

Del III

Détente 1963-1978

28 · Den internationale kontekst 1963-1978

Perioden fra begyndelsen af 1960'erne til slutningen af 1970'erne var præget af en række samfundsmæssige, økonomiske og politiske udviklingstendenser og begivenheder, som tilsammen udgjorde den brede baggrund for afspændingen mellem Øst og Vest, men også gav nogle af de problemer, som stod i vejen for afspændingen. Blandt de vigtigste gennem 1960'erne var velstandstigningen, ungdomsoprøret i 1968 samt opbruddet i vestlige kultur- og samfundsnormer og vestlige civilsamfund. Storpolitisk var Mellemøstkrigen i 1967 (seksdageskrigen) og Warszawapagtlandenes invasion i Tjekkoslaviet i 1968 de mest iøjnefaldende begivenheder. 1970'erne begyndte med USA's devaluering af dollaren i 1971 og det følgende sammenbrud af Bretton Woods-systemet som grundlaget for international økonomi. Sideløbende hermed udvikledes USA's deltagelse i Vietnam-krigen, der sluttede i 1975 efter at have ført til stærke konflikter også i og mellem vestlige lande. Andre vigtige begivenheder var tilnærmelsen mellem USA og Kina fra 1972 og krigen i Mellemøsten i 1973 (Yom Kippurkrigen) med efterfølgende olie- og energikrise. 1970'erne så også terroraktioner, en stærk udvikling i det globale konferencediplomati om en lang række økonomiske problemer, fortsat kolonifrigørelse samtidig med etablering af nye diktaturer i den tredje verden og Nord-Syd problemernes fremtrædende rolle med kravene om en ny økonomisk verdensorden. Alt i alt var perioden præget af en række internationale begivenheder og udviklingstendenser, hvoraf mange kun indirekte havde sammenhæng med den kolde krig.

Ser vi nærmere på forholdet mellem Øst og Vest, fik Cuba-krisen i efteråret 1962 stor betydning for de følgende års udvikling. Efter at lederne i Sovjetunionen og USA havde set ned i atomkrigens afgrund og erkendt, at egne handlinger rettet imod modparten umiddelbart kunne have katastrofale konsekvenser også for eget land, begyndte en afspændingsperiode, som varede 12-15 år og kulminerede i begyndelsen af 1970'erne. På det globale og på det europæiske niveau gav afspændingen sig udslag i en række initiativer, tiltag og aftaler, der både var udtryk for bestræbelser på at forhindre, at den kolde krig udviklede sig til 'varm' krig og forsøg på at uddybe den spirende afspænding

mellem regeringer. Samtidig viste aftalerne og problemerne ved deres gennemførelse samt en række uafhængige begivenheder og processer i international politik nogle af grænserne for afspændingen, og fra slutningen af 1970'erne prægedes forholdet mellem Øst og Vest igen af kriser og spænding.

I dette kapitel gennemgås hovedtræk ved afspændingen på supermagtsniveau og på europæisk niveau. På europæisk niveau gennemgås den nye vesttyske østpolitik fra slutningen af 1960'erne og dens forhold til USA og til Sovjetunionen mere udførligt, da den på flere måder var en forløber for de revolutionerende forandringer i Europa 15-20 år senere. Derefter omtales tilbageslaget for afspændingen fra midten af 1970'erne, og til sidst gennemgås de nordiske landes placering og rolle perioden.

Supermagtsafspænding

De første initiativer

Det første markante afspændingsinitiativ efter Cuba-krisen blev taget af præsident Kennedy i en tale på American University, Washington, DC, i juni 1963.¹ Hovedpunktet i præsidentens tale var, at med omfattende og sikre nukleare gengældelsesstyrker i både USA og Sovjetunionen havde krig fået en helt ny mening. En atomkrig ville være en katastrofe for alle mennesker og for kommende generationer. Fred var ikke længere et spørgsmål om ideelle projekter baseret på alle menneskers gode vilje, men måtte bygges på en gradvis udvikling af institutioner baseret på konkrete aftaler og fælles interesser. Selv om man ikke skulle være blind for de centrale forskelle mellem USA og Sovjetunionen, var det tillige vigtigt at rette opmærksomheden mod den fælles interesse i at undgå krig og udvikle metoder til at finde løsninger på specifikke problemer. Præsidenten opfordrede sine landsmænd til også at rette opmærksomheden mod egne holdninger til Sovjetunionen og den kolde krig, og amerikanere burde ikke gå i samme fælde som russerne og kun se propagandaens forvrængede billede af modparten. Specielt var det vigtigt at undgå kriser og konfrontationer, hvor valget stod mellem en ydmygende retræte og atomkrig.²

¹ "Toward a strategy of peace", *Department of State Bulletin*, 1 July 1963. I en tale "New opportunities for peace" til FN's generalforsamling i september s.å. fremhævede Kennedy de samme temaer, jf. *Department of State Bulletin*, 7 October, 1963.

² Jennifer W. See, "An Uneasy Truce: John F. Kennedy and Soviet-American Détente, 1963", *Cold War History*, Vol. 2 (2), 2002. Kennedys tale blev som noget ganske usædvanligt gengivet fuldt ud i sovjetisk presse, og to dage senere blev den rost af Khrusjtjov.

Det er værd at bemærke, at dagen efter talen på American University holdt Kennedy en – også opsigtsvækkende – tale om borgerrettigheder og raceproblemer i USA, og i en meddelelse til amerikanske ambassader rundt om i verden senere i juni sammenkædede præsidenten eksplicit raceproblemerne med USA's udenrigspolitiske principper. Se også Mary L. Dudziak, *Cold War Civil Rights. Race and the Image of American Democracy*, 2000.

I forlængelse af Kennedys tanker om vigtigheden af at undgå farlige krisesituationer på trods af reelle politiske modsætninger blev der i 1963 indgået de første rustningskontrolaftaler. Både Cuba-krisen og konfrontationer i Berlin, efter at byen var blevet delt af muren i august 1961, havde vist behovet for direkte og hurtig kontakt mellem lederne i USA og Sovjetunionen, og få dage efter Kennedys tale blev der oprettet en direkte kommunikationsforbindelse mellem Det Hvide Hus og Kreml. Ideen med denne såkaldte 'varme linje' var, at den i storpolitiske kriser skulle hjælpe til at undgå fejltolkninger af modpartens handlinger og hensigter.

Et andet vigtigt problem angik forsøg på at opnå et stop for atomprøvesprængninger. Siden 1945 var der gennemført ca. 500 sprængninger i atmosfæren med deraf følgende radioaktive nedfald. I årene 1958-61 havde der været et frivilligt moratorium, der blev brudt, da Sovjetunionen og senere USA genoptog forsøgene i 1961. Forhandlinger om stop for atomprøvesprængninger var foregået siden midten af 1950'erne, hvor kravet om et prøvestop først var blevet rejst af Indien, men uenighed om kontrolsystemet havde gjort en aftale umulig. I foråret 1963 havde der været nye kontakter om spørgsmålet mellem Khrusjtjov og Kennedy, og Kennedy blev stærkt opfordret af især den britiske premierminister Harold Macmillan til at indgå en aftale. I en tale i Østberlin tre uger efter Kennedys tale på American University – og to dage efter Kennedys berømte „Ich bin ein Berliner“-tale i Vestberlin – foreslog Khrusjtjov, at kontrolproblemerne kunne klares ved, at man lavede et begrænset prøvestop. I overensstemmelse hermed blev der i august 1963 indgået en aftale mellem USA, Sovjetunionen og Storbritannien om et begrænset prøvestop, der forbød prøvesprængninger i atmosfæren, det ydre rum og under vandet, mens de underjordiske kunne fortsætte. Aftalen fik hurtigt tilslutning fra de fleste andre lande, men ikke Frankrig og Kina. Med aftalen stoppede prøvesprængningerne i atmosfæren, men udviklingen af nye atomvåben og fremføringsmidler fortsatte.³

Russernes nye villighed til at indgå et begrænset atomprøvestop og aftaler, der sigtede på at kontrollere højspændte krisesituationer, var i første omgang et resultat af den forskrækkelse Khrusjtjov havde fået ved Cuba-krisen. På topmødet med Kennedy i Wien i sommeren 1961 havde Khrusjtjov i barske og nedladende vendinger afvist en af Kennedys hovedideer, når det gjaldt forholdet mellem de to supermagter, nemlig vigtigheden af at undgå fejlvurderinger af hinanden med deraf følgende større krigsfare.⁴ Med Cuba-krisen havde Khrusjtjov skiftet opfattelse. Dernæst var russernes ændrede politik en konsekvens af det stadig forværrede modsætningsforhold til Kina, der gjorde, at de var interesserede i at undgå et alt for spændt forhold til de vestlige

³ Bertel Heurlin, *Nedrustningspolitik*, 1971, s. 55 og 61-2.

⁴ Se bl.a. Lawrence Freedman, *Kennedy's Wars. Berlin, Cuba, Laos, and Vietnam*, 2000, s. 51-7 og Vladislav Zubok and Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev*, 1996, s. 243-48.

lande. Straks efter Cuba-krisen havde kineserne kritiseret russernes tilbagetrækning af missiler fra Cuba, men derudover var Kina-faktorens betydning kun i begrænset omfang erkendt af samtiden, bl.a. fordi forestillinger om 'den sovjetisk-kinesiske blok' stadig var udbredte, især i USA, og også i Kennedy-administrationen. Senere – ikke mindst med adgang til russiske arkiver – er Kinas rolle i sovjetledernes beslutning om en afspændingslinje over for USA blevet meget tydeligere. Det spillede også en rolle for russernes interesse for afspænding, at de af hensyn til sovjetøkonomiens tilstand havde brug for en opbremsning i våbenkapløbet. Dertil kom, at Khrusjtjov internt i sovjetledelsen blev kritiseret for dumdristighed i forbindelse med Cuba. Alt i alt havde den sovjetiske leder derfor brug for at vise, at han kunne nå en aftale med Kennedy.⁵

Rustningskontrol i 1960'erne: terrorbalancen som et uundgåeligt vilkår

De første rustningskontrolaftaler fra 1963 blev fulgt af flere senere i 1960'erne. Ideen om via amerikansk-sovjetiske forhandlinger at kontrollere og begrænse den fortsatte udvikling af strategiske atomvåben var en del af de i USA udviklede rustningskontrolteorier om, hvordan de to supermagter under terrorbalancens vilkår skulle regulere atomvåbenudviklingen for at sikre størst mulig stabilitet, især i storpolitiske kriser. Mens Robert McNamara var forsvarsminister (1961-68), havde rustningskontrolteoriene en udbredt tilslutning i Kennedy- og Johnson-administrationerne, bl.a. fordi de kunne fungere som argument imod stadige ønsker fra Kongressen og andre dele af administrationerne om at udvide den amerikanske raketstyrke. For flere i Kennedy- og Johnson-administrationerne spillede det også en rolle, at de selv et par år tidligere havde bidraget til forestillingen om en missilkøft i sovjetisk favør, der siden viste sig at være en kløft i USA's favør. Ikke mindst den daværende præsidentkandidat, senator John Kennedy, havde i 1960 brugt påstanden om en sovjetisk raketoverlegenhed i sin kampagne.⁶

Rustningskontrolteoriene havde nogle tilsyneladende paradoksale sider, der udsprang af det, som under den kolde krig blev betegnet terrorbalancen.⁷ Grundlæggende havde terrorbalancens vilkår været erkendt af Eisenhower-administrationen siden midten af 1950'erne, men det var først efter 5-10 år, at tankegangen for alvor blev udviklet i USA (om situationen i Sovjetunionen, se nedenfor). Det centrale var, at under terrorbalancen var alle lande, inkl. Sovjetunionen og USA, sårbare over for et angreb med atomvåben fra en af

⁵ Zubok and Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, ss. 268ff. Også ældre sovjetforskning har været opmærksom på Kinas betydning for Sovjets politik, se f.eks. Thomas W. Wolfe, *Soviet Power and Europe, 1945-1970*, 1970, s. 100f.

⁶ Om missilkøften, se Lawrence Freedman, *U.S. Intelligence and the Soviet Strategic Threat*, 1977, s. 62-80.

⁷ Erik Beukel, „De to supermagter og kernevåbnene“ i *Sikkerhed og Nedrustning 1*, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, København, 1984.



I kapitel 3 findes et billede fra vedtagelsen af den omtalte prøvestopaftale. Her ses Lyndon B. Johnson på talerstolen ved underskrivelsen af Traktaten om det Ydre Rum, der bl.a. indeholder et forbud mod placering af atomvåben i det ydre rum. 27. januar 1967. Ved bordet ses fra venstre: Sovjetunionens USA-ambassadør Anatolij Dobrynin, Storbritanniens FN-repræsentant Patrick Dean, USA's FN-repræsentant Arthur Goldberg og USA's udenrigsminister Dean Rusk. (FN).

supermagterne. Denne gensidige sårbarhed var en basal kendsgerning og et uundgåeligt resultat af de to supermagters udvikling af atomvåbenstyrker. Det var fysisk umuligt at beskytte civilbefolkningen mod atomvåbenangreb, hvad enten det var ved civilforsvarsforanstaltninger eller ved hjælp af et raketforsvar. Hvis det alligevel blev forsøgt, ville et forsvarssystem nemt kunne neutraliseres ved en relativt begrænset udvidelse af modpartens raketstyrker, og resultatet ville være et enormt ressourceforbrug som følge af det forgæves forsøg på at beskytte sig mod kernevåben. I værste fald ville resultatet af civilforsvarsforanstaltninger kunne blive en større fare for atomkrig, idet brug af atomvåben i en højspændt krise under disse vilkår kunne synes mindre uacceptabelt end ellers for lederne i Sovjetunionen og USA. Med denne fysisk givne gensidige sårbarhed var den bedste sikring mod atomkrig at gøre afskrækkelsen gensidig ved at begge supermagter opbyggede gengældelsesstyrker, der var usårlige over for den anden parts mulige førsteslag eller forkøbsangreb. En gensidig garanteret ødelæggelsesevne⁸ skulle i den yderste krisesituation være det, som afværgede en atomkrig.

⁸ På engelsk: „mutual assured destruction“ (MAD). Den klareste fremstilling af denne tænkning blev givet af forsvarsminister McNamara i en tale i San Francisco i september 1967, jf. *Department of State Bulletin*, 9. oktober 1967. Det siger en del om den sammensatte karakter af amerikansk atomvåbenpolitik, at McNamara i samme tale fremlagde et forslag om et begrænset ABM-system rettet mod en mulig kinesisk rakettrussel.

Disse forestillinger søgte forsvarsminister McNamara i 1967 at forklare til en skeptisk sovjetisk ministerpræsident på et topmøde i Glassboro, New Jersey, men Kosygin var tydeligvis meget uforstående over for en sådan tænkning om, at et forsvar mod atomvåben var skadeligt også for den forsvarende. Få år senere – i 1972 – indgik Sovjetunionen dog alligevel en aftale om begrænsning af raketforsvarssystemer (ABM-aftalen) med USA, jf. nedenfor.

Rustningskontrolideerne blev fra sidste halvdel af 1960'erne søgt virkeliggjort, om end i ret begrænset form. I 1967 blev der således enighed om et forbud mod atomvåben i verdensrummet. Året efter blev der indgået en ikke-spredningsaftale. De underskrivende atommagter – Frankrig og Kina stod igen udenfor – lovede at undlade at overføre atomvåben til stater, som ikke havde sådanne våben, og disse forpligtede sig til gengæld til ikke at modtage eller udvikle atomvåben. Samtidig lovede atommagterne at reducere egne kernevåbenarsenaler.⁹ Af størst betydning var, at USA og Sovjetunionen i sommeren 1968 bekendtgjorde, at de ville begynde samtaler om begrænsninger af langtrækkende kernevåben (SALT), men forhandlingerne blev i første omgang udsat efter Warszawapagt-landenes invasion i Tjekkoslovakiet i august 1968. De begyndte i efteråret 1969, efter at den nye Nixon-administration var tiltrådt og havde overvejet mulighederne.

Parallelt med rustningskontrolaftalerne i sidste halvdel af 1960'erne foregik der i Johnson-administrationen overvejelser om, hvordan USA gennem brobygning (building bridges) og udvidet fredeligt samarbejde (peaceful engagement) mellem Øst og Vest kunne fremme de østeuropæiske landes uafhængighed af Sovjetunionen uden at øge modsætningerne til russerne. Temaerne blev første gang anslået i taler af præsident Johnson i 1964 og 1966 og var til en vis grad motiveret af ønsket om at modvirke præsident de Gaulles bestræbelser på at give Frankrig en selvstændig rolle i den vestlige alliance ved forsøg på at bygge bro mellem Øst og Vest.¹⁰ Da administrationen i Washington i disse år først og fremmest var optaget af Vietnam-krigen, blev ideerne kun i meget begrænset omfang udmøntet i konkrete tiltag og politik'er. Samtidig var der også i NATO overvejelser om at tildele organisationen en afspændingsrolle.

Afspænding og NATO

NATO blev fra begyndelsen af 1960'erne et centralt forum for konsultationer om Øst-Vest-afspænding, og der viste sig hurtigt en række forskelle mellem medlemslandenes holdninger til afspændingens indhold, form og mulighe-

⁹ Heurlin, *Nedrustningspolitik*, s. 65-8.

¹⁰ Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, 1985, s. 106-8; Lawrence S. Kaplan, *The Long Entanglement. NATO's First Fifty Years*, 1999, s. 115f.

der. Disse forskelle var forbundet med forskellige opfattelser af et af NATO's kerneproblemer, nemlig den udvidede afskrækkelses troværdighed i en situation, hvor USA var blevet sårbar over for sovjetiske atomvåben (terrorbalancen). Problemet var, at for nogle europæere, i begyndelsen især Vesttyskland, kunne den nye amerikanske politik med vægt på både forhandlinger og styrke i forholdet til Sovjetunionen bidrage til at svække den amerikanske alliancegaranti og håbet om tysk genforening, der blev set som bestemt af vestlig styrke.¹¹ Andre NATO-lande – især Belgien, Canada, Danmark, Norge og Italien – mente, at den sovjetiske trussel var blevet mindre, og at en aktiv vestlig afspændingspolitik yderligere kunne styrke denne udvikling. Det forstærkede virkningen af disse uenigheder, at Frankrig fra 1966 trak sig ud af NATO's militære integration samtidig med, at præsident de Gaulle appellerede stærkt til en del af den vesttyske CDU-regering og anlagde en markant USA-kritisk politik, der opsummeredes i sloganet „Europa fra Atlanterhavet til Ural“.

Harmel-rapporten

Følgen af disse konflikter i den vestlige alliance var, at NATO fra 1966 indledte en konsultationsproces centreret omkring en arbejdsgruppe ledet af den belgiske udenrigsminister Pierre Harmel. Formålet var at afklare, om afspænding kunne integreres i alliansens målsætning på en måde, der tog hensyn til de forskellige holdninger. Processen resulterede i Harmel-rapporten, der blev godkendt af NATO-landenes udenrigsministre i december 1967 og på flere måder symboliserede et vendepunkt i alliansens historie.¹² Vendepunkt blev yderligere markant af, at NATO-landene efter langvarige tovtrækkerier samtidig blev enige om en ny strategi betegnet det „afpassede gensvar“ (flexible response), der havde været på vej gennem flere år og blev ledsaget af flere konsultationer mellem de allierede om den vestlige atomvåbenpolitik.¹³ Harmel-rapporten „Alliansens fremtidige opgaver“ erklærede, at forsvar og afspænding (détente) var NATO-alliansens hovedopgaver.¹⁴ Ud over at hindre aggression og andre former for pres samt at forsvare medlemslandenes territorium var det ifølge rapporten alliansens anden opgave at fortsætte bestræbelserne for at gøre fremskridt i retning af et mere stabilt forhold, hvor

¹¹ Christoph Bluth, „Reconciling the Irreconcilable: Alliance Politics and the Paradox of Extended Deterrence in the 1960s“, *Cold War History*, Vol. 2 (2), 2002; Andreas Wenger, „Crisis and Opportunity: NATO and the Multilateralization of Détente, 1966-1968“, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 6 (1), 2004.

¹² Frédéric Bozo, „Defense Versus Security? Reflections on the Past and Present of the „Future Tasks“ of the Alliance (1949-99)“ i Gustav Schmidt (ed.), *A History of NATO – The First Fifty Years*, Vol. 2, 2002, s. 65-80; Anton W. DePorte, „NATO and Détente: Cycles in History“ i Lawrence S. Kaplan, o.a., *NATO after Forty Years*, Wilmington, 1990, s. 181-201.

¹³ Helga Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution. A Crisis of Credibility, 1966-67*, 1996.

¹⁴ Se *Udviklingen inden for NATO 1966-67*, København, 1968, s. 67-9.

de bagvedliggende politiske problemer kunne løses. Militær sikkerhed og afspændingspolitik stred ikke imod, men supplerede hinanden, hed det, og vejen til fred og stabilitet i Europa gik via konstruktiv brug af alliancen i afspændingens tjeneste. Det blev direkte tilkendegivet, at ingen endelig og stabil ordening i Europa var mulig uden en løsning på Tysklandsspørgsmålet, som var centralt for spændingen i Europa; enhver ordening måtte gøre en ende på de unaturlige barrierer mellem Øst- og Vesteuropa, som tydeligst og mest brutalt gav sig udslag i Tysklands deling.

Harmel-rapporten nævnte også muligheden af afbalancerede styrkereduktioner i Europa, og året efter vedtog NATO's udenrigsministre nogle principper for forhandlinger med Warszawapagten herom. En vigtig del af baggrunden herfor var, at der i Senatet i Washington siden midten af 1960'erne var vokset et pres frem for at reducere de amerikanske styrker i Europa (Mansfield-resolutionerne). Forhandlinger om gensidige og afbalancerede styrkereduktioner (MBFR) begyndte i 1973 og blev op gennem 1970'erne indviklet i omstændelige diskussioner om opgørelser af våbenmængder og balancer, der ikke førte til afgørende resultater.¹⁵ De manglende resultater i form af nedrustningsaftaler var udtryk for, at politiske ledere i øst og vest også i afspændingsårene vurderede de specifikke militære styrke- og balanceforhold som afgørende for forløbet af den kolde krig. Fra vestlig side var man især betænkelig ved den sovjetiske numeriske overvægt mht. konventionelle styrker (antal soldater, tanks o.l.) i Europa. Set fra sovjetisk side kunne de omfattende militære styrker være nødvendige for at bevare kontrollen med Østeuropa, men argumentet kunne vanskeligt bruges. På begge sider var der af mange grunde megen taktik og kun lidt reel interesse forbundet med disse forhandlinger. Under alle omstændigheder kom der ingen nedrustning i Europa.

CSCÉ og afspændingens dobbelthed

Vurderet i en afspændingssammenhæng blev Helsingfors-slutakten og hele CSCÉ-processen af langt større betydning for Europa end direkte nedrustning. Som gennemgået ovenfor (kapitel 3) indeholdt Helsingfors-slutakten både bestemmelser, der sigtede på at mildne sikkerhedsdilemmaet i Europa, og bestemmelser, der sigtede på at påvirke systemkonflikten gennem demokratiske principper (fri informationsspredning mellem Øst og Vest, lettelser i menneskelige kontakter og respekt for menneskerettigheder). I forhold til vestlige demokratiske værdier byggede denne dobbeltsidede afspændingspolitik på en tiltro til holdbarheden og styrken i demokratiske samfund: man behøvede ikke frygte, at de ville blive løbet over ende ved udvidede kontakter med totalitære samfund, når sådanne kontakter blev udvidet ud over rege-

¹⁵ Mary Dau, *Hansen og Ivanov. Afspændingen mellem Øst og Vest*, 1985, s. 142-65.

rings- og eliteniveauer. De vestlige civilsamfunds transnationale aktiviteter blev en integreret del af afspændingen, og hermed blev spiren lagt til en langvarig udfordring til de kommunistiske landes statscentrerede opfattelse af afspændingen – en udfordring der fik sin endelige afgørelse ved Berlin-murens fald i 1989.¹⁶

Den første antydning af, hvorledes den dobbelthed og dynamik, der var gemt i Helsingfors-slutakten, både påvirkede og blev påvirket af Øst-Vest-konflikten – dens substans, symboler og former – var tydelig straks i det første opfølgningssmøde i Beograd, der fandt sted fra november 1977 til marts 1978.¹⁷ Debatten på mødet var skarp og fulgte i det væsentlige skillelinjerne fra Helsingfors. Om ikke før så var det nu klart, at spændings- og afspændingsprocesser i Europa var nært forbundet ikke blot med mellemstatslige problemer som militære styrkebalancer og nedrustning, men også med traditionelt interne spørgsmål som deltagerstaternes opfyldelse af aftaler om borger- og menneskerettigheder. Hvis kriteriet for at betegne en konference som en succes er, at den fører til enighed mellem Øst og Vest om centrale problemer, så var Beograd-mødet en fiasko. Hvis vi ser på stridighedernes substans og betydning for den gradvist ændrede politiske dagsorden i Øst-Vest-forholdet, så var mødet en succes, der vurderet med bagklogskabens fordel peger frem mod den kolde krigs afslutning 10-12 år senere.

Det er vigtigt at bemærke, at den tosidede afspændingspolitik som al vestlig østpolitik under den kolde krig byggede på nogle antagelser og forventninger, som ingen dengang kendte holdbarheden af. Også på afspændingspolitikens vej var der mange faldgruber. Det illustreres klart af et andet vigtigt aspekt af afspændingen, nemlig den nye vesttyske politik over for Sovjetunionen og Østeuropa, der blev påbegyndt i slutningen af 1960'erne. Denne politik peger i høj grad også frem mod de epokegørende ændringer i forholdet mellem Sovjetunionen og Østeuropa i sidste halvdel af 1980'erne.

Ny vesttysk østpolitik og samspillet med supermagterne

Forbundsrepublikken tog de første forsigtige skridt mod en ny østpolitik under den store koalition mellem CDU og SPD (1966-69) med Willy Brandt som udenrigsminister, da den såkaldte Hallstein-doktrin om ikke at have diplomatiske forbindelser med nogen stat, der anerkendte DDR, blev endeligt opgivet.¹⁸ En markant ny østpolitik kom dog først med SPD-FDP koalitionen

¹⁶ Se især Richard Davy (ed.), *European Detente: A Reappraisal*, 1992.

¹⁷ Skjold G. Mellbin, *Beograd-mødet 1977-78*, Forsvaret i Samfundet, 1978.

¹⁸ Hallstein-doktrinen var dog allerede blevet brudt i 1963, da Vesttyskland oprettede diplomatiske forbindelser med Sovjetunionen. Begyndelsen til en ny østpolitik kan også placeres længere tilbage i 1960'erne, idet Vesttyskland indgik en række økonomiske aftaler med Polen, Rumænien, Ungarn og Bulgarien efter at Adenauer (CDU) i efteråret 1963 var blevet afløst som forbundskansler af Ludwig Erhard (CDU), jf. William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe. The Turbulent History of a Divided Continent 1945-2002*, 2002, s. 295.

fra 1969. Straks i sin tiltrædelsestale som forbundskansler i efteråret 1969 tilkendegav Brandt det afgørende nye: forsøget på at forandre gennem forhandling, samarbejde og tilnærmelse i stedet for gennem konfrontation. Et specielt led i den nye politik var, at Forbundsrepublikken nu ville undertegne den nukleare ikke-spredningsaftale fra året før; Sovjetunionen lagde stor vægt på vesttysk tilslutning til aftalen, men CDU havde været imod, hvad de anså for at være en ensidig indrømmelse til Sovjet.

Oprindelse og ideer

Nøgleideen i østpolitikken blev formuleret som „*Wandel durch Annäherung*“, dvs. „forandring gennem tilnærmelse“. Den nye politik var blevet forberedt under den store koalition i en arbejdsgruppe i udenrigsministeriet under ledelse af statssekretær Egon Bahr.¹⁹ Det er imidlertid værd at bemærke, at Bahr havde fremlagt de centrale tanker bag den nye politik seks år tidligere i en tale i sommeren 1963 på „Evangelische Akademie“ i Tutzing.²⁰ Manuskriptet til denne tale var oprindeligt blevet skrevet af Bahr til Willy Brandt, der dengang var overborgmester i Vestberlin og SPD's leder. Allerede i 1962 – dvs. året efter Berlinmuren blev opført – var Brandt begyndt at tale om behovet for at acceptere Tysklands deling som en kendsgerning, mens der blev søgt udviklet nogle praktiske arrangementer med Østtyskland for at lette delingens konsekvenser for den tyske befolkning: det kunne ikke være nok lejlighedsvis at frikøbe politiske fanger fra DDR's fængsler. Ideerne om „*Wandel durch Annäherung*“ var imidlertid dengang blevet anset for at være for kontroversielle til at blive lagt frem af det tyske socialdemokratiske kanslerkandidat – også i et forum der flere gange var blevet brugt af ledende politikere til at luften nye tanker.²¹

Den nye østpolitik var i sin kerne en *dobbeltstrategi*: på den ene side *anerkende* den territoriale status quo og grænserne efter anden verdenskrig, på den anden side iværksætte en proces, der kunne føre til *forandringer* i status quo og specielt den sovjetiske interessesfære i Østeuropa. Flere former for vestlig afspændingspolitik indeholder denne dobbelthed, men den er især tydelig, når der fokuseres på vesttysk Østpolitik og sammenlignes med mere rendyrket mellemstatslig afspændingspolitik, der sigtede på at mildne sikkerhedsdilemmaet ved at stabilisere en status quo-ligevægt. Østpolitikken lang-

¹⁹ Andreas Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandspolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Bonn, 1996, ss. 96ff.

²⁰ Talen blev holdt fem uger efter Kennedys ovennævnte tale – hhv. 15. juli og 10. juni – hvor den amerikanske præsident tog initiativet til afspændingspolitikken. Denne sammenhæng og rækkefølge anså de vesttyske socialdemokrater for særdeles vigtig, se Vogtmeier, *Egon Bahr*, s. 59-66.

²¹ Gottfried Niedhart, *Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-74*, *Geschichte und Gesellschaft*, 28 (2002); M.E. Sarotte, *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, 2001, ss. 12f. og 27.



Willy Brandt besvarer pressens spørgsmål i anledning af et NATO-møde i Reykjavik 24. juni 1968. NATO-mødet mundede bl.a. ud i en fælleserklæring om MBFR. (NATO Photo).

sigtede mål blev tidligt fastlagt på det fortrolige niveau som at *udfordre* og *ændre* status quo og påvirke systemkonflikten på demokratiske præmisser.²² Strategien var både sårbar og risikabel: mens det første element – anerkendelsen af den territoriale status quo – blev stadfæstet i traktater, som af kritikere blev fremstillet som en indrømmelse til Sovjetunionen og en blåstempeling af sovjetisk magt og besættelsespolitik i Østeuropa, kunne det andet element ikke erklæres alt for offentligt – ledelserne i Moskva, Østberlin og andre østeuropæiske hovedstæder 'lyttede jo med', når der blev diskuteret østpolitik i den vestlige offentlighed; man kunne da risikere, at de reagerede ved i endnu højere grad at lægge vægt på isolation og konfrontation. Samtidig byggede strategien på en erkendelse og politisk brug af dobbeltheden i den sovjetiske og de østeuropæiske landes situation og politik: på den ene side deres økonomiske og teknologiske svagheder og deres higen efter vestlig anerkendelse, der gjorde dem ivrige efter økonomiske og teknologiske kontakter for at styrke egne samfund; på den anden side deres frygt for den øgede afhængighed af Vesten, som ville blive resultatet, og frygten for at kontakterne skulle smitte politisk og kulturelt. Som det blev udtrykt i et notat fra Bahrs ar-

²² Niedhart, *Revisionistische Elemente*, ss. 245f. og 257f.; Niedhart, "Ostpolitik: Phases, Short-Term Objectives, and Grand Design" i David C. Geyer and Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-72*, 2004, s. 118-36.

bejdsgruppe i udenrigsministeriet kort før Brandt-regeringen tiltrådte, så var sovjetledelsens dilemma modsætningen mellem økonomisk effektivitet og ønsket om at bevare magten. Det var en ond cirkel, hvorfra der ikke var nogen redning. Sovjetledelsen kunne kun prøve at trække erosionen af deres magt i langdrag.²³

Samtidig var der hos østpolitikens fortalere en forestilling om, at den nye politik ville nedbryde billedet af vesttysk revanchisme i Østeuropa, som sovjetiske medier og sovjetisk propaganda dyrkede med stor flid. Det er svært at sige med sikkerhed, hvilke sider af østpolitikken, der var tilsigtede, og hvilke der blot havde utilsigtede konsekvenser, men billedet af forbundskansler Willy Brandt på knæ foran mindesmærket for Warszawas ghetto i december 1970 var måske den mest effektfulde symbolske handling foretaget af en ledende vestlig politiker under den kolde krig.

Forhandlingernes rækkefølge

Strategien bag østpolitikken var forsøget på at igangsætte en langsigtet forandringsproces ved hjælp af tilnærmelse og direkte forhandling, og her var rækkefølgen i forhandlingerne central: først skulle der forhandles en aftale med Sovjetunionen. Nøglen til processen var, at Sovjet havde en grundlæggende interesse i først at få anerkendt den territoriale status quo af Vesttyskland. Sovjetunionen blev styret af ledere, for hvem anden verdenskrig og kampen mod nazi-Tyskland („Den store Fædrelandskrig“) var en afgørende erfaring. Desuden ville anerkendelsen af den territoriale status quo for russerne være et skridt på vejen mod de økonomiske og teknologiske fordele ved Øst-Vest aftaler (jf. ovenfor). Efter forhandlinger med Sovjetunionen skulle der forhandles med Polen, og til sidst – og mest kontroversielt – med DDR baseret på en accept af eksistensen af to tyske stater inden for den tyske nation. Sideløbende skulle der foregå forhandlinger mellem de fire besættelsesmagter (Frankrig, Sovjetunionen, Storbritannien, og USA) om Berlin.²⁴ Brandt betonedede straks ved sin tiltræden, at der eksisterede to tyske stater på tysk jord, men de to stater kunne ikke opfatte hinanden som udland i traditionel forstand, og i overensstemmelse hermed blev der udnævnt en minister for „indre-tyske anliggender“ i stedet for en minister for „al-tyske anliggender“.

²³ I notatet hed det bl.a.: „Die erste Sorge der Sowjetregierung wird weiterhin der Erhaltung ihres Machtbereiches in Europa gelten. Sie wird dabei weiterhin mit blockinternen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Auch insoweit steht sie vor dem Dilemma, dass ökonomische Effektivität mit der Erhaltung der Macht, wie sie auf sowjetischer Seite verstanden wird, nicht verträglich ist. Dieser Teufelskreis, aus dem für die Sowjetunion kein Entrinnen gibt, wird weiterhin zu einem Wechsel zwischen Lockern und Anziehen der Zügel führen. Letztlich stellt sich für die Sowjets nur die Aufgabe, die Erosion ihrer Herrschaft so weit wie möglich zu verzögern“, Vogtmeier, *Egon Bahr*, s. 110.

²⁴ Sarotte, *Dealing with the Devil*, s. 27f.

Den første aftale blev indgået med Sovjetunionen i Moskva i sommeren 1970 efter en række intense forhandlinger og kontakter, der bl.a. gjorde brug af en særlig kontakt (back channel) mellem Egon Bahr og Bresjnevs nærmeste medarbejdere.²⁵ I Moskva-aftalen gav de to lande afkald på magtanvendelse over for hinanden, og Vesttyskland anerkendte de eksisterende grænser i Europa, inkl. Oder-Neisse mellem DDR og Polen – dvs. mellem to andre stater – og grænsen til DDR. Samtidig fik den sovjetiske udenrigsminister Gromyko et brev fra den vesttyske udenrigsminister Scheel, hvori det hed, at der ikke var modstrid mellem den nye traktat og Forbundsrepublikkens mål at „virke hen imod en tilstand af fred i Europa, i hvilken det tyske folk genvinder sin enhed i fri selvbestemmelse“.²⁶ Senere samme år blev der indgået en tysk-polsk aftale med eksplicit vesttysk anerkendelse af Polens vestgrænse. I efteråret 1971 blev der indgået en firemagtsaftale om Berlin, der fastlagde regler for adgangen til Berlin. Vestberlins tilknytning til Vesttyskland anerkendtes med visse begrænsninger, og vestberlinerens adgang til Østberlin og Østtyskland blev gjort lettere. Berlinmuren blev derved mere gennemhullet: alene i 1973 besøgte mere end 2 millioner vesttyskere DDR, og der blev yderligere åbnet for post og telefonforbindelser og andre transnationale kontakter mellem de to tyske stater.²⁷ Ved udgangen af 1972 blev der indgået en Grundaftale mellem Vesttyskland og DDR. Vesttyskland anerkendte DDR, men ikke som udland, bl.a. fik de respektive diplomatiske repræsentanter i Bonn og Østberlin ikke titel af ambassadører, men blev kaldt „faste repræsentanter“.²⁸

Forskelle mellem de kommunistiske lande

Det gjaldt om disse forhandlinger og aftaler, at der også var forskelle mellem Warszawapagt-landenes interesser og mål, og skillelinjerne var ofte svære at udrede. Ledelsen i DDR var således mere opmærksom på vigtigheden af og mere interesseret i at videreføre en klar afgrænsningspolitik i forholdet til Vesttyskland end den sovjetiske ledelse; interne referater af møder i SED's ledelse viser, at kredsen omkring Honecker i høj grad var optaget af den udfordring, socialister og socialdemokrater som Willy Brandt og den nye østpolitik repræsenterede for det østtyske styre. Sovjetunionen var imidlertid interesseret i at presse DDR til at indgå en aftale med Vesttyskland, fordi en aftale ville lette ratificeringen af Moskva-aftalen i den vesttyske Forbundsdag. Samtidig var sovjetledelsen imidlertid betænkelig, hvis DDR blev alt for aktiv og selv-

²⁵ Sst., s. 33-4.

²⁶ Sst., s. 68-72; Nikolaj Petersen, *Tysklands enhed. Europas sikkerhed*, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, København, 1991, s. 37.

²⁷ Hitchcock, *The Struggle for Europe*, s. 299-300.

²⁸ Petersen, *Tysklands enhed*, s. 38.

stændig i forhold til Vesttyskland – en betænkelighed, der havde sin parallel i forholdet mellem USA og Vesttyskland (jf. nedenfor). Efter alt at dømme var det i høj grad sovjetledelsens vurdering af Honecker som mere sovjettro end Ulbricht, der i 1971 fik den til at acceptere, at Ulbricht skulle afløses af Honecker som leder af SED og ikke en vurdering af Honecker som mere afspændingsvillig end Ulbricht. Det falder godt i tråd hermed, at Sovjetunionen både før og efter Honeckers tiltræden flere gange advarede DDR mod at nærme sig Vesttyskland for meget samtidig med, at russerne uden DDR-ledelsens vidende forhandlede med vesttyskerne om forhold af direkte interesse for DDR.²⁹

Et andet centralt træk ved Sovjetunionens afspændingspolitik over for Vesteuropa var betydningen af russernes stadige ubehag ved Kinas rolle og interesse i en uformel alliance med ikke alene USA, men også vesteuropæiske stormagter. Især nyere arkivstudier viser, hvordan en kinesisk trussel gang på gang var et vigtigt motiv for sovjetisk imødekommenhed over for Vesttyskland samt USA, England og Frankrig, når det gjaldt udformningen af firemagtsaftalen om Berlin.³⁰ Hverken DDR eller andre østeuropæiske stater delte dette motiv.

Forholdet til USA

Mens Vesttyskland forhandlede aftalerne, var der nære kontakter mellem Bonn og Washington. Brandt-regeringen holdt til stadighed Nixon-administrationen nøje underrettet om forhandlingerne; det foregik gennem en særlig kontakt mellem Egon Bahr og Henry Kissinger, som næstefter præsident Nixon var den vigtigste person i administrationens udenrigspolitik. Ikke mindst i begyndelsen efter Brandt-regeringens tiltræden var der betydelig skepsis i den amerikanske ledelse over for den nye vesttyske politik, der blev set som en mulig farlig neutralisme. Det var en holdning, som Vesttyskland ikke alene tilbagemviste i kontakterne med amerikanerne, men også over for den sovjetiske ledelse blev det ofte understreget, at den nye Østpolitik var betinget af medlemskabet af NATO og tilslutning fra Vesttysklands allierede, i første række USA. I foråret 1970 var der også en vis betænkelighed i Nixon-administrationen over for den potentielt destabiliserende virkning af begejstringen for Willy Brandt under dennes besøg i Erfurt i DDR, hvor der var møde med den østtyske ministerpræsident Willi Stoph. På samme måde var der i december s.å. betænkelighed ved Willy Brandts gestus i Warszawa, se ovenfor. Betænkelighederne blev delt af Moskva, selv om den sovjetiske ledelse på flere måder betragtede Brandts politik som en stor fordel. Efterhånden blev Washingtons

²⁹ Sarotte, *Dealing with the Devil*, s. 164ff. Om parallelterne mellem Sovjets og USAs bekymringer, se sst. s. 54-9.

³⁰ Sarotte, *Dealing with the Devil*, giver mange eksempler herpå, se s. 41, 103, 128, 138, 144, 159 og 177.

skepsis over for Brandt-regeringens politik mindre, idet Nixon-administrationen erkendte, at den kunne bruge den vesttyske politik imod administrationens amerikanske kritikere. Mistanken om, at østpolitik og afspænding i Europa var et skridt på vejen mod neutralisme og *appeasement* over for Sovjet, lå dog altid lige under overfladen i Washington. For Nixon-administrationen var afspænding noget, der foregik på det bilaterale niveau mellem den amerikanske og den sovjetiske regering og via deres særlige kontakter, og man var bekymret for, at tysk-sovjetisk afspænding ville skade NATO.³¹

Den nærmere betydning af disse divergenser kan illustreres ved at rette opmærksomheden mod nogle grundlæggende forskelle mellem amerikanske og tyske opfattelser af afspændingspolitik og sætte dem i relation til begreberne sikkerhedsdilemma og systemkonflikt (se kapitel 3). Den amerikanske opfattelse som den var indeholdt i specielt Kennedys tale i juni 1963 og Nixon-Kissingers afspændingspolitik 1969-74 sigtede på at mildne sikkerhedsdilemmaets mest faretruende aspekter, men havde ikke noget langsigtet perspektiv om via afspændingspolitiske foranstaltninger at overvinde eller reducere systemkonflikten på demokratiske præmisser. Den tyske østpolitikens mål var på kort sigt at mildne sikkerhedsdilemmaet, mens den på langt sigt havde til formål at overvinde systemkonflikten – eller centrale sider af den – på demokratiske præmisser, hvilket igen ville bidrage til en yderligere reduktion af sikkerhedsdilemmaet.

Grundlæggende bidrog det til at dæmpe en konflikt mellem Washington og Bonn, at Nixon-administrationens *Realpolitik*-tænkning havde tydelige paralleller til tankegangen bag østpolitikken. Disse paralleller skabte imidlertid samtidig grundlaget for de delvist modstridende perspektiver, forventninger, håb og/eller frygt i de to vestlige hovedstæder. Ud fra et *Realpolitik*-perspektiv har de basale geografiske forskelle mellem USA's og Vesteuropas forhold til Sovjetunionen stor politisk betydning. Behovet for at mildne sikkerhedsdilemmaet blev for Vesttysklands vedkommende også formet af den særlige historiske byrde fra anden verdenskrig, og det behov havde beslutningstagerne i Washington naturligvis ikke. Konklusionen er, at uanset hvor meget Nixon-administrationen har kendt til overvejelserne i Bonn om de langsigtede perspektiver i den nye østpolitik, og uanset hvor nøje vi i dag er i stand til at identificere disse, udvikledes der efterhånden en tydelig, men hele tiden kun partiel, interesseoverlapning mellem regeringerne i Bonn og Washington i årene 1969-74.

I foråret 1974 gik Brandt af efter skandalen med Günter Guillaume og blev afløst af Helmut Schmidt.³² Denne var enig i Brandts holdninger til afspæn-

³¹ Joan Hoff-Wilson, „Nixingerism“ NATO, and Détente“, *Diplomatic History*, vol. 13 (4), 1989. I øvrigt var Nixon-administrationen længe meget tilbageholdende med at bruge ordet „détente“, jf. Garthoff, *Detente and Confrontation*, ss. 28-9.

³² Günter Guillaume, der tidligere var flygtet fra DDR, var ansat på kanslerkontoret som Willy Brandts rådgiver. I maj 1974 blev det afsløret, at han var spion for DDR.

dingspolitikkenes aftalemæssige grundelementer. Derimod delte Schmidt ikke Brandts visioner om Østpolitikkenes egendynamik og „Wandel durch Annäherung“ perspektiverne på systemkonflikten. Vesttysk afspændingspolitik blev mere præget af en status quo orienteret stabilitetspolitik, der sigtede på at mildne sikkerhedsdilemmaet i Europa. Helt enkelt var der med Helmut Schmidt næppe fare for en potentielt destabiliserende gestus som Willy Brandts i Warszawa i 1970! Derved ændrede den vesttyske politik sig i retning af amerikansk afspændingspolitik, og det på et tidspunkt hvor den amerikanske politik begyndte at komme under pres i USA.

Afspænding og rustningskontrol under pres

Rustningskontrol og russernes tænkning

Ideerne om rustningskontrol som en vej til at styre forholdet mellem atommagterne og specielt de to supermagter under terrorbalancens vilkår blev i stigende grad udsat for intern kritik i USA. Modstanden kom fra flere forskellige sider. En fremtrædende kritik kom fra debattører, som mente, at antagelsen om et formelt eller uformelt amerikansk-sovjetisk samarbejde for at stabilisere terrorbalancen og stoppe farlige rustningsspiraler byggede på naive forestillinger om Sovjetunionen som en normal stormagt. Var tankegangen om en stabil terrorbalance ikke blot en vestlig abstraktion, som russerne af historiske og ideologiske grunde aldrig kunne eller ville acceptere, jf. Kosygin's ovenfor omtalte reaktion på McNamaras belæringsforsøg under topmødet i 1967? Ville russerne ikke blot lade som om de accepterede den gensidige sårbarhed som en uundgåelig kendsgerning for at stoppe amerikansk oprustning, mens de selv gjorde alt for at udvikle en evne til at udkæmpe og vinde en atomkrig?

I 1972 var SALT-forhandlingerne resulteret i de første aftaler om et delvist forbud mod raketforsvarssystemer og begrænsning af de offensive raketter, og i de første par år derefter blev aftalerne af de fleste betragtet som succes og det første skridt på vejen mod virkelig strategisk stabilitet. Efter blot et par år var der dog flere og flere, som satte spørgsmålstegn ved denne opfattelse. Blandt mange amerikanske politikere, officerer og en del forskere samt en del europæere blev svaret på disse spørgsmål i stigende grad et ja op gennem 1970'erne: problemet var ikke så meget atomvåben og rustningsspiraler *som russernes historie, ideologi og adfærd*.³³ Som en fuldstændig modsætning til ideerne om rustningskontrol og en stabil terrorbalance var der nogle, der mente, at russerne ideologisk og historisk var disponerede til at se kernevå-

³³ Erik Beukel, *Sovjetunionen og Atomvåben. Indre og ydre forudsætninger for sovjetisk atomvåbenpolitik*, København, 1982.



Nixon og Bresjnev underskriver en samarbejdsaftale om fredelig udnyttelse af atomenergi og videre begrænsninger af strategiske kernevåben. 21. juni 1973. (Nixon Library).

ben som traditionelle krigsførelsesvåben, der kunne bruges både i en krig og til politisk pression.

I 1977 blev det kendt, at Sovjetunionen fra 1976 var begyndt at udstationere nye SS-20 mellemdistanceraketter, der alene kunne nå Vesteuropa og derfor ikke indgik i SALT-forhandlingerne.³⁴ I flere europæiske NATO-regeringer blev det en dominerende holdning, at den sovjetiske oprustning, der var blevet gennemført i afspændingens skygge, krævede vestlige modsvar, bl.a. for at bekræfte den amerikanske alliancegaranti til Vesteuropa. I begyndelsen afviste Carter-administrationen de europæiske bekymringer over den nye uligevægt på mellemdistanceniveauet, men efter at forbundskansler Helmut Schmidt i en meget bemærket tale i London i efteråret 1977 første gang nævnte problemet offentligt, blev der iværksat en proces, som i december 1979 førte til NATO's såkaldte dobbeltbeslutning (se kapitel 59).

Nye sovjetiske militære aktiviteter i den tredje verden

Der var andre grunde til, at afspændingen efter højdepunktet i begyndelsen af 1970'erne kom under pres senere i 1970'erne. En var, at Sovjetunionen siden slutningen af 1960'erne havde udvidet de militære aktiviteter i den tredje

³⁴ Om SS-20 raketterne se Michael McGwire, *Military Objectives in Soviet Foreign Policy*, Washington, DC, 1987, s. 508f.

verden. Den sovjetiske militære indblanding var ofte en opportunistisk imødekommelse af anmodninger fra lande i den tredje verden i situationer, hvor Sovjetunionen ikke tidligere ville have overvejet aktiv støtte til marxistisk orienterede regimer. Hertil kom, at det ofte drejede sig om sammenhænge og konflikter, hvor alene USA eller andre vestlige stormagter tidligere havde grebet ind.³⁵ Men uanset relevansen af den ene eller anden baggrundsfaktor betød Sovjetunionens militære interventioner og aktiviteter – der flere gange blev udført i samarbejde med Cuba og med hjælp fra DDR – i bl.a. Egypten, Somalia, Etiopien og Angola en styrket overbevisning i mange amerikanske og en del europæiske kredse om, at russerne misbrugte afspændingen til ekspansion i den tredje verden. Russernes oprustning og USA's formelle accept af ligestillingen med USA i SALT-aftalerne fra 1972 havde tydeligvis gjort dem mere villige til at løbe en risiko ved militær indgriben uden for deres traditionelle interessesfære i Østeuropa. Der var et klart sammenfald mellem de sovjetiske militære aktiviteter og sovjetiske skrifter om de ændrede styrkekorrelationer til socialismens fordel, som gav Sovjetunionen nye muligheder for og pligt til at fremme socialismens indflydelse overalt på Kloden.

I sammenhæng hermed begyndte nye sovjetiske flådeaktiviteter at vække opmærksomhed blandt vestlige iagttagere, forskere og en del politikere. Tidligere i 1960'erne var den sovjetiske flådes øvelser, som traditionelt havde været holdt nær hjemlandets kyster, blevet udstrakt til den nordøstlige del af Atlanterhavet og Middelhavet. Fra slutningen af 1960'erne blev den sovjetiske Middelhavsflåde stærkt udvidet, og samtidig blev det Indiske Ocean og det Caribiske Hav inddraget som aktivitetsområde.³⁶ En del tyder på, at det første motiv for sovjetflådens nye aktiviteter langt fra Sovjetunionens kyster var ønsket om i en given situation at kunne bekæmpe de amerikanske Polarisubåde, som fra begyndelsen af 1960'erne besejlede ovennævnte have med raketter rettet mod Sovjetunionen. Men uanset baggrund og motiv ændredes den sovjetiske flådes øvelsesmønster betydeligt over en årrække i denne periode af den kolde krig og tydede på en hidtil uset kapacitet til at koordinere militære aktiviteter rundt om på kloden. Der var langt fra enighed blandt vestlige iagttagere om baggrunden for og virkningerne af denne side af sovjetisk militærpolitik.³⁷ Var der grund til reel bekymring over russernes hensigter og deres nye militære kapacitet? Eller ville overdreven politisk bekymring tværtimod gøre problemerne værre for de vestlige lande? I anden del af 1970'erne var der på denne baggrund en forstærket tvivl om afspændingspolitikens værdi,

³⁵ Stephen S. Kaplan o.a., *Diplomacy of Power. Soviet Armed Forces as a Political Instrument*, Washinton, DC, 1981; Barry M. Blechman and Stephen S. Kaplan, (eds.), *Force without War. U.S. Armed Forces as a Political Instrument*, Washington, DC, 1978.

³⁶ Bradford Dismukes and James McConnell (eds.), *Soviet Naval Diplomacy*, 1979.

³⁷ Se især Michael MccGwire, Ken Booth and John McDonnell (eds.), *Soviet Naval Policy. Objectives and Constraints*, 1975; Michael MccGwire and John McDonnell (eds.), *Soviet Naval Influence. Domestic and Foreign Dimensions*, 1977.

og derfor virkede Sovjetunionens invasion i Afghanistan i december 1979 endnu mere truende.

Alt i alt var der i afspændingsårene tydelige forskelle mellem reaktionen i Europa og USA, når mulighederne for afspænding svingede op og ned. Mange europæere var disponerede til at se Øst-Vest-forholdet som et blandet samarbejds-konflikt-forhold, mens store dele af den amerikanske opinion havde en tendens til at svinge mellem *enten* samarbejde med russerne *eller* konflikt. Carter-administrationen (1977-81) begyndte nær den første yderlighed og sluttede nær den anden. Og begge gange var europæere bekymrede over, hvad de så som typisk amerikansk 'umodenhed'.

Det er en vigtig konklusion på gennemgangen af afspændingsperioden 1963-78, at afspænding forstået som en reduktion af gensidige trusselsforestillinger med fare for militære konflikter (se kapitel 3) kan antage ret så forskellige politiske former. Både sådanne som umiddelbart kan konstateres og sådanne, der virker gennem processer, som først bliver tydelige efter en årække. Således var det centralt, at sideløbende med presset mod afspændingen op gennem 1970'erne, virkede i Europa de processer og dynamikker, som var sat i gang af CSCE og den nye vesttyske østpolitik.

Norden og nordisk balance

Som i den foregående periode, blev det nordiske samarbejde ofte prioriteret højt af de sikkerhedspolitiske beslutningstagere. Især dansk, norsk og svensk samarbejde strakte sig over en bred vifte af områder fra fælles fodslag i FN til konsultationer om forskellige former for nordisk toldunion. Danmark og Norge koordinerede i et vist omfang deres NATO-politik. Samarbejdet om sikkerhedspolitikken må ses i den større kontekst af en bred, nordisk politisk koordination og mange gensidige kontakter. Især de nordiske socialdemokrater prioriterede samarbejdet højt, og ofte blev der gennemført nordiske konsultationer forud for større NATO-beslutninger.³⁸

Norden kunne under den kolde krig inddeles i tre militærgeografiske områder: Østersøudløbene (DK og Skåne), Atlantindløbet/GIUK (Grønland, Island), og Fenno-skandien (Norge, Sverige minus Skåne, Finland og Kola-halvøen).³⁹ De nordiske landes forskellige sikkerhedsmæssige tilknytning er en understregning af deres strategisk meget forskellige betydning. Til trods for forskellige allianceforhold har der været en tendens til i sikkerhedspoli-

³⁸ Se Poul Villaume og Thorsten Borring Olesen, *I blokopdelingens tegn*, Dansk udenrigspolitikks historie, bd. 5, København, 2005.

³⁹ Gustav Hägglund, „Strategisk Utveckling i Norden“, i *Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik*, København, 1986, bd. 2, s. 41-53. En lignende definition finder man med Rolf Tamnes' inddeling af Nordflankens tre „tyngdepunkter“, Danmark, Island og Nordnorge. Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, 1991, s. 259.

tiske overvejelser at se på det nordiske område som en enhed. Disse forhold samt den *de facto* kernevåbenfri zone i Norden gjorde, at man i den kolde krig ofte talte om en „nordisk linje“ eller særlige nordiske forhold.⁴⁰

Ifølge en række politikere, embedsmænd og forskere kunne Nordens status bedst beskrives ved begrebet „den nordiske balance“, der fra midten af 1960'erne blev almindeligt anvendt i omtalen af Nordens stilling og det herskende sikkerhedspolitiske mønster. Balancebegrebet blev første gang brugt af Norges udenrigsminister Halvard Lange umiddelbart efter notekrisen i 1961 og blev genstand for en teoretisk uddybning i 1966.⁴¹ Norden opfattedes som værende i en form for „balance“ mellem øst og vest, med Sverige som alliancefri, Danmark og Norge som NATO-medlemmer, og Finland, der siden 1948 havde haft en samarbejds- og bistandstraktat med Sovjetunionen. Normalt lå der i begrebet nordisk balance som minimum en forestilling om, at forholdet mellem de to supermagter og deres respektive pagtsystemer afspejledes i det nordiske område, men på et lavere spændingsniveau end andre steder på fronten mellem Øst og Vest. Denne kortfattede, rent beskrivende henvisning til begrebet var statisk, hvorimod *teorien* om nordisk balance var dynamisk, idet den forudsagde, at ændringer hen imod oprustning i den „ene lejr“ af det nordiske område ville medføre en modreaktion i den anden, hvilket ville optrappe spændingen.⁴² Balancebegrebet blev kritiseret fra mange sider, bl.a. med henvisninger til, at det var for diffust, for statisk, ikke afprøvet og ikke ordentligt defineret. F.eks. er det ofte uklart, hvilke lande, der skal medtages, ligesom der er tvivl om havområderne og Nordens „yderområder“ som f.eks. Island.⁴³ Der kan ganske givet stilles spørgsmålstegn ved symmetrien i en sådan balance, eftersom der på vestlig side fandtes to nordiske allierede, som indgik i en militær alliance med USA, hvorimod Finlands traktatlige forpligtelser over for Sovjetunionen ikke var helt så militært prægede og Finland ofte søgte at markere neutralitet, hvor det var muligt.⁴⁴ Endelig er det naturligvis vigtigt at skelne mellem begrebernes anvendelse til henholdsvis diplomatiske og analytiske formål. I diplomatisk henseende var

⁴⁰ Bertel Heurlin opregner disse fælles træk i indledningen til Bertel Heurlin, *Nordiske sikkerhedsproblemer*, 1984, men afviser stadig at der skulle være tale om Norden som en sikkerhedspolitisk enhed.

⁴¹ Arne Olav Brundtland: „The Nordic Balance. Past and Present“ *Cooperation and Conflict*, 2/1966, s. 30-63. Begrebet bliver nævnt eller diskuteret i stort set alle redegørelser om nordisk sikkerhedspolitik under den kolde krig siden da. Ifølge Poul Villaume opereres der ud fra balancetankegangen allerede fra slutningen af 1940'erne. Poul Villaume og Thorsten Borring Olesen, *I blokopdelingens tegn*, Dansk udenrigspolitik historie, bd. 5. Om notekrisen, se udredningens kapitel 14.

⁴² Som regel eksemplificeret ved notekrisen.

⁴³ Erik Noreen, „The Nordic Balance: A Security Policy Concept in Theory and Practice“ *Cooperation and Conflict*, vol. XVIII (1), 1983; Johan Jørgen Holst, *Norsk Sikkerhetspolitikk. I strategisk perspektiv bd. I: Analyse*, 1967, s. 133; Nils Ørvik, „Norges sikkerhet og den nordiske balance“ i John Sannes (red.) *Nordisk Balanse. En studie i nordisk sikkerhetspolitikk*, 1964. Om Island, se Nils Andréén (red.), *Den nordiska balansens framtid*, 1967, s. 108-109.

⁴⁴ Wilhelm Hansteen i Sannes (red.) *Nordisk Balanse*, s. 202-05, argumenterer for, at området i det store og hele er „på Vestens side“.

deres funktion som politiske instrumenter og besværgelser ulige vigtigere end deres analytiske præcision og forudsigelseskraft.

I sin politiske funktion syntes balancebegrebet mest relevant i forhold til at holde området på et lavt spændingsniveau, bl.a. under henvisning til værdien af, at det var atomvåbenfrit, og at de nordiske lande havde en ikke-provokationsstrategi som et af deres sikkerhedspolitiske instrumenter, samt at denne politik langt hen ad vejen blev accepteret af supermagterne. Til trods for de militærstrategiske forskelle var mange af den mening, at der eksisterede et sikkerhedspolitisk mønster, som gavnet stabiliteten i området.⁴⁵ Opfattelsen var, at de nordiske lande til en vis grad bistod hinanden i at bibeholde stabiliteten, da de nordiske landes valgte sikkerhedspolitiske roller hvilede på en gensidig afhængighed, fælles interesse og en følelse af samhørighed.⁴⁶ Den danske regering forsøgte også, bl.a. i forholdet til Sovjetunionen, at udnytte denne opfattelse. I februar 1980 holdt udenrigsminister Kjeld Olesen således en tale, som i sin essens var direkte henvendt til Sovjetunionen: „På baggrund af de seneste udfald i sovjetisk presse mod Norges og Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitik føler jeg trang til at understrege, hvor meget vi fra dansk side værdsætter den sikkerhedspolitiske stabilitet, som gennem efterhånden adskillige år har kendetegnet det nordiske område.“⁴⁷ Med sådanne formuleringer satsedes der på, at heller ikke Sovjetunionen dybest set kunne være interesseret i at skabe en ustabil situation i Norden, og derfor kunne man forsøge at afvise et sovjetisk pres ved at henvise til den traditionelle lavspænding i Norden.

Der blev dog også advaret om at gøre balancebegrebet „officielt“, da det kunne fastlåse de nordiske landes handlemuligheder og indebære en accept eller sågar velsignelse af Finlands situation. Sovjetunionen nægtede også at anerkende begrebet, da det ville betyde accept af Danmark og Norges NATO-medlemskab.⁴⁸ En del tyder dog på, at dette ændrede sig noget med tiden, og at Sovjetunionen også begyndte at operere inden for balancebegrebets logik og til tider anvendte begrebet i praksis. Sådan lød det i hvert fald i diplomatiske vurderinger fra de sene 1980'ere, hvor det også var opfattelsen, at „nordisk balance“ havde tjent de nordiske lande, og måske ikke mindst Finland,

⁴⁵ Nils Andrén, „Nordic Integration and Cooperation – Illusion and Reality“, *Cooperation and Conflict*, vol. XIX (4), 1984. Se også Valur Ingimundarsson, „Between Solidarity and Neutrality: The Nordic Countries and the Cold War 1945-1991“, *CWIHP Bulletin* 11. Tilgængelig på [http://cwhip.si.edu/\(21/04-2003\)](http://cwhip.si.edu/(21/04-2003)). Vendingen „distinct regional pattern of security“ bruges om Norden af Ole Nørgaard, Per Carlsen & Nikolaj Petersen, „Danish Ostpolitik 1967-1993: Breakdown of Stability – Unknown Challenges“, i *Adaptation & Activism* 1995, s. 150.

⁴⁶ Noreen, „The Nordic Balance...“ i Andrén (red.), *Den nordiska balansens framtid*, s. 23. Erik Reske Nielsen i Sannes (red.) *Nordisk Balanse*, s. 166-68.

⁴⁷ „P.II.'s bidrag til udenrigsministerens indlæg på Nordisk Råds møde i Reykjavik“, tale af Udenrigsminister Kjeld Olesen, 20. februar 1980, UM 105.Dan.9.

⁴⁸ Arne Ekeland i Sannes (red.) *Nordisk Balanse*, s. 332; Holst, *Norsk Sikkerhetspolitikk*, s. 131 ff.

vel gennem mange år og bidraget til at bevare Norden som et lavspændingsområde.

At Sovjetunionen måske de facto anerkendte balancebegrebet i et eller andet omfang synes at fremgå af oplysninger i det nordiske diplomatiske miljø i 1980 om, at man i Sverige havde noteret sig, at der fra sovjetisk side blev talt mere positivt end tidligere om den nordiske balance, hvis nytte for Sovjetunionen man tilsyneladende havde fået øjnene op for fra russisk side.

Hvorvidt balancebegrebet *officielt* blev anerkendt eller ej er imidlertid ikke det centrale. *Reelt* var det afgørende, om det havde en politisk funktion, og det må man sige, at det havde. Over for de vestlige allierede kunne balance-spørgsmålet f.eks. anvendes, når danskerne ønskede at undgå flere militære forpligtelser. Bl.a. i spørgsmål om den danske forsvarsindsats eller atomvåben på dansk jord var det kendetegnende, at man i et vist omfang henviste til den nordiske balance, og til de øvrige nordiske landes standpunkter, når man skulle begrunde den danske politik i NATO-regi.

Begrebet nordisk balance forekommer altså vigtigere som beskrivelse af et særligt sikkerhedspolitisk mønster og et sæt uskrevne adfærdsregler end som afspejling af en opfattelse, der taget efter pålydende ville indebære et symmetrisk forhold.⁴⁹

Om Norden var at betragte som en sikkerhedspolitisk enhed afhænger af, hvilken definition og hvilke aspekter af sikkerhedspolitikken, man tænker på. Alliance- og forsvarspolitiske forhold talte ikke for at anse Norden som en enhed. Til gengæld var der udenrigspolitiske forhold og fællestræk, der gjorde, at man i Norden tilrettelagde dele af udenrigspolitikken efter visse fælles interesser. Det afspejledes igen i, at omverdenen ofte behandlede Norden samlet, og politisk spænding på verdensplan var med til at understrege disse fællestræk og „samle“ Norden i visse henseender.

I détente-perioden blev Norden ofte omtalt som et lavspændingsområde. I NATO's optik udgjorde det skandinaviske område „nordflanken“ i forhold til den centraleuropæiske region, og Norden var på en måde blevet mindre central for NATO med udviklingen af de interkontinentale ballistiske missiler (ICBM).⁵⁰ I 1960'erne og 1970'erne fik Norden sågar tilnavnet „den glemte flanke“.⁵¹ Op gennem og særligt hen imod slutningen af 1970'erne var der igen internationalt fokus på Norden. En årsag hertil var, at Sovjetunionen havde udbygget Nordflåden. At man fra USA's og NATO's side begyndte at rette stigende opmærksomhed mod Norden betegnedes undertiden som en

⁴⁹ Noreen, „The Nordic Balance...“; Andren (red.), *Den nordiska balansens framtid*, s. 90, Wilhelm Hansteen i Sannes (red.) *Nordisk Balanse*, s. 206-07.

⁵⁰ Anton Frederik Andresen i Sannes (red.) *Nordisk Balanse*, s. 228; Brundtland, „The Nordic Balance...“

⁵¹ Hvilket tydeliggjordes alene ved udgivelser som Kenneth A. Meyers' „North Atlantic Security: The Forgotten Flank?“, *The Washington Papers*, vol. 6 (62), 1979 og Francis T. Miko, *Soviet Policy in Nordic Europe: New Focus on the Forgotten Flank?*, CRS Report, February 1/1985.

„opvågnen“ grundet den sovjetiske flådeoprustning, men skal utvivlsomt også ses i lyset af, at den vestlige strategiske interesse for det nordiske område var voksende i 1980'erne på grund af udviklinger i Vestens egne strategiske koncepter og muligheder.

Mens beskrivelser og begreber som nordisk balance og lavspænding ikke kan fraskrives *sikkerhedspolitisk* relevans, er det mere tvivlsomt, om de har noget væsentligt at udsige om den *militærstrategiske* situation i området. I hvert fald kan en ukritisk anvendelse af dem let føre til ubegrundede antagelser om, at det nordiske område ville have været mindre udsat i en europæisk krig end f.eks. Centraleuropa og Storbritannien. Ud fra den viden vi har om den østlige militære planlægning, er der for Danmarks vedkommende intet der tyder på, at dette ville have været tilfældet. Det synes velanbragt med en god del skepsis imod i dette tilfælde at overføre sikkerhedspolitiske begrebsdannelser til det militære område og der operere med forskellige regionale spændingsniveauer på en i øvrigt integreret krigsskueplads.

