielt overfor Sovjetunionen ble det tatt hensyn som også ser ut til å ha påvirket andre utenrikspolitiske engasjement. Ett av disse var KSSE.

Gjennom dette kapittelet vil det argumenteres for at amerikanerne gjennom høsten 1974 valgte en passiv posisjon innad på KSSE nettopp på bakgrunn av et forholdsvis usikkert forhold til Sovjetunionen. Det vil bli svart på hvordan dette forholdet kan knyttes til KSSE, og hvordan det påvirket USAs rolle. Det vil også bli fokusert på arbeidet Ford-administrasjonen la ned for å opprettholde en god dialog med sovjeterne, og hvordan de jobbet for å unngå at presidentskiftet skulle fremstå som et politisk kaos uten en klar vei videre. Et viktig moment i dette vil være utenriksminister og nasjonal sikkerhetsrådgiver Kissingers rolle.

#### 3.1. Forholdet til Sovjetunionen

Richard Nixon var en av få personer den russiske generalsekretæren Leonid Bresjnev følte at han hadde utviklet et personlig forhold til. Dette førte til at Bresjnev anså det som lettere å forhandle og forholde seg til Nixon enn andre statsoverhoder, og det var noe han verdsatte.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Telegram from the Embassy in the Soviet Union, Moskva, 10.08.74, *FRUS XVI*, Dokument 6.



For Ford sin del betød dette at det ikke holdt kun å arbeide for å videreføre politikken. Han var også nødt til å jobbe for å skape en viss trygghet gjennom personlig kontakt. Viktigheten av dette kommer tydelig frem i et telegram fra den amerikanske ambassadøren i Moskva: "Brezhnev has felt most comfortable when dealing with Western leaders whom he has developed a personal relationship".<sup>51</sup>

Samme dag som Gerald Ford ble innsatt som den 38. amerikanske presidenten, ble det sendt ut et personlig brev til Bresjnev hvor det ble gitt en garanti for videre samarbeid. I brevet meddelte presidenten at "I will also give closest attention to the many negotiations already in progress between our governments or projected for the coming weeks".<sup>52</sup> Til tross for at slike brev er en standard i internasjonal politikk, var dette en handling som også vitner om at det politiske forholdet til Sovjetunionen var en av de viktigste transnasjonale relasjonene for den forholdsvis nyopprettede Ford-administrasjonen i 1974. Dette underbygges av at den sovjetiske ambassadøren Anatolij Dobrynin ble invitert til det ovale kontoret kun timer etter at Ford hadde avlagt eden. Dobrynin ble med dette møtet den første utenriksrepresentanten til å kommunisere med den nye presidenten.<sup>53</sup> I seg selv må det sees som en positiv gest at Ford valgte å møte Dobrynin så kort tid inn i sin presidentperiode. Møtet ble fra amerikansk side brukt for å forsikre om at presidentskiftet i minst mulig grad skulle påvirke forholdet mellom USA og Sovjetunionen, og at Ford og Kissinger sammen ville fungere minst like bra som Nixon og Kissinger gjorde.

På bakgrunn av at Ford innad i USA hadde vært kjent for sine krasse og kompromissløse uttalelser angående Sovjetunionen<sup>54</sup>, kan det tenkes at han jobbet litt ekstra for å bli kvitt dette stempelet. Et slikt utgangspunkt hadde vanskeliggjort forhandlingene med Sovjetunionen, og ville ikke bidratt til å gjøre dem mer medgjørlig og positivt innstilt. Møtet med Dobrynin ville være en god mulighet til å rette opp og vise imøtekommenhet overfor sovjeterne.

Brevet til Bresjnev og møtet med Dobrynin var også en del av Ford-administrasjonens ønske om å vise sovjeterne at de hadde både utenriks- og innenrikspolitisk kontroll. I sine memoarer forteller Ford om hvordan han og Kissinger begge var klar over hvordan enkelte land kunne mistolke presidentskiftet og se det som en tid fylt med kaos, og

---

<sup>51</sup> Telegram from the Embassy in the Soviet Union, Moskva, 10.08.74, *FRUS XVI*, Dokument 6.

<sup>52</sup> Letter from President Ford to Soviet General Secretary Brezhnev, Washington 09.08.74, *FRUS XVI*, Dokument 4.

<sup>53</sup> Anatolij Dobrynin, *In Confidence: Moscows Ambassador to America's six Cold War Presidents (1962-1986)*, (New York: Times Books, 1995), 319.

<sup>54</sup> Anatolij Dobrynin, *In Confidence: Moscows Ambassador to America's six Cold War Presidents (1962-1986)*, (New York: Times Books, 1995), 320.

dermed forsøke å utnytte dette.<sup>55</sup> Sovjetunionen var ikke det eneste landet som Ford tidlig tok kontakt med, men det var deres ambassadør som ble invitert til presidenten først. Med tanke på verdensbildet på denne tiden er det ikke urimelig å anta at Sovjetunionen fikk førsteprioritet hos amerikanerne på bakgrunn av at de ble ansett som den største trusselen for USA. Dette er en periode hvor spenningsnivået mellom de to supermaktene var svært høyt og hvor de hadde pågående forhandlinger som omhandlet og påvirket store deler av verden og svært kraftige våpen. Dersom den nye administrasjonen allerede fra begynnelsen av hadde vist svakhetstegn, var dette noe sovjeterne kunne ha utnyttet til det fulle i de pågående forhandlingene.

Balansegangen mellom å skape et tillitsbånd og samtidig markere seg som en president med full kontroll over politikken, var en utfordring Ford gjorde noe enklere for seg selv da han valgte å videreføre utenrikspolitikken til Nixon og fortsette med Kissinger som utenriksminister og nasjonal sikkerhetsrådgiver. Etter å ha innehatt disse rollene også under Nixon, ville Kissinger allerede ha opparbeidet seg kjennskap til viktige personer, samt ha en særdeles god oversikt over det politiske verdensbildet. Ved å lå utenriksministeren og utenrikspolitikken forbli den samme, ville ikke Sovjetunionen få mulighet til å utnytte presidentbyttet til sin fordel.

Kissinger selv brukte sin kjennskap til sovjeterne for å fremme Ford på en god måte, og for å garantere for en videreutvikling av politikk og samarbeid. I et brev til den sovjetiske utenriksministeren Andrej Gromyko, viser Kissinger klart og tydelig at det eksisterte et noe mer personlig bånd mellom dem: "I am taking advantage of the close personal relationship we have enjoyed to send you a private message to explain certain points with outmost frankness".<sup>56</sup> Når dette brevet også brukes til å fremme Ford, er dette et godt eksempel som viser hvor viktig Kissinger mente det mellomstatlige forholdet var.

Dersom det stemmer at Kissinger "exemplifies the continuity of U.S. foreign policy and - on a psychological level - he is known and respected by the Soviet leadership"<sup>57</sup>, som den amerikanske ambassadøren hevdet, ville hans anerkjennelse av Ford ha stor påvirkning på inntrykket de sovjetiske lederne dannet seg.

Ut i fra brevene som kom i retur til Ford og Kissinger fra henholdsvis Bresjnev og Gromyko, ser det ut til at valget om å ta med Kissinger videre var en god avgjørelse. Begge poengterte at de så frem til å fortsette samarbeidet med USA, og at de var forberedt på

---

<sup>55</sup> Gerald Ford, *A Time to Heal* (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 33.

<sup>56</sup> Letter from Secretary of State Kissinger to Soviet Foreign Minister Gromyko, Washington 09.08.74, *FRUS XVI*, Dokument 3.

<sup>57</sup> Telegram from the Embassy in the Soviet Union, Moskva 10.08.74, *FRUS XVI*, Dokument 6.

å jobbe for å videreutvikle forholdet til tross for at de var forberedt på at det ville dukke opp uenigheter og utfordringer på veien.<sup>58</sup>

### **3.1.1 Hvorfor fryktet USA at forholdet til Sovjetunionen skulle gå i oppløsning?**

Gjennom Watergate-skandalen støttet Bresjnev og Gromyko Nixon helt til han måtte gå av som president. I følge Dobrynin kom dette av at sovjeterne så fordelene ved at den amerikanske presidenten var positivt innstilt til å drive forhandlinger og være i dialog med Sovjetunionen. "The Politburo in the final analysis preferred to deal with a president who still had the authority and will to negotiate and conclude agreements with foreign countries".<sup>59</sup> Sovjetunionen verdsatte med andre ord detente og forhandlingene med USA så høyt at de ikke var villig til å risikere at den neste presidenten ikke kom til å videreføre denne politikken. Gjennom sin videreføringsstrategi kan det derfor tenkes at Ford valgte å benytte en mulighet til å vise hensyn overfor og til dels imøtekomme sovjetiske ønsker.

Med tanke på at sovjeterne var så tydelige på sitt ønske om en president som ville videreføre dialogen mellom statene, kan det reises spørsmål om hvorvidt USA og Ford var avhengig av å fokusere så sterkt på forholdet som det ble gjort i 1974. Dersom sovjeterne var villig til å støtte Nixon gjennom Watergate, ville de ikke da også støtte en ny president som viste velvilje til å gå i dialog og forhandle med dem, uten at Ford måtte se seg nødt til å jobbe så hardt for et godt forhold?

Den største - og mest sannsynlige - grunnen til at den amerikanske utenrikspolitikken i stor grad var fokusert mot forholdet til Sovjetunionen i 1974, var farene ved en eventuell konflikt. På grunn av de nye atomvåpnene ville en konflikt være fatal for begge sider. Konsekvensene var med andre ord så store at det ikke holdt å være rimelig sikker på at Sovjetunionen ville vise velvilje til å samarbeide også med den nye presidenten. Man måtte forsikre seg om det.

Ved å være fokusert på forholdet mellom statene, ville Ford kunne bygge opp et samarbeid tilnærmet det Nixon hadde hatt med Sovjetunionen. Gjennom videreføringen viste amerikanerne at de ønsket dette, og de åpnet veien for dialog. Dette kunne gagne USA senere, nettopp ved at Sovjetunionen ønsket - og ville støtte - en amerikansk president som jobbet for

---

<sup>58</sup> Letter from Soviet General Secretary Breszhnev to President Ford, Moskva 11.08.74, *FRUS XVI*, Dokument 7.; Letter from Soviet Foreign Minister Gromyko to Secretary of State Kissinger, Moskva 11.08.74, *FRUS XVI*, Dokument 8.

<sup>59</sup> Anatolij Dobrynin, *In Confidence: Moscows ambassador to America's six Cold War presidents (1962-1986)*, (New York: Times Books, 1995), 307.

dette. Uansett hva tanken var, påvirket forholdet mellom USA og Sovjetunionen mer eller mindre hele den amerikanske utenrikspolitikken, inkludert KSSE.

### 3.2 Ford-administrasjonen og KSSE

Verken Nixon eller Kissinger hadde brukt mye energi på KSSE. Allerede fra oppstarten av, hadde den amerikanske strategien gått ut på å være så nøytral som mulig.<sup>60</sup> Da det i løpet av september kom en klar beskjed fra Sovjetunionen om at USA og den nye administrasjonen måtte øke sitt fokus på KSSE dersom en videre utvikling skulle skje<sup>61</sup>, begynte også problemene med å holde den nøytrale posisjonen å vise seg.

Det at Sovjet krevde en større deltakelse fra amerikanerne indikerer at de ikke anså den amerikanske delegasjonen kun som en motstander i forhandlingene. Akkurat hvorfor de ønsket et mer aktivt USA er vanskelig å fastslå, men det kan komme av at en anerkjennelse fra USA ville veie vesentlig tyngre enn en anerkjennelse fra Europa alene. Det er klart det var mer hold og prestisje i en konferanse hvor begge supermaktene deltok, fremfor en konferanse hvor den ene supermakten ikke anså forhandlingene som viktige nok. En slik anerkjennelse oppnådd gjennom KSSE ville dessuten ført til at USA ikke i like stor grad kunne bruke Øst-Europa som et forhandlingskort i de bilaterale avtalene.

Innad i Ford-administrasjonen ble det vektlagt at den amerikanske posisjonen fortsatt skulle være det å holde seg nøytral og unngå konflikter med en av, eller begge sidene. På samme måte som den nedarvede utenrikspolitikken, var også denne posisjonen nedarvet fra Nixon-administrasjonen. Allerede når kriteriene for KSSE ble lagt, var Sovjetunionen nødt til å gå med på å innlemme friere bevegelse av mennesker og ideer til forhandlingspunktene. Det at Sovjet allerede hadde gitt etter på noe slikt, åpnet for at vesten hadde større mulighet til å presse dem til å godta flere menneskerettighetsprinsipper.<sup>62</sup>

Forhandlingsmulighetene som åpnet seg når Sovjetunionen allerede så tidlig i forhandlingene viste at de kunne gå med på innlemmelsen av disse punktene, var med på å øke presset på USA. Med muligheten til å presse Sovjetunionen på menneskerettigheter, økte Vest-Europas forventninger om at USA ville bidra mer enn tidligere på dette punktet.

---

<sup>60</sup> Henry A. Kissinger, *Years of Renewal*, (London: Simon & Schuster, 2012), 640.

<sup>61</sup> Briefing Item, Initial Report on New CSCE Session, 17.09.74, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1974, WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>62</sup> Weekly Review - Special Report, The European Security Conference: Progress and Problems, 30.08.74, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1974 NSC", Box 44, NSC Europe, Canada og Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

Samtidig førte det økende presset på Sovjetunionen, og deres frykt for å måtte implementere menneskerettighetene innenrikspolitisk, til at de så mot USA for hjelp. For Sovjet ville det beste vært om USA fortsatte å jobbe for en rask avslutning ved at Vest-Europa skulle finne frem til et minstekrav, og ikke presse på for et sterkere krav om menneskerettigheter og liknende.

Den amerikanske delegasjonen fremmet et slikt forslag om at Vest-Europa burde satse på bestemte minstekrav og hovedpunkter de skulle jobbe for. Til tross for at amerikanerne ideologisk sett var på Vest-Europas side, fremmet de samme verdiene og hadde sine nærmeste allierte der, ble dette forslaget oppfattet som om de var i ferd med å gi etter for Sovjetunionen: "It seemed to the West Europeans that the US was ready to sacrifice some of the Western goals in order to promote a speedy end to the conference",<sup>63</sup> lød det i en av de ukentlige rapportene fra forhandlingene.

På mange måter er denne anklagelsen korrekt. USAs ønske om en rask konklusjon stammet blant annet fra frykten for å skape en konflikt med nettopp Sovjetunionen. Dersom de ikke viste velvilje overfor dem, var det sannsynlig at sovjeterne kunne bryte de bilaterale forhandlingene og dermed øke spenningsnivået i Europa og USA. Allikevel er det usikkert hvorvidt det er rett å hevde at ønsket om en rask konklusjon gjør amerikanerne villig til å ofre vesteuropeiske mål. En mer korrekt antakelse vil være å hevde at USA ikke var villig til å bruke mer tid for å oppnå bedre resultater i frykt for å ødelegge de bilaterale forhandlingene som de anså som viktigere for egen vinning. KSSE var tross alt kun et forum hvor de kunne legge til rette for dialog og forhandling med Sovjet, samtidig som Vest-Europa kunne fremme de viktigste menneskerettighetssakene.

I denne situasjonen viste den amerikanske strategien om å forholde seg nøytral, meget krevende å videreføre. Da USA valgte å gå med på konferansen, ble det skapt forventninger til hvilken posisjon de skulle innta både fra partene i vest og øst. Med tanke på ulikhetene mellom de to sidene (både ideologisk sett og med tanke på målet med konferansen), ville disse forventningene heller ikke stå til hverandre. Dette førte til at amerikanerne ble stilt midt mellom, og det oppstod en interessekonflikt. Dersom de valgte å åpenlyst gi sin fulle støtte til Vest-Europa, slik ideologien og verdisynet tilsa at de burde gjøre, risikerte de at Sovjetunionen ville bryte de bilaterale forhandlingene. Ble deres manglende støtte til Vest-Europa for tydelig, ville dette igjen kunne føre til et dårligere

---

<sup>63</sup> Weekly Review - Special Report, The European Security Conference: Progress and Problems, 30.08.74, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1974 NSC", Box 44, NSC Europe, Canada og Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

forhold til landene som har vært USAs nærmeste allierte i en årrekke. I 1974 ser det ut til at faren for et brudd i forhandlingene om de bilaterale avtalene var mest sannsynlig, og det som dermed veide tyngst.

### 3.2.1 Møte med Gromyko

Det var ikke bare når det kom til forholdet mellom USA og Sovjetunionen at Kissinger hadde mye å bidra med. Han hadde også arbeidet tett på Nixon, og vært med på å ta avgjørelsen om at USA skulle delta på den europeiske sikkerhetskonferansen. Sammen med hans rolle som utenriksminister, førte dette til at han hadde meget god kjennskap til utviklingen av og på KSSE, og hvilke problemer det kunne forventes å møte på. Kissingers klare utenrikspolitiske kontroll kom til sin rett da Ford tok imot Gromyko på statsbesøk 20. september 1975, kun en drøy måned ut i hans presidentkarriere.

I forkant av møtet hadde Kissinger orientert presidenten om situasjonen, hvilke saker de skulle diskutere og hvilken linje de kunne forvente at Gromyko kom til å legge seg på. Det ble blant annet lagt vekt på at dette møtet burde brukes til å forsikre Gromyko - og gjennom ham, Bresjnev - om at den amerikanske utenrikspolitikken ikke hadde endret retning.<sup>64</sup> Det var også Kissinger som styrte samtalen med Gromyko under selve møtet.

Ford fremstår gjennom møtet som tidvis uinteressert og lite oppdatert på situasjonen på KSSE. Dette kan komme som en følge av at presidenten ikke enda har rukket å sette seg inn i alle de amerikanske utenrikspolitiske engasjementene, og ikke har valgt å fokusere på KSSE. Blant annet måtte det tross alt bli jobbet for å gjenoppbygge tilliten til presidenten etter Nixon. Ford har dessuten i senere tid uttalt at han stolte fullt og helt på Kissinger og hans kunnskap.<sup>65</sup>

Presidentens manglende kunnskap kan definitivt ha vært en av faktorene Sovjetunionen la til grunn for sine uttalelser om KSSE kort tid etter møtet. De uttalte da at det ikke var mulig å komme noen vei på KSSE før blant annet den nye amerikanske presidenten og hans medarbeidere valgte å fokusere mer på konferansen. Uten en interessert og oppdatert president, var det ikke noe som tilsa at den amerikanske delegasjonen ville endre sin nøytralitetsstrategi, og ta del i konferansen. For Sovjetunionen kan det da ha vært viktig å legge press på USA og markere at dette ikke var ok. Dette blir dermed nok et tegn på at de ønsket en aktiv amerikansk delegasjon.

---

<sup>64</sup> Meeting with Soviet Foreign Minister Gromyko, Henry A. Kissinger til presidenten, 20.09.74, mappe: "USSR (2)", Box 16, Presidential Country Files for Europe and Canada, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>65</sup> Gerald Ford, *A Time to Heal* (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 129.

Som det vil bli vist i neste kapittel, var det en rekke ulike faktorer som spilte inn på den amerikanske delegasjonens fremtreden på KSSE. Etter hvert fikk også Sovjetunionen viljen sin når det kom til en mer aktiv amerikansk delegasjon, men hvorvidt dette påvirket forhandlingene på den måten sovjeterne ønsket, må det gås grundigere inn på senere i oppgaven.

## 4. Endring i den amerikanske utenrikspolitikken

Our encouragement of Eastern European independence must be low-key, subtle and carefully calibrated to avoid arousing the suspicions of Moscow that we are attempting to threaten what it considers to be its legitimate security interests. The Soviets can probably accommodate to some dilution of their authority, but pushed to the wall, they could take drastic action under the Brezhnev Doctrine<sup>66</sup> to avoid a radical reduction of control in Eastern Europe, even to the point of scuttling detente with the U.S.<sup>67</sup>

I løpet av våren 1975 skjedde det en endring i den amerikanske delegasjonens rolle innad på KSSE. De ble stadig mer aktive i forhandlingene, og politikken de kjørte overfor Sovjetunionen ble tøffere i den forstand at de økte presset på de resterende spørsmålene som var viktig for de vestlige delene av Europa. Målet var ikke lenger kun å oppnå minstekravet og avslutte konferansen raskest mulig. Det kommer klart frem at USA ønsket å redusere Sovjetunionens makt og innflytelse i Øst-Europa, samtidig som de jobbet for å videreføre samarbeidet om detente. Mot slutten av forhandlingene var USA tilbake i sin vante posisjon som den ledende vestlige aktøren.

Som det vil bli vist i dette kapitlet, kan endringene i forhandlingene og den politiske fremgangsmåten til amerikanerne knyttes til indre faktorer på KSSE og eksterne politiske hendelser. Avslutningen av Vietnamkrigen åpnet for at Ford og Kissinger kunne fokusere mer på andre utenrikspolitiske engasjementer, samtidig som nederlaget økte behovet for en utenrikspolitisk seier. Storbritannia og Frankrikes skifte i posisjon innad på KSSE var også med på å tvinge amerikanerne til å ta mer ansvar i forhandlingene dersom Basket III ikke skulle bli nedprioritert. Alle disse faktorene, samt Fords utvikling i presidentrollen (som vil bli drøftet i kapittel 5), åpnet for at USA til slutt måtte se seg selv som en aktør dersom de skulle oppnå sitt overordnede mål; å svekke trusselen i øst mest mulig.

Til tross for at konferansen og forhandlingene ikke startet opp igjen før 20.januar, hadde det allerede kommet en rekke rapporter til Ford-administrasjonen om utviklingen KSSE hadde hatt før juleferien. Disse vitnet om en viss progresjon i Basket III, blant annet når det gjaldt prinsippene som omhandler menneskerettighetene og friere bevegelse av både mennesker og ideer. Ved inngangen til det nye året og nye forhandlinger på KSSE, ble det fra amerikansk side jobbet for at også de østeuropeiske- og de nøytrale landene

---

<sup>66</sup> Betegnelse brukt om den retten de sosialistiske land (spesielt Sovjetunionen) skulle ha til å intervensere i et annet lands indre forhold hvis de anså det sosialistiske systemet for truet.

<sup>67</sup> Memo, George S. Springsteen til General Brent Scowcroft, 23.01.75, mappe: "Europe - General (1)", Box 1, Presidential Country Files for Europe and Canada, GRFL, Ann Arbor, MI.



skulle være innforstått med at sluttproduktet kun ville være et politisk dokument. Til tross for at dokumentet ble signert av 35 statsoverhoder, skulle det ikke være juridisk bindende.<sup>68</sup>

Grunnen til at det var så viktig for USA at avtalen ikke skulle være juridisk bindende, var at det da ikke i like stor grad ville oppleves som en anerkjennelse av grensene etter 2.verdenskrig og en ny fredstraktat, slik Sovjetunionen ønsket. Grensene ville heller ikke bli godkjent juridisk sett, noe som igjen ville føre til at de lettere kunne endres i senere tid. På denne måten kunne USA sende en amerikansk delegasjon, og bruke KSSE, uten at dette ville virke ødeleggende innenriks i Amerika eller på andre utenrikspolitiske engasjementer. På dette tidspunktet er det mye som peker mot at amerikanerne begynte å se muligheten for å komme tettere inn på de østeuropeiske landene, uten at det nødvendigvis ville ødelegge forholdet til Sovjetunionen. Plutselig var ikke KSSE kun et forum hvor europeerne kunne vinne frem, men også et forum hvor USA selv kunne oppnå noe. Ved å komme tettere inn på de østeuropeiske landene kunne det åpne seg nye muligheter for å svekke Sovjetunionen og deres makt.

#### **4.1 Et ønske om å frigjøre brødrene i øst?**

"The people of Eastern-Europe are still Europeans, and they are basically pro-American and anti-Soviet".<sup>69</sup> Dette ble trukket frem som en meget viktig grunn til at USA burde arbeide for å gjenskape et forhold til de østeuropeiske landene som var underlagt Sovjetunionen. For brorparten av de vesteuropeiske landene var det ønsket om å støtte sine brødre i øst og gi dem større frihet som var drivkraften bak KSSE.<sup>70</sup> Det var også disse landene som ønsket at USA skulle delta på KSSE, og det ser ut til at deres ønsker om et friere Øst-Europa også smittet over på USA. Som en av de to supermaktene i verden, og en selvutnevnt pågangsdriver for frihet og menneskerettigheter, var det nærmest umulig for USA ikke å bidra hvis deres allierte i Europa tok opp kampen for Øst-Europa. Dette ble i tillegg forsterket av at de østeuropeiske landene stadig ytret et ønske om større frihet, samt amerikanernes kamp mot kommunismen og det utbredelse på verdensbasis. Et fravær av en amerikansk delegasjon på KSSE ville med

---

<sup>68</sup> Memo, Arthur A. Hartman til utenriksminister Henry A. Kissinger, 10.01.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>69</sup> Memo, George S. Springsteen til general Brent Scowcroft, 23.01.75, mappe: "Europe - General (1)", Box 1, Presidential Country Files for Europe and Canada, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>70</sup> Weekly Review - Special Report, The European Security Conference: Progress and Problems, 30.08.74, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1974, NSC", NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

andre ord ikke bare skade alliansen mellom USA og Vest-Europa, men det ville også være med på å skade USAs omdømme.

Progresjonen i Basket III i overgangen mellom 1974/75, kom som en følge av at Sovjetunionen hadde vist en viss fleksibilitet.<sup>71</sup> Denne fleksibiliteten må knyttes til deres ønske om å få til en rask avslutning på KSSE, men de viste også med dette at de ikke var urokkelige. Overfor Vest-Europa og USA var denne fleksibiliteten et lite tegn på at det var rom for forhandlinger. Dersom Sovjetunionen kunne vise fleksibilitet i en så viktig sak, var det mulig for vesten - og da spesielt USA - å forhandle frem sine punkter i større grad. For USA var den sovjetiske fleksibiliteten viktig i den forstand at den viste muligheten til å jobbe for et friere Øst-Europa.

Den fleksibiliteten som i 1974 skapte problemer for et USA som ønsket en rask avslutning, blir nå gradvis sett på som en fordel og en mulighet. Dette viser hvordan fokuset på KSSE gradvis blir mer positivt etter hvert som mulighetene viser seg. Etter en forhandlingsperiode som i lengre tid ikke hadde flyttet seg fremover, kan det dessuten tenkes at rapporten om fremgang i seg selv var med på å øke pågangsmotet i samtlige delegasjoner.

## 4.2 En svekkelse av Warszawapakten

Til tross for at USA hadde et humanitært og ansvarsbevisst ønske når de gikk med på deltakelse på KSSE, er det viktig å ikke undervurdere deres ønske om å svekke Sovjetunionen. "Any progress we make in encouraging general independence from the USSR will carry a corresponding reduction of overall Warsaw Pact military effectiveness".<sup>72</sup> Det ville vært til stor fordel for USA dersom de kunne fremstått som den sterkeste og mest innflytelsesrike staten på verdensbasis.

Innad i Ford-administrasjonen ble det diskutert hvordan de kunne begrense Warszawapakten og Sovjetunionens innflytelse både i Europa og resten av verden. Et av forslagene gikk ut på at dersom amerikanerne gikk i dialog med Øst-Europa, ville de på sikt indirekte kunne oppfordre til økt selvstendighet, og på den måten forhåpentligvis sette i gang en indre frigjøringsprosess.<sup>73</sup> For å muliggjøre dette, var blant annet KSSE et viktig forum på

---

<sup>71</sup> Memo, Arthur A. Hartman til utenriksminister Henry A. Kissinger, 10.01.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>72</sup> Memo, Arthur A. Hartman til utenriksminister Henry A. Kissinger, 10.01.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>73</sup> Memo, George S. Springsteen til General Brent Scowcroft, 23.01.75, mappe: "Europe - General (1)", Box 1, Presidential Country Files for Europe and Canada, GRFL, Ann Arbor, MI.

grunn av den naturlige kontakten mellom de ulike delegasjonene. Problemet med dette forslaget var at de også ønsket å bevare forholdet til Sovjetunionen, og derfor måtte være påpasselig med hvor og når de gikk i dialog med Øst-Europa.

Under et besøk i USA i september 1974, uttalte Gromyko at Sovjet på ingen måte var motstander av en dialog mellom USA og Øst-Europa. Dette gjaldt så lenge dialogen var basert på gjensidig respekt og sikkerhet.<sup>74</sup> Fra sovjetisk side kan dette se ut som et forsøk på å åpne for handel og forbindelser som ville gagne Øst-Europa og økonomien i Sovjetunionen. For amerikanerne derimot, kan dette ha blitt tolket som at Sovjetunionen åpnet for en mulighet til å skape et forhold til de østeuropeiske landene. Men, dette kunne potensielt også være noe som kunne skape problemer. Gromyko gjorde det nemlig helt klart at Sovjetunionen ikke under noen omstendigheter var villig til å risikere eller gi fra seg noe de mente tilhørte dem. "We want good relations with Europe -- and China, but we will not give up territory which belongs to us".<sup>75</sup> En eventuell dialog mellom USA og Øst-Europa måtte derfor foregå indirekte eller under observasjon av Sovjetunionen.

Gjennom forhandlingene på KSSE var det mulig for USA å vise Øst-Europa at de ønsket å bedre forholdene deres og gi dem større frihet. Dette kunne gjøres ved å forhandle frem gode avtaler i Basket III og vise at frihet og menneskerettigheter i hele Europa var viktig. Dersom disse avtalene ble gjennomført, ville det kunne føre til at Øst-Europa kunne få en større frihet fra Sovjetunionen.

#### **4.2.1 Sovjetunionen og USA**

Til tross for at den amerikanske delegasjonens rolle stadig stilte større krav til hva Sovjetunionen burde akseptere, var frykten for at de bilaterale avtalene ville bli brutt fortsatt i aller høyeste grad gjeldende. I sin utenrikspolitikk måtte amerikanerne hele tiden ta stilling til hvordan deres valg ville påvirke disse avtalene, og hvilke konsekvenser som kunne komme av disse valgene. Så fort Sovjetunionen hadde følt at deres kontroll i Øst-Europa var truet av USA og/eller Vest-Europa, ville det oppstått problemer. Dersom sovjeterne hadde brutt de bilaterale avtalene og forhandlingene med USA, ville det nok en gang blitt et økt spenningsnivå på verdensbasis. I ytterste konsekvens kunne en overskridelse fra amerikansk side, og et sovjetisk brudd på de bilaterale avtalene, ført til nok et våpenkappløp.

---

<sup>74</sup> Memcon, Gromyko, Dobrynin, Ford, Kissiner og Scowcroft, 21.09.74, mappe: "September 21 - October 31, 1974", GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>75</sup> Memcon, Gromyko, Dobrynin, Ford, Kissiner og Scowcroft, 21.09.74, mappe: "September 21 - October 31, 1974", GRFL, Ann Arbor, MI.

Sitatet som er brukt innledningsvis i dette kapitlet, viser i klartekst at Gromykos uttalelser ble tatt til etterretning av amerikanerne. Detente var ikke kun viktig for USA, det var også med på å senke spenningsnivået i verden. I sitatet kommer det også frem at amerikanerne hadde klare tanker om hvordan de skulle nærme seg Øst-Europa, og at de faktisk ønsket å gjøre det. Ved å finne en balansegang hvor de kunne gå i dialog med Øst-Europa, uten at dette vekket mistanke hos Sovjetunionen, ville USA stått helt fritt til å fortsette forhandlingene om detente og de bilaterale avtalene. På lang sikt ville et svekket Sovjetunionen dessuten føre til at det ikke i like stor grad ville være nødvendig med detente, nettopp på bakgrunn av det politiske spenningsnivået vil synke.

### **4.3 Endring hos Storbritannia og Frankrike**

I samtaler med Gromyko, trakk Kissinger stadig frem hvordan USA aldri hadde stilt seg imot Sovjetunionen i diskusjoner angående Basket III, og at de ofte hadde sagt seg enige med dem. Basket III var for Kissinger en sak mellom Frankrike og Sovjetunionen.<sup>76</sup> Dette endret seg på nyåret da det kom beskjed til presidenten og Kissinger om at det hadde skjedd endringer i posisjonen til enkelte av de allierte. Etter et møte i Moskva hadde Storbritannia og Frankrike endret sitt fokus. Det fremstod nå som om de var mest opptatt av å få til en rask avslutning av KSSE. Arbeidet for å sikre best mulig resultat i Basket III var plutselig satt i skyggen av dette.<sup>77</sup> Med denne endringen nærmet Storbritannia og Frankrike seg den taktikken og posisjonen USA hadde innehatt i begynnelsen av forhandlingene, noe som skapte vansker for den amerikanske posisjonen.

Den amerikanske planen gikk ikke kun ut på at deres delegasjon skulle være nøytrale. For at de skulle kunne ta denne posisjonen, var de avhengig av at de allierte jobbet for resultater i Basket III. Med både Storbritannia og Frankrike i mer passive posisjoner ble USA presset til å endre sin opprinnelige plan dersom de ønsket resultater. Det var kun Sovjetunionen som ville tjene på det dersom verken USA eller de vesteuropeiske stormaktene kjempet for Basket III. Øst-Europa ville fremstått som den store taperen, da disse landene var helt avhengig av støtte dersom de skulle få en større frihet.

Det at USA faktisk gikk inn og kompenserte for endringen hos Storbritannia og Frankrike, er også et klart tegn på at KSSE på dette tidspunktet betydde mer for USA enn hva

---

<sup>76</sup> Memcon, Gromyko, Vavilov, Kissinger og Rodman, 16.02.75, mappe: "USSR - Gromyko File - (21), 2/16/75", Box 35, Kissinger - Scowcroft West Wing Office Files, 1969-77, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>77</sup> Briefing Item, EC-9 Representatives at CSCE Weakening on Basket III, 05.02.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

det gjorde da Ford ble president. Til tross for at de var avhengig av at de allierte jobbet for resultater i Basket III, var målet at de skulle nå et minstekrav - ikke kjempe hardt for best mulig resultat. Sannsynligheten for at disse minstekravene allerede var oppnådd på dette tidspunktet, er relativt stor. Det er dermed ikke umulig at USA allerede på dette tidspunktet viste at de ønsket å oppnå mer enn et minstekrav.

Det var også viktig at ikke noen av de mindre statene fikk mulighet til å ta over rollen til Storbritannia og Frankrike. Dersom dette hadde skjedd, ville det vært en reell fare for at konferansen som skulle sikre samarbeid og sikkerhet, ville blitt en konferanse hvor enkelte stater jobbet for å få gjennomslag for særegne saker.<sup>78</sup> Dette ville bringe med seg desto større problemer med å komme frem til en avslutning, og bidra til at konferansen fikk et mindre seriøst uttrykk. Viktigst var det at dette kunne skade forhandlingene på de avtalte forhandlingspunktene, ettersom hovedproblemene da ville bli satt til side.

Endringen i fokuset til Storbritannia og Frankrike og det amerikanske ønsket om selv å få noe ut av KSSE, er noen av faktorene som gjorde at den amerikanske delegasjonen så seg nødt til å gå fra en passiv tilskuerrolle til å stå frem som en av hovedaktørene på vestlig side. Dette kan ha vært en bevisst strategi fra Storbritannia og Frankrike, men det var på ingen måte en del av den amerikanske planen.

#### **4.3.1 Endringens påvirkning på USA**

Frem til våren 1975 hadde KSSE vært en svært liten del av Ford-administrasjonens utenrikspolitikk. Likevel hadde amerikanerne fra første stund forsøkt å forme hvordan konferansen skulle utvikle seg. Den amerikanske delegasjonen hadde hele veien arbeidet for at Vest-Europa skulle sette et minstekrav som også Sovjetunionen kunne gå med på. Dette minstekravet skulle fremmes av de vestlige landene, uten at Sovjetunionen fikk påvirkningskraft på prosessen.<sup>79</sup> Med de nye posisjonsendringene ville det være en reell fare for at sovjeterne kunne bryte ned deler av Vest-Europa og skremme de nøytrale landene med sin aggressive politikk. Etter at sovjeterne fikk gjennomslag for sitt ønske om en anerkjennelse av grensene etter 2.verdenskrig, jobbet de kun for å unngå å måtte gi etter for mange av de vesteuropeiske kravene.

---

<sup>78</sup> Memo, Arthur A. Hartman til utenriksminister Henry A. Kissinger, 10.01.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>79</sup> Briefing Item, EC-9 Representatives at CSCE Weakening on Basket III, 05.02.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

Med tanke på at USA ved tidligere anledninger hadde tatt den ledende posisjonen blant de vesteuropeiske landene - og var den desidert sterkeste av dem - er det ikke utenkelig at den politiske endringen hos Frankrike og Storbritannia var en måte å få USA mer delaktige på. Det er tross alt Storbritannia og Frankrike som opplevde trusselen fra Sovjetunionen på nært hold, og som måtte forholde seg til dem som en del av et felles kontinent. Dersom Gromyko og den sovjetiske delegasjonen opplevde USA som passive, ville nok også Vest-Europa og de allierte sitte med samme oppfatning. Dette vil nok en gang føre til at USA kom i klem mellom sine allierte i Vest-Europa og Sovjetunionen og de bilaterale avtalene.

#### **4.4 Press fra begge sider**

Det å forstå den amerikanske delegasjonens og Ford-administrasjonens tankegang er tidvis vanskelig. Spesielt når det kommer til spørsmålet om hvilken rolle USA skulle ta i forhandlingene. Ved å gjøre et forsøk på å tilfredsstille både Sovjetunionen og de allierte, åpnet amerikanerne også for å skuffe begge sider. I ytterste konsekvens kunne det hele endt med at KSSE virket ødeleggende på forholdet til Vest-Europa, samtidig som det gjorde forhandlingene om de bilaterale avtalene vanskeligere på grunn av et dårlig forhold til Sovjetunionen. For Ford-administrasjonen ble de bilaterale avtalene trukket frem som en påvirkningsfaktor til posisjonen deres på KSSE. Etter at statusen til de bilaterale avtalene forverret seg i begynnelsen av 1975, ble også Kissinger stadig mer tilbøyelig for å stille større krav til Sovjetunionen i forhandlingene.<sup>80</sup> Likevel fortsatte USA arbeidet med å ivareta det gode forholdet til Sovjetunionen utenfor KSSE, og endringene skjedde fortsatt meget gradvis.

Helt siden KSSE kun var et ønske fra Sovjetunionens side, opplevde USA at de stod i en vanskelig posisjon hvor de ble presset både fra Sovjetunionen og Vest-Europa. Gjennom hele KSSE skapte ønsket om å tilfredsstille både Vest-Europa og samtidig ikke bli uenige med Sovjetunionen problemer for USA, samtidig som det gjorde det vanskelig å velge fremgangsmåte. Spesielt Sovjetunionen uttalte tydelig at de fortsatt så på USA som en særdeles passiv part av forhandlingene. I et møte med Kissinger forklarer Gromyko den amerikanske delegasjonens rolle på KSSE på denne måten:

---

<sup>80</sup> John J. Maresca, *To Helsinki - The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973 -1975* (Durham: Duke University Press, 1985), 46.

On certain questions there are good contacts between our representatives. Our representatives feel that when there is desire on the part of the American representatives to help promote progress on certain questions, this makes results. We do not always feel this desire. And sometimes we feel that the attitude of your representatives is somewhat like the attitude of observers, people who look at things happen and wait and see how things proceed.<sup>81</sup>

Dette vitner om at USA i stor grad holdt seg til den opprinnelige planen for KSSE, og inntok en passiv rolle. Målet med denne rollen var i utgangspunktet at de ikke ville risikere å skape problemer i forbindelsen med Sovjetunionen. Uttalelsen fra Gromyko viser tydelig at dette slo feil ut, og at Sovjetunionen ikke satt pris på et passivt USA, men heller tok det som et tegn på en manglende interesse hos amerikanerne. En mulig forklaring på dette er nettopp det at KSSE ikke var spesielt viktig for USA, men det kan også ha vært en del av den amerikanske forhandlingstaktikken.

#### **4.4.1 Et skapt tidspress**

Bresjnevs dårlige helse ble utover våren et stadig mer diskutert tema i Ford-administrasjonen. Fra amerikansk side ble det stilt spørsmål om helsen hans hadde spilt - og spilte - inn på Sovjetunionens ønske om å få ferdig avtalen raskest mulig. Disse spekulasjonene stammet fra Bresjnevs personlige engasjement i detente-politikken, og det faktum at han hadde stått i bresjen for KSSE i lengre tid.<sup>82</sup>

Så fort prinsippet om at landegrensene satt etter 2.verdenskrig ikke skulle krenkes ble godkjent, hadde Sovjetunionen oppnådd sitt hovedmål. Deres måte å unngå at menneskerettighetsprinsippene ble påtvunget dem, var å øke tidspresset på forhandlingene ytterligere. De ønsket allerede fra begynnelsen av en rask konklusjon, og på bakgrunn av Bresjnevs helse hadde dette ønsket blitt forsterket. Problemet var at med dette synliggjorde de også for Vest-Europa og USA at de hadde dårlig tid.

Amerikanerne så dette tidspresset på en helt annen måte enn Sovjetunionen. For dem var dette en mulighet til å presse Sovjet for å få resultater på blant annet Basket III og menneskerettighetene. For Kissinger var Sovjetunionens klare ønske om anerkjennelse av

---

<sup>81</sup> Memcon, Gromyko, Vavilov, Kissinger og Rodman, 16.02.75, mappe: "USSR - Gromyko File - (21), 2/16/75", Box 35, Kissinger - Scowcroft West Wing Office Files, 1969-77, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>82</sup> Briefing Item, EC Summit on CSCE, 13.03.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

grensene og en rask avslutning en mulighet for at sovjeterne skulle kunne åpne for større frihet for mennesker og ideer. I dialog med Gromyko valgte derfor Kissinger å være overdrevent negativ til Sovjets posisjon og mulighetene for en rask løsning i håp om at dette kunne bidra til å øke forhandlingsviljen deres.<sup>83</sup>

Dette er en klar endring fra tidligere samtaler hvor Ford-administrasjonen uttalte overfor Sovjetunionen at de ikke ville ta nasjonale eller internasjonale valg som kunne komme til å skade forholdet eller skape konflikt mellom de to landene.<sup>84</sup> Eksempelvis tok amerikanerne nå en ledende rolle i forhandlingene rundt ordlyden i punktet som gjør det mulig å endre landegrenser på en fredelig måte.<sup>85</sup> Denne teksten åpnet blant annet for en gjenforening av Øst- og Vest-Tyskland, og stod dermed stikk i strid til Sovjets arbeid for å sikre sine interesser samt fjerne en eventuell trussel i et samlet Tyskland. Da Sovjetunionen gikk med på muligheten til å endre grenser på en fredelig måte, så Ford på dette som en ekte utenrikspolitisk seier.<sup>86</sup>

Med tanke på at USA brukte dette skapte tidspresset til sin fordel, kan Gromykos uttalelser om et passivt USA også vise til en amerikansk forhandlingstaktikk. Det at den amerikanske delegasjonen fikk utrettet en hel del når de først gikk inn for det, kan tyde på at det i utgangspunktet ikke var en stor velvilje hos amerikanerne når de var passive. Selv om dette kunne komme av en laber interesse for KSSE, kan det også være at det var en måte å øke tidspresset overfor Sovjetunionen. Ved å forholde seg passive og gjøre lite ut av seg, kunne ikke Sovjetunionen anklage amerikanerne for å gå imot dem. Presset kom indirekte. Denne posisjonen førte også til at forhandlingene ikke gjorde store fremskritt. På denne måten kunne USA indirekte presse Sovjetunionen uten at de behøvde å gjøre noe som helst.

Dersom det er tilfelle at amerikanernes passivitet ble en del av deres strategi, kan man allerede i midten av februar se en klar endring fra utgangspunktet, da de allierte følte at USA kun jobbet for en hurtig avslutning. Med tanke på hvor presset Sovjetunionen ble etter hvert, vil denne taktikken eventuelt ha fungert utmerket. Men, hvorvidt dette var planlagt fra amerikansk side, er svært vanskelig å avgjøre.

---

<sup>83</sup> Memo, Brent Scowcroft til president Ford, 21.05.75, mappe: "USSR - Gromyko File - (25), 5/20/75 - 5/21/75", Box 35, Kissinger - Scowcroft West Wing Office Files, 1969 - 77, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>84</sup> Oral message from Soviet General Secretary Brezhnev to President Ford, Moskva 10.04.75, FRUS XVI, dokument 10.

<sup>85</sup> Statement by Arthur A. Hartman before the Subcommittee on International Political and Military Affairs of the House Committee on Foreign Affairs, 06.05.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (2) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>86</sup> Gerald Ford, *A Time to Heal* (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 299.



## 4.5 Vietnamkrigen

Til tross for at endringen skjedde gradvis, begynte Sovjetunionen i mai å reagere på det de mente var en hardere politikk fra amerikansk side. Dette gjaldt spesielt forhandlingene om ordlyden i Basket III: "The Soviets are annoyed by what they view as a tougher U.S. position on this Basket III text; Kovalev even accused U.S. of trying to unite the NATO Allies on this subject".<sup>87</sup> En slik felles front mot Sovjet hadde USA arbeidet for helt fra begynnelsen av. Amerikanerne ønsket et samlet Vest-Europa som kunne øke det politiske trykket mot Øst-Europa, og da spesielt Sovjetunionen. Den store forskjellen var at dette presset stadig vokste seg sterkere, også overfor Sovjetunionen. Sitatet viser også hvordan USA faktisk jobbet for å ivareta forholdet til Vest-Europa etter at de ble anklaget for å kun tenke tid og ikke resultat.

Men, det var ikke bare innenfor KSSE at Sovjetunionen følte de opplevde en endring i den amerikanske politikken. I følge Gromyko skjedde det også en endring i hvordan blant annet Ford og Kissinger omtalte Sovjetunionen i taler og dagligdagse uttalelser.<sup>88</sup> Dette viser at også andre utenrikspolitiske faktorer kan knyttes til kursendringen i politikken ført på KSSE.

Meldingene fra Sovjetunionen kom kort tid etter at USA hadde trukket ut sine siste styrker fra Vietnam. En krig som hadde kostet mye tid og energi, og som hadde hatt en stor plass i den amerikanske utenrikspolitikken var nå over. I sine memoarer skriver Ford om hvordan dette nederlaget påvirket ham og hans tanker om amerikansk engasjement utenfor landegrensene: "As long as I was President, I decided, the U.S. would not abandon its commitments overseas. We would not permit our setbacks to become a license for others to fish in troubled waters".<sup>89</sup> Her kommer det klart frem at presidenten ikke ville godta et tilsvarende utenrikspolitisk nederlag i sin presidentperiode.

Tidsmessig hadde Vietnamkrigen krevd mye. Spesielt i løpet av de siste månedene opptok denne krigen store deler av tiden til både Ford og Kissinger, noe som også kommer tydelig frem i deres memoarer. Med avslutningen av denne krigen og en økt handlingsfrihet, kom dermed også muligheten til å fokusere på andre utenrikspolitiske engasjementer og situasjoner. Spesielt kampen mot kommunistregimene ble viktig for USA, nettopp på bakgrunn av at tapet i Vietnam også kunne sees som et tap mot kommunismen og dens utbredelse.

---

<sup>87</sup> Memo, Mr. Clift til Kissinger, Your meeting with Gromyko - Soviet Impatience at CSCE, 16.05.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (3) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>88</sup> Memo, Scowcroft til president Ford, 20.05.75, mappe: "USSR - Gromyko File - (25), 5/20/75 - 5/21/75", Box 35, Kissinger - Scowcroft West Wing Office Files, 1969-77, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>89</sup> Gerald Ford, *A Time to Heal* (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 275.

Nederlaget i Vietnam førte til en frykt innad i Ford-administrasjonen for hvordan deres allierte og andre stater nå ville se på USA. Kunne dette føre til en usikkerhet rundt hvilken støtte de var kapable til å gi, samt styrken deres?<sup>90</sup> Det kan se ut til at denne frykten og usikkerheten munnet ut i et behov for å vise styrke i andre utenrikspolitiske saker, deriblant KSSE. Også dette var et politisk forum hvor et av ønskene var å stoppe den kommunistiske utbredelsen og påvirkningen, noe som gjorde det desto viktigere ikke å vise svakhets tegn for amerikanerne.

#### **4.5.1 En utenrikspolitisk arv**

Vietnamkrigen var en krig Ford-administrasjonen ikke selv hadde iverksatt, men som de hadde arvet fra sine forgjengere. Det å oppleve et slikt nederlag på bakgrunn av handlingene til Nixon og foregående presidenter må ha vært svært vanskelig. Med tanke på omfanget av Vietnamkrigen, og Fords egne tanker om nederlaget, ser det ut til at dette på sikt var med på å endre presidentens forhold til utenrikspolitikken. Han oppleves stadig som mer delaktig i utenrikspolitiske prosesser.

Også KSSE var et utenrikspolitisk engasjement Ford-administrasjonen hadde arvet fra sine forgjengere. Grunnen til at Kissinger hadde fått relativt fritt handlingsrom når det kom til KSSE, var nettopp fordi han hadde kjennskap til prosessen som gikk helt tilbake til oppstarten under Nixon.

I utgangspunktet var Kissinger og Fords syn på Sovjetunionen ganske ulikt. Før han ble president var Ford kjent for krasse og kompromissløse uttalelser når det gjaldt Sovjetunionen og politikken USA førte overfor dem.<sup>91</sup> Dette bygger i stor grad oppunder argumentet for at de stadig tøffere kravene til Sovjetunionen kom som en følge av at presidenten selv ble mer delaktig i prosessen og de utenrikspolitiske vurderingene som ble gjort. Da Ford i løpet av november byttet ut brorparten av administrasjonen fra Nixons presidentperiode og fratrar Kissinger rollen som nasjonal sikkerhetsrådgiver, viste han klart og tydelig hvem som sitter med makten. Også når det kom til endringen til Ford i presidentrollen var det ulike faktorer som spilte inn.

---

<sup>90</sup> Gerald Ford, *A Time to Heal* (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 275.

<sup>91</sup> Anatolij Dobrynin, *In confidence: Moscow's Ambassador to America's six Cold War Presidents (1962-1986)* (New York: Times Books, 1995), 320.



## **5. Signeringen av Helsinki-erklæringen og Gerald Ford**

Da forhandlingene gikk mot slutten, hadde den amerikanske politikken gjennomgått en stor forandring. Spesielt kravene som ble stilt overfor Sovjetunionen hadde økt drastisk, og amerikanerne var ikke lenger like villige til å inngå kompromiss. Denne politiske endringen kan sees som en tilnærming til Fords mer kritiske syn på Sovjetunionen; synet han forsøkte å gjemme og glemme i løpet av høsten 1974. Når det i tillegg er klart at han i løpet av perioden også fikk en mer aktiv rolle i KSSE-politikken, er det lett å dra slutningen om at hans økende bidrag formet politikken. Hans økende engasjement må med andre ord sees som en av faktorene som spilte inn på den politiske endringen.

Det var altså ikke kun politikken som gikk gjennom en forandring fra 8.august 1974 til 1.august 1975. Også Ford som president ble i perioden tydeligere og mer aktiv. Han fikk etter hvert et økende engasjement i utenrikspolitikken som omhandlet KSSE, og han utviklet seg til å bli en av de mest sentrale amerikanske aktørene. Utviklingen kom tydeligere frem når det nærmet seg avreise og signering av Helsinki-erklæringen, samt under oppholdet i Helsinki. Gjennom KSSE-prosessen var det først mot slutten at Ford tok initiativet i samtaler med Bresjnev og ikke alltid gjorde som Kissinger anbefalte. Men spørsmålet er hvorvidt hans økende engasjement på KSSE var et tegn på at han ble mer sikker i presidentrollen, eller om det kom av at Helsinki-erklæringen ble sett på som et nederlag i opinionen, og fordi hans popularitet sank på meningsmålingene.

På samme måte som at den politiske endringen kom som en følge av både interne og eksterne hendelser, må også Fords utvikling sees på som en kombinasjon av flere faktorer. Ett år i Det Hvide Hus hadde gitt Ford en trygghet han ikke hadde da han ble innsatt som president. Denne tryggheten gjorde at han stilte til gjenvalg i 1976, og når folket viste skepsis til KSSE og anså dette som en sovjetisk seier, spilte selvfølgelig også dette inn på Ford og hans valg. Utviklingen på KSSE, mediehåndteringen som førte til misforståelser og usikkerhet, samt valget i 1976, la til rette for og krevde at Ford måtte komme mer inn på den utenrikspolitiske banen. Det at presidenten nå følte seg trygg nok, gjorde at han kunne ta muligheten han fikk.

### **5.1 Presidentens symbolske rolle og mediene**

Ved å takke ja til stillingen som amerikansk president, takker man også ja til et meget stort ansvar. Som leder for en av supermaktene, må det stadig tas stilling til en rekke hendelser

også utenfor egne landegrenser og eget lands interesser. Samtidig er presidenten et av de største symbolene på det amerikanske, og blir et slags symbol for hvilke verdier landet vektlegger. I KSSE-sammenheng ble Fords avreise til Helsinki og signeringen et symbol på at amerikanerne støttet erklæringen og forhandlingene, og denne rollen vekket naturligvis amerikanske medienes interesse.

For president Ford var Helsinki-erklæringen en utenrikspolitisk seier som ikke under noen omstendigheter ville være negativ for Vest-Europa eller USA.<sup>92</sup> Denne oppfatningen ble ikke delt av det amerikanske folket. For flertallet var Helsinki-erklæringen og KSSE noe de ikke hadde kjennskap til før det ble kjent at presidenten skulle reise til Helsinki for å signere. Dette førte naturlig nok til at det oppstod en usikkerhet og nysgjerrighet, som uten tvil ble underbygget av mediernes dekning av saken. I Amerika ble Helsinki-erklæringen fremstilt som en sovjetisk seier, og for mange ble den et bilde på hvordan den amerikanske utenrikspolitikken i for stor grad hadde latt seg overkjøre av Sovjetunionen i håp om detente.<sup>93</sup> Fokuset ble rettet mot punktet som sa at "The participating States will respect the territorial integrity of each of the participating States"<sup>94</sup>, uten at det ble vektlagt at disse grensene kunne endres på fredfulle måter.

### 5.1.1 Klagestorm til det Hvite Hus

Rett før avreise til Helsinki, kom det en klagestorm til det Hvite Hus i form av sinte brev. Flere, deriblant en Mr. Backaitis, ga uttrykk for at Helsinki-erklæringen ble oppfattet som en formalisering av grensene Sovjetunionen selv satt etter 2.verdenskrig. Han mente avtalen kun var til fordel for Sovjetunionen og at USA hadde en moralsk forpliktelse til å kjempe for sovjetisk retrett fra de fangede områdene i Øst-Europa.<sup>95</sup> Dette viser i stor grad at det var anerkjennelsen av grensene etter 2.verdenskrig offentligheten la merke til, og hang seg opp i. Ford-administrasjonen hadde blitt advart om dette, og at de i større grad en Sovjetunionen måtte selge sin versjon.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979) 299.

<sup>93</sup> Sarah B. Snyder, "'Jerry, Don't Go': Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act", i *Journal of American Studies*, vol.44, 02.2010, pp 67-81,72.

<sup>94</sup> Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, (Hentet 03.09.14 fra <https://www.osce.org/mc/39501?download=true>).

<sup>95</sup> Brev fra mr. Backaitis til president Ford, 21.07.75, mappe: Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (4) WH", Box 44, NSC Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>96</sup> Ukjent avsender, The CSCE Summit, United States Objectives, juli 1975, mappe: "July 26 - August 4, 1975 - Europe - Briefing Book - CSCE - Copy 1 (1)", Box 10, Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76, GRFL, Ann Arbor, MI.

Disse anklagene om at det kun var Sovjetunionen som tjente på en signering av Helsinki-erklæringen, er stikk i strid med oppfatningen Ford og hans utenrikspolitiske medarbeidere hadde av KSSE. I et forsøk på å fremme sitt synspunkt på KSSE kom Ford med en uttalelse 25.juli 1975. Her kommer det frem hvor stor tro han har på Helsinki-erklæringen og at han aldri ville dratt dersom han ikke støttet den fullt ut: "The United States has never recognized the Soviet incorporation of Lithuania, Latvia and Estonia and is not doing so now. Our official policy of non-recognition is not affected by the results of the European Security Conference".<sup>97</sup> USA anerkjente altså ikke på noen måte det Sovjetunionen hadde gjort i Øst-Europa. Gjennom denne uttalelsen sympatiserer Ford og viser forståelse for de som ved første øyekast er skeptiske til signeringen. Han garanterer deretter for en trygghet om at dette ikke ville skade verken den amerikanske utenriksposisjonen eller Europa. "If it all fails, Europe will be no worse off than it is now. If even a part of it succeeds, the lot of the people in Eastern Europe will be that much better".<sup>98</sup>

### **5.1.2 En mediestrategi?**

Det at de amerikanske mediene ikke brukte tid og plass på KSSE før det nærmet seg Fords avreise, bygger opp under uttalelsene om at konferansen i utgangspunktet ikke ble ansett som spesielt viktig av amerikanerne. Et utenrikspolitisk engasjement som innad i Ford-administrasjonen ble nedprioritert, vil svært ofte også bli nedprioritert i mediene. Spesielt i denne perioden hvor store hendelser forekommer både i innenrikspolitikken og i utenrikspolitikken (jamfør kapittel 4). Dersom det er tilfelle at mediedekningen speiler Ford-administrasjonens interesse for KSSE, burde det også i mediebildet forekomme et skifte i løpet av våren 1975. Ut ifra kildene, skjer ikke dette. Til tross for at KSSE ble et viktigere forum i utenrikspolitikken, økte ikke mediedekningen rundt konferansen.

Dette kan selvfølgelig henge sammen med at KSSE omhandler sikkerhet og samarbeid i Europa, og dermed ikke ble oppfattet som like relevant og viktig for befolkningen i USA. Administrasjonen var dog meget bevisst på hvilken jobb Vest-Europa måtte gjøre for å få fremmet sin side av saken:

---

<sup>97</sup> Statement by the President, 25.07.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (4) WH", Box 44, NSC, Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>98</sup> Statement by the President, 25.07.75, mappe: "Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (4) WH", Box 44, NSC, Europe, Canada and Ocean Affairs staff files, GRFL, Ann Arbor, MI.

They will have to sell their version to the hundreds of newspapermen who will be flocking to Helsinki. [...] The West will have a more complex story to tell: that CSCE achievements are modest, that the proof of the CSCE's success lies in the future, and that a strong Allied defense posture is a precondition for security and future detente.<sup>99</sup>

Men, de var selv uforberedt på at budskapet krevde en innsalgsprosess også på hjemmebane, og la ikke til rette for å gi media den nødvendige informasjonen rundt KSSE prosessen. Det ble derfor media selv som i stor grad ble premissleverandør for hvilken informasjon som kom ut til befolkningen, og hvordan denne ble vinklet. Noe som førte til en misforståelse i offentligheten i forhold til innholdet i og viktigheten av KSSE, og - ikke minst - den amerikanske delegasjonens rolle og intensjoner i forhold til avtalen. Med en klar mediestrategi ville det vært større sannsynlighet for at Ford-administrasjonen hadde fått ut sin versjon, og på den måten skapt et mer helhetlig bilde av situasjonen. I sine memoarer bekrefter Ford at håndteringen av mediene bidro til å øke usikkerheten og synet offentligheten fikk av Helsinki-erklæringen og KSSE: "This was not a failure in substance. It was a failure in public relations, and I will have to accept a large share of the blame".<sup>100</sup>

Dette førte til et økende press på Ford som president. Han ble nå nødt til å vise at USA ikke lot seg diktere av Sovjetunionen, og at det faktisk var de som var vinnerne av denne konferansen. Dette bidro til at Fords taler og uttalelser i forbindelse med Helsinki-erklæringen ofte inneholdt tydelige stikk og krav til Sovjetunionen.

## 5.2 Kissinger og Ford

Fords stadig mer fremtredende rolle i utenrikspolitikken, betydde samtidig at Kissingers handlingsfrihet ble innsnevret. Frem til nå var det Kissinger som hadde styrt utenrikspolitikken, med Fords samtykke. Til tross for at Kissinger hadde kontrollen over KSSE, handlet han aldri fritt og uavhengig av presidenten. Notater og møtereferat viser at presidenten til enhver tid var oppdatert på hendelser og status, hvilke problemer de kunne forvente å møte på, samt hvordan de skulle løse disse. Gjennom sine memoarer, *Years of Renewal*, viser også Kissinger et balansert bilde hvor både han og Ford begge var aktive og hadde en god dialog om hvordan politikken skulle se ut.

---

<sup>99</sup> The CSCE summit - United States' Objectives, juli 1975, mappe: "July 26 - August 4, 1975 - Europe Briefing Book - CSCE - Copy 1 (1)", Box 10, Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>100</sup> Gerald Ford, *A Time to Heal* (London: : A. Howard & Wyndham Company, 1979), 306.

Som utenriksminister var det hans ansvar å orientere presidenten om ulike utenrikspolitiske hendelser, og denne rollen ville ikke endre seg til tross for at Ford selv blir mer aktiv. Brorparten av notisene og brevene som skal til presidenten vil fortsatt gå gjennom Kissinger, og det vil være han som oppdaterer presidenten før møter med statsledere og liknende. For at en eventuell endring skal kunne spores, må det derfor fokuseres på politikken som ble utøvd, og ikke kun notatene fra Kissinger til Ford.

### 5.2.1 Møte med Bresjnev

I forkant av presidentens møte med Bresjnev, la Kissinger frem en oversikt over hvilke spørsmål som fortsatt måtte diskuteres mellom de to landene. Møtet ble sett på som en mulighet til å gjenetablere en felles forpliktelse på øverste nivå, noe det var behov for på bakgrunn av en sviktende tro på detente. Ford ble advart om at de siste månedens hendelser hadde ført til at Sovjetunionen nok ikke var like sikre på den amerikanske støtten til detente. "In short, Brezhnev must wonder whether the support of detente in the U.S. is weakening to the point that either you will abandon it, or be replaced with a more militant successor."<sup>101</sup> Her refereres det klart til at den noe hardere linjen som var ført overfor Sovjetunionen kan ha ført til at amerikanerne nå nok en gang ble nødt til å jobbe for å forsikre Sovjet om at samarbeidet mellom landene fortsatt var viktig også for USA. Også Kissinger var klar på at de ikke bare skulle gi etter for Sovjets ønsker når situasjonen var som den var. USA hadde en sterk forhandlingsposisjon i den forstand at Bresjnev var avhengig av å gjenopprette detente-politikken, og ikke kunne trekke seg vekk fra SALT forhandlingene.<sup>102</sup>

I motsetning til møtet med Gromyko kort tid etter sin innsettelse som president, er Ford denne gangen mer aktiv i samtalen, og styrer store deler av den. Dette gjelder også når det er snakk om KSSE og den endelige Helsinki-erklæringen. Han fremstår tøffere enn tidligere, og kommer med utsagn som etterlater liten tvil om hvem som styrer politikken i USA.

Mr. General Secretary, I am sure you know that in the United States the President of the United States makes the policy and executes the policy. You and

---

<sup>101</sup> Memo, Kissinger til presidenten, Meetings with Brezhnev, 29.07.75, mappe: "July 26 - August 4, 1975 - Europe General (16)", Box 14, Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>102</sup> Memo, Kissinger til presidenten, Meetings with Brezhnev, 29.07.75, mappe: "July 26 - August 4, 1975 - Europe General (16)", Box 14, NSA, Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76, GRFL, Ann Arbor, MI.



I have said in our discussions, and I have said publicly, that nuclear war abhorrent to us. I can assure you that so long as I am president, policy will be set by me as I describe it to you, publicly and privately.<sup>103</sup>

Til tross for at dette var ment som en forsikring til Bresjnev om at de kunne stole på presidenten og hans ord når det kom til politikken, viser dette også en meget selvsikker president. I motsetning til tidligere var det ikke lenger et vi, men kun et jeg. På bakgrunn av dette, er det ikke urimelig å dra slutningen om at Ford nå posisjonerte seg som den klare lederen. Der hvor han tidligere overlot så godt som hele forhandlingen til Kissinger, og stadig uttalte hvordan de skulle følge Nixon-Kissinger politikken, var det nå kun én mann som styrte den amerikanske politikken.

Med tanke på hvor opptatt Ford tidligere var av å få frem at de skulle videreføre Nixons politikk, er det helt tydelig at det har skjedd en utvikling. Om Ford har beveget seg nærmere sitt opprinnelige kritiske syn til Sovjetunionen etter KSSE og tapet i Vietnam, er vanskelig å si, men dette kan potensielt være faktorer som har spilt inn. Spesielt Sovjetunionens ytringer om en hardere amerikansk politikk i mai og opplevelsen av nederlaget i Vietnam, peker mot at Fords økende utenrikspolitiske engasjement og styring begynte før problemene med meningsmålingene og avreisen til Helsinki. Da Ford til slutt velger å fjerne Kissinger fra rollen som nasjonal sikkerhetsrådgiver, kan dette tolkes dit hen at han syns Kissinger tok for mye kontroll, og at han ikke lenger kunne stille seg 100% bak politikken.

### **5.2.2 Fords tale til statsoverhodene i Helsinki**

Fra det Hvite Hus var det noen som ymtet frempå at KSSE og signeringen av Helsinki-erklæringen var "another Kissinger deal that was forced down the President's throat".<sup>104</sup> Kissinger hadde selvfølgelig som utenriksminister vært en viktig aktør i KSSE-prosessen, men som denne oppgaven viser, styrte han aldri helt fritt. Blant annet skriver Kissinger i sine memoarer om hvordan det var Ford alene som tok avgjørelsen om at deltakelse på den avsluttende seremonien ville være for nasjonens beste.<sup>105</sup>

Likevel er det Fords tale til de andre statsoverhodene i Helsinki, 1. august 1975, som klartest viser at Ford ikke alltid lyttet til Kissinger og hans råd. Talen inneholdt en

---

<sup>103</sup> Brezhnev memcons, Helsinki 1975, mappe: "July 30 - August 2, 1975 - Ford/Brezhnev Meetings in Helsinki (Conference on Security and Cooperation in Europe)", Box 1, Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East Discussions, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>104</sup> Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979) 301.

<sup>105</sup> Henry Kissinger, *Years of Renewal*. (London: Simon & Schuster, 1999) 645.

passasje hvor Ford virkelig forsikret om at amerikanerne mente alvor når det var snakk om implementeringen av Basket III, også i Øst-Europa. Han henvendte seg direkte til de østeuropeiske nasjonene og gav dem sin og Amerikas støtte, men det var avslutningen som virkelig var siktet til Sovjetunionen. "History will judge this Conference not by what we say today, but by what we do tomorrow -- not by the pledges we make, but by the promises we keep".<sup>106</sup> Det var denne delen av talen Kissinger ønsket at presidenten skulle fjerne eller moderere.

I sine memoarer vektlegger Ford hvordan han så direkte på Bresjnev mens han sa den siste linjen, og hvordan pressen omtalte dette som den beste talen han noensinne hadde holdt. Selv følte han at budskapet om at amerikanerne fortsatt brydde seg, hadde nådd Europa klart og tydelig.<sup>107</sup> Det fremkommer også tydelig at Ford selv var fornøyd med både leveringen og budskapet i talen. Til tross for at han ikke greier ut om det, er det ikke vanskelig å forstå at han anser denne talen som meget vellykket og kraftfull. Spesielt når han tar seg tid til å forklare hvordan han festet blikket i Bresjnev, fremstilles dette som særdeles gjennomtenkt og velutført.

Kissinger omtaler også denne talen som sterk i sine memoarer, men når det gjelder passasjen hvor Ford erindrer hvordan han stirret Bresjnev i senk mens han fremførte siste setning, har Kissinger en helt annen oppfatning av settingen. Slik Kissinger fremstiller det, var det ingen virkning eller kraft i denne gesten rettet mot en lite interessert Bresjnev. Den sovjetiske lederen satt dessuten alt for langt unna til at han ville føle seg truffet av blikkene til Ford.<sup>108</sup>

Forskjellen på de to fremstillingene av den samme talen er påfallende. Ingen av dem bruker mange ord på forklaringen, men det er likevel to helt forskjellige oppfatninger av hvordan den siste linjen ble levert og mottatt. Med kjennskap til at Kissinger i utgangspunktet foreslo at Ford burde unngå en kraftig retorikk i talen<sup>109</sup>, er det lett å oppleve at han ikke helt klarer å skryte av Ford sin tale nettopp fordi han var så uenig i måten det ble gjort på. Fra Kissingers side kan dette være en måte å indirekte kritisere Ford på. Brorparten av boken er fylt med lovord både om Ford og valgene han tok. Dette gjør kontrasten til den dempede forklaringen av talen enda tydeligere.

---

<sup>106</sup> Conference on Security and Cooperation in Europe, Address by the President of the United States, Helsinki 01.08.75, mappe: "July 26-August 4, 1975 - Europe - Briefing Book - CSCE - Copy 1 (1)", Box 10, Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76, GRFL, Ann Arbor, MI.

<sup>107</sup> Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 305.

<sup>108</sup> Henry Kissinger, *Years of Renewal*. (London: Simon & Schuster, 1999), 658.

<sup>109</sup> Sarah B. Snyder, "'Jerry, Don't Go': Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act, i *Journal of American Studies*, vol.44, 02.2010, pp 67-81, 69.

Det er også viktig å være klar over at Ford selv muligens satt igjen med en litt for god opplevelse av talen. For denne oppgaven er det forskjellen på fremstillingene som er relevant, og hvem av dem som har rett er lite viktig.

Talen er et eksempel på hvordan Ford overkjørte Kissinger og valgte en vei som viste større skepsis til Sovjetunionen. Dette eksempelet viser hvordan Kissinger og Ford fra tid til annen ikke var samstemte i beslutningene som skulle tas. Det er også nærliggende å tro at dersom presidenten engasjerer seg i hvordan talen skal se ut, vil han gjerne også ivareta sin avgjørende stemme i utenrikspolitiske saker.

### **5.3 Presidentvalg i 1976**

Fords uttalelser viser at han virkelig trodde på Helsinki-erklæringen og de muligheter den kunne føre med seg da han dro til Helsinki. Den representerte ingen risiko for forventninger eller negative endringer, kun muligheter relatert til menneskerettigheter og større frihet for Øst-Europa. Men, en negativ - og til tider unyansert - framstilling av Helsinki-erklæringen i mediene, skapte en økende misnøye i befolkningen og større press på presidenten. Med planer om et gjenvalg, var det klart dette presset og den økende misnøyen i stor grad la styring for hva presidenten kunne tillate seg og hva han måtte gjøre.

Det klare bruddet med Kissingers imøtekommende politikk overfor Sovjetunionen under møtet i Helsinki, samt talene og samtalene som stadig la et større press på Sovjetunionen, bør sees i sammenheng med meningsmålingene og Fords behov for økt oppslutning. Samtlige av uttalelsene Ford kom med i forbindelse med avreisen til Helsinki, var forsøk på å vise folket at dette ikke var nok et nederlag overfor kommunismen og Sovjetunionen. Hans økende aktivitet i media kan derfor sees som en følge av kritikkbølgen som møtte ham før Helsinki. Dette er naturlig med tanke på hans rolle som president, men med et valg så kort tid frem er det rimelig å anta at dette valget dyttet ham enda litt lenger enn vanlig. Målet med talen til Ford i Helsinki var utvilsomt å skape forståelse for, og forhåpentligvis øke støtten rundt, hans valg om å reise og signere avtalen.

Hvilken rolle valget spilte, kommer klarest frem gjennom "Halloween-massakren" 4. november 1975, hvor Ford gjør store utskiftninger i sin stab. Dette skjedde som en følge av at meningsmålingene fortsatte å synke, selv etter signeringen av Helsinki-

erklæringen.<sup>110</sup> En president som opplevde gode meningsmålinger og en positiv respons på sin utenrikspolitikk, ville neppe skiftet ut nesten hele staben sin så kort tid før et valg.

### **5.3.1 Behovet for en sterk president**

Det kan se ut som om Ford i utgangspunktet ikke så behovet for å innta en aktiv rolle og vise seg som en sterk og handlekraftig president. Kissinger omtaler Ford som en leder som ville høre andres forslag og innspill, og som var åpen for diskusjoner.<sup>111</sup> Etter hvert som tiden gikk forandret dette seg. Det at Ford selv ønsket å bygge et eget image, og vise seg som noe annet enn Nixons etterfølger, kan definitivt sees som en av faktorene som spilte inn på endringen i hans rolle. På den måten kan det hevdes at presidentvalget i stor grad la føringer og fremtving endringene som kom. De ytre faktorene krevde at Ford tok en sterkere posisjon og da det kom til KSSE og Helsinki-erklæringen var det Fords egen tro på konferansen og hans erfaring som ga ham tryggheten til å ta denne posisjonen.

Til tross for at økt handlingsrom ofte er det som blir ansett som nøkkelen til større engasjement og tydeligere handlinger, ser det ut til at det for Ford er det manglende handlingsrommet som øker hans selvstendighet og fører til at han ikke i like stor grad gir avgjørelsene over til andre. Selv om en politisk endring etter Vietnamkrigen kan speile en president som får mer kunnskap, er det ikke før de dårlige meningsmålingene og usikkerheten rundt signeringen av Helsinki-erklæringen at Ford virkelig trer frem i søkelyset for å forsvare sin politikk og vise hva han står for.

---

<sup>110</sup> Gerald R. Ford, *A Time to Heal*, (London: A. Howard & Wyndham Company, 1979), 306.

<sup>111</sup> Henry Kissinger, *Years of Renewal*, (London: Simon & Schuster, 1991), 171.



## 6. Oppsummering

Fra å ha en så stor respekt for Sovjetunionen og de bilaterale avtalene at deler av utenrikspolitikken legges opp for ikke å ødelegge det politiske forholdet, avslutter Ford-administrasjonen KSSE som den aktøren som virkelig står på kravene overfor Sovjet. Gjennom denne oppgaven har det blitt pekt på nettopp hvor skjørt forholdet til Sovjetunionen først så ut til å være, og hvilken innsats som ble lagt ned i å sikre dette. Denne innsatsen gikk delvis på bekostning av KSSE, men samtidig kan det også sees som en videreføring av Nixon-administrasjonens politikk med en nøytral amerikansk delegasjon. Både avslutningen av Vietnamkrigen og den mer passive posisjonen til Storbritannia og Frankrike var faktorer som i aller høyeste grad var med på å fremme en endring i den amerikanske delegasjonen. Til tross for at den er vanskelig å spore, er det flere ting som også peker på at Ford etter hvert tok mer kontroll over sin egen utenrikspolitik og dermed til en viss grad svekket Kissingers rolle.

Utviklingen av den amerikanske delegasjonens politikk overfor Sovjetunionen på KSSE, bygger på en rekke ulike faktorer. Det er umulig å peke på en bestemt hendelse som førte til endringen, og det hele må sees i sammenheng med eksterne og interne endringer. Til tross for at det kan hevdes at dette var amerikansk taktikk (kapittel 4), mener jeg denne oppgaven viser at Ford-administrasjonen manglet denne klare taktikken og at de handlet ut fra mulighetene som åpnet seg underveis. Også Fords personlige endringer i presidentrollen var påvirket av ulike faktorer; en dårlig mediestrategi utløste usikkerhet og skepsis i befolkningen, noe som førte til negative utslag på meningsmålingene. Dette kom på et tidspunkt hvor Ford var trygg nok til å ta den ledende rollen som det krevdes av ham.

### 6.1 Epilog

Signeringen av Helsinki-erklæringen 1. august 1975 var langt fra en avslutning på prosessen. Etter to år med forhandlinger, fikk Sovjetunionen godkjent politisk og geografisk status quo i Øst- og Sentral-Europa. For å få til dette, ble de tvunget til å akseptere retningslinjer for bedring av menneskerettighetene i Sovjet. Dette gjaldt spesielt friere bevegelse av både mennesker og ideer. I utgangspunktet var det kanskje ikke så mye som var oppnådd, men

"like the American Declaration of Independence, the Helsinki Agreements established a standard toward which the signatories might strive and to which they might be held."<sup>112</sup>

På KSSE hadde det blitt vedtatt et oppfølgingsmøte i siste halvdel av 1977 hvor det skulle fokuseres på implementeringen av de ulike punktene de hadde kommet til enighet om. Avslutningsdokumentet var svært annerledes enn hva Sovjetunionen hadde sett for seg da de tok initiativet til en slik samling. Hvilken betydning Helsinki-erklæringen faktisk har hatt for den senere tids utvikling, eksisterer det visse uenigheter om. Det at den har vært med på å påvirke utviklingen som etter hvert førte til Sovjetunionens fall er de fleste enige om, men graden av påvirkning er nærmest umulig å måle.

Kommunismen i Europa kollapset i hovedsak på bakgrunn av den økonomiske ineffektiviteten og folkets avvisning til dets undertrykkende system. Men også på grunn av nasjonalisme og en politisk lengsel. Det mest overraskende med kollapsen, var at det medførte en ikke-voldelig avslutning på den kalde krigen. Dette var definitivt ikke forutbestemt, og bevegelser som ble satt i gang av Helsinki-erklæringen var med på å sikre dette. På mange måter kan erklæringen i ettertid sees som en kraft som fylte opp Europa og skapte en ny atmosfære i Øst-Europa. En atmosfære som førte til at lederne i stadig større grad gikk med på kravene fra befolkningen som var tett knyttet til resultatene fra KSSE.<sup>113</sup> Så, til tross for at Gerald Ford og Henry Kissinger mottok mye negativ omtale for signeringen av Helsinki-erklæringen, er det som Wenger og Mastny skriver: "The Helsinki process created the external conditions for the internal legitimization of democratic reform movements in the Soviet Union and Eastern Europe."<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Warren I. Cohen, "American Foreign Relations: Challenges to American Primacy, 1945 to the Present", i *The New Chambridge History*. red. Warren I. Cohen, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 197.

<sup>113</sup> Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 225.

<sup>114</sup> Andreas Wenger og Vojtech Mastny, "New perspectives on the origins of the CSCE process", i *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-75*, red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist (London: Routledge, 2008), 3.

## **7.0 Primærkilder**

### **National Security Adviser's Files**

#### **Kissinger Reports on USSR, China and Middle East Discussions**

Box 1

July 30 - August 2, 1975 - Ford/Brezhnev Meetings in Helsinki (Conference on Security and Cooperation in Europe)

#### **Kissinger - Scowcroft West Wing Office Files, 1969-77**

Box 35

USSR - Gromyko File (21), 2/16/75

USSR - Gromyko File (22), 2/17/75-2/20/75

USSR - Gromyko File (25), 5/20/75-5/21/75

### **Memoranda of Conversation**

#### **NSC Europe, Canada and Ocean Affairs Staff Files**

Box 44

Briefing memorandum (Department of State)

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1974 NSC

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1974 WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) NSC

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (1) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (2) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (3) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (4) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (5) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (6) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1975 (7) WH



Conference on Security and Cooperation in Europe, 1976 (1) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1976 (2) WH

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1976 (3) WH

Box 45

Conference on Security and Cooperation in Europe, 1976 (5) WH

Box 46

Conference on Security and Cooperation in Europe 1977, NSC

Box 47

Eastern Europe, 1975 NSC

Eastern Europe, 1976 (1) WH

### **Presidential Country Files for Europe and Canada**

Box 1

Europe - General (1)

Box 16

USSR (2)

Box 18

USSR (19)

Box 20

USSR - State Department Telegrams to SECSTATE - EXDIS (7)

### **Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76**

Box 10

July 26 - August 4, 1975 - Europe Briefing Book - CSCE - Copy 1 (1)

July 26 - August 4, 1975 - Europe - Briefing Book - CSCE - Copy 1 (2)

July 26 - August 4, 1975 - Europe Briefing Book - CSCE Bilateral Book - Volume 1 (1)

Box 12

July 26 - August 4, 1975 - Europe Briefing Book - Helsinki - Arms Control Book - Copy 2 - President Ford (3)

Box 14

July 26 - August 4, 1975 - Europe General (16)

## 7.1 Trykte primærkilder

Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act  
Hentet 03.09.14 fra <https://www.osce.org/mc/39501?download=true>

Bennett, M. Todd og Adam M. Howard. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXXV, National Security Policy, 1973-1976*. Washington: United States Government Printing Office, 2014.

(Også tilgjengelig på nett: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v35>)

Geyer, David C. og Edward C. Keefer. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XVI, Soviet Union, August 1974-December 1976*. Washington: United States Government Printing Office, 2012.

(Også tilgjengelig på nett: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v16>)

Kraemer, Peter og Edward C. Keefer. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-15, Part 1, Documents on Eastern Europe, 1973-1976*. Washington: United States Government Printing Office, 2008.

(Også tilgjengelig på nett: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p1>)

Selvage, Douglas E. og Edward C. Keefer. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXXIX, European Security*. Washington: United States Government Printing Office, 2008.

(Også tilgjengelig på nett: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v39>)



## 8. Litteraturliste

### 8.1 Artikler

Cohen, Warren I., "American Foreign Relations: Challenges to American Primacy, 1945 to the Present", i *The New Chambridge History*. Red. Warren I. Cohen. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Fascell, Dante, "Did Human Rights Survive Belgrade?", i *Foreign Policy*, No. 1 (1978), pp. 104-118. Publisert av Washingtonpost.Newsweek Interactive, LLC.  
Internettlink: <http://www.jstor.org/stable/1148148> (Aksessert: 16.09.14)

Flanagan, Stephen J., "The CSCE and the Development of Détente", i *Helsinki, Human Rights, and European Security*. Red. Vojtech Mastny. Durham: Duke University Press, 1986.

Morgan, Michael Cotey, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", i *Orgins of the European Security System: The Helsinki Process revisited, 1965-75*. Red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist. London: Routledge, 2008.

Snyder, Sarah B. (2010). "'Jerry, Don't Go': Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act", i *Journals of American Studies*, Volume 44, No. 1 (februar, 2010) pp 67-81.  
Internettlink: [http://journals.cambridge.org/abstract\\_s0021875809991332](http://journals.cambridge.org/abstract_s0021875809991332)  
(Aksessert: 24.03.2015)

Suri, Jeremi, "Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969-75", i *Orgins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-75*, red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist. London: Routledge, 2008.

Wenger, Andreas og Vojtech Mastny, "New perspectives on the origins of the CSCE process", i *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-75*. Red. Andreas Wenger, Vojtech Mastny og Christian Nuenlist. London: Routledge, 2008.

Friedman, Leon, "Separation of Powers", i *Watergate and the Resignation of Richard Nixon - Impact of a constitutional crisis*. Red. Harry P. Jeffrey og Thomas Maxwell-Long. Washington D.C.: CQ Press, 2004.

## 8.2 Bøker

Ambrose, Stephen E, og Douglas D. Brinkley. *Rise to Globalism - American Foreign Policy Since 1938*. New York: Penguin Books, 2011.

Bell, Carol. *The Diplomacy of Détente: The Kissinger Era*. New York: St. Martin's Press, 1977.

Brinkley, Douglas, *Gerald R. Ford*. New York: Times Books, 2007.

Burr, William (red.). *The Kissinger Transcripts: The Top-Secret Talks With Beijing & Moscow*. New York: The New Press, 1998.

Cannon, James. *Time and Change: Gerald Ford's Appointment with History*,. New York: HarperCollins, 1994.

Crain, Andrew Downer. *The Ford Presidency: A History*. Jefferson: McFarland & Company, Inc., Publishers, 2009.

Dobrynin, Anatolij. *In Confidence: Moscows ambassador to America's six Cold War presidents (1962-1986)*. New York: Times Books, 1995.

Ford, Gerald R. *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald R. Ford*. London: A Howard & Wyndham Company, 1979.

Fry, John. *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment - A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. New York: Oxford University Press, 2005.

Gaddis, John Lewis. *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1989.

Garthoff, Raymond L. *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Goodpaster, Andrew J., Walter J. Stoessel, Jr. og Robert Kennedy, *U.S. Policy Toward the Soviet Union: A Long-Term Western Perspective 1987-2000 - The Atlantic Council's Working Group on U.S.-Soviet Relations*. Lanham: University Press of America, 1988.

Greene, John Robert, *The Presidency of Gerald R. Ford*. Kansas: University Press of Kansas, 1995.

Greenspan, Alan *The Age of Turbulence: Adventures in a New World*. New York: Penguin Press, 2007.

Hanhimäki, Jussi M. *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign policy*. New York: Oxford University Press, 2004.

Hartmann, Robert T. *Palace Politics: An inside Account of the Ford Years*. New York: Mcgraw-Hill, 1980.

Isaacson, Walter. *Kissinger*. New York: Simon & Shuster, 1992.

Jeffrey, Harry P., og Thomas Maxwell-Long (red.). *Watergate and the Resignation of Richard Nixon: Impact of a constitutional crisis*. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

Kissinger, Henry A. *American Foreign Policy*. New York: W-W-Norton & Company, 1969 (tredje utgave, 1977).

Kissinger, Henry A. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

Kissinger, Henry A. *Years of Renewal*. London: Simon & Schuster, 1999.

Maresca, John J. *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*. Durham: Duke University Press, 1985.

Mastny, Vojtech. *Helsinki, Human Rights, and European Security: Analysis and Documentation*. Durham: Duke University Press, 1986.

Morris, Roger. *Uncertain Greatness; Henry Kissinger and American Foreign Policy*. New York: Harper & Row Publishers, 1977.

Nessen, Ron *It sure looks Different from the Inside*. Chicago: Playboy Press, 1978.

Oberdorfer, Don. *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*. Baltimore: The Johnson Hopkins University Press, 1991 (oppdatert versjon 1998).

Schulzinger, Robert D. *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*, .New York: Columbia University Press, 1989.

Snyder, Sarah B. *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Wenger, Andreas, Vojtech Mastny og Chrstian Nuenlist. *Orgins of the European Security System: The Helsinki Process revisited, 1965-75*. London: Routledge, 2008.