

## 3 · Perspektiver på den kolde krig

### Indledning: analytiske synsvinkler

Formålet med dette kapitel er at præsentere nogle redskaber til at skabe et overblik over, forstå og forklare den kolde krig. Hvordan kan konflikterne mellem Øst og Vest gennem ca. 40 år forstås? Hvilke opfattelser og holdninger lå bag den interne vestlige strid om forholdet til Sovjetunionen og dets allierede i Warszawapagten? Hvorfor blev der anlagt så forskellige perspektiver i vurderingen af sikkerhed, nedrustning, forsvar, afspænding, afskrækelse, forskellene mellem samfundssystemer i Øst og Vest, overholdelse af menneskerettigheder osv.? Hvorfor og hvordan tillagde NATO og medlemslandene disse elementer skiftende vægt, og hvilke udenrigspolitiske strategier blev der anlagt som følge heraf – af NATO, af de store allierede og af Danmark? Hvad karakteriserede de grundlæggende trusselsopfattelser? Hvem og/eller hvad truede Danmark, og hvilke muligheder havde Danmark for at imødegå truslen?<sup>1</sup> I besvarelsen af disse spørgsmål er der naturligvis en overlapning med gennemgangen af de historiografiske skoler og den hidtidige forskning i den kolde krig i det foregående kapitel, men her er formålet direkte at udvikle nogle frugtbare analytiske synsvinkler.

De forskellige perspektiver på den kolde krig kredser omkring betydningen af især to spørgsmål: (1) forskellene mellem de politiske systemer i Øst og Vest; (2) staternes sikkerhedspolitiske adfærd i forhold til hinanden. Kapitlet vil gribe disse spørgsmål an ved først at fremlægge og diskutere to forskellige analytiske synsvinkler på (betragtningmåder eller tilgange til) den kolde krig, betegnet „systemkonflikt“ og „sikkerhedsdilemma“. Derefter kombineres synsvinklerne om systemkonflikt og sikkerhedsdilemma ved at udskille og karakterisere vigtige aspekter af den kolde krig i Europa og vestlige strategier (overordnet politik eller grand strategy). Systemkonflikt og sikkerhedsdilemma kan endvidere anses for de to vigtigste variable ved fastlæggelse af parternes overordnede politik, deres *grand strategy*. Denne sidstnævnte anvendelse af begreberne er anskueliggjort i kapitel 89, hvor et antal grand strategies er indsat i en graf.

Inden for denne overordnede forståelsesramme, hvor Danmark som NATO-medlem var placeret i en markant asymmetrisk bipolar situation, skitseres til sidst en adaptionsteoretisk analyseramme, som kan anvendes til bestemmelse af Danmarks sikkerhedspolitiske grundorientering under den kolde krig med dens særlige sammenfletning af systemkonflikt og sikkerheds-

<sup>1</sup> Kapitel 4 rummer en specifik gennemgang af trusselsbegrebet.

dilemma samt til analyse og vurdering af de strategier, som Danmark anlagde i forhold til alliancen og modstanderen.

Den centrale forskel mellem de to førstnævnte synsvinkler er, at mens „systemkonflikt“ i forsøget på at forklare og forstå den kolde krig tager udgangspunkt i vigtige forskelle mellem de politiske systemer i Vest og Øst, tager „sikkerhedsdilemma“ udgangspunkt i nogle centrale træk ved international politik. Dvs. at hvor førstnævnte lægger vægten på faktorer, der udspringer af staters specifikke (interne) egenskaber, lægger sidstnævnte vægten på internationale (eksterne) faktorer, der skubber staterne i retning af en bestemt adfærd.<sup>2</sup> Normativt anskuet indebærer de to tilgange vidt forskellige visioner om, hvornår den kolde krig er slut: mens førstnævnte kan operere med en vision om „eget system sejrer“, kan sidstnævnte baseres på nogle vidtgående visioner om defensivt forsvar og fælles sikkerhed. Alt i alt er de to tilgange først og fremmest nyttige ved, at de opfanger vigtige – men naturligvis ikke alle – sider af den kolde krig.

*Tabel 3.1* giver en oversigt over de to synsvinkler, som er koncentreret om fire temaer, der er centrale for forståelsen af den kolde krig.

*Tabel 3.1. Den kolde krig: to synsvinkler*

<i>Centrale temaer</i>	<i>Systemkonflikt</i>	<i>Sikkerhedsdilemma</i>
Udgangspunkt	Ulige og uforenelige politiske systemer	Det internationale system uden fælles legitim styring
Dynamik	Strukturelle og idépolitiske konflikter	Oprustningsspiraler, gensidig frygt og fejltolkninger
Trussel	Krig og politisk pression	Krig
Visioner	Eget system sejrer	Fælles sikkerhed

## Systemkonflikt

To sider af systemkonflikten gennemgås: forskellen mellem de politiske systemer i Øst og Vest og betydningen af den officielle sovjetiske ideologi: marxismen-leninismen.

<sup>2</sup> Jf. den klassiske gennemgang af disse analysemåder: Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War. A Theoretical Analysis*, 1959.

### *Demokratier og diktaturer*

En gennemgang af de politiske systemer på de to sider af jerntæppet under den kolde krig må fokusere på forskelle mellem demokratier og ikke-demokratier. Den nøjagtige definition af demokrati er en del af den legitime politiske strid i et demokrati. Bl.a. er der forskellige opfattelser af, hvor snæver hhv. bred en demokratidefinition, der bør opereres med. Men det betyder naturligvis ikke, at man ikke kan analysere og diskutere, hvorvidt et politisk system i et bestemt land opfylder forskellige kriterier for at kunne betegnes som et demokrati og de videre konsekvenser heraf, uden at denne diskussion bliver politisk i den forstand, at en påstands holdbarhed alene er et spørgsmål om værdier og subjektive holdninger – og alle konklusioner derfor *lige gyldige*. I dette afsnit vil de politiske systemer blive karakteriseret ved i hvor høj grad, de opfylder tre kriterier for demokrati: konkurrence, deltagelse og frihedsrettigheder.<sup>3</sup> For at et land kan kaldes demokratisk må der være:

- Meningsfuld, omfattende og ikke-voldelig *konkurrence* mellem borgere og organiserede grupper for at nå regeringspositioner.
- Omfattende *deltagelse* i udvælgelsen af politiske ledere og retningslinjer, i hvert fald gennem regelmæssige og frie valg, hvor ingen større samfundsgruppe er udelukket.
- *Politiske frihedsrettigheder* som ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og frihed til at organisere sig, bl.a. for at sikre politisk konkurrence og deltagelse.

Politiske systemer, som overhovedet ikke opfylder nogen af disse kriterier, betegnes som totalitære eller diktaturer. Defineret på denne måde er demokrati og diktatur at opfatte som idealtyper, dvs. den empiriske virkeligheds politiske systemer kan karakteriseres som mere eller mindre renlivede udgaver af de to typer.<sup>4</sup> Som en udbredt mellemting betegnes et system, hvor der f.eks. findes et vist civilsamfund med nogenlunde selvstændige organisationer, og hvor enkelte frihedsrettigheder er delvist realiserede – typisk i form af en begrænset ytringsfrihed, der tillader indirekte og forsigtig kritik af de politiske ledere – som autoritært.

Anvendelsen af disse kriterier i bedømmelsen af politiske systemer under den kolde krig medfører en række metodiske problemer som operationalisering og samvejning af de tre kriterier, men disse er ikke af afgørende betydning i denne sammenhæng. Når vi ved 'vestlige' lande forstår de europæiske og de nordamerikanske medlemmer af NATO, mens vi ved 'østlige' forstår

<sup>3</sup> Georg Sørensen, *Democracy and Democratization*, 1993, s. 9-24. Se også Lauri Karvonen, *Demokratisering*, 1997, s. 11-26.

<sup>4</sup> Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Johannes Winckelmann (ed.), 1968, s. 190ff.; Hans Henrik Bruun, *Science, Values and Politics in Max Weber's Methodology*, 1972, s. 201-239.

medlemmerne af Warszawapagten indtil 1989, er resultatet under alle omstændigheder nogenlunde entydigt: vestlige lande – med tre undtagelser<sup>5</sup> – opfylder kriterierne for at blive betegnet demokratier, mens ingen af de østlige gør det. Udvides den vestlige side til også at omfatte en række alliancefrie lande i Europa (Irland, Schweiz, Sverige, Østrig) bliver sammenfaldet mellem vestlige lande og demokratier endnu klarere.<sup>6</sup> Med de nævnte undtagelser er konklusionen derfor ret klar: i den kolde krig var demokratier på den ene side og diktaturer på den anden side. Blandt de østeuropæiske lande var der i et par tilfælde en begyndende udvikling bort fra det totalitære hen mod en form for autoritært system. Det gjaldt i Tjekkoslaviet i 1968, hvor der var til løb til virkeliggørelse af politiske frihedsrettigheder, men efter Warszawapagtlandenes invasion i august samme år varede det godt 21 år, før demokratiseringen igen tog fart. Desuden så man i Polen i perioder under den kolde krig begyndelsen til dannelsen af et civilsamfund, jf. Solidaritet 1980-81 og den katolske kirkes begrænsede selvstændighed. Men dette var undtagelser i et generelt billede af totalitære systemer.

Det centrale er, at Sovjetunionen i mere end to generationer var et diktatur med ideologisk ensretning, ekstreme politistatsmetoder, kontrol med økonomi, åndsliv og videnskab, hermetisk lukkede grænser og ekstrem hemmeligholdelse af politiske, militære og økonomiske data. Sovjetstaten var i ekstrem grad voldelig mod egen befolkning. Specielt under Stalin foregik der en indespærring og masseudryddelse af millioner af mennesker i et vidtstrakt system af koncentrationslejre. Fra slutningen af 1940erne karakteriserede mange af disse træk også de østeuropæiske lande. Efter Stalins død i 1953 opførte den mest ekstreme udøvelse af masseterror. Men kun i undtagelsestilfælde førte Khrusjtjovs opgør med Stalin i den hemmelige tale til SUKP's 20. partikongres i 1956 (se kapitel 5) til andet og mere end begrænsede og strengt kontrollerede opgør med de kommunistiske systemers forbrydelser mod millioner af egne borgere.<sup>7</sup>

Samtidig med, at demokratier var på den ene side og diktaturer på den anden side i den kolde krig, allierede vestlige demokratier sig ofte med anti-kommunistiske diktatorer, især i den tredje verden. USA og i et vist omfang også Frankrig og England og andre europæiske lande gav forskellige former for militær og økonomisk støtte til diktatorer, når disse vendte sig mod eller

<sup>5</sup> Undtagelserne er: Grækenland 1967-74 (oberstregimet), Portugal før 1974, og Tyrkiet, hvor der har været flere militærkup, og det kurdiske mindretals frihedsrettigheder og deltagelse i den politiske proces ikke opfylder kravene til et demokrati. Det er også tvivlsomt, om den udbredte anvendelse af tortur i Tyrkiet opfylder den førstnævnte betingelse.

<sup>6</sup> For fuldstændighedens skyld: inddrages Spanien (før 1976-77) i gruppen, bliver konklusionen mindre klar.

<sup>7</sup> Anne Applebaum, *Gulag*, 2004; Stéphane Courtois, m.fl., *Kommunismens Sorte Bog. Forbrydelser, terror, undertrykkelse*, 2003; Bent Jensen, *Gulag og Glæmsel. Ruslands tragedie og Vestens hukommelsestab i det 20. århundrede*, 2002; Alexander N. Yakovlev, *A Century of Violence in Soviet Russia*, 2002.

kunne være en hjælp i kampen mod kommunismen. I bestræbelser på at begrænse sovjetisk indflydelse i den tredje verden, eller hvad man opfattede som sovjetisk indflydelse, anvendte demokratier også militære interventioner, krig, kup, mord og mordforsøg.<sup>8</sup> Når det var muligt blev sådanne handlinger holdt hemmelige, men var det umuligt, blev de retfærdiggjort som et nødvendigt led i kampen mod det totalitære Sovjetunionen. Ellers blev sådanne handlinger afvist og fordømt som karakteristiske for netop den totalitære modstander. Som et minimum rejser disse midler nogle spørgsmål om, hvor langt demokratierne under den kolde krig burde og kunne gå i konflikten med det totalitære Sovjetunionen. Hvornår blev det, der kunne forekomme hensigtsmæssigt som led i demokratiernes selvforsvar, til en moralsk glidebane, som kompromitterede centrale demokratiske principper og værdier? Er svaret, at det er hyklerisk, når demokratier samarbejder med diktaturer for at bekæmpe andre diktaturer, kan man spørge, om de vestlige demokratier da skulle have afvist at samarbejde med Sovjetunionen under Stalin for at bekæmpe nazi-Tyskland?

Det centrale i dette er, at når politiske systemer defineres ved deres interne karakteristika, og det konkluderes, at den kolde krig i vid udstrækning udspandt sig som en konflikt mellem demokratier og diktaturer, er der ikke hermed givet en altomfattende vurdering af demokratiernes udenrigspolitik i løbet af de ca. 40 år, den kolde krig varede. Under alle omstændigheder er der en række empiriske og politisk-moralske spørgsmål, som ligger uden for rammerne af denne udredning.

### *Marxismen-leninismen som officiel ideologi*

I Sovjetunionen og andre kommunistiske lande var de totalitære politiske systemer kombineret med en officiel ideologi: marxismen-leninismen. Den følgende gennemgang fokuserer alene på den officielle ideologi i Sovjetunionen.

Ifølge sovjetiske udlægninger under den kolde krig var *marxismen-leninismen* som det ideologiske grundlag for Sovjetunionen både et erkendelsesmæssigt redskab til at forstå den sociale og politiske udvikling i verden og et sæt retningslinjer for politisk handlen. Marxismen-leninismen, som den blev udlagt efter Stalins død, kan groft sammenfattes i tre punkter:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Stephen E. Ambrose and Douglas G. Brinkley, *Rise to Globalism. American Foreign Policy Since 1938*, 1997; Derek Leebaert, *The Fifty-Year Wound. The True Price of America's Cold War Victory*, 2002; John Raneleigh, *The Agency. The Rise & Decline of the CIA*, 1987; Bob Woodward, *Veil. The Secret Wars of the CIA 1981-1987*, 1987.

<sup>9</sup> Af sovjetiske publikationer på engelsk er bl.a. brugt: *Problems of War and Peace*, Moscow, 1972; *The Fundamentals of Marxist-Leninist Philosophy*, Moscow, 1982. Af vestlige analyser er anvendt: V. Kubálkova and A.A. Cruichank, *Marxism-Leninism and Theory of International Relations*, 1980; R. Judson Mitchell, *Ideology of a Superpower*, 1982; P.H. Vigor, *The Soviet View of War, Peace and Neutrality*, 1975.

- Den globale udvikling var kun tilsyneladende en kaotisk mangfoldighed af tilstande, udviklingstendenser og begivenheder. Ved at bruge den dialektiske materialisme kunne man nå til *den videnskabeligt korrekte forståelse* af international politik. De sammenhænge og udviklingstendenser ('love'), som da blev afdækket, var objektivt nødvendige, dvs. uafhængige af menneskets vilje og bevidsthed. *De objektivt nødvendige samfundslove* gjorde, at udviklingen med ubønhørlig logik bevægede sig i retning af socialismen. De lande – først og fremmest Sovjetunionen og dets allierede i Østeuropa – som allerede var socialistiske, var på et kvalitativt højere stadium i menneskehedens udvikling end de kapitalistiske.
- Et lands udenrigspolitik måtte bedømmes på, om det var i overensstemmelse med den objektivt nødvendige historiske udvikling mod socialismen. Der var under den kolde krig tre typer af stater: de kapitalistiske, de socialistiske og de progressive revolutionære stater, bl.a. lande i den tredje verden; *og mellem kapitalistiske og socialistiske lande var konflikt uundgåelig*, da de repræsenterede objektive klasseinteresser. I den givne historiske epoke antog konflikten imidlertid en særlig form, nemlig som fredelig sameksistens, dvs. uden krig, mens den ideologiske konflikt, klassekampen, fortsatte og skærpedes.
- *Fredelig sameksistens* var ikke et politisk mål om udsoning eller bevarelse af status quo, men en objektiv nødvendig *lov*, der med ubønhørlig logik påtvang sig de kapitalistiske lande som følge af *ændrede styrkekorrelationer mellem de socialistiske og kapitalistiske lande*, der til stadighed betød en styrkelse af socialismen. Begrebet styrkekorrelationer dækkede over et bredt kompleks af materielle (økonomiske, militære, tekniskvidenskabelige) og immaterielle (idépolitiske og åndelige) faktorer.<sup>10</sup> De ændrede styrkekorrelationer til fordel for socialismen kunne kun i begrænset omfang påvirkes af socialistiske eller kapitalistiske staters bevidste politiske valg. Men det var en pligt for socialistiske stater altid at hjælpe den objektivt nødvendige udvikling frem mod socialismens sejr.

### *Marxismen-leninismen og Sovjetunionens udenrigspolitik*

Hvordan påvirkede marxismen-leninismen som Sovjetunionens officielle ideologi landets udenrigspolitik? I forsøget på at besvare dette spørgsmål må man først inddrage samspillet mellem på den ene side marxismen-leninismen som erkendelsesmæssig ramme og retningslinje for politiske handlinger og på den anden side fraværet af demokratiske strukturer i det totalitære sovjetiske system. Det afgørende er, at der ikke fandtes nogen diskussion i sov-

<sup>10</sup> Jf. f.eks.: Vernon V. Aspaturian, "Soviet Global Power and the Correlation of Forces", *Problems of Communism*, Vol. XXIX (3), 1980, og Julian Lider, "The Correlation of World Forces: The Soviet Concept", *Journal of Peace Research*, Vol. XVII (2), 1980.



*Den marxistisk-leninistiske ideologi var allestedsnærværende i det sovjetiske samfund, og billeder af Marx og Lenin fandtes både på pengesedler og frimærker. Her hænger de ved en militærparade på Den Røde Plads i Moskva. (NARA).*

jetisk offentlighed af, om en bestemt sovjetisk udenrigspolitik nu også var den rette i forhold til den videnskabelige sandhed om historiens udvikling. Der var under den kolde krig utvivlsomt forskellige opfattelser af spørgsmålet i Sovjetunionens kommunistiske parti (SUKP) og elitegrupper i sovjetsamfundet, og i sovjetiske medier og litteratur blev der i et vist omfang fremlagt varierende versioner af marxismen-leninismen og dens konkrete politikkonsekvenser. Sådanne forskelle gav sig imidlertid ikke udslag i offentligt erkendte stridigheder, som resulterede

i bestemte beslutninger efter bestemte procedurer: *tolkningen af marxismen-leninismen som officiel ideologi var ikke et legitimt konfliktspørgsmål*. Heraf følger, at marxismen-leninismens rolle i det sovjetiske politiske system ikke kan ligestilles med det ene eller det andet ideologiske tanke-systems rolle i demokratiske systemer.

Når det gælder marxismen-leninismen som erkendelsesmæssig ramme, kan man dernæst slå fast, at der ikke var noget ideologisk dobbeltboghoderi på den måde, at det hele kun var retorik, mens lederne i deres interne overvejelser diskuterede uafhængigt af ideologien. Nyere studier konkluderer, at sovjetlederne tog marxismen-leninismen yderst seriøst, og at den var af helt afgørende betydning for deres tænkemåde: deres analyser, forventninger og forhåbninger var styret af den ideologiske tænkemåde.<sup>11</sup> Men i den konkrete udlægning var marxismen-leninismen på flere måder en fleksibel størrelse. Det er blevet udtrykt på den måde, at marxismen-leninismen i virkeligheden var „en art ideologisk spisekammer, hvorfra man altid kunne tage efter behov. Mange udsagn var uklare og tvetydige, så der løbende kunne foretages omfortolkninger eller ’kreativ udvikling’, som det hed i den ideologiske parti-

<sup>11</sup> Se bl.a.: Nigel Gould-Davies, “Rethinking the Role of Ideology in International Relations”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 1(1), 1999; Paul Marantz, “From Confrontation to Cooperation: Soviet Foreign Policy in the Mirror of Ideology” i Sanford R. Lieberman a.o. (eds.), *The Soviet Empire Reconsidered. Essays in Honor of Adam B. Ulam*, 1994, s. 143-155; Odd Arne Westad, “Secrets of the Second World: The Russian Archives and the Reinterpretation of Cold War History”, *Diplomatic History*, Vol. 21 (2), 1997, s. 263-268; William C. Wohlforth, “New Evidence on Moscow’s Cold War: Ambiguity in Search of Theory”, *Diplomatic History*, Vol. 21 (2), 1997, s. 229-242. En lidt anden udlægning findes i Robert Tucker, “The Cold War in Stalin’s Time: What the New Sources Reveal”, *Diplomatic History*, Vol. 21 (2), 1997.

jargon.<sup>12</sup> Marxismen-leninismen var dog andet og mere end et spisekammer, hvorfra sovjetlederne kunne tage efter behov. I en bog fra 1996 om sovjetisk udenrigspolitik fra Stalin til Khrusjtjov skrev to russiske forskere sammenfattende om ideologien, at den hverken var tjener eller hersker, men sovjetledernes „*delirium tremens*“, som var kernen i deres legitimitetsgrundlag og en forfærdende forblindelse, som de aldrig kunne frigøre sig fra.<sup>13</sup>

For at forstå de politiske mekanismer i dette, specielt mht. til at fremføre eller tilbageholde forskellige tolkninger af en bestemt udvikling i forhold til marxismen-leninismen som officiel statsideologi, er det vigtigt til stadighed at huske, at alle sovjetiske medier var undergivet censur: censuren var simpelthen en indbygget og gennem mange år selvfølgelig del af mediernes arbejdsmåde.<sup>14</sup> Den af sovjetlederne fastlagte tolkning var altid den pr. definition korrekte, og der fandtes ikke muligheder for at modsige ledernes tolkning og offentligt arbejde for en anden udlægning af ideologien. Først i anden halvdel af 1980'erne behøvede den sovjetiske ledelse bekymre sig om en mulig offentlig kritik i Sovjetunionen af ideologien og Sovjetunionens udenrigspolitik. Og på det tidspunkt blev der færre og færre, som argumenterede med udgangspunkt i marxismen-leninismen.

Foreløbig kan vi derfor sammenfatte marxismens-leninismens rolle i tre punkter: 1. sovjetledernes ideologiske sprogbrug og retorik afspejlede deres tænkemåde; 2. ideologien var kernen i sovjetstyrets legitimitet; 3. ideologien styrede sovjetledernes analyser, forventninger og forhåbninger. I sine videre konsekvenser var denne styring imidlertid ikke entydig. Både Bresjnev og Gorbatsjov var som generalsekretærer for SUKP og valgt af partieliten (politbureauet) marxister-leninister, men deres analyser og forventninger var temmelig forskellige. Netop fordi så mange udsagn i marxismen-leninismens tekster var uklare og tvetydige, giver det ikke en universalnøgle til forståelsen af sovjetisk udenrigspolitik at fastslå, at ideologien var en grundlæggende erkendelsesmæssig ramme og bestemte sovjetledernes forventninger. Den ideologiske faktor var central i sovjetledernes selvforståelse, men det indebærer altid en risiko for at bevæge sig ud på erkendelsesmæssige afveje at tage én side af den sovjetiske selvforståelse som altafgørende.

Skal man i forlængelse heraf bedømme marxismen-leninismens betydning som et sæt retningslinjer for sovjetisk udenrigspolitik, må det derfor gøres ne-

<sup>12</sup> Bent Jensen, *Den ny Ruslandshistorie*, 1992, s. 208. Bent Jensen, *Bjørnen og Haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*, 1999, tillægger marxismen-leninismen en mere direkte handlingsbestemmende betydning.

<sup>13</sup> „Ideology was neither the servant nor the master of Soviet foreign policy. But it was the *delirium tremens* of Soviet statesmen, the core of the regime's self-legitimacy, a terrifying delusion they could never shake off“, Vadislav Zubok and Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev*, 1996, s. 276.

<sup>14</sup> Lene Tybjærg Schacke, „Censur og litteratur i Sovjetunionen“ i Bent Jensen (udg.), *Sovjetunionen: indre og ydre problemer i 1980'erne*, 1982.

gativt, idet der er en række typiske fejlslutninger om sammenhængen mellem marxisme-leninisme og sovjetisk udenrigspolitik. Først og fremmest kan man på grundlag af ideologien ikke konkludere om sovjetledelsen:<sup>15</sup> (1) at den nødvendigvis måtte have en detaljeret handlingsplan om vejen til målet; (2) at den ikke kunne være fleksibel; (3) at den ikke kunne samarbejde med modstandere; (4) at ideologi og sikkerhedshensyn udelukkede hinanden. Det centrale er, at der inden for rammerne af marxismen-leninismen var plads til flere slags udenrigspolitik: den kunne være konfliktbetonet og lægge vægt på modpartens fjendtlighed, betone muligheden for at lave nye socialistiske landvindinger med militære midler eller operere med detaljerede planer for nye skridt på vejen mod målet. Inden for ideologiens rammer kunne der også udøves mange former for politisk pression ved hjælp af militære midler, idet der altid kunne henvises til de ændrede styrkekorrelationer. På den anden side kunne en udenrigspolitik med udgangspunkt i ideologien også lægge vægt på økonomisk samarbejde med kapitalisterne, indgå nedrustningsaftaler, lave tilbagetrækninger og udvise stor fleksibilitet. Ret så forskellige udenrigspolitikker kunne da forklares som værende i overensstemmelse med den videnskabeligt korrekte forståelse af international politik og et skridt frem mod visionen: socialismens sejr. Men set i et længere perspektiv var der en eller anden på forhånd ubestemmelig grænse for, hvor meget og hvor længe Sovjetunionen kunne føre en mere imødekommende udenrigspolitik i forhold til de kapitalistiske lande og stadigvæk fastholde et grundlæggende klassekamperspektiv på international politik. Derfor var det også et afgørende tegn på, at der var noget helt nyt på vej, da der i 1987-88 kom de første klare tegn på, at nogle sovjetledere var ved at frigøre sig fra marxismen-leninismen som deres *delirium tremens* (se kapitel 59).

Når man skal vurdere den ideologiske faktors betydning for sovjetisk udenrigspolitik, er det endelig værd at huske, at fra slutningen af 1950erne blev splittelsen i den kommunistiske verdensbevægelse et alvorligt problem for sovjetlederne. De måtte fra da af tænke på, at de skulle imødegå den marxistisk-leninistiske kritik af deres udenrigspolitik, som blev formuleret med stadig større styrke fra Kina. Forholdet mellem de to kommunistiske stormagter blev efter få år alvorligt forværret til et punkt, hvor der i 1969 var væbnede sammenstød mellem de to lande. I marts 1969 var der således ca. 800 kinesiske og ca. 60 sovjetiske soldater, som blev dræbt.<sup>16</sup> Som politisk kit var

<sup>15</sup> Foruden de i de foregående noter omtalte studier, se: Hannes Adomeit, *Imperial Overstretch: Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev. An Analysis Based on New Archival Evidence, Memoirs, and Interviews*, 1998, s. 52-55; Bjarne Nørretranders, *Sovjetologiens metodeproblemer*, 1978; Niels Erik Rosenfeldt, "Sovjetisk strategi – og dansk sikkerhedspolitisk forskning" i Ole Nørgaard, Per Carlsen (red.), *Sovjetunionen, Østeuropa og dansk sikkerhedspolitik*, Sydjysk Universitetsforlag, 1981.

<sup>16</sup> William Burr, "Sino-American Relations, 1969: the Sino-Soviet Border War and Steps Towards Rapprochement," *Cold War History*, Vol. 1(3) 2001; Zubok and Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, s. 210-235.

marxismen-leninismen altså ikke meget værd i forholdet mellem selvstændige diktaturer. Tre år senere besøgte præsident Nixon både Moskva og Peking og brugte den ene marxistisk-leninistiske stormagt i afbalanceringen af den anden.

Det kan konkluderes, at den kolde krig var en strid mellem strukturelt og idépolitisk højst uensartede politiske systemer. Men det som i de første år kunne se ud som en sammentømret kommunistisk verdensbevægelse, var heller ikke under Stalin særlig sammentømret, og efterhånden udvikledes en alvorlig indre splittelse, der som nævnt medførte væbnet konfrontation mellem de to største kommunistiske stater. Noget tilsvarende skete ikke mellem demokratier, selv om der også mellem dem kunne være store forskelle på deres udenrigspolitik.

## Sikkerhedsdilemma

Udgangspunktet i tankegangen om et sikkerhedsdilemma er, at der i det internationale samfund ikke findes nogen overordnet og af alle stater accepteret legitim myndighed, som kan fastsætte og gennemføre bindende regler for staternes adfærd i forhold til hinanden. De enkelte stater er overladt til selv, evt. i samarbejde med politisk og/eller geografisk nærtstående lande, at træffe foranstaltninger for at varetage egen sikkerhed – „sikkerhed“ forstået som fortsat overlevelse som selvstændig enhed i det internationale system. Konsekvensen er, at foranstaltninger (som regel våbenanskaffelser eller alliancedeltagelse) iværksat af den enkelte stat for at øge egen sikkerhed ofte vil reducere andres sikkerhed. Interaktionen mellem suveræne stater bliver en selvstændig kilde til konflikter, og i international politik er konflikter derfor ikke kun en afspejling af modsætninger, der stammer fra i forvejen eksisterende forskelle mellem staters mål og samfundsstrukturer. I selve strukturen i det internationale system er der indbygget en kim til gensidig frygt med stor risiko for fejltolkninger af hinandens hensigter og kapaciteter med deraf følgende oprustningsspiraler og fare for krig, som selv nok så mange gode viljer ikke kan fjerne (se tabel 3.1. ovenfor).<sup>17</sup> De fælles regler (folkeretten mv.), der faktisk findes i det internationale samfund, er vedtaget af to eller flere stater i fællesskab, evt. bestemt af særligt dominerende stater, og ikke vedtaget af en i fællesskab oprettet regelgivende myndighed, som det er tilfældet i enkeltstater.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. XXX (2), 1978; Robert Jervis, "Was the Cold War a Security Dilemma?", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 3 (1), 2001; Ole Wæver, *Introduktion til Studiet af International Politik*, 1992, s. 40ff.; sikkerhedsdilemmaet i forskellige internationale systemer er analyseret i Georg Sørensen, *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*, 2001, s. 92-144.

<sup>18</sup> Undtagelsen er regler udstedt af overnationale institutioner. Det klareste eksempel herpå er EU.

*Sikkerhedsdilemmaet som analytisk redskab*

Teorien om et sikkerhedsdilemma som en konsekvens af det internationale samfunds decentrale karakter indeholder en række uklarheder, som bl.a. betyder, at det kan tolkes mere eller mindre deterministisk. Begrebet „dilemma“ antyder noget mere end blot et problem, der kan fjernes eller bringes ud af verden ved parternes velvillighed. Der ligger en antydning af noget uundgåeligt eller tragisk i det, og da begrebet første gang blev anvendt af britiske og amerikanske historikere i begyndelsen af 1950'erne, blev det brugt på denne måde.<sup>19</sup> Senere udredninger og diskussioner af begrebet sikkerhedsdilemma har stærkt nedtonet det deterministiske element. Først og fremmest er det jo åbenlyst meningsløst at påstå, at et problem svarende til den klassiske teori om et sikkerhedsdilemma altid er nærværende i stater forhold til hinanden. Der eksisterer mange såkaldte „pluralistiske sikkerhedsfællesskaber“, dvs. at det i forholdet mellem to eller flere stater overhovedet ikke indgår, at en politisk konflikt mellem dem kan føre til militære sammenstød.<sup>20</sup> Ikke mindst i forholdet mellem demokratiske stater er der nogle strukturelle og idémæssige faktorer, som bevirker, at demokratier ikke fører krig mod hinanden.<sup>21</sup>

Her bruges begrebet „sikkerhedsdilemma“ som betegnelse for den proces, at en stat i usikkerhed om en potentiel modparts hensigter iværksætter forsvarsforanstaltninger, som modparten igen kan mistolke som offensive med den konsekvens, at der udvikles en spiral af gensidig mistillid, fejltolkninger og oprustning. Udtrykket „potentielle modparter“ forudsætter, at der er tale om forholdet mellem stater, hvor der findes i hvert fald et minimum af forventning om eller frygt for, at militære midler i givet fald kan blive brugt mod hinanden. I forlængelse heraf bør det understreges, at begrebet ikke forudsætter, at en eller flere stater faktisk ønsker at ekspandere eller på anden måde tilsigter at gøre noget, som øger krigsfarens. Den centrale analytiske værdi af begrebet er *usikkerheden i forholdet mellem potentielle modstandere*, ikke iagttagere eller forskerens påstand eller antagelse om en potentiel aggressor.<sup>22</sup> Derved fremhæves, at når der i en sik-

<sup>19</sup> John H. Herz, „Idealist Internationalism and the Security Dilemma“, *World Politics*, Vol. 2 (2), 1950; Herbert Butterfield, *History and Human Relations*, 1951, s. 17-29. Tankegangen bag sikkerhedsdilemmaet kan føres tilbage til Thukydide, som i *De peloponnesiske krige historie* forklarer krigen ved den frygt, væksten i Athens magt fremkaldte hos andre græske bystater.

<sup>20</sup> Den klassiske gennemgang af pluralistiske sikkerhedsfællesskaber er Karl W. Deutsch, „International Political Communities“ i Deutsch m.fl., *Political Community and the North Atlantic Area*, 1957.

<sup>21</sup> Jf. Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, 1993.

<sup>22</sup> Randall L. Schweller, „Neorealism's Status-quo Bias: What Security Dilemma?“ i Benjamin Frankel (ed.), *Realism: Restatements and Renewal*, 1996, argumenterer imod begrebets analytiske relevans. Derimod konkluderer Charles L. Glaser, „The Security Dilemma Revisited“, *World Politics*, Vol. 50 (1), 1997, efter en diskussion af bl.a. Schwellers argumenter, at når der fokuseres på *usikkerheden i forholdet mellem potentielle modstandere*, har begrebet sikkerhedsdilemma stor analytisk værdi.

kerhedspolitisk beslutningsproces inddrages overvejelser om et muligt sikkerhedsdilemma, bliver processen mere rationel, men også mere besværlig.

### *Sikkerhedsdilemmaet i den politiske proces*

I en konkret beslutningsproces indeholder teorien om et sikkerhedsdilemma to delproblemer, som gang på gang var nærværende i den kolde krig: et fortolkningsproblem (hvad er modpartens hensigter?) og et svarproblem (skal man styrke eget forsvar med risiko for at havne i et våbenkapløb eller afvente udviklingen med risiko for at blive udsat for afpresning eller angreb?). Både fortolkning og svar indebærer politisk ladede processer (se også kapitel 4 om trusselsbegreb og trusselsvurderinger). Forholdet er det, at dynamikken i et sikkerhedsdilemma naturligvis ikke behøver at ligge i mellemstatslige forhold, som det gør i den klassiske version. Indenrigspolitiske faktorer som bureaukratiske, ideologiske, økonomiske eller partipolitiske motiverede fejlvurderinger og fordrejninger af et behov for militære midler kan være vigtige faktorer, som forstærker sikkerhedsdilemmaet ved at skævvride fortolkning og svar. Også egne informations- og erkendelsesmæssige strukturer kan være af betydning for processen.<sup>23</sup> Det sidste er tilfældet, når selve ideen om et sikkerhedsdilemma afvises af ideologiske grunde. Under den kolde krig indgik sådanne ræsonnementer således slet ikke i en marxistisk-leninistisk tankegang, jf. ovenfor, men derfor kan det selvfølgelig godt alligevel have spillet en rolle i den sovjetiske beslutningsproces, og på centrale sikkerhedspolitiske områder er der ingen tvivl om, at sovjetlederne har inddraget hertil svarende overvejelser.<sup>24</sup> I vestlige lande har tankegange svarende til dilemmaet til tider været ret fremtrædende i udformningen af den vestlige politik, mens det på andre tidspunkter har været afvist, bl.a. med det argument, at dets inddragelse nemt kunne føre til, at man giver efter for sovjetisk pression. Hvad angår et lavt informationsniveau om en anden stats militære styrker, doktriner og planlægning, kan manglende viden både blive en begrundelse for at øge egne forsvarsforanstaltninger og i nogle tilfælde også for at nedsætte dem eller undlade at forhøje dem. Der er dog næppe tvivl om, at førstnævnte konsekvens under den kolde krig var mere fremtrædende end sidstnævnte.

Sikkerhedsdilemmaets gennemslagskraft afhænger også af teknologiske faktorer, især to våbenkarakteristika: (1) om det er muligt at skelne mellem

<sup>23</sup> Nicholas J. Wheeler and Ken Booth, "The Security Dilemma" i John Baylis and N.J. Rengger (eds.), *Dilemmas of World Politics. International Issues in a Changing World*, 1992. Om informations- og erkendelsesmæssige strukturers betydning under den kolde krig, se Erik Beukel, "Den sikkerhedspolitiske dimension" i Niels Erik Rosenfeldt og Peter Søndergaard (red.), *Information og Kommunikation i Øst-Vest Sammenhæng. Sikkerhedspolitik. Økonomi. Informationsinstrumenter*, Københavns Universitets Slaviske Institut, 1985.

<sup>24</sup> Erik Beukel, *American Perceptions of the Soviet Union as a Nuclear Adversary. From Kennedy to Bush*, 1989, s. 181-229.

offensive og defensive våben, og (2) balancen mellem de to typer. Hvis det er muligt at differentiere mellem offensive og defensive våben, og de defensive har en klar overvægt, kan sikkerhedsdilemmaet begrænses. På det punkt betyder eksistensen af atomvåben imidlertid, at der opstår et afgørende problem. Da der under den kolde krig ikke fandtes noget fysisk forsvar mod de to supermagters atomvåben, blev sikkerhedsdilemmaets offensive-defensive aspekt så at sige vendt på hovedet: hvis en af de to supermagter alligevel søgte at opbygge et forsvar mod atomvåben, forøgede det den anden parts usikkerhed om egen nukleare gengældelseevne. Ikke mindst med hensyn til amerikanske regeringers vurdering af Sovjetunionen som atomvåbenmagt, den sovjetiske styrkeopbygning og atomvåbendoktrin, var det et vigtigt stridsspørgsmål i amerikansk politik, om russerne erkendte og handlede i overensstemmelse med, at en idé om sejr i en kernevåbenkrig var uden mening. I amerikansk politik var alle svar på det spørgsmål led i et pluralistisk politisk system med mangesidede interesse- og idékonflikter.<sup>25</sup>

På grund af alliancen mellem USA og Vesteuropa og Europas deling under den kolde krig var de forskellige svar på dette spørgsmål af stor relevans for Europa. Samtidig var specifikke europæiske aspekter af sikkerhedsdilemmaet og dets samspil med systemkonflikten central.

## Europa

### *Sammenkoblingen af systemkonflikt og sikkerhedsdilemma*

For at forstå den særlige sammenfletning af systemkonflikt og sikkerhedsdilemma under den kolde krig i Europa må man tage udgangspunkt i et centralt træk ved sovjetisk Europapolitik, nemlig at der i Sovjetunionens forhold til dets østeuropæiske allierede i sidste ende altid eksisterede en trussel om sovjetisk militær magtanvendelse. Som dokumenteret ved de tre eller fire tilfælde af militære indgreb i Østeuropa (DDR i 1953, Ungarn i 1956, Tjekkoslovakiet i 1968 og indirekte i forhold til Polen 1980-81) var det afgørende for Sovjetunionen at bevare kontrollen med de østeuropæiske lande – 'kontrol' i den betydning at deres politiske systemer skulle bygge på den sovjetiske version af socialisme. Med andre ord blev Sovjetunionens sikkerhedsinteresser defineret af lederne i Kreml som identisk med opretholdelse af leninistiske styreformer i Warszawapagtens andre medlemsstater.<sup>26</sup> Efter interventionen i Tjekkoslovakiet i 1968 blev det officielt formuleret som en

<sup>25</sup> Sst., s. 132-180.

<sup>26</sup> Forskellige sider af forholdet mellem Sovjetunionen og de østeuropæiske lande under den kolde krig er behandlet i Karen Dawisha and Philip Hanson (eds.), *Soviet-East European Dilemmas: Coercion, Competition, and Consent, 1981*; Richard D. Vine (ed.), *Soviet-East European Relations as a Problem for the West, 1987*; Odd Arne Westad, Sven Holtmark and Iver B. Neumann (eds.), *The Soviet Union in Eastern Europe, 1945-89, 1994*.

pligt for alle socialistiske lande i fællesskab at sikre socialismens fortsatte eksistens i lande, hvor den var truet (Bresjnev-doktrinen). Det betød, at lederne i de østeuropæiske lande fik et grundlæggende legitimitetsproblem, idet de som en slags Quisling-regeringer blev valgt ud fra, om de havde Sovjetunionens tillid, og ikke ud fra om de havde de lokale befolkningers tillid.<sup>27</sup> For nærmere at vurdere konsekvenserne af dette kan der fokuseres på forholdet til DDR og sammenlignes med Finlands situation under den kolde krig.

Når det gælder Sovjetunionens politik i forhold til DDR, blev den for alvor låst fast efter opstanden i Østberlin i juni 1953 og de samtidige uroligheder i bl.a. Bulgarien og Tjekkosllovakiet, hvor sovjetlederne i et glimt så, at deres østeuropæiske imperium kunne falde sammen, hvis de ikke fuldt ud støttede SED-ledelsen (Ulbricht) ved at sætte sovjetiske tropper ind mod demonstranterne i Østberlin og andre østtyske byer. På et tidspunkt efter Stalins død i marts 1953 var enkelte i den sovjetiske ledelse, især Beria, tilsyneladende indstillet på reformer i de østeuropæiske lande og en delvis opgivelse af det sovjetiske herredømme. Da rygter om liberalisering bredte sig i DDR, vovede borgerne at igangsætte demonstrationer mod SED's politik, og disse demonstrationer udviklede sig til at blive en trussel mod selve det leninistiske system i DDR. Derefter så lederne i Moskva det som en vital sovjetisk interesse at bevare systemet, bl.a. for at undgå en dominoeffekt i det øvrige Østeuropa. Resultatet var, at opretholdelsen af et sovjetsocialistisk DDR som en hjørnesten i de kommunistiske landes fællesskab blev et vitalt og i mange år uforanderligt sovjetisk mål.<sup>28</sup>

Denne sovjetiske politik gjorde DDR til en nøgleallieret for Sovjetunionen med den konsekvens, at DDR's ledere under Berlinkrisen 1958-61 og opførelsen af Berlinmuren i august 1961 kunne presse Sovjetunionen til i høj grad at følge deres ønsker, der var betydeligt mere aggressive end sovjetledelsens.<sup>29</sup> For DDR's ledelse blev regimets interne svaghed dermed et værdifuldt kort i forhandlinger med russerne, fordi sidstnævnte blev alvorligt skræmte af udsigten til DDR-regimets fald. Virkningerne heraf for Sovjetunionens herredømme i Østeuropa var således ikke kun et „empire by imposition“, men et imperium, som også havde også elementer af „tyranny of the weak“.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Mary Dau, *Hansen og Ivanov. Afspændingen mellem Øst og Vest*, 1985, ss. 28 og 72f.; Kristian Gerner, *The Soviet Union and Central Europe in the Post-War Era: A Study in Precarious Security*, 1984.

<sup>28</sup> Om begivenhederne i 1953 og deres konsekvenser, se tre artikler af Mark Kramer: „The Early Post-Stalin Struggle and Upheavals in East-Central Europe: Internal-External Linkage in Soviet Policy Making“, Part 1-3, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 1 (1), 1999, s. 3-55, Vol. 1 (2), 1999, s. 3-38 og Vol. 1 (3), 1999, s. 3-66; se også: *Uprising in East Germany 1953. The Cold War, the German Question, and the First Major Upheaval Behind the Iron Curtain*, Compiled, edited and introduced by Christian F. Ostermann, 2001.

<sup>29</sup> Hope M. Harrison, *Driving the Soviets Up the Wall. Soviet-East German Relations, 1953-1961*, 2003.

<sup>30</sup> Jf. James G. Hershberg, „The Crisis Years, 1958-63“ i Westad (ed.), 2000, *Reviewing the Cold War*, s. 309f.

Konsekvenserne af denne varetagelse af de sovjetiske sikkerhedsinteresser i Østeuropa kan yderligere belyses ved at sammenligne med Finlands situation. Her førte de sovjetiske sikkerhedsinteresser ikke til et tilsvarende behov for indgriben i Finlands interne politiske system. Venskabs-, Samarbejds- og Bistandspagten fra 1948 var tilstrækkelig. Pagten førte et par gange til for Finland ubehagelige konflikter med Sovjetunionen, og hensynet til sovjetiske interesser påvirkede i høj grad udformningen af finsk sikkerhedspolitik under den kolde krig. For en del vestlige iagttagere blev 'Finlandisering' et skræmmebillede på Vesteuropas mulige fremtid i forholdet til Sovjetunionen. Set med sovjetiske briller blev 'Finlandisering' af Østeuropa derimod den trussel, som flere gange førte til militære interventioner. Det centrale i disse forhold var, at mens Finlands politiske system under hele den kolde krig var baseret på intern demokratisk legitimitet, og Finland i den forstand derfor var en stærk stat, var de politiske systemer i Østeuropa baseret på ideologisk legitimitet (marxismen-leninismen) påtvunget udefra, og uden en demokratisk legitimitet var disse stater svage.<sup>31</sup> Denne svaghed måtte der kompenseres for ved hjælp af Sovjetunionens militære styrke, og heraf udsprang et af de afgørende sikkerhedspolitiske problemer i Europa under den kolde krig.

En anden tilgang til dette nøgleproblem er at fokusere på forholdet mellem liberalisering og stabilitet i Østeuropa under den kolde krig.<sup>32</sup> Det centrale problem var, om udbredte folkelige krav om liberalisering og demokrati i Østeuropa kunne forenes med opfyldelsen af Sovjetunionens sikkerhedsbehov, der i hvert fald på kort sigt kunne ses som en forudsætning for stabilitet og afværgelse af krig. Gennem mange år var svaret herpå et Nej: givet den sovjetiske sikkerhedsopfattelse var der under hele den kolde krig fare for, at krav om frigørelse og demokrati i Østeuropa kunne føre til sovjetisk militær indgriben, der i sine videre konsekvenser også øgede faren for krig i Europa. Det centrale spørgsmål for vestlige lande kunne formuleres på flere måder. Burde man fra de vestlige demokratiers side af hensyn til freden ikke lægge en dæmper på østeuropæiske ønsker om demokrati? Hvis Ja, var det da moralsk acceptabelt, at demokratier advarede de undertrykte (Østeuropa) imod at gøre oprør mod undertrykkerne (Sovjetunionen)? Eller var det i lyset af atomtruslen netop en moraliserende stillingtagen og retorik på østeuropæernes vegne, der var farlig?

Man kan ikke bruge det forhold, at den kolde krig sluttede med den vestlige normative vision – modpartens antagelse af eget system – som et bevis på, at systemkonfliktretningen havde ret, og at bekymringer og trusselsopfattelser

<sup>31</sup> Begreberne stærke og svage stater og de politiske systemers legitimitet er analyseret i Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War*, 1996.

<sup>32</sup> En klar analyse af disse problemer er Timothy Garton Ash, *In Europe's Name*, 1993, s. 176-215; se også Geir Lundestad, „Forholdet mellom rettfærdighet og stabilitet i Øst-Europa“, *Internasjonal Politikk*, Nr. 2 – 1990.

svarende til et sikkerhedsdilemma var fiktive. En holdbar og relevant fremstilling og analyse af den kolde krig forudsætter, at hypoteser og teorier baseret på begge analytiske synsvinkler inddrages og vurderes. Det giver ikke mening at reducere den kolde krig til *enten* en uforsonlig, dødeligt truende konflikt mellem to ulige samfundssystemer *eller* et dødsensfarligt sikkerhedsdilemma. Analyserer man den kolde krig som helhed, er begge betragtningmåder relevante og legitime som udgangspunkt for en forståelse, herunder en empirisk forståelse, der indgår som led i en politisk stillingtagen. Brugt isoleret indeholder begge tilgange derimod en tilbøjelighed til cirkelslutninger, hvor alle begivenheder og udviklingstendenser udlægges som en bekræftelse af den givne analysevinkels nøgleproblem, dynamik og trussel.

Indtil Sovjetunionen i 1989 endeligt opgav, at sovjetsocialisme i Østeuropa var en forudsætning for Sovjetunionens sikkerhed, var spørgsmålet, hvilke strategier vestlige lande anvendte for at håndtere, dvs. leve med, påvirke eller forandre, sammenfletningen af systemkonflikt og sikkerhedsdilemma i Europa.

### *Vestlige strategier: en oversigt*

Tabel 3.2 giver en oversigt over forskellige vestlige strategier. Systematikken i opdelingen mellem fire strategityper (handlemuligheder eller politikker) er baseret på to kriterier: for det første om en given foranstaltning eller vedtagelse sigtede på at regulere den *politisk-militære* eller den *politisk-civile* sfære; for det andet om gennemførelsen alene var afhængig af *vestlige handlinger* eller i et vist omfang forudsatte *fælles handlinger* iværksat af både Øst og Vest. Sidstnævnte skelnen svarer til en forskel mellem konfliktbetonede og samarbejdsbetonede strategier.

Sammenholdt med de to synsvinkler „systemkonflikt“ og „sikkerhedsdilemma“ var der en tendens til, at de, der betonede systemkonflikten, foretrak strategier, hvis gennemførelse alene afhang af vestlige handlinger, mens de, der betonede sikkerhedsdilemmaet, pegede på behovet for i vid udstrækning at igangsætte fælles handlinger. Både i NATO's og i Danmarks politik under den kolde krig var alle fire strategier repræsenterede, ligesom de var i den offentlige debat. Dog var der en tendens til, at mens kritikken af NATO i Europa som regel gik på, at samarbejdsbetonede tiltag burde have en stærkere placering, foretrak amerikanske NATO-kritikere mere konfliktbetonede tiltag. Det var et forhold, som i høj grad betingede mønstret i de interne konflikter i NATO. Men som det fremgår af det følgende, er sammenhængene langt fra entydige, først og fremmest derved at tiltag iværksat som fælles Øst-Vest-handlinger for at kontrollere sikkerhedsdilemmaet på langt sigt fik stor betydning for udviklingen i systemkonflikten. I dette afsnit gennemgås hovedtræk af de fire strategier sammen med enkelte eksempler, som uddybes i de indledende oversigtskapitler over de tre perioder i den kolde krig, kapitlerne 5, 28 og 59.

Tabel 3.2. Den kolde krig og Europa: vestlige strategier

	<i>Vestlige handlinger (konfliktbetonede)</i>	<i>Fælles handlinger (samarbejdsbetonede)</i>
<i>Politisk-militære</i>	Kollektivt forsvar/Alliancer Afskrækkelse  Militær styrke og psyk. krigsførelse Containment	Kollektiv sikkerhed Rustningskontrol og nedrustning Afspænding CSCE (kurv 1) <sup>33</sup>
<i>Politisk-civile</i>	Økonomisk styrke og udvikling  Psykologisk krigsførelse og roll-back Information og propaganda CSCE-krav	Økonomisk, videnskabeligt og kulturelt samarbejde Menneskelige kontakter CSCE (kurv 2 og 3)

### *Politisk-militære strategier*

Ser vi først på politisk-militære strategier, er skellet mellem kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhed centralt.<sup>34</sup> Aftaler om foranstaltninger til kollektivt forsvar (alliancer) indgås af geografisk og/eller politisk nærtstående stater og sigter på at afværge en specifik sikkerhedspolitisk trussel, der kommer fra andre stater, mens aftaler om kollektiv sikkerhed indgås af et antal stater for at afværge trusler mod en eller flere deltageres sikkerhed fra andre medlemmer af den kollektive sikkerhedsorganisation. Eksempler på kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhed fra det regionale niveau i Europa er hhv. NATO og CSCE. FN-pagtens art. 51 fastslår retten til individuelt og kollektivt selvforsvar i tilfælde af væbnet angreb, og da FN blev dannet i 1945, var det tænkt som et kollektivt sikkerhedssystem, som imidlertid aldrig kom til at fungere efter de oprindelige ideer. Til kollektive forsvarsarrangementer er som regel knyttet militære organisationer og styrker, der indgår i en integreret militær struktur, som igen bygger på udviklingen af særlige afskrækkelsesstrategier. I NATO

<sup>33</sup> CSCE („Conference on Security and Cooperation in Europe“ – Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa eller „Helsingfors-konferencen“, 1975-) var organiseret i tre „kurve“: kurv 1 omfattede spørgsmål vedrørende sikkerhed og nedrustning, kurv 2 økonomisk og teknisk samarbejde, mens kurv 3 vedrørte kontakter mellem mennesker og kultursamarbejde. En udførlig dokumentsamling om CSCE findes i: Vojtech Mastny, *Helsinki, Human Rights, and European Security. Analysis and Documentation*, 1986.

<sup>34</sup> Arnold Wolfers, „Collective Defense versus Collective Security“ i Wolfers, *Discord and Colaboration. Essays on International Relations*, 1962, s. 181-204.



*Kollektiv sikkerhed. Her stemmes i FN om en resolution vedrørende atomprøvesprængninger (1958). Fra højre ses Sydafrika. Sovjetunionen, Forenede Arabiske Emirater, Storbritannien, USA, Venezuela og Yemen. FN kom dog aldrig til at fungere efter hensigten under den kolde krig. (FN).*

har dette været led i en bredere politisk-militær containmentstrategi med opbygningen af et fælles forsvar, der blev påbegyndt i 1950, efter Korea-krigen var startet (se kapitel 5). Militære styrker kan også bruges til forskellige former for psykologisk krigsførelse, som evt. kan være hemmelige.

I forbindelse med begreberne kollektiv sikkerhed og kollektivt forsvar bør også nævnes begrebet fælles sikkerhed, som under den markante skærpelse af den kolde krig i begyndelsen af 1980'erne blev udviklet af den såkaldte Palme-kommission, der bestod af en gruppe fremtrædende politikere og nedrustningsekspertter fra Øst og Vest. Kommissionen udviklede ideen om fælles sikkerhed som et sammenfattende udtryk for, at fred kun kunne opnås gennem stadige forhandlinger, tilnærmelse og normalisering mellem stater for at fjerne gensidig mistillid og frygt. Et konkret handlingsprogram fra kommissionen lagde bl.a. vægt på oprettelse af atomvåbenfrie zoner i Europa mellem Øst og Vest.<sup>35</sup> Der var en vis overlappning mellem dette begreb og de nedenfor omtalte ideer om rustningskontrol og nedrustning.

<sup>35</sup> *Common Security. A Blueprint for Survival*, The Independent Commission on Disarmament and Security Issues, 1982.

Set fra den enkelte stats side indebærer deltagelse i en alliance en speciel udgave af sikkerhedsdilemmaet, nemlig afvejning af en risiko for at blive fanget i en krigsfælde („entrapment“), når en allieret involveres i en krig, som er af sekundær betydning for én selv, mod risikoen for at blive opgivet („abandonment“) af allianceparterne i en konflikt, der er vital for én selv.<sup>36</sup> Da Atlantpagten blev dannet i 1949, var det især USA, som ønskede at begrænse alliancegarantiens geografiske omfang og automatik, mens de daværende europæiske kolonimagter (England, Frankrig, Belgien og Holland) med deres interesser i den tredje verden gerne så den udvidet. Efter USA siden Koreakrigen lagde stærkt vægt på den kolde krigs globale karakter og oprettede alliancer rundt om på Kloden som led i en global politisk-militær inddæmningspolitik over for Sovjetunionen, var det i højere grad europæerne, som ønskede at undgå at blive fanget i en krigsfælde.

En anden version af sikkerhedsdilemmaet, som gang på gang prægede NATO-alliancen gennem den kolde krig, var spørgsmålet om, hvordan den amerikanske garanti til de allierede i Europa – dvs. den udvidede afskrækelse – kunne gøres troværdig, specielt i lyset af USA's sårbarhed over for langtrækkende sovjetiske atomraketter fra slutningen af 1950'erne. Kunne troværdigheden øges ved særlige våbendeployeringer? Ved at styrke den almindelige politiske solidaritet? Ved at skabe balance på forskellige niveauer? Hvad skulle i så fald definere et niveau, og hvorledes få hold på det flygtige militære balancebegreb?<sup>37</sup> Eller var problemet principielt og praktisk uløseligt, så den vedvarende optagethed af NATO's troværdighed blev selvødelæggende? Disse spørgsmål var ikke mindst i centrum i forbindelse med den såkaldte dobbeltbeslutning i 1979 (se nærmere herom i kapitel 59). Alt i alt er foranstaltninger som led i kollektivt forsvar konfliktbetonede, ikke alene udadtil, men også indadtil, ved at de bygger på at fastholde og udbygge alliance-solidariteten og afværge gratister i forhold til bestemte trusler, og det skaber nemt konflikter i og mellem stater med demokratiske politiske systemer.<sup>38</sup>

I den kolde krigs første år indgik planer om støtte til guerillakrig, sabotage-handlinger mv. i Østeuropa i den politisk-militære inddæmningsstrategi. Planerne var først og fremmest amerikanske, men blev også udarbejdet i et amerikansk-britisk samarbejde, hvor briterne dog til tider blev betænkelig ved det, de så som amerikansk naivitet og amatøragtighed.<sup>39</sup> I amerikansk politik, ikke mindst i valgkampagner, blev ideer om „roll-back“ præsenteret som et aktivistisk alternativ til en påstået passiv inddæmningspolitik. De senere års ana-

<sup>36</sup> Glenn H. Snyder, „The Security Dilemma in Alliance Politics“, *World Politics*, Vol. XXXVI (4) 1984, s. 461-495.

<sup>37</sup> William C. Wohlforth, *The Elusive Balance. Power and Perceptions During the Cold War*, 1993.

<sup>38</sup> Francis A. Beer, *Integration and Disintegration in NATO. Processes of Alliance Cohesion and Prospects for Atlantic Community*, 1969; Robert Endicott Osgood, *NATO. The Entangling Alliance*, 1962.

<sup>39</sup> Peter Grose, *Operation Rollback. America's Secret War Behind the Iron Curtain*, 2000.

lyser, som er baseret på nyåbnede amerikanske arkiver, viser, at de amerikanske planer specielt under Truman-administrationen gik betydeligt videre end hidtil antaget, hvor de er blevet set som noget helt sekundært sammenholdt med en altdominerende inddæmningsstrategi. Den centrale tankegang bag aktiviteterne var en antagelse om, at sovjetblokkens fortsatte eksistens på et tidspunkt med høj sandsynlighed ville føre til enten krig eller økonomisk krise i USA med deraf følgende fare for landets demokratiske institutioner i form af en garnisonsstat.<sup>40</sup> For at afværge det blev der iværksat en række tilslørede *quasi*-militære foranstaltninger („covert actions“) rettet mod Sovjetunionen og dets eneherredømme i Østeuropa med det formål at undergrave sovjetmagten og presse den tilbage („roll-back“). Aktiviteterne omfattede en bred vifte af halvmilitære og civile aktiviteter som psykologisk krigsførelse og propaganda, der sigtede på at undergrave og skabe indre mistillid i de kommunistiske parti- og statsstrukturer – hele tiden dog under forudsætning af, at disse foranstaltninger ikke medførte en reel krigsrisiko.<sup>41</sup>

Ideerne blev nedspillet, efter Sovjetunionen satte tropper ind mod protesterne i DDR i juni 1953 og nedkæmpede det ungarske oprør i oktober-november 1956, uden at USA eller NATO kom Ungarn til hjælp. Risikoen for en storkrig i Europa blev vurderet som alt for stor.<sup>42</sup> De halvmilitære „roll-back“ forestillinger synes at være blevet helt opgivet, efter at Sovjetunionen udviklede en nuklear kapacitet fra midten af 1950erne, som efter Eisenhower-administrationens opfattelse gjorde det yderst risikabelt at fortsætte med aktionerne. Under Carter- og især Reagan-administrationen blev nogle af ideerne taget op igen, men det nærmere omfang af aktiviteterne kan vanskeligt fastslås på grundlag af det tilgængelige materiale. Det er dog klart, at et af de vigtigste programmer sigtede på at støtte Solidaritet i Polen for at undergrave landets kommunistiske regering, og at aktiviteterne bidrog til at holde Solidaritet i live og demokratisere det politiske liv i Polen i 1989.<sup>43</sup>

Vender vi gennemgangen mod kollektive sikkerhedssystemer, bygger sådanne på udviklingen af et politisk-militært samarbejde i fredstid mellem potentielle modstandere, herunder modstående alliancer, for at forebygge krig. I Europa under den kolde krig var det „kurv 1“ i Helsingfors-slutakten (CSCE), der angav nogle retningsgivende principper for forbindelserne mellem de deltagende stater som suveræn ligeberettigelse og respekt for de med suveræniteten forbundne rettigheder, afståelse fra trussel om magtanven-

<sup>40</sup> Aaron L. Friedberg, „Why Didn't the United States Become a Garrison State?“, *International Security*, Vol. 16 (4) 1992, s. 109-142.

<sup>41</sup> Norman Friedman, *The Fifty Year War. Conflict and Strategy in the Cold War*, 2000, s. 83f.; Gregory Mitrovich, *Undermining the Kremlin. America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc, 1947-1956*, 2000.

<sup>42</sup> László Borhi, Rollback, Liberation, Containment, or Inaction?, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 1 (3) 1999.

<sup>43</sup> Friedman, *The Fifty year War*, s. 455f.; Raymond Garthoff, *The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, 1994, s. 31-32, 375ff. og 542ff.

delse, grænsernes ukrænkelighed, fredelig bilæggelse af tvistigheder, ikke-indgriben i indre anliggender og folkenes ligeret og selvbestemmelse.<sup>44</sup> Også princippet om ikke-indgriben i indre anliggender gav anledning til fortolkningsstrid.<sup>45</sup> For Sovjetunionen var den centrale interesse i CSCE at få en højtidelig deklARATION om disse principper som en legitimering af Europas deling og deres politiske og militære herredømme i Østeuropa, og for at opnå det gav de efter for vestlige krav om, at CSCE også skulle behandle andre sikkerhedsrelaterede emner, jf. nedenfor. I kurv I indgik også de såkaldte tillidskabende foranstaltninger („Confidence Building Measures“ (CBM)) om forudgående notifikation af militære øvelser o.l.<sup>46</sup>

I overensstemmelse med tankegangen bag sikkerhedsdilemmaet var sigtet med disse foranstaltninger at reducere faren for fejlfortolkninger af modpartens adfærd, specielt i storpolitiske krisesituationer, og dermed undgå, at de omfattende militærapparater, som de to alliancesystemer havde opstillet mod hinanden i Europa, reducerede deres sikkerhed. Ved at betone de fælles interesser i at afværge, at de politiske modsætninger eskalerede til en for begge parter katastrofal krig, var de tillidsskabende foranstaltninger en udløber af ideerne om rustningskontrol („arms control“), specielt i relation til atomvåben, som udvikledes i USA fra 1960erne.<sup>47</sup> På begge sider i den kolde krig var sådanne forestillinger om et blandet samarbejds-konfliktforhold mellem Øst og Vest en udfordring til dem, der kun så systemkonflikten. Endeligt førtes også direkte nedrustningsforhandlinger, hvor formålet angiveligt var at reducere våbenarsenaler eller fjerne bestemte våbentyper. Det var i mange år tvivlsomt, om disse forhandlinger resulterede i direkte nedrustning, bl.a. fordi henvisninger til forhandlinger også blev brugt som et argument for våbenanskaffelser for at „have noget at forhandle om“. Først med INF-aftalen i 1987 førte forhandlinger til direkte nedrustning (se kapitel 59).

I forbindelse med ideer om rustningskontrol og nedrustning er afspændingsbegrebet vigtigt. Fra 1967 blev afspænding i Harmel-rapporten formu-

<sup>44</sup> Under princippet om suveræn ligeberettigelse og respekt for de med suverænitet forbundne rettigheder blev det fastslået, at de deltagende stater var „af den opfattelse, at deres grænser kan ændres i overensstemmelse med folkeretten, ved fredelige midler og ved overenskomst“. Denne formulering – der fik en uventet relevans i forbindelse med omvæltningerne i Europa 1989-90 – var resultatet af nogle specielt vanskelige forhandlinger mellem Sovjetunionen og USA med Vesttyskland som aktiv initiativtager, se John J. Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, 1985, s. 110-116.

<sup>45</sup> Den russiske oversættelse brugte udtrykket „ikke-indblanding“, hvilket er et meget vagere og bredere begreb, der ville udlukke mange af de former for verbal støtte til friheds- og menneskerettigheder i Sovjetunionen og Østeuropa, der siden blev en fast bestanddel af vestlige organisationers og landes politik. Se Dau, *Hansen og Ivanov*, s. 173.

<sup>46</sup> *Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa. Slutakt*, København: Udenrigsministeriet, 1975, s. 5-9. Mary Dau, *Hansen og Ivanov*, s. 166-205; og Liv Hegna, KSSE: Tillitskabende tiltak, *Internasjonal Politikk*, Nr. 3 – 1981; Peter Michael Nielsen, *CSCE. Sikkerhed og samarbejde i Europa*, 1990.

<sup>47</sup> Et af de første klassiske værker er: Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, 1961. Om kernevåbenproblematikken, se specielt Bertel Heurlin, *Kontrol med Kernevåben*, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, 1986.

leret som et officielt mål for NATO på linje med militær sikkerhed (se kapitel 38).<sup>48</sup> I den politiske debat blev afspænding ofte brugt som et bredt udtryk for, at Øst og Vest var ved at komme på talefod eller indlede en dialog, hvorved de politiske modsætninger kunne reduceres eller helt fjernes, evt. fordi de var baseret på misforståelser. Når spænding defineres mere specifikt ved forekomsten af gensidige trusselsforestillinger – dvs. at aktørerne mener, at faren for militære konflikter er stor eller stigende – kan begrebsparret spænding-afspænding bruges til at karakterisere samarbejde-konflikt-dimensionen i et internationalt system. I dette system er der grundlæggende mål- og interessekonflikter mellem stater, der iværksætter forsvarsforberedelser, men samtidig har de en fælles interesse i at undgå krig, og det er for at kunne karakterisere krigsrisikoen, at begrebsparret spænding-afspænding er relevant.<sup>49</sup> I sammenhæng med vestlig afspændingspolitik fik den vesttyske østpolitik, der blev påbegyndt af Brandt-regeringen (1969-74), en central rolle. Østpolitikken var både konfliktbetonet, idet dens uofficielle mål på langt sigt var systemændring – jf. udtrykket *Wandel durch Annäherung* – og samtidig tilstræbte den at reducere sikkerhedsdilemmaets gennemslagskraft i Europa (nærmere omtalt i kapitel 28). Udsoningen med Østeuropa og Sovjetunionen og udviklingen af mangeartede forbindelser havde både et specifikt politisk-militært formål ved at reducere spændingen og bredere politisk-civile formål.

### *Politisk-civile strategier*

Det fører over i politisk-civile strategier. Økonomisk styrke og stabilitet og økonomisk udvikling har hele tiden indgået i den vestlige politik, men især i den kolde krigs første år var en bred politisk-civil strategi fremtrædende. Mest markant blev det eksemplificeret af Marshallplanen. Også information og propaganda om Øst-Vest-konfliktens baggrund i demokratiernes modstand mod de totalitære systemer har været en del af vestlige strategier. I Truman-administrationen og begyndelsen af Eisenhower-administrationen sigtede sådanne foranstaltninger – som nævnt ovenfor – alene på systemkonkurrencen og blev kombineret med strategier om psykologisk krigsførelse og nogle forestillinger om tilbagerulning og befrielse af Østeuropa med en uklar overgang til politisk-militære strategier.

Mens disse ideer på den tid var meget omstridte i vestlige lande – helt bortset fra, at offentligheden kun havde begrænset kendskab til omfanget af disse aktiviteter – samlede fra omkring 1970 krav om friere informationsspredning,

<sup>48</sup> *Udviklingen inden for NATO 1966-67*, Udenrigsministeriet, 1968, s. 67-69. En bred gennemgang er: Timothy W. Stanley and Darnell M. Whitt, *Detente Diplomacy: United States and European Security in the 1970's*, 1969.

<sup>49</sup> Nikolaj Petersen, „Spænding – afspænding“ i Bertel Heurlin og Bjarne Nørretranders (red.), *Veje til fred. Håndbog i sikkerhed og nedrustning*, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, 1985, s. 126-136.

lettelser i menneskelige kontakter på tværs af grænserne mellem Øst og Vest, respekt for menneske- og frihedsrettigheder som en integreret del af afspændingsbestrebelse og CSCE udbredt støtte, både fra NATO-lande og alliancefrie og neutrale lande i Europa. Den amerikanske holdning var især i begyndelsen en del køligere, idet Nixon-administrationen (1969-74) så afspænding som et anliggende mellem de to supermagters regeringer, men efterhånden accepterede USA de europæiske ønsker til CSCE og forsvarede dem over for russerne. Ideerne implicerede klare systemændringer i Sovjetunionen og Østeuropa – og var dermed også en form for tilbagerulning – og som nævnt foretrak Sovjet og dets østeuropæiske allierede da også, at den europæiske sikkerhedskonference skulle holde sig til mellemstatslige problemer. Sovjetlederne accepterede dog de nævnte emner på CSCE's dagsorden for at opnå, hvad de så som den endelige anerkendelse af Europas deling og deres øst-europæiske imperium, og de valgte at løbe risikoen forbundet med sådanne bestemmelser. Også ideer om en stærk udvidelse af økonomisk, videnskabeligt, teknologisk og miljømæssigt samarbejde spillede en fremtrædende rolle i vestlige strategier og blev i en vis udstrækning realiseret efter 1975.

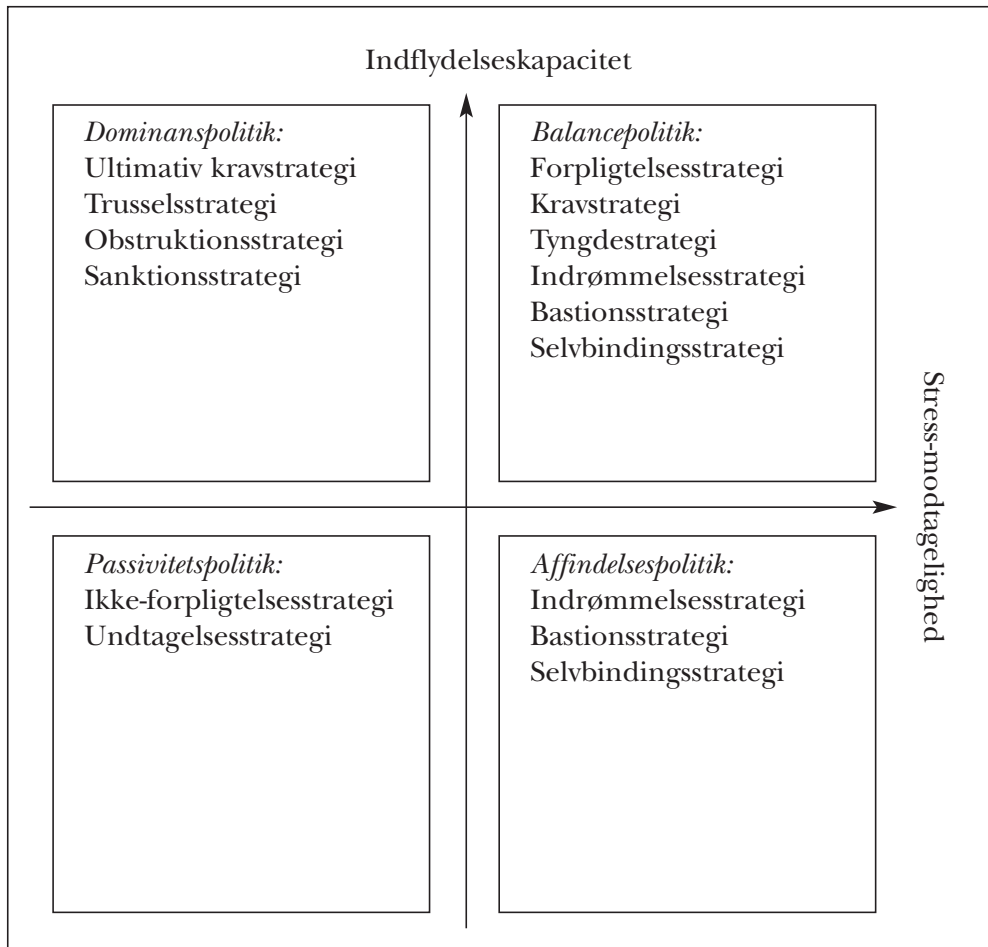
I Helsingfors-slutakten fra 1975 blev alle disse ideer nedfældet som en del af afspændingen i Europa. Herved bidrog de til at begrænse militariseringen af den kolde krig og dreje fokus over mod civile sfærens betydning for systemkonflikten. Det centrale var, at Øst og Vest havde visse fælles interesser parallelt med systemkonflikten, som kunne udmøntes i samarbejdsbetonede fælles handlinger, der – og her stoppede de kommunistiske landes interesse – også indebar *langsigtede løsninger på systemkonflikten i form af større bevidsthed om og gradvis virkeliggørelse af frihedsrettigheder i hele Europa.*

## Danmarks handlemuligheder: en adaptionsteoretisk analyseramme

En analyse af Danmarks handlemuligheder i den kolde krig i relation til sammenkoblingen af systemkonflikt og sikkerhedsdilemma i Europa og de ovenfor opregnede vestlige strategier kan hensigtsmæssigt tage udgangspunkt i den såkaldte adaptionsteori.<sup>50</sup> Som forståelses- og forklaringsramme interesserer adaptionstilgangen sig for samspillet mellem eksterne og interne faktorer. Især fokuseres der på, hvorledes et lands regering som de forfat-

<sup>50</sup> Der findes en omfattende litteratur om adaptionsteori. Det følgende bygger især på: Hans Mouritzen, *Fimlandization. Towards a General Theory of Adaptive Politics*, 1988, s. 1-11 og 434-441; Nikolaj Petersen, „National integrationspolitik og –strategi“ i Birthe Hansen og Carsten Jensen (red.), *Grundbogen i statskundskab*, 1998, s. 206-217. Teorien er hidtil blevet kaldt adaptationsteorien, men da der på dansk er valgfrihed mellem adaption og adaptation, er her valgt den mere mundrette form adaptation. Forfatterne ønsker at takke Hans Branner, Morten Kelstrup, Hans Mouritzen og Nikolaj Petersen for samtaler om adaptionsteori.

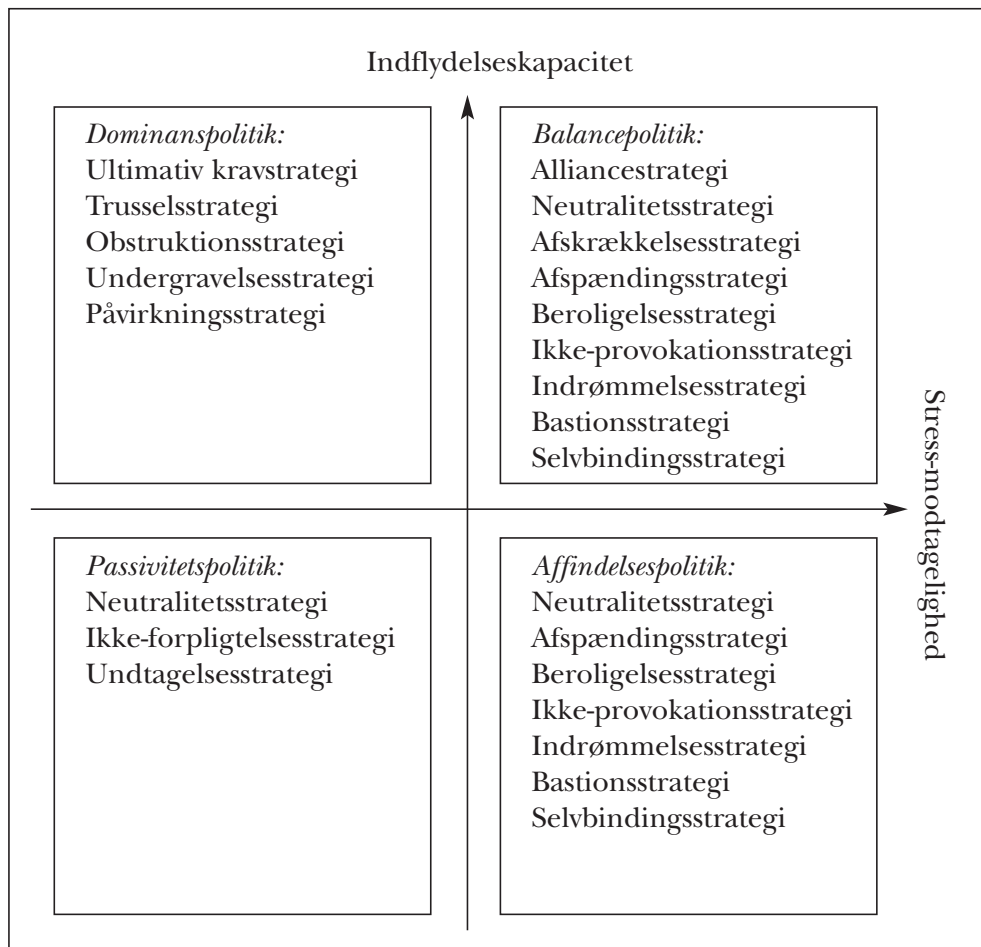
Figur 3.1. Adaptive politikker i allianceforholdet.



ningsmæssigt autoriserede beslutningstagere på grænsefladen mellem eksterne og interne omgivelser søger at afbalancere krav fra og ændringer i det internationale system med interne krav fra og ændringer i samfundet. „Regeringen“ omfatter regeringen i snæver forstand samt Folketinget, de politiske partier og administrative organer, dvs. den kan spænde over divergerende målsætninger og opfattelser af den mest hensigtsmæssige strategi. „Samfundet“ er betegnelsen for de dele af et lands politiske system, der udgør regeringens omgivelser som interesseorganisationer, medier og opinion. „Krav“ står for direkte og eksplicite krav om en ændret politik, mens „ændringer“ er indirekte og implicite og kun får virkninger, når beslutningstagerne reagerer på dem.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Sst., s. 207.

Figur 3.2. Adaptive politikker i modstanderforholdet



Ideen i adaptionstilgangen er, at en stats regering ikke er et passivt transmissionsled i den proces, hvorved den søger at finde frem til en bestemt udenrigspolitik, men har sine egne præferencer og vurderinger af det ønskelige og det mulige. Regeringen kan benytte forskellige eksterne strategier i politikformuleringen, afhængig af to hovedvariable („overvariable“ eller „mastervariable“), indflydelseskapacitet og stressmodtagelighed. Indflydelseskapacitet er betegnelsen for evnen til at indvirke på, overbevise eller kontrollere de eksterne omgivelser, mens stressmodtagelighed betegner modtageligheden over for eksterne krav og ændringer. Begge variable er klyngevariable af eksterne og interne variable. Med udgangspunkt heri sondres mellem fire forskellige politikker eller grundorienteringer, som et land kan følge i sin tilpasning til omgivelserne. De benævnes *balancepolitik*, *dominanspolitik*, *passivitetspolitik* (*quiescens*) og *affindelsespolitik* (*acquiescens*) i både allianceforholdet og

modstanderforholdet.<sup>52</sup> De fire grundlæggende forskellige adaptive politikker kan igen udmøntes i forskellige strategier afhængig af, om det drejer sig om allianceforholdet eller modstanderforholdet, jf. *figur 3.1.* og *3.2.* De fire politikker anses for at udtømme det logiske univers, mens antallet af mulige strategier under grundorienteringerne er meget stort. De i graferne anførte strategier er således at betragte ikke som en udtømmende beskrivelse, men som typiske eksempler. Der er et hierarkisk forhold mellem en del af strategierne, idet nogle af dem er meget generelle, mens andre er mere specifikke. Der er imidlertid ikke gjort noget forsøg på en hierarkisering af strategierne her, eftersom en række af de underordnede strategier kan være relevante for flere af de overordnede. En hierarkiseringsdiskussion ville let blive så omfattende, at dette ikke er stedet. Et særlig vigtigt forhold er, at samme strategi kan indgå i flere grundorienteringer, men med forskellige implikationer.

Variationsmulighederne i teorien ligger ikke alene i bestemmelsen af/valget af grundorientering. Også *inden for* de enkelte grundorienteringer er der, som det fremgår af graferne, mulighed for variation afhængig af værdien på de to variable. Hvis for eksempel et lands adaptive grundorientering er affindelsespolitisk, kan det være gledet mere eller mindre langt ned ad en affindelsespolitisk indrømmelsesglidebane. Hvis grundorienteringen er balancepolitisk, kan der eksempelvis ved høj indflydelseskapabilitet og middel stressmodtagelighed med større held gennemføres en kravstrategi, end hvis det modsatte er tilfældet.

Danmarks grundorientering i forhold til Tyskland var *affindelsespolitisk* i visse perioder mellem 1870 og anden verdenskrig. Det samme var Finlands i forhold til Sovjetunionen efter krigen.<sup>53</sup> Hvad angår Danmarks placering under den kolde krig, var den *balancepolitisk* i både allianceforholdet og modstanderforholdet. Også Sveriges grundorientering var balancepolitisk under udfoldelse af en dobbeltspilsstrategi (deklareret alliancefrihed kombineret med tæt samarbejde med vestlige lande). Grundorienteringerne under den kolde krig var faste og præget af inert. Formodentlig ville kun meget betydelige forskydninger i den overordnede magtbalance have været i stand til at ændre grundorienteringerne. Efter den kolde krigs afslutning forekommer mange landes grundorienteringer på en række politikområder at være blevet mere diffuse og præget af større valgfrihed. Ganske vist går tendensen i en interdependent verden i retning af balancepolitik for i hvert fald små og mellemstore lande, men når der i dag ikke er så meget tryk på systemet som under den kolde krig, kan det diskuteres, om der ikke også er mulighed for eksempelvis at vælge passivitet som én grundorientering på et politikområde samtidig med, at der er en balancepolitisk grundorientering på samme poli-

<sup>52</sup> Termen 'affindelsespolitik' er ikke tidligere anvendt i den adaptionsteoretiske litteratur, hvor man i stedet har talt om 'adaptiv acquiescens'.

<sup>53</sup> Hans Mouritzen, *Finlandization*, s. 2.

tikområde. Den anden mulighed er at inddrage strategierne til forklaring af de fænomener, som kan give anledning til at overveje, om der er tale om samtidig forekomst af to grundorienteringer på ét overordnet politikområde. Den sidstnævnte mulighed synes at have mest for sig, idet begrebet *grundorientering* ellers let mister sin analytiske værdi. Grundorienteringen er et fundamentalt fænomen, som hænger nøje sammen med de overordnede rammer for et lands placering. Hvis vi som eksempel tager Danmarks grundorientering i Europapolitikken, er der blandt danske adaptionsteoretikere almindelig enighed om, at den er klart balancepolitisk. Det bør man efter vores opfattelse holde fast i og undgå at anskue de danske forbehold som elementer af en passivitetspolitisk grundorientering. Forbeholdene kan derimod ses som udtryk for en bastionsstrategi eller selvbindingsstrategi under balancepolitikken. Forbeholdene er kort sagt ikke repræsentative for et tilstrækkelig omfattende politikområde og kan næppe hensigtsmæssigt bruges til at bestemme en grundorientering.

Der er to hovedniveauer i adaptionsteorien. Den adaptionspolitiske *grundorientering* er det øverste niveau, og under det befinder *strategierne* sig. Som nævnt falder de danske forbehold i dette hierarki bedst ind under en balancepolitisk bastionsstrategi eller selvbindingsstrategi. Hermed er antydning af det efter vores opfattelse helt centrale, at det adaptionsteoretiske begrebsapparat med sine to hovedniveauer kan bruges til en mere præcis beskrivelse af en politisk handling eller et politisk fænomen, end hvis kun ét niveau inddrages. Som det ses af graferne optræder en række af de mulige strategier under flere af grundorienteringerne. Dette er en afgørende pointe, men stiller det krav om præcision til beskrivelse og analyse, at grundorientering og strategi kobles sammen. Der er helt åbenlyst stor forskel på en indrømmelsesstrategi over for en modstander alt efter, om den gennemføres under en balancepolitik eller en affindelsespolitik. *Derfor bør der skelnes mellem balancepolitiske indrømmelsesstrategier og affindelsespolitiske indrømmelsesstrategier.* Dette kan vi kalde *reglen om de to niveauer*. Reglen finder anvendelse, når en strategi er teoretisk mulig under forskellige grundorienteringer. Tilsvarende kan der for eksempel i modstanderforholdet være tale om enten *balancepolitisk neutralitet* eller *affindelsespolitisk neutralitet*. Igen turde det være åbenbart, hvor afgørende denne skelnen er.

Det er opfattelsen i udredningen, at de politiske grundorienteringer for lande i den kolde krigs centrale konfliktområder var meget faste. Der var ingen muligheder for at vælge lidt af den ene og lidt af den anden orientering. De variationer, som kan iagttages, lå inden for landenes grundorientering og repræsenterede blandinger af forskellige strategier i grundorienteringens faste ramme.

Bestemmelsen af, hvilken af de fire adaptive grundorienteringer et land indtager på et politikområde, foretages dels ud fra den overordnede forståelsesramme, hvori landet er placeret, dels ud fra opgørelsen af det værdiregn-

skab, som er knyttet til de fire former for adaptive politikker.<sup>54</sup> Hvad forståelsesrammen angår, må det, før adaptionsteorien anvendes, klargøres, at Danmarks markant asymmetriske placering i den bipolære situation indebar, at Vesten var Danmarks alliancepartner og Øst var modstander, og at NATO dermed blev anset som det vigtigste forum for dansk sikkerhedspolitik.<sup>55</sup>

Med hensyn til værdiregnskabet i forholdet til de relevante ydre omgivelser er det i dominanspolitikken gunstigt, i affindelsespolitikken ugunstigt, i balancepolitikken balanceret og i passivitetspolitikken ubetydeligt. Balancepolitikken er allerede på de enkelte poster præget af giv-og-tag (quid pro quo), men da der ikke altid kan være balance på de enkelte poster, må regnskabet også gøres op i sin helhed for at se, om der er balance på bundlinjen. Om et lands indrømmelsesstrategi over for en allieret eller modstander har karakter af balancepolitik eller affindelsespolitik, afgøres således ud fra, om landet får noget igen, enten isoleret set eller i en større sammenhæng. I dette regnskab indgår krav og ydelser, chancer og risici, fordele og ulemper i et som regel ganske kompliceret mønster. Værdiregnskabsmetaforen er oven i købet lidt misvisende, idet mange af posterne er mere virtuelle/potentielle end reelle. For at blive i børssproget er der typisk en del optioner og futures inde i billedet, og den reelle markedspris kan være svær at fastlægge.

Værdiansættelsen af ydelser og modydelser samt krav og modkrav er således et springende punkt. For at den kan gennemføres rimeligt gennemskueligt og meningsfuldt, kræver det som minimum, at 'beregningsforudsætningerne' i form af føromtalt overordnede forståelsesramme og politisk grundorientering er på plads. Den vigtigste 'balance' eller 'post' under en balancepolitik i allianceforholdet er, at et land yder et bidrag til det fælles forsvaret (forpligtelsesstrategi) mod som modydelse at få hjælp til sit forsvar fra de andre medlemmer af alliancen. En anden post kan eksempelvis omfatte en balance mellem krav og modkrav mellem et alliancemedlem og dets partnere. Alliancekrav, der af et medlem skønnes at rumme risiko for at blive indfanget i en uønsket politik (entrapment), kan af medlemmet imødegås med modkrav eller forbehold (f.eks. bastionsstrategi eller selvbindingsstrategi – en 'hertil og ikke længere'-strategi).

I Danmarks modstanderforhold var den balancepolitiske alliancestrategi den vigtigste. Alliancestrategien er en variant af tyngdestrategien, og dens formål var at forhindre krig og modvirke afpresning. Balanceelementet i strategien bestod i en magtbalanceafvejning. I modstanderforholdet under en balancepolitik kan en ikke altid lige let observerbar balance bestå i, at parterne – måske mere eller mindre stiltiende – undlader at foretage visse handlinger (ikke-provokationsstrategi).

<sup>54</sup> Hans Mouritzen, *Finlandization*, s. 435.

<sup>55</sup> Henrik Larsen, „Danish Foreign Policy in an EU Context: An Analytical Framework“, *Arbejdsrapport 2003/11*, Institut for Statskundskab, København, s. 6. Se hertil også overvejelserne i kapitel 89 om forholdet mellem overordnet forståelsesramme og grand strategy.



*Politisk-civile strategier: økonomisk i form af Marshall-planen og psykologisk i form af oplysning om planens nyttige virkninger for samfundet. (Truman Library).*

Nogle læsere vil måske undre sig over, at der optræder en afspændingsstrategi under både balancepolitik og affindelsespolitik og såvel i allianceforholdet som modstanderforholdet. En umiddelbar grund til undren over placeringen kan være, at adaptionsskemaet er præget af traditionelle stat-til-stat-relationer og derfor i udgangspunktet tager højde for nationale sikkerhedsstrategier snarere end internationale sikkerhedsstrategier. Hvis man alene opfatter en afspændingsstrategi som en international afspændingsstrategi, kan man derfor have svært ved at se berettigelsen af at placere en afspændingsstrategi i en ramme, der er præget af stat-til-stat-relationer og nationale sikkerhedsstrategier. Det er imidlertid ret enkelt at påvise, at en afspændingsstrategi også kan være en national sikkerhedsstrategi. Tager vi det finsk-sovjetiske forhold som eksempel, var en national afspændingsstrategi en af Finlands muligheder ved siden af at påtage sig affindelsespolitiske forpligtelser og indrømmelser. Overordnet set var Finlands affindelsespolitiske regnskab med Sovjetunionen naturligvis ikke gunstigt, men en national, bilateral afspændingsstrategi kunne gøre det mindre ugunstigt, end det ellers ville have været. Dette står ikke i modsætning til, at Finland samtidig var varm fortaler for afspænding som en international sikkerhedsstrategi. Det er svært at se, at det ikke skulle kunne opfattes som en del af en national sikkerhedsstrategi, at et land så at sige abonnerer på en international sikkerhedsstrategi. Et argument for at opretholde placeringen er endvidere, at afspændingsstrategier spillede en vigtig rolle for Danmark i både allianceforholdet og modstanderforholdet, og at begge forhold tog farve heraf. I allianceforholdet var den danske afspændingsstrategi en metode til at formulere et 'krav' til alliancens overordnede politik over for Øst og en af måderne at undgå 'entrapment' i alliancen på. Samtidig bidrog den danske afspændingsstrategi i sin nationale udformning – man kan her tænke på 1960ernes aktive danske kontaktdiplomati med østlandene – også positivt til det balancepolitiske regnskab med alliancen, idet de danske initiativer generelt blev mødt med anerkendelse her.

Danmarks sikkerhedspolitiske dagsorden var tæt pakket i allianceforholdet og ret tynd i modstanderforholdet, og Danmark var solidt forankret i sin balancepolitiske grundorientering i allianceforholdet, men det ændrer ikke på, at det eksistentielle sikkerhedspolitiske problem for Danmark var modstanderen og den trussel, man så fra den kant. En del af de problemer, som truslen rejste, er allerede afhandlet i indeværende kapitel. Det følgende kapitel drejer sig specielt om trusselsbegrebet.

