

# DANMARK UNDER DEN KOLDE KRIG

DEN SIKKERHEDSPOLITISKE SITUATION 1945-1991

## Hovedpunkter

[Frigivet 30. juni, 10.00]

*Udredningen er blevet til på grundlag af kommissorier fra regeringerne Nyrup Rasmussen og Fogh Rasmussen. Ifølge det udvidede kommissorium af 23. august 2002 skal udredningen ikke blot belyse den sikkerhedspolitiske strategi og den militære trussel fra Sovjetunionen og de øvrige Warszawapagtlande mod Danmark og Vesteuropa, men også omfatte en gennemgang af den officielle danske sikkerhedspolitik og den danske sikkerhedspolitiske debat med særlig vægt på perioden hen imod den kolde krigs afslutning. Warszawapagtlandenes forsøg på at opnå direkte eller indirekte indflydelse på formuleringen af Danmarks sikkerhedspolitik, herunder gennem danske partier og organisationer, fremhæves i kommissoriet som værende af særlig interesse. Det samlede kommissorium er gengivet i kapitel 1.*

### I. Generelt om dansk sikkerhedspolitik under den kolde krig

1. Danmark var i hele perioden 1949-1991 fast forankret i NATO. For dansk sikkerhedspolitik i almindelighed og forholdet til Øst i særdeleshed spillede alliancemedlemskabet den altoverskyggende rolle. NATO-medlemskabets betydning for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik kan vanskeligt overvurderes. Forpligtelserne over for NATO vejede væsentligt tungere end de forbehold, Danmark havde – primært beslutningen om ikke at have atomvåben på dansk jord i fredstid. Samlet set var Danmark ikke en forbeholden allieret, men blev både politisk og militært integreret mere og mere i NATO og langt overvejende af sine partnere opfattet som et loyalt alliancemedlem. Både reelt – og i den informerede omverdens opfattelse – vejede den danske forpligtelsesstrategi over for NATO sammenlagt meget tungere end de begrænsninger på den militære integration, som også indgik i dansk sikkerhedspolitik. Fra sovjetisk side sås Danmark i det store billede som et land, hvis sikkerhedspolitiske *grundorientering* ikke realistisk set stod til at ændre, men samtidig mødes også en østlig opfattelse af, at Danmark var et af de 'svage led i kæden'.

2. Østlige forsøg på *påvirkning* var ikke bestemmende for dansk sikkerhedspolitik, men *forholdet* til Øst var – som det var tilfældet hos selv de største NATO-allierede – genstand for stadig overvejelse, herunder om balancerne mellem afskrækkelse og ikke-provokation. Alliancemedlemskabet var hovedforudsætningen for, at man fra dansk side kunne undgå eftergivenhed eller affindelsespolitik over for Øst, og Danmark ”tilpassede” sig da heller ikke på noget tidspunkt Sovjetunionen. Den fasthed, hvormed danske *regeringer* imødegik østlige pressionsforsøg, blev flere gange bemærket i indberetninger fra NATO-landenes repræsentationer i København. Samtidig er det et tilbagevendende tema i de vestlige diplomatiske indberetninger fra København, at en del af den danske *opinion* var neutralistisk orienteret.

## II. Den østlige påvirknings- og efterretningsindsats

3. Den østlige påvirknings- og efterretningsindsats i Danmark var omfattende, men førte kun til meget begrænsede resultater. I sammenlagt 11 kapitler gennemgås *østlandenes propaganda og påvirkningskampagner* mod Danmark. Tre aspekter af dette emne bliver behandlet – i stort omfang på grundlag af nyt eller oversat kildemateriale. Det er for det første propagandaens åbne, allerede kendte side. For det andet er det østlandenes apparater og planer for dette arbejde – herunder deres kontakter til danske partier og bevægelser. For det tredje er det de danske myndigheders – især efterretningstjenesternes – og den danske offentligheds reaktioner på påvirkningsindsatsen. Offentlighedens reaktioner kan især udledes af de i alt 20 kapitler om den sikkerhedspolitiske debat i Danmark. Ved at sammenholde disse tre sider af emnet giver udredningen et mere facetteret billede af den østlige påvirkningsindsats, end man hidtil har haft.

4. Konklusionen er, at den østlige påvirkningsindsats havde meget beskedne effekt på danskernes almindelige billede af de østlige politiske systemer, samfund og udenrigspolitik. Derimod kan indsatsen næppe frakendes en vis effekt på indholdet af dagsordenen for specielt den sikkerhedspolitiske debat i Danmark. I overvejende grad var denne debats temaer og dynamik dog bestemt af bredere internationale tendenser og af udviklinger og idéstrømninger internt i de vestlige samfund.

En ganske udbredt holdning i den danske opinion – især i anden halvdel af den kolde krig – var, at konflikten mellem Øst og Vest primært udgjorde en systemtrussel (”*våbnene* og politikken bag dem er farlige i sig selv”) og først sekundært en aktørtrussel (”*russerne* er farlige”). Denne holdning var ikke bestemt af sympati for de østlige systemer, men fokuserede i overvejende grad på de politiske og militære farer, som man ifølge denne opfattelse anså for at udgå fra især den militære del af systemkonflikten – fra de militære strategiers og våbenkapløbets egendynamik.

5. En særlig plads i udredningen indtager gennemgangen af DKP’s kontakter med østlandene og partiets virksomhed i Danmark. Dette suppleres af ca. 20 siders referater af Aksel Larsens samtaler med repræsentanter for vestlige allierede myndigheder i årene 1958-64. I disse samtaler kommer Aksel Larsen flere gange ind på sin opfattelse af DKP’s rolle i Danmark.

6. I tilsammen ni kapitler beskrives *den civile og militære side af den østlige efterretningsindsats* mod Danmark. Der tegnes her et billede af en omfattende og systematisk indhentning af efterretninger fra Danmark. Især var efterretningsofficererne på de sov-

jetiske og polske repræsentationer meget aktive gennem hele perioden – på det militære område specielt gennem terrænrekognoscering. Østtyskerne arbejdede i højere grad med agenter, de såkaldte illegale. Blandt agenterne for den østtyske efterretningstjeneste var også danske statsborgere – ifølge Stasis udlandsafdeling HVA's egne opgørelser i alt ca. 26 i perioden fra 1972 til 1988. Trods den betydelige aktivitet på efterretningsområdet er der – i modsætning til f.eks. Forbundsrepublikken – ikke identificeret 'topspioner' her i landet. Der er heller ikke påvist væsentlig infiltration af forsvaret eller administrationen i Danmark ud over de fåtallige allerede kendte sager (f.eks. Blechberg og Lenz).

7. Grundlaget er et stort, nyt kildemateriale fra de to danske efterretningstjenesters arkiver og – og ligeledes som noget helt nyt – fra de polske, østtyske og sovjetiske efterretningstjenesters arkiver. Blandt de mange nye kildefund kan fremhæves: a) et meget stort polsk og østtysk materiale, som viser alle faser af den militære efterretningsindsats – fra planlægning over udførelse til det færdige resultat i form af f.eks. detaljerede beskrivelser af havne og landsætningssteder; b) et flere tusinde sider stort materiale om den polske efterretningstjenestes mangeårige penetrering af den danske ambassade i Warszawa med dokumentaffotografering og telefonaflytning (som man dog fra dansk side i et vist omfang enten var bekendt med eller regnede med og havde truffet forholdsregler imod); c) et flere hundrede sider stort materiale, som i ord og billeder beskriver den polske efterretningstjenestes døde postkasser og kontaktsteder over hele Danmark – samt i enkelte tilfælde nedgravede depoter; d) ca. 300 dokumenter fra PET's arkiv, som anvendes i udredningen. Blandt dem er PET's Stasi-sag, som giver et billede af danske Stasi-agenters aktiviteter – hvorunder den kendte Lenz-sag hører.

8. Det er første gang de danske efterretningstjenesters vurderinger er blevet inddraget i en så bred sammenhæng. Udredningen leverer på dette område en materialesamling for videre debat og forskning. Der er gjort nogle spadestik i et stort nyt materiale – primært med henblik på at belyse karakteren af den østlige politiske og militære trussel. Det fremlagte materiale kaster – ud over sine faktuelle oplysninger om den østlige trussel – lys over den ideologi og omverdensforståelse, som var bærende for de danske efterretningstjenesters arbejde.

### III. Den militære trussel mod Danmark

9. I 14 kapitler gennemgås den østlige militære trussel mod Danmark. Ud fra det foreliggende materiale har det ikke kunnet påvises, at Sovjetunionen og Warszawapagten havde intentioner om at indlede et uprovokeret angreb på Vesten, og det vurderes heller ikke som sandsynligt. Tværtimod havde man generelt en ganske forsigtig politik over for Vesten. Uagtet nok så mange planer og krigsspil gik tænkningen i Warszawapagten ud på at reagere på et muligt vestligt angreb – og herefter hurtigst muligt at erobre initiativet i offensive operationer. Hvad angår østlig brug af *atomvåben*, blev der endnu i 1960'erne tænkt i store våben mod danske mål. Senest fra begyndelsen af 1970'erne ændrede billedet sig, og nu var forudsætningen for østlig brug, at NATO-styrkerne først havde anvendt a-våben eller havde truffet beslutning herom.

10. I den østlige militære planlægning møder man allerede fra 1950 en erobring af Danmark i polske militære øvelser, dvs. på et tidspunkt, hvor man næppe havde kapaci-

tet til at gennemføre en sådan operation. Polske øvelser i perioden frem til 1955 byggede på en forudsætning om stort anlagte vestlige (især britiske og amerikanske) operationer mod Polen udgående fra danske og især svenske havne og flyvepladser. Fra ca. 1961 antog Sovjetunionen en klart offensiv militær strategi mod Vesteuropa, hvor Danmark skulle erobres på 14 dage, og de østlige flåder trængte gennem de danske farvande ud i Nordsøen. Hovedopgaven ved Danmarks erobring tilfaldt – i et vist omfang efter eget ønske – Polen. Denne opgavefordeling blev efter alt at dømme opretholdt til 1987, hvor Warszawapagten antog en defensiv forsvarsdoktrin.

11. Warszawapagten stod formentlig stærkest rent militært omkring 1975, men allerede fra 1976 gav de østlige militære efterretningstjenester på Warszawapagtens topmøder udtryk for stor uro over den indledte modernisering af Vestens forsvar, og fra dette tidspunkt fremlagde de østlige tjenester et i østlig optik stadig mørkere billede af Vestens kapabilitet og intentioner. Fra 1981 indtog forestillingen om et amerikansk kernevåbenangreb en fremtrædende plads i sovjetledelsens bevidsthed. Det førte sammen med skærpelsen af den amerikanske psykologiske krigsførelse til, at den sovjetiske ledelse fra 1981 iværksatte stadigt mere omfattende beredskabsforanstaltninger, specielt i forbindelse med de vestlige militærøvelser. Under indtryk af den gradvise ændring af styrkeforholdet til Vestens fordel, der bl.a. kom til udtryk i øgede vestlige flåde- og flyaktiviteter i Østersøen, ændrede den sovjetiske generalstab i den første halvdel af 1980'erne den offensive østlige militære strategi i retning af større betoning af østlig forsvarskamp. Dette gjaldt også på det sømilitære område, hvor østtyskerne allerede i 1980 opgav at gennemføre en landsætningsoperation i Danmark.

De militære afsnit bygger bl.a. på flere tusinde siders rapporter og trusselsvurderinger i FE's arkiv, samt på et stort Warszawapagt materiale fra især polske og (øst)tyske militærarkiver.

#### IV. Udviklingen af vestlige strategier

12. Den vestlige sikkerhedsstrategi ændrede sig gennem den kolde krig. USA's dominerende strategi – selvsagt også NATO's – var *inddæmningspolitikken* (containment). I slutningen af 1960'erne og i det meste af 1970'erne blev denne suppleret med *afspændings- og samarbejdspolitikken* (fortrinsvis Helsinki-processen og den vesttyske Ostpolitik; begge primært europæisk initierede). Med inspiration i Harmel-formlens balance mellem forsvar og afspænding blev NATO's strategi herefter, især af Forbundsrepublikken, defineret som en *ligevægts- og samarbejdsstrategi*.

13. Billedet ændrede sig imidlertid i slutningen af 1970'erne under præsident Carter, men især under præsident Reagan (1981-89). USA antog under Reagan-administrationen en ny, overordnet sikkerhedsstrategi (*sejrsstrategien*), der blev udviklet parallelt med NATO-strategien. Målet for USA var at tvinge Sovjetunionen i knæ politisk, økonomisk, militært. Midlerne var både åbne (retorik, oprustning, SDI, offensiv flådepolitik) og hemmelige (psykologisk krigsførelse og hemmelige operationer). De hemmelige operationer er først blevet kendt – i et vist omfang – i de senere år.

14. Den nye amerikanske sejrstrategi skabte øget spænding i forhold til Sovjetunionen – og også betydelig usikkerhed i Europa, hvor man ikke havde fuldt indblik i den amerikanske strategiudvikling. Det var baggrunden for den udbredte vrede og frustration i

forhold til USA, der opstod på europæisk hold i begyndelsen af 80'erne. Sovjetunionen reagerede derimod forsigtigt på den amerikanske sejrstrategi, nærmest med en 'vent-og-se'-politik; man havde heller ikke økonomisk mulighed for at følge med den amerikanske oprustning.

15. Fra 1970'ernes anden halvdel tolkede østlandene Vestens militære modernisering som en voksende militær trussel og blev tvunget til gradvis at revidere den offensive strategi. Dette arbejde blev påbegyndt længe før Gorbatjov kom til magten. Under indtryk af en stærkt følt forøget trussel om et amerikansk kernevåbenangreb indledte den sovjetiske ledelse i 1981 den omfattende efterretningsoperation "Rjan", der løb 1980'erne ud. Operationen, der var kædet til den nukleare strategi, skulle give ledelsen sikre informationer, hvis og om et vestligt kernevåbenangreb var forestående.

16. Det høje alarmniveau i det sovjetiske kernevåbenberedskab i 1983 under NATO-øvelsen "Able Archer" gjorde det klart for Reagan, at den amerikanske sejrstrategi indeholdt betydelige risici for atomkrig mellem USA og Sovjetunionen. Derefter blev der i nogle henseender anlagt en mere forsonlig linje fra amerikansk side – og der blev indledt et samarbejde med den nye sovjetiske ledelse under Gorbatjov, ligesom der blev iværksat våbenkontrolforhandlinger (1985).

## V. Sikkerhedspolitiske udviklinger i 1980'erne

17. Reagan-administrationens konfrontationslinje fremkaldte en bred europæisk skepsis. Denne skepsis omfattede folk som Hans-Dietrich Genscher fra FDP og Lord Carrington, tidligere britisk udenrigsminister fra de konservative og kommende generalsekretær for NATO, men satte sig især igennem i de nordeuropæiske socialdemokratier (Scandilux-samarbejdet), der alle kom i opposition i begyndelsen af 1980'erne. Den nævnte skepsis kom især frem i forhold til forhandlingerne omkring INF-dobbeltbeslutningen i 1982-83. Ud fra forløbet af INF-forhandlingerne og det politiske begivenhedsforløb, de indgik i, så de europæiske socialdemokrater dem som udtryk for en ny linje i forholdet til Sovjetunionen og dermed et brud på NATO's hidtidige linje. Det danske Socialdemokratis politik blev her formuleret under indtryk af diskussionen i Scandilux-samarbejdet. Men der var på grund af det alternative sikkerhedspolitiske flertal i folketinget bedre mulighed for at gøre politikken parlamentarisk gældende i Danmark end i de øvrige lande.

18. Socialdemokratiets politik i forhold til dobbeltbeslutningen anfægtede ikke partiets opbakning bag NATO-medlemskabet. Men den var udtryk for, at partiet sikkerhedspolitisk var *rykket til venstre* – for at holde sammen internt – i lyset af et begyndende generationsskifte (1971- og 1973-valgene), erfaringerne fra Vietnam-krigen, europæisk Reagan-skepsis – og tro på, at denne politikjustering kunne være med til at tilbageerobre regeringsmagten i Danmark.

19. Hvor INF-politikken – og i et vist omfang politikken vedr. atomvåbenfri zone – havde grundlag i fælles Scandilux-politik, var den konkrete håndtering og høje politiske prioritering af den atomvåbenfri zone og – til sidst – anløbssagen i 1988 fortrinsvis en *dansk* socialdemokratisk sikkerhedspolitisk drejning. Her var de andre Scandilux-socialdemokratier ikke rigtig med – og især anløbssagen udviklede sig til en i ganske

særlig grad indenrigspolitisk konflikt. I ingen tilfælde var politikken imidlertid udtryk for eftergivenhed over for Sovjetunionen og østlandene.

20. Den *socialdemokratiske* venstredrejning i sikkerhedspolitikken genspejledes ikke markant i *forsvarspolitikken*. Her stod forsvarsforligspartierne sammen om en fortsat effektivisering og infrastrukturudbygning, der gjorde det danske forsvar til en stadig mere værdifuld alliancepartner (inden for de midler, der var stillet til rådighed). Der var slået skår i den sikkerhedspolitiske konsensus, men den var ikke brudt. Den sikkerhedspolitiske grundorientering var uændret.

21. Den *borgerlige regering* valgte i de kritiske år (1982-1985) sikkerhedspolitisk at gå et stykke ad vejen med USA i den vestlige skærpelse af tone og handlinger over for Sovjetunionen. Regeringen valgte samtidig også at leve med fodnoterne, fordi den besluttede at give den økonomiske politik og samarbejdet med de radikale herom primat. Der var forskellige opfattelser i regeringen vedrørende den politiske taktik: Jo mere problematisk man udadtil gjorde fodnotepolitikken, jo mere problematisk blev det selv sagt også, at regeringen ikke tog den parlamentariske konsekvens. Uden for mediernes søgelys søgte udenrigsministeren samtidig at gøre flertallets (og regeringens egne) synspunkter vedr. især SDI og 'mellemløsning' i INF-sagen gældende over for USA og at få dæmpet den amerikanske 'sejrsstrategi'.

## VI. Fodnotepolitikens konsekvenser

Udredningens konklusioner vedrørende to af de afgørende spørgsmål i den danske sikkerhedspolitiske debat om den kolde krigs sidste tiår kan sammenfattes som følger:

### 22. *Fodnote-politikens betydning?*

a) Det fik ingen påviselig betydning for den *internationale udvikling*, at Danmark satte INF- og SDI-fodnoter (og det er derfor på sin vis forståeligt, at Schlüter-regeringen ikke gjorde det til kabinetsspørgsmål). Dertil havde Danmark ganske enkelt ikke indflydelse nok i NATO.

b) I NATO og det internationale sikkerhedspolitiske miljø blev *Danmarks generelle udenrigspolitiske indflydelse og renommé* i nogen grad negativt påvirket af dagsordenspolitikken og fodnoterne, men uden at der har kunnet påvises afledte konsekvenser heraf for *dansk sikkerhed*. Denne vurdering er behæftet med usikkerhed og er foretaget på grundlag af de divergerende iagttagelser og udtalelser, der har været til rådighed. Uden for NATO og det internationale sikkerhedspolitiske miljø var fodnotepolitikens virkning formentlig begrænset.

## VII. Hvorfor tabte Sovjetunionen den kolde krig?

23. Der er en hovedforklaring og to hjælpeforklaringer. Disse tre forklaringer indgår i et samlet årsagskompleks. *Hovedforklaringen* er mange års stagnation i den sovjetiske økonomi og den dybe samfundsmæssige krise, der efterhånden blev til reel nedgang.

De to *hjelpeforklaringer* er henholdsvis vestlig idépolitik og vestlig styrkepolitik. Det afgørende ved den vestlige idépolitik – som den kom til udtryk i bl.a. CSCE og den tyske Ostpolitik – var dens dobbelte virkning: den var både imødekommende og undergravende i forhold til Øst. Hvad angår den vestlige styrkepolitik, var virkningen af

dens mangeartede komponenter at underminere den sovjetiske elites tro på sovjet-systemets evne til at klare sig i den nye (informations)teknologiske revolution og dermed i en traditionel styrkepolitisk konkurrence med Vesten. Men samtidig er det klart, at forløbet gennem den kolde krigs sidste tiår set i bakspejlet var præget af en ikke ufarlig vestlig politik.

## Nøgle til hovedpunkter

Hvilke kapitler fortæller mest om pressemeddelelsens punkter?

Emne	Presse- meddelelsens punkt-nummer	Udredning: kapitel 1-90 samt bilag
<b>I. Generelt om dansk sikkerhedspolitik under den kolde krig</b>	1-2	
Danmarks forankring i NATO	1	<b>Bd. 1:</b> 3; <b>Bd. 4:</b> 86-87 og 89-90
Østlig påvirkning vs. forholdet til Øst	2	<b>Bd. 1:</b> 3 og 11-14 og 25-27 <b>Bd. 2:</b> 36-41 og 56-58 <b>Bd. 3:</b> 69-72 og 82-84
<b>II. Den østlige påvirknings- og efterretningsindsats</b>	3-8	
Østlandenes propaganda og påvirkningskampagner	3	<b>Bd. 1:</b> 15-17; <b>Bd. 2:</b> 42-44 <b>Bd. 3:</b> 73-74
Effekten af den østlige påvirkningsindsats	4	Billedet af de østlige systemer: <b>Bd. 1:</b> 18; <b>Bd. 2:</b> 45 <b>Bd. 3:</b> 75 Dagsorden for den sikkerhedspolitiske debat: <b>Bd. 1:</b> 6-10; <b>Bd. 2:</b> 29-35; <b>Bd. 3:</b> 61-68
DKP	5	<b>Bd. 1:</b> 21; <b>Bd. 2:</b> 43 <b>Bd. 4:</b> bilag 5 (Aksel Larsen)

Østlig civil og militær efterretningstjeneste	6-8	<b>Bd. 1:</b> 19-21; <b>Bd. 2:</b> 46-49; <b>Bd. 3:</b> 76; 81
<b>III. Den militære trussel mod Danmark</b>	9-11	<b>Bd. 1:</b> 22-24; <b>Bd. 2:</b> 50-55; <b>Bd. 3:</b> 77-81 <b>Bd. 4:</b> 88
<b>IV. Udviklingen af vestlige strategier</b>	12-16	
Dominerende strategi: inddæmning (containment)	12	<b>Bd. 1:</b> 5; <b>Bd. 2:</b> 28; <b>Bd. 3:</b> 59 <b>Bd. 4:</b> 89
Fra slutningen af 1970'erne: nye spændinger og amerikansk sejrstrategi	13-15	<b>Bd. 3:</b> 59 og 78; <b>Bd. 4:</b> 89
Østlandenes reaktion	15-16	<b>Bd. 4:</b> 79
<b>V. Sikkerhedspolitiske udviklinger i 1980'erne</b>	17-21	
Europæisk skepsis over for Reagan-administrationen	17	<b>Bd. 3:</b> 61-68; <b>Bd. 4:</b> 89
Socialdemokratiet og firkløverregeringen	18-21	<b>Bd. 3:</b> 69-72; <b>Bd. 4:</b> 90
<b>VI. Fodnotepolitikens konsekvenser</b>	22	
Betydning: for Øst-Vest udviklingen og for Danmarks indflydelse og renommé	22	<b>Bd. 3:</b> 82-84; <b>Bd. 4:</b> 90
<b>VII. Hvorfor tabte Sovjetunionen den kolde krig?</b>	23	Årsagskompleks: <b>Bd. 3:</b> 60; <b>Bd. 4:</b> 89-90

