

## 39 · Danmark og CSCE

### Indledning: CSCE som et omdrejningspunkt i dansk afspændingspolitik

I dansk afspændingspolitik i 1970'erne var konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa (CSCE) et omdrejningspunkt. CSCE indgik i et større kompleks af ændringer i international politik i begyndelsen af 1970'erne, hvor der udvikledes nye forhandlingsfora og aftalekomplekser mellem Øst og Vest. I Europa skete det ikke mindst i forlængelse af den nye vesttyske østpolitik, der blev indledt i efteråret 1969 af den social-liberale koalition under ledelse af forbundskansler Willy Brandt (1969-74). De vigtigste aftaler var traktaterne mellem Vesttyskland og Sovjetunionen og Vesttyskland og Polen fra 1970, firemagtaftalen om Berlin mellem USA, Sovjetunionen, Frankrig og Storbritannien fra 1971 og grundaftalen mellem Vesttyskland og DDR fra 1972, der førte til de vestlige landes anerkendelse af DDR. Alle disse aftaler var på forskellige måder en del af betingelserne for at påbegynde en europæisk sikkerhedskonference. I dansk politik og i formuleringen af dansk sikkerhedspolitik var støtten til de forskellige sider af afspændingsprocessen såvel som den nye vesttyske østpolitik klar og utvetydig under såvel socialdemokratiske som borgerlige regeringer.

Forberedende drøftelser på multilateralt øst-vest plan om konferencen blev startet i Helsingfors i sidste halvdel af november 1972 og afsluttet i begyndelsen af juni 1973. Selve konferencen, der havde deltagelse af 33 europæiske lande samt Canada og USA, foregik i tre faser: Fase 1 fandt sted i Helsingfors over fire dage i begyndelsen af juli 1973, og her deltog udenrigsministrene; fase 2 foregik på embedsmandsplan fra september 1973 til juli 1975 og var henlagt til Genève; fase 3 var et møde på politisk topniveau over tre dage i slutningen af juli og begyndelsen af august 1975 i Helsingfors, hvor den første aftale, Helsingfors-slutakten, blev undertegnet.<sup>1</sup> Selve betegnelsen 'slutakt' dækker over det forhold, at der ikke var tale om en juridisk (folkeretlig) bindende traktat eller aftale, men alene en hensigtserklæring om, hvad de deltagende stater politisk forpligtede sig til. Med hensyn til slutaktens opbygning har man talt om fire såkaldte kurve. Kurv 1 opregnede ti principper for forbindelserne mellem de deltagende stater, og det hed i slutakten, at alle principperne var af grundlæggende betydning og skulle anvendes på lige fod og uden forbehold, idet ethvert af dem skulle fortolkes under hensyntagen til de øvrige. Blandt de ti principper var: suveræn ligeberettigelse, afståelse fra

<sup>1</sup> *Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa. Slutakt*, Udenrigsministeriet, 1975; Skjold G. Mellbin, *Konferencen om Sikkerhed og samarbejde I Europa. Helsingfors-Genève-Helsingfors*, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, 1977.

trussel om magtanvendelse eller brug af magt, grænsernes ukrænkelighed, ikke-indgriben i indre anliggender samt respekt for menneskerettighederne og fundamentale frihedsrettigheder. Flere af disse bestemmelser svarer til artikler i FN-pagten, og et af formålene med at gentage dem i slutakten var at konkretisere dem og lægge gennemførelsen i fastere rammer. Det skete blandt andet i et dokument om såkaldt tillidsskabende foranstaltninger på militære områder, der også var indeholdt i kurv 1 og fastlagde regler om forudgående notifikation af større militære manøvrer og udveksling af observatører. Kurv 2 vedrørte samarbejde på de økonomiske, videnskabelige og teknologiske områder og miljø, mens kurv 3 handlede om samarbejde på humanitære og andre områder. Kurv 3 opregnede en bred vifte af foranstaltninger som menneskelige kontakter (familiegenforening, rejser af personlige eller erhvervmæssige grunde, mv.), forbedring af udbredelsen af og adgangen til information (journalisters arbejdsvilkår, mv.) samt samarbejde og udvekslinger på kulturområdet og uddannelsesområdet. Kurv 4 handlede om konferencens opfølgning. Efter Helsingfors blev der afholdt en lang række opfølgingskonferencer, hvoraf Beograd-mødet i 1977-78 var den første.<sup>2</sup>

### *Slutaktens dobbelthed og muligheder*

Helsingfors-slutaktens mange bestemmelser kunne i deres gennemførelse være modstridende. Mest åbenbar var den mulige konflikt mellem kurv 1, der fokuserede på mellemstatslige aspekter af Øst-Vest-forholdet, og kurv 3, som fokuserede på mellemmenneskelige aspekter. Også inden for de enkelte kurve og principper kunne der forekomme konflikter. Således blev grænsernes ukrænkelighed fastslået som et princip i kurv 1, men det blev også bestemt, at de deltagende stater „grænser kan ændres i overensstemmelse med folkeretten, ved fredelige midler og ved overenskomst“. Alt i alt var slutakten udtryk for 35 staters accept af et sæt fælles spilleregler, men samtidig var disse på mange punkter så uklart definerede, at Helsingfors-processen kunne føre i meget forskellige retninger.<sup>3</sup>

Den afgørende dobbelthed var, at slutakten på den ene side var en status quo orienteret accept af grænserne i Europa, og på den anden side en forandringsorienteret tilnærmelse af de to adskilte dele af Europa gennem en gradvis frigørelse af kontakterne mellem mennesker på begge sider af Jerntæppet. Ville CSCE blive den endelige blåstempling af Europas deling i demokratier og diktaturer? Eller ville bestemmelserne om friere forbindelser mellem mennesker i Øst og Vest bidrage til vidtrækkende forandringer på demokratiske præmisser af den kolde krigs skillelinjer i Europa? Eller ville

<sup>2</sup> En samlet oversigt over opfølgingskonferencerne findes i Peter Michael Nielsen, *CSCE – Sikkerhed og Samarbejde i Europa*, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU), 1990. Se også kap. 3 og 28.

<sup>3</sup> Mary Dau, *Hansen og Ivanov. Afspændingen mellem Øst og Vest*, 1985, s. 175-84.

Helsingfors-slutakten blot blive en ligegyldig detalje i den kolde krig? Spændingen mellem det status quo orienterede og det forandringsorienterede i CSCE-processen var en parallel til dobbeltheden i en anden vigtig side af vestlig afspændingspolitik, nemlig den vesttyske østpolitik, jf. udtrykket „*Wandel durch Annäherung*“ (se kapitel 28). Dansk afspændings- og CSCE-politik var på vigtige punkter inspireret af en tankegang, der havde ligheder med tankegangen bag den tyske østpolitik og indeholdt parallelle usikkerheder og problemer.<sup>4</sup> Parallellen kan illustreres ved at overføre den østtyske udenrigsminister Otto Winzers karakteristik af tankegangen bag den nye vesttyske østpolitik i begyndelsen af 1970'erne: den vestlige CSCE-politik var aggression på listesko!<sup>5</sup> Med det udgangspunkt vil dette kapitel se på, hvordan Danmark håndterede deltagelsen i det vestlige forsøg på aggression på listesko.

Som et multilateralt forhandlingsforum, der kunne bruges til at mildne de skadelige følger af den kolde krig og samtidig gav de mindre lande relativt større indflydelse, var CSCE umiddelbart i overensstemmelse med grundlæggende mål i dansk udenrigspolitik. For Danmark som et europæisk land med en klar atlantisk orientering var det vigtigt, at afspændingsprocessen ikke blev et monopol for USA og Sovjetunionen, men også havde en fremtrædende europæisk dimension, som USA accepterede sammen med de europæiske stater.<sup>6</sup> Som led i dansk sikkerhedspolitik og vurderet i en bredere historisk sammenhæng var den danske CSCE-politik desuden forholdsvis højprofileret og mere *aktiv* end den ellers meget *raktive* udenrigspolitik, Danmark havde tradition for under den kolde krig (for slet ikke at tale om dansk udenrigspolitik *før* den kolde krig).

De grundlæggende ideer bag den aktive danske CSCE-politik kan præciseres ved at blive sat i relation til de forskellige opfattelser af afspændingsprocessen, der fandtes i Øst og Vest. Sovjetunionen og de østeuropæiske lande så afspænding som et forhold mellem stater, der endeligt skulle bekræfte de eksisterende grænser og den givne politiske situation i Europa som et uomgængeligt resultat af anden verdenskrig. Derfor tillagde Sovjet principperne i kurv 1 om grænsernes ukrænkelighed og ikke-indgriben i indre anliggender afgørende betydning, og sidstnævnte princip blev da også oversat til 'ikke-*indblanding*', der var noget bredere og efter sovjetisk opfattelse også omfattede

<sup>4</sup> Ole Nørgaard, Per Carlsen and Nikolaj Petersen, „Danish Ostpolitik 1967-1993: Breakdown of Stability – Unknown Challenges“ i Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (eds.), *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1995; Nikolaj Petersen, „Deutschland-Politik aus nordischer Sicht“, *Europa-Archiv*, Folge 9/1977.

<sup>5</sup> Den vesttyske østpolitik byggede bl.a. på nogle ideer fremlagt af Egon Bahr i en tale i *Tutzing* i 1963 (se kapitel 28). Den østtyske udenrigsminister Otto Winzer betegnede „das Konzept von Tutzing“ som „Aggression auf Filzlätschen“, jf. Manfred Uschner, Egon Bahr und seine Wirkung auf uns, Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Das Udenkbare denken. Festschrift für Egon Bahr zum siebzigsten Geburtstag*, 1992, s. 129.

<sup>6</sup> Henrik Holtermann og Peter Michael Nielsen, „CSCE, Danmark og det nye Europa“ i Nikolaj Petersen og Christian Thune (eds.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1990*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1991, s. 32f.

f.eks. verbal kritik.<sup>7</sup> Til forskel herfra lagde de fleste vestlige lande, dvs. både NATO-lande og alliancefrie lande, vægt på, at afspændingsprocessen også burde være forandringsorienteret og vedrøre forholdet mellem almindelige mennesker i Øst og Vest. Det skulle ske ved, at der som led i afspændingsprocessen blev skabt øgede muligheder for kontakt mellem mennesker og spredning af ideer og informationer på tværs af grænserne i hele Europa. Danmark var et af de vestlige lande, som tidligt og klart betonedede den sidstnævnte opfattelse og dermed betydningen af kurv 3, mens især USA under Nixon-administrationen nedprioriterede dette aspekt af afspænding. Det danske synspunkt fremgik klart af udenrigsminister K.B. Andersens redegørelse i Folketinget, da de forberedende drøftelser åbnede i Helsingfors den 22. november 1972: Fremskridt med hensyn til menneskelige kontakter, styrkelse af kulturelle forbindelser i videste forstand og øget udbredelse af informationer var nødvendige, hvis Europa skulle gøre sig håb om at få fjernet de kunstige skranker mellem Øst og Vest og fremme den gensidige forståelse og tillid. Men, bemærkede udenrigsministeren, man var fuldt opmærksomme på, at det drejede sig om vanskelige spørgsmål, som ikke kunne løses på én gang, og at ønskemål måtte være realistiske.<sup>8</sup>

### *Formuleringen af dansk CSCE-politik: problemer og spørgsmål*

I Danmark var formuleringen af denne CSCE-politik præget af bred konsensus, både når det drejede sig om politikformuleringens bredere aspekter, dvs. den offentlige debat, og de snævrere aspekter af politikformuleringen i regering, Folketing og de politiske partier. I den offentlige debat var afstanden mellem de dominerende holdninger til afspændingspolitikken og CSCE sjældent iøjnefaldende, selv om der *var* forskellige opfattelser af afspændingsprocessens indhold, og hvad der burde lægges vægt på i sikkerhedskonference. Tyngdepunktet i politikformuleringen lå i regeringen og udenrigsministeriet, mens Folketingets selvstændige politikformulerende rolle primært bestod i at udgøre det altid sikre og brede parlamentariske grundlag for regeringens politik, først og fremmest fordi CSCE som nævnt aldrig var et omstridt emne blandt de politiske partier. Hvad angår de internationale rammer, havde NATO i foråret 1969 nedsat en komité til at studere forskellige forhandlings- og konferencemuligheder forbundet med afspændingen.<sup>9</sup> Som følge af den amerikanske skepsis over for ideen om en sikkerhedskonference foregik en stor del af de vestlige forberedelser imidlertid inden for rammerne af det

<sup>7</sup> Wojtech Mastny, *Helsinki, Human Rights, And European Security. Analysis and Documentation*, Durham: Durham University Press, 1986.

<sup>8</sup> *Folketingstidende. Forhandlinger i Folketingsåret 1972-73* (Ff), 22. November 1972, sp. 1294-1303.

<sup>9</sup> Kenneth Dyson, "The Conference on Security and Cooperation in Europe: Europe before and after the Helsinki Final Act" i Dyson (ed.), *European détente. Case studies of the politics of East-West Relations*, London: Pinter (Publishers), 1986, s. 89.

udenrigspolitiske samarbejde mellem EF-landene (Europæisk Politisk Samarbejde (EPS)). Her blev i juli 1971 dannet to komitéer om CSCE, en *ad hoc*-komité om kurv 2 med repræsentanter for medlemslandene og kommissionen og en underkomité om kurv 3, som alene havde repræsentanter for medlemslandene, og i det begyndende udenrigspolitiske samarbejde mellem EF-landene var forberedelsen af sikkerhedskonferencen et af de første punkter på dagsordenen.<sup>10</sup>

Anskuet i disse idépolitiske og organisatoriske sammenhænge er de centrale spørgsmål, hvilke præmisser der indgik i den danske politik på Helsingforskonferencen og hele afspændingsprocessen: Hvilke visioner og mål og hvilke problemer og handlestrategier spillede en rolle for beslutningstagerne i regeringen, i udenrigsministeriet og i de politiske partier? Hvilken rolle spillede strukturelle og idépolitiske konflikter sammenholdt med gensidig frygt, fejlfortolkninger og oprustningsspiraler, jf. sondringen mellem systemkonflikt og sikkerhedsdilemma (se kapitel 3)? Hvordan håndterede man i det snævre beslutningsmiljø den mulige konflikt mellem sikkerhedskonferencens forskellige kurve og principperne i kurv 1? Spillede den overhovedet en rolle i politikformuleringen? Hvad betød samspillet med regeringer og organisationer i de andre NATO-lande, de alliancefrie lande og de nordiske lande samt landene i EF, som vi blev medlem af den 1. januar 1973, netop da CSCE blev forberedt?

Den nærmere udformning og gennemførelse af dansk CSCE-politik kan følges i tre stadier: Da konferenceideen modnedes og fik en mere konkret karakter i årene 1969-72; den danske politik under de forberedende drøftelser i Helsingfors og under konferencens tre faser 1972-75; og udviklingen i den danske politik efter slutakten var blevet undertegnet og ved det første opfølgingsmøde i Beograd i 1977-78. Til sidst sammenfattes gennemgangen i nogle tentative konklusioner om visioner, mål og handlestrategier i dansk afspændingspolitik som en del af vestlige politikker og strategier i den kolde krig.

## Konferenceideen modnes: 1969-72

### *Et finsk initiativ*

Den umiddelbare anledning til udviklingen af dansk CSCE-politik i 1970'erne var et finsk initiativ i maj 1969. Efter at ideen om en europæisk sikkerhedskonference var blevet genoplivet fra midten af 1960'erne, blandt andet ved udenrigsminister Per Hækkerups initiativ i NATO i 1966 (se kapitel 37), afleverede Finland i begyndelsen af maj 1969 et memorandum vedrørende spørgsmålet til alle europæiske regeringer samt Canada og USA. Det finske memoran-

<sup>10</sup> Frans A. M. Alting von Geusau, "The Nine and Détente" i Nils Andrén and Karl E. Birnbaum, *Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective*, 1980, s. 19; Nikolaj Petersen, Entspannungspolitik in Nordeuropa, *Europa-Archiv*, Folge 21/1981, s. 649-58.

dum<sup>11</sup> tog udgangspunkt i den opfattelse, at der ikke burde stilles forhånds-betingelser for en sikkerhedskonference, og at alle stater, hvis deltagelse var nødvendig for at nå en løsning på Europas sikkerhedsproblemer, skulle have mulighed for at deltage. I sit memorandum lagde den finske regering stor vægt på de forberedende stadier af en europæisk sikkerhedskonference og foreslog, at de omhyggelige forberedelser, der var nødvendige for en konferencens heldige udfald, blev påbegyndt ved konsultationer mellem regeringerne. Når alle nødvendige forudsætninger forelå, kunne der afholdes et forberedende møde med henblik på at behandle spørgsmål vedrørende sammenkaldelse af selve konferencen. Det blev også tilkendegivet, at Finland var parat til at påtage sig værtskabet for både det forberedende møde og selve konferencen. Det finske initiativ blev fulgt op flere gange i 1970 med henblik på at fremme en uforpligtende udveksling af ideer og oplysninger, blandt andet ved udnævnelsen af en rejsende ambassadør for sikkerhedskonferencen og igangsættelse af konsultationer mellem deltagerregeringernes missionschefer i Helsingfors.<sup>12</sup>

Fra dansk side blev der straks fra udenrigsminister Poul Hartling givet principiel tilslutning til det finske initiativ. Samtidig sagde udenrigsministeren i en udenrigspolitisk debat i Folketinget i slutningen af maj 1969, at en sikkerhedskonference, der blev en fiasko, var værre end ingen konference, og derfor lagde regeringen hele tiden stor vægt på, at konferencen skulle forberedes grundigt. Det blev også fremhævet som en uomgængelig nødvendighed, at USA og Canada blev inddraget i overvejelserne fra begyndelsen.<sup>13</sup> Fra efteråret 1969 gik den danske regering for alvor i offensiven for at sikre, at konferenceideen blev positivt omtalt i kommunikation fra NATO-rådsmøder og i bilaterale møder mellem Danmark og et Warszawapagt-land. Selv om mindre vesteuropæiske lande som Belgien, Holland og Norge samt Canada var positive over for det danske synspunkt, var det i første omgang i møder med Warszawapagt-lande, at Danmarks støtte til ideen om en europæisk sikkerhedskonference vandt størst gehør. Således hed det i et dansk-sovjetisk kommuniké efter udenrigsminister Hartlings besøg i Sovjetunionen i november 1969, at begge parter var enige om, at en sådan konference kunne fremme afspænding og samarbejde i Europa under forudsætning af, at den forberedtes

<sup>11</sup> "Extracts from the Finnish Government Memorandum, of the 5th May 1969, on the convening of a European Security Conference", *Selected Documents Relating to Problems of Security and Cooperation in Europe, 1954-77. Miscellaneous No. 17 (1977)*, London: Her Majesty's Stationery Office, September 1977, s. 60-1. For Finland var det vigtigt at fastslå, at "Finland acted completely independently, on her own initiative, and not at the discretion or wish of, say, the Soviet Union", jvf. Leo Tujuunen, "A European security conference? Background to the Finnish Government's proposal", *European Review*, Vol. XIX, 4, 1969.

<sup>12</sup> The second Finnish Government memorandum, dated the 24<sup>th</sup> November 1970, on the convening of a security conference, *Sst.*

<sup>13</sup> *Ff 1968-89*, sp. 7214-15.



*Initiativtager. Den finske præsident Kekkonen, der besatte det finske præsidentembede fra 1956 til 1982. (FN)*

rigtigt, og at alle berørte lande deltog fra begyndelsen.<sup>14</sup> I en folketingsdebat i februar 1970 erklærede den danske udenrigsminister igen sin støtte til en sikkerhedskonference. Der blev dog tilføjet nogle vigtige bemærkninger om dagsordenen, som burde gå videre end de traditionelle, men stadig fundamentale, europæiske sikkerhedsproblemer og økonomiske, tekniske og videnskabelige problemer. Formålet med en konference, sagde Hartling, måtte være at føre udviklingen videre frem og i sidste ende skabe nye og levende samarbejdsformer mellem Europas lande.<sup>15</sup>

### *Reaktioner og nye initiativer*

I løbet af 1969-70 fik det finske initiativ støtte fra Warszawapagt-landene og en vis, om end betinget, støtte fra NATO-landene som samlet gruppe. Fra et

<sup>14</sup> *Problemer Omkring Dansk Sikkerhedspolitik. En redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik*, (Seidenfaden-udvalget), 1970: 257.

<sup>15</sup> *Ff 1969-70*, 19. februar 1970, sp. 3714.

møde i Prag i oktober 1969 erklærede medlemmerne af Warszawapagten, at en fælleseuropæisk sikkerhedskonference kunne afholdes i Helsingfors straks i første halvdel af 1970. Konferencens dagsorden burde ifølge erklæringen omfatte to spørgsmål: (1) afkald på magtanvendelse eller trussel herom i de gensidige forbindelser mellem Europas stater; (2) udvidelse af handelsmæssige, økonomiske, videnskabelige og tekniske forbindelser baseret på principet om ligeberettigelse mellem henblik på udvikling af politisk samarbejde mellem de europæiske stater. Disse forslag til dagsorden pegede frem mod kurv 1 og 2. Knap et år senere accepterede Warszawapagt-landene i en erklæring fra et møde i Budapest i juni 1970 for første gang direkte, at USA og Canada kunne deltage i konferencen, og samtidig accepterede de ideen om en række konferencer, dvs. en proces, der også beskæftigede sig med bredere emner som kultur, videnskab og miljø.<sup>16</sup> Warszawapagt-landenes interesse i sikkerhedskonferencen var altså så central, at der skete ændringer i deres indledende afvisning af amerikansk deltagelse og ønske om en snæver dagsorden.

NATO-landene havde længe været ret forbeholdne over for den sovjetiske ide om en europæisk sikkerhedskonference, som især de store vestlige lande så som et sovjetisk forsøg på at opnå en vestlig anerkendelse af det sovjetiske herredømme over Østeuropa, og der blev advaret imod en konference alene for konferencens skyld.<sup>17</sup> Mange NATO-lande opgav imidlertid efterhånden deres skeptiske holdning, især efter at den vesttyske regering havde indledt forhandlinger med Sovjetunionen, Polen og Østtyskland som led i den nye vesttyske østpolitik, de igangsatte firemagtsdrøftelser om Berlin og de første amerikansk-sovjetiske SALT-forhandlinger, som alle begyndte i 1969-70. Danmarks offensiv i NATO for en europæisk sikkerhedskonference var derfor udtryk for, at vi tidligt havde skubbet på en vogn, som nu for alvor begyndte at køre. I kommunikeer fra NATO-møder i december 1969, i maj 1970 og i december 1971 erklærede NATO-landene sig rede til at optage kontakter med alle interesserede regeringer for at undersøge, om og hvornår det ville være muligt at sammenkalde en konference eller serie af konferencer om europæisk sikkerhed og samarbejde. Den dagsorden, NATO-landene foreslog, var dog bredere end Warszawapagt-landenes forslag, idet den også omfattede udviklingen af friere bevægelighed over statsgrænser for meninger, ideer og informationer.<sup>18</sup> Kernen var, at afspænding skulle være mere end *rap-prochement* mellem stater. På NATO-mødet i december 1971 udtrykte allian-

<sup>16</sup> Kenneth Dyson, "The Conference on Security and Cooperation in Europe: Europe before and after the Helsinki Final Act", Dyson (ed.), *European détente. Case studies of the politics of East-West Relations*, 1986, s. 88.

<sup>17</sup> Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *I Blokopdelingens Tegn*, Dansk Udenrigspolitik Historie, 5, 2005.

<sup>18</sup> Timothy W. Stanley and Darnell M. Whitt, *Détente Diplomacy: United States and European Security in the 1970's*, s. 121-26.

cen også for første gang officielt sin påskønnelse af det finske initiativ i maj 1969. På møderne understregede udenrigsminister Hartling endvidere, at Danmark i modsætning til Sovjetunionen ikke mente, at en europæisk sikkerhedskonference måtte føre til en fastlåsning af status quo i Europa, og den danske udenrigsminister henviste til, at der i de østeuropæiske lande var kræfter, der netop så en konference som et middel til at løse det sovjetiske greb om satellitstaterne. Også på de følgende NATO-rådsmøder fortsatte Danmark med at skubbe på en kørende vogn. Der var også enighed om – og her var Danmark mere forsigtig med at skubbe på – at NATO skulle forberede sig med henblik på en så vidtgående harmonisering som muligt af medlemslandenes synspunkter.<sup>19</sup>

Kort efter at VKR-regeringen i eftersommeren 1971 var blevet afløst af en socialdemokratisk regering, blev Socialdemokratiet via dets internationale kontakter mindet om Hartlings ovennævnte tema, der siden begyndelsen af den kolde krig også havde været et hovedtema for socialdemokrater: ønsker i de østeuropæiske satellitstater om at begrænse Sovjetunionens politiske herredømme. I oktober 1971 afholdt Socialistisk Internationales studiegruppe vedrørende østeuropæiske spørgsmål et møde i Malmø med deltagelse af repræsentanter for de socialdemokratiske partier i eksil i Tjekkoslavakiet, Polen, Jugoslavien, Estland, Letland og Ungarn. Fra Vesteuropa deltog en repræsentant for det socialistiske parti i Frankrig og socialdemokraterne i Tyskland, Sverige og Danmark.<sup>20</sup> På mødet advarede en repræsentant for det socialdemokratiske eksilparti i Tjekkoslavakiet imod at betragte Øst-Vest-konflikten som et rent Øst-Vest-problem. Der var nok så meget tale om en konflikt mellem Sovjet på den ene side og de enkelte østeuropæiske lande på den anden side, sagde den tjekkiske eksilpolitiker tre år og to måneder efter den sovjetiske invasion i Tjekkoslavakiet i august 1968. Når der taltes om en europæisk sikkerhedskonference, burde der tages hensyn til dette, og taleren nævnte Bresjnev-doktrinen. På samme møde understregede repræsentanten for SPD, at Vesttysklands traktater med Sovjetunionen og Polen (jf. indledningen) var rene statstraktater, og der var ikke tale om en ideologisk anerkendelse. Den ideologiske kamp mod kommunismen fortsatte, sagde talspersonen fra SPD.<sup>21</sup> Hun nævnte også, at der var direkte partiforbud mod, at socialdemokratiske organisationer i Vesttyskland samarbejdede med kommunistiske og åbenlyse „dækorganisationer“, og forbuddet omfattede også fælles optræden i brochurer, ved demonstrationer mv.

<sup>19</sup> *Ibid.*: 89; *Problemer Omkring Dansk Sikkerhedspolitik. En redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik*, (Seidenfaden-udvalget), 1970, Bilag: 153; Borring Olesen og Villaume, *I Blokopdelingens Tegn*; Indberetning fra Den danske Repræsentation ved Det Nordatlantiske Råd, Bruxelles, til Udenrigsministeriet, 25. januar 1972, Arbejderbevægelsens bibliotek og arkiv (ABA).

<sup>20</sup> *SI – Studiegruppe vedrørende Østeuropæiske spørgsmål*, Mødet 23.-24. oktober 1971 i „Arbetet“s hus, Malmø, ABA.

<sup>21</sup> Veronica Isenberg.

*USA: fra skepsis til accept*

Fortalerne for en europæisk sikkerhedskonference mødte således flere og nok så forskellige problemer, ikke mindst når de tillagde systemkonflikten mellem Øst og Vest betydning ved siden af sikkerhedsdilemmaet. Et af de særlige problemer var, at USA længere end andre NATO-lande var yderst skeptisk over for forslaget om en europæisk sikkerhedskonference. Blandt andet nævnte indberetninger fra Washington til København – som begrundelse for den henholdende amerikanske politik – tvivl om Sovjetunionens reelle hensigter med afspændingen og usikkerheden over for konsekvenserne af en konference, herunder angsten for, at Sovjetunionen skulle nå sit primære mål, nemlig anerkendelse af status quo i Europa.<sup>22</sup>

Da statsminister Hilmar Baunsgaard besøgte USA i april 1970 og havde samtaler med blandt andet præsident Nixon og udenrigsminister William P. Rogers, viste forskellen mellem de to regerings holdninger til tanken om en europæisk sikkerhedskonference sig på flere måder. De memoranda om Danmark og den danske statsminister, der blev udarbejdet af det amerikanske udenrigsministerium (*State Department*) og sendt til præsidenten som en forberedelse til møderne, gjorde i nøgterne, men ikke ukritiske vendinger, opmærksom på den særlige danske præference for ideen om en europæisk sikkerhedskonference. Den danske politik var ifølge det amerikanske udenrigsministerium kombineret med en tendens til moraliserende holdninger og en afspændingspolitisk tankegang, som mere byggede på entusiasme end realisme, men det tilføjedes, at flertallet af danskerne var realistiske i deres NATO-loyalitet. I forlængelse heraf hed det ret forbeholdent i et af præsidentens „talking points“ til samtalen med statsministeren, at USA i princippet ikke havde noget imod en eventuel konference, hvis der forudgående skete fremskridt på konkrete punkter, som indikerede, at konferencen ville give meningsfulde resultater.<sup>23</sup> Samtalerne mellem statsministeren og de ledende amerikanske politikere afspejlede tydeligt de overlappende og forskellige danske og amerikanske forventninger og holdninger til ideen om en sikkerhedskonference. Mens den amerikanske udenrigsminister præciserede, at en diskussion ikke i sig selv er meget værd, og at Vesten burde have en klar ide om, hvad der skulle forhandles, før man deltog i en konference, erklærede den danske statsminister sig enig i, at den burde forberedes ordentligt, men at en konference kunne give mulighed for at forbedre det almindelige internationale klima.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Indberetning fra Torben Rønne, Washington, DC, til Udenrigsministeriet, 22.1.1970, ABA.

<sup>23</sup> Memorandum for the President. Baunsgaard Visit: Perspectives, *The Secretary of State*, 9. april 1970, Folder POL 7, Box 2238, Record Group (RG) 59, National Archives at College Park (NA).

<sup>24</sup> Memorandum of Conversation, *Department of State*, April 14, 1970, Folder POL 7, Box 2238, RG 59, (NA).



*USA's præsident Nixon lytter til NATO's generalsekretær Luns i forbindelse med et NATO-møde den 26. juni 1974. Mellem Nixon og Luns ses Kong Baudouin af Belgien. (NATO Photo)*

Året efter blev den amerikanske kritik af Danmarks støtte til tanken om en europæisk sikkerhedskonference videregivet i utvetydige vendinger i indberetninger fra ambassaden i Washington til udenrigsministeriet i København. Således blev det ved udgangen af 1971 understreget i en notits fra ambassadør Eyvind Bartels til Udenrigsministeriets direktør, Torben Rønne, at den amerikanske regering vurderede den danske holdning som noget naiv. Det var ifølge amerikanerne nødvendigt at udøve den største forsigtighed for at undgå, at Sovjet ved hjælp af en europæisk sikkerhedskonference nåede storpolitiske mål, blandt andet i forhold til de nordiske lande, som ikke kunne tilvejebringes ved åben konfrontation.<sup>25</sup> En anden omtrent samtidig notits fra ambassadør Bartels antydede dog, at Nixon-administrationens negative holdning til tanken om en europæisk sikkerhedskonference var på vej til at ændres. Ambassadøren havde haft en samtale med Helmut Sonnenfeldt, der var tilknyttet Henry Kissingers stab i Det hvide Hus som sovjetrådgiver, og fået det indtryk, at problemstillingen omkring en europæisk sikkerhedskonference figurerede langt nede på den amerikanske prioritetsliste. Det vigtige var, havde Sonnenfeldt sagt til Danmarks ambassadør i Washington, at nå en passende

<sup>25</sup> „Det dansk-amerikanske forhold“, notits af d. 27.12.1971, udarbejdet af Eyvind Bartels, amb. Washington, DC, til Udenrigsministeriet, UM 5.B.55.a.

koordinering af de vestlige positioner, idet han dog samtidig klart erkendte vigtigheden af at undgå en blok-til-blok-forhandling, og at en egentlig ensartethed i positionerne ikke burde tilstræbes.<sup>26</sup>

I løbet af foråret 1972 kom der meldinger til udenrigsministeriet om, at USA nu for alvor syntes at have accepteret tanken. Denne accept var ifølge indberetninger fra den danske NATO-repræsentation i Bruxelles sandsynligvis uden større entusiasme og snarere udtryk for en erkendelse af, at konferencen ville blive realiseret, hvorfor man måtte søge at få det bedste ud af den. Men der var ved at komme en amerikansk forståelse for ideen om en konference som et vigtigt led i en kontinuerlig afspændingsproces og visse fælles interesser mellem Øst og Vest, som kunne føre til rimelige konkrete resultater, fortalte indberetningen fra Bruxelles til København. Derfor havde USA taget initiativet til at lægge NATO's forberedelser i klare rammer, blandt andet ved at oprette arbejdsgrupper, så man kunne undgå, at sikkerhedskonferencen henfaldt til vedtagelser af generelt uforpligtende erklæringer, som ville skade mere end gavne, fordi de kunne give offentligheden et falsk indtryk af de opnåede resultater.<sup>27</sup> Danmark var dog som før imod at lægge forberedelserne i NATO-regi i alt for faste rammer, da sådanne kunne være en hæmsko for de enkelte NATO-allieredes handlefrihed i varetagelsen af bilaterale kontakter med lande uden for NATO.<sup>28</sup>

### *Friere bevægelighed: propaganda, principper og murbrækkere*

En særlig side af forberedelserne angik forventningerne til *reelle* fremskridt på kurv 3-området afvejet i forhold til *taktiske* overvejelser om de propagandafordele, som kunne være forbundet med at foreslå friere bevægelighed som et punkt på dagsordenen i forventning om østlandenes afvisning. I en diskussion i foråret 1972 om et britisk papir om de taktiske overvejelser gav den danske repræsentant i Den politiske komité i NATO således udtryk for, at selv om man næppe kunne forvente store fremskridt før på et senere stadium i afspændingen mellem Øst og Vest, burde spørgsmålet alligevel optages på dagsordenen, fordi der efter dansk opfattelse var tale om fundamentale vestlige principper. Eventuelle propagandafordele som følge af østlig afvisning var sekundære sammenholdt med det principielle. Dette fik tilslutning fra andre NATO-lande som Canada, Norge og også USA, idet amerikanerne så småt var på vej til at opgive Nixons og Kissingers opfattelse af afspænding som et rent supermagtsforhold; for Nixon-administrationen var det afgørende, at europæerne (og Canada) ville køre deres afspændingspolitik over for Øst på lavt blus og altid holde kontakten med Washington. I forbindelse med drøf-

<sup>26</sup> Notits fra Eyvind Bartels, Washington, DC, til Udenrigsministeriet, 17.12.1971, ABA.

<sup>27</sup> Indberetning fra Den Danske Repræsentation ved NATO (DANATO), 15.5.1972, UM 41.B.82.

<sup>28</sup> Borring Olesen og Villaume, *I Blokopdelingens Tegn*.

telserne i NATO om vestlige ideer til kurv 3 fandt Canada, at de vestlige lande i stedet for at fremsætte generelle forslag, som ikke kunne forventes vedtaget, burde koncentrere sig om mindre vidtrækkende konkrete forslag, som havde udsigt til at blive gennemført.<sup>29</sup> Det var et synspunkt, som gjorde Canada og Danmark til nære allierede – og til tider konkurrenter, når det gjaldt om at blive bannerfører for disse forslag – i diskussionerne i NATO.

Stillet over for de kommunistiske landes indledende afvisning af en dagsorden, der også omfattede forslag om friere bevægelighed, diskuterede de vestlige lande fra foråret 1972 forskellige andre fremgangsmåder i forsøget på at omgå afvisningen. En nærliggende mulighed var at tage udgangspunkt i ideen om udvidede „kulturelle forbindelser“ mellem Øst og Vest og bruge det som murbrækker for friere bevægelighed. De kommunistiske lande var på forhånd disponerede til at gå ind for sådanne forbindelser, som de udlagde som nøje statsligt regulerede forbindelser, og som nævnt havde de i sommeren 1970 foreslået kultur som et emne for sikkerhedskonferencen. Heroverfor skulle de vestlige lande lægge vægt på, at kulturbegrebet måtte tolkes i dets bredeste betydning. Kultur skulle ikke blot vedrøre traditionelle finkulturelle emner som litteratur, musik, tater, kunst, osv., men omfatte bredere samfundsmæssige og sociokulturelle forhold som miljøproblemer, sundhed, social velfærd, storbyproblemer mv., som uden straks at indebære ideologiske konfrontationer ville fremme forståelsen – ikke nødvendigvis enighed eller harmoni – mellem Øst og Vest. Det blev nævnt i de vestlige diskussioner, at det eksisterende netværk af bilaterale kulturaftaler mellem lande i de to dele af Europa om samarbejde på specifikke uddannelsesmæssige, videnskabelige og kulturpolitiske områder indeholdt mange muligheder for udvidede kontakter, som i realiteten lå nær de vestlige forestillinger om friere bevægelighed. De bilaterale aftaler skulle imidlertid følges op i multilaterale udvekslings- og samarbejdsinstitutioner. Også udviklingen af rent kommercielle forbindelser og turisme kunne få en rolle ved at åbne for og forbedre kontakterne på tværs af skillelinjen mellem Øst og Vest. I formuleringen af og diskussioner om sådanne visioner og strategier blev det gang på gang understreget, at der var tale om meget langsigtede planer.<sup>30</sup> Dette viste sig også, når danske politikere lejlighedsvis konstaterede tilbageslag for deres afspændings- og østpolitik. Således kaldte statsminister Jens Otto Krag på et møde i det udenrigspolitiske nævn i august 1972 de nye processer i Tjekkoslaviet for en uhyggelig genopliven af stalinismen.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Diskussion i Den politiske komité den 7. marts 1972, jf. indberetning fra DANATO, 9.3.1972, UM 5.B.55.d..

<sup>30</sup> „Cultural Agreements as an Instrument for Improving Communication between East and West“, DANATO, 6.4.1972, UM 5.B.55.d. Der findes i udenrigsministeriets journaler om CSCE mange andre rapporter om sådanne diskussioner i NATO- og EF-komiteer.

<sup>31</sup> UPN, 23.8.1972.

CSCE og de forberedende samtaler i Helsingfors blev diskuteret på et møde mellem udenrigsminister K.B. Andersen og den sovjetiske ambassadør i København, V.A. Zorin, i begyndelsen af november 1972. Ifølge udenrigsministerens referat af samtalen på et møde i det udenrigspolitiske nævn få dage senere blev der konstateret sort set enighed om de allerfleste spørgsmål, men der var enkelte divergenser, og det vigtigste eksempel var, at man fra dansk side lagde stor vægt på udbygningen af de menneskelige kontakter og udbredelsen af informationer og ideer mellem Øst og Vest. Fra sovjetisk side var det første gang blevet accepteret, at spørgsmålet blev taget op under ministerpræsident Aleksej N. Kosygin's besøg i København i december 1971. Den sovjetiske accept var blevet gentaget i udenrigsministerens samtale med Gromyko i New York i efteråret 1972 i forbindelse med FN's generalforsamling, selv om K.B. Andersen havde mødt skarpe indsigelser fra Gromyko, da han i sin tale til generalforsamlingen havde kritiseret de strenge begrænsninger i sovjetiske statsborgeres ret til at forlade deres land.<sup>32</sup> Men det var klart, sagde udenrigsministeren i det udenrigspolitiske nævn, at man fra østlig side ikke delte vor opfattelse af betydningen af disse spørgsmål, og selv om man fra vestlig side ikke ville stille urealistiske krav, var det også klart, at der ikke kunne blive tale om kapitulation på et så vigtigt område.

Der var på mødet i det udenrigspolitiske nævn tydelige forskelle mellem reaktionen hos de forskellige partier til den af K.B. Andersen skitserede linje. På den ene side erklærede Poul Hartling (V) sig enig i, at man ikke skulle opgive spørgsmålet om friere bevægelighed uanset østlandenes modstand herimod. På den anden side udtrykte Gert Petersen (SF) sit forbehold over for tanken om at gøre friere bevægelighed mellem Øst og Vest til et centralt dansk CSCE-mål ved at sige, at han havde forstået, at regeringen ikke ville lade konferencen stå og falde med dette punkt, hvilket han fandt rigtigt. Gert Petersen havde fået det indtryk, at flere vesteuropæiske lande gjorde spørgsmålet til et afgørende punkt for hele konferencen, hvilket efter hans opfattelse var en meget negativ holdning. Hertil svarede udenrigsministeren, at efter dansk opfattelse burde NATO stå fast på den bløde formulering om i hvert fald nogle forbedringer på området. Ingen af parterne kunne bære et sammenbrud af konferencen, men fra vestlig side kunne man heller ikke acceptere et intetsigende resultat, tilføjede udenrigsministeren. Diskussionen i nævnet kan sammenfattes derhen, at selv om der var tale om tydelige forskelle mellem partiernes holdning, så var der ikke tale om nogen form for konfrontation. Vurderet i et bredere perspektiv, som inddrager specielt systemkonflikten mellem Øst og Vest, var forskellene dog både tydelige og interessante derved, at uenigheden om fastholdelse af friere bevægelighed peger frem mod forklaringer på afslutningen af den kolde krig (se kapitel 60).

<sup>32</sup> UPN, 9.11.1972; se også Borring Olesen og Villaume, *I Blokopdelingens Tegn*.

## Helsingfors-Genève-Helsingfors 1972-75

Forskellene mellem forventninger og visioner hos deltagerstaterne i sikkerhedskonferencen viste sig hurtigt efter, at de forberedende drøftelser var begyndt i Helsingfors i slutningen af november 1972. Således blev det kort før jul efter afslutningen af den første samling indberettet til udenrigsministeriet, at der bag de tilsyneladende overfladiske stridigheder om betegnelser eller ord skjulte sig en dybtgående meningsforskel mellem Øst og Vest. På den ene side den sovjetiske ide om en hurtig vedtagelse af nogle deklamationer af generel karakter, som befæster status quo i Europa, på den anden side det vestlige ønske om gennem en grundig forberedelse at sikre, at der blev taget konkrete skridt til nedbrydning af barriererne mellem Øst og Vest. Selv om en overordentlig elskværdig atmosfære havde præget drøftelserne var det ifølge indberetningen fra Helsingfors derfor først i de allersidste dage af den første samling, at man nåede frem til de centrale problemer.<sup>33</sup> På samme tid – ved udgangen af 1972 – refererede udenrigsminister K.B. Andersen på et møde i det udenrigspolitiske nævn fra et ministerrådsmøde i NATO, at der var enighed om, at man fra vestlig side burde lægge afgørende vægt på, at deltagerne i CSCE drøftede friere bevægelse for mennesker, ideer og oplysninger. Det var vigtigt, at man på den ene side fastholdt dette princip, men på den anden side undgik at låse sig fast i en bestemt situation. Hvad angår forberedelser i NATO, fortalte udenrigsministeren nævnet, at der var udarbejdet en række detaljerede rapporter om hovedspørgsmålene, og at arbejdet ville blive videreført på grundlag af oplæg, som var udarbejdet af EF-landene.<sup>34</sup>

### *Danmark som kurv 3-koordinator: tilslutning og betænkeligheder*

I begyndelsen af 1973 påtog Danmark sig at forelægge og koordinere vestlige landes ønsker og forslag til udformningen af den omstridte kurv 3. Det blev først aftalt mellem EF-landene som led i EPS, og umiddelbart derefter blev det bekræftet i NATO's arbejdsgruppe vedrørende CSCE.<sup>35</sup> På det første møde derefter i det udenrigspolitiske nævn i slutningen af januar 1973 fremhævede udenrigsminister K.B. Andersen, at man ved på de vestlige landes vegne at påtage sig at forelægge dette dagsordenspunkt ville bestræbe sig på både at fremme en sag af stor betydning og undgå at skabe vanskeligheder for konferencens videre forløb. Ifølge udenrigsministeren tydede de hidtidige reaktioner på, at dette var lykkedes, idet vestlige lande havde givet udtryk for

<sup>33</sup> „Foreløbig vurdering af forløbet af MPT's første samling 22. november – 15. december 1972“, Notat af d. 16.12.1972, fra ambassadør Mellbin til Udenrigsministeriet, UM 41.B.82. 'MPT' står for Multilateral Preparatory Talks.

<sup>34</sup> UPN, 13.12.1972.

<sup>35</sup> John van Oudenaren, *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*, 1991, s. 322. Italien fik en tilsvarende opgave med hensyn til kurv 1 og Belgien med hensyn til kurv 2.

anerkendelse af det danske oplæg, mens reaktionen fra sovjetisk og østeuropæisk side havde været relativt gunstig. I begyndelsen havde østeuropæere givet udtryk for deres vrede, men den havde hurtigt fortaget sig, og trods kurv 3-dagsordenens kontroversielle indhold, var forhandlingsmønstrer ikke slået i stykker. På nævnsrådet blev den danske linje ikke åbent kritiseret, men enkelte var mere forbeholdne. Den mest betingede tilslutning kom fra det radikale medlem, Svend Haugaard, som lagde vægt på det moralsk rigtige i at gå ind for, at disse spørgsmål kom på sikkerhedskonferencens dagsorden, når det skete i en form, der ikke var unødigt kontroversiel.<sup>36</sup> I Socialdemokratiets, de konservatives og i Venstres folketingsgrupper synes der ikke at have været diskussion om spørgsmålet.

Derimod blev den danske linje i kurv 3-spørgsmålet kritiseret i Socialdemokratiets partiorganisation, nemlig i partiets udenrigs- og forsvarspolitiske udvalg, på et møde i januar 1973, hvor Niels Enevoldsen (formand for Danmarks Socialdemokratiske Ungdom (DSU)) udtalte betænkelighed ved, at Danmark lagde for stor vægt på forslaget om fri bevægelighed over grænserne mellem Øst og Vest.<sup>37</sup> Hvis man holdt for stærkt fast ved forslaget kunne det ifølge DSU's formand skabe vanskeligheder for konferencens forløb. Dette synspunkt tilsluttede formanden for udvalget, Lasse Budtz, sig.<sup>38</sup> Der udviklede sig i udvalget en diskussion om kurv 3-forslagets formål og konsekvenser, hvorunder udenrigsminister K.B. Andersen afviste, at der skulle være tale om et koldkrigs- eller konfrontationsudspil. I NATO ville andre lande have formuleret forslaget endnu stærkere, sagde udenrigsministeren. En tilsvarende kritik af den danske CSCE-politik blev fremført på møder i de nordiske socialdemokratiets sikkerhedspolitiske gruppe i foråret og sommeren 1973. Her udtrykte repræsentanterne fra de socialdemokratiske partier i Finland, Norge og Sverige betænkelighed ved Danmarks initiativ med hensyn til kurv 3: Man kendte jo på forhånd Sovjets modstand imod det. På mødet erklærede de finske deltagere, at det danske forslag havde skabt store problemer for den finske CSCE-delegation, men at det trods alt var bedst, at forslaget kom fra et land som Danmark.<sup>39</sup>

### *Skal CSCE acceptere eller nedbryde barrierer mellem Øst og Vest?*

Da den egentlige konference blev indledt ved et møde mellem udenrigsministre i Helsingfors i begyndelsen af juli 1973, beskæftigede udenrigsminister K.B. Andersen sig i sin tale først med de grundlæggende principper, som del-

<sup>36</sup> UPN, 23.1.1973. Se også UPN 7.3.1973.

<sup>37</sup> *Referat af Socialdemokratiets udenrigs- og forsvarspolitiske udvalgs møde onsdag den 10. januar 1973*, ABA.

<sup>38</sup> Lasse Budtz var på dette tidspunkt ikke medlem af Folketinget. Det blev han ved valget i december 1973.

<sup>39</sup> *Notat om møde i de nordiske socialdemokratiets sikkerhedspolitiske gruppe*, Stockholm, 28. februar og 1. marts 1973, ABA; *Referat af mødet i den nordiske sikkerhedspolitiske gruppe*, d. 7.-8. juni 1973 på Marienborg, ABA.

tagerstaterne skulle respektere og anvende i deres indbyrdes forhold, dvs. kurv 1. Disse principper var, understregede ministeren, en udelelig helhed, og for at illustrere dette henviste han til princippet om grænsernes ukrænkelighed, som var uadskilleligt knyttet til princippet om at afstå fra trussel om eller anvendelse af magt. Princippet om grænsernes ukrænkelighed betød ikke, at grænser ikke under nogen omstændigheder kunne ændres, fremhævede K.B. Andersen, men sådanne ændringer måtte bero på en frit indgået aftale mellem de berørte stater, og en sådan aftale var en anvendelse af princippet om suveræn lighed og respekt for de rettigheder, som var en bestanddel af suveræniteten.<sup>40</sup> Efter at have omtalt visioner og mål for det økonomiske samarbejde mellem deltagerstaterne (kurv 2), kom den danske udenrigsminister ind på de ømtålelige problemer med hensyn til menneskelige forbindelser og information (kurv 3) og fremhævede i utvetydige vendinger, at Danmark til lagde dette dagsordenspunkt den største betydning, fordi det vedrørte de internationale forholds menneskelige dimension og anerkendelse af viden som kilde til forståelse. Det havde betydning både for sikkerhed og samarbejde, men gik langt videre, idet dets formål var at gøre afspændingen til en levende virkelighed for menneskene – og ikke blot, indskød udenrigsministeren, et ophøjet emne for lykønsningstaler – i alle de deltagende lande og de enkeltpersoner, som tilsammen dannede de nationer, der var repræsenterede ved konferencen. Positive resultater med hensyn til kurv 3 var derfor af væsentlig betydning for konferencens succes, sagde K.B. Andersen.

I den videre forberedelse af den danske deltagelse i CSCE-konferencens længste fase (fase 2) – den lange møderække på embedsmandsplan i Genève fra september 1973 til juli 1975 – er det værd at bemærke, at udenrigsministeriet i udarbejdelsen af forslag til kurv 3 inddrog en bredere kreds af institutioner og organisationer i det danske samfund, end der normalt blev inddraget af de centrale sikkerhedspolitiske ministerier i politikformuleringen. Dette viste sig først og fremmest med hensyn til udvidet informationsspredning, hvor Danske dagblades Fællesrepræsentation, Dansk Journalistforbund og Danmarks Radio sammen med repræsentanter fra Rektorkollegiet, Forskningssekretariatet og undervisningsministeriets internationale kontor i august 1973 blev indbudt til et møde i udenrigsministeriet.<sup>41</sup>

På et møde i det udenrigspolitiske nævn få dage før den anden fase af CSCE begyndte i Genève i september 1973 udspandt der sig en række meningsudvekslinger, som viste nogle nuancer og forskelle mellem danske politikeres visioner, mål og handlestrategier for CSCE: Var kernen i afspændingsprocessen at *acceptere* eller at *nedbryde* de kunstige barrierer i Europa, og hvad vil det sige at 'acceptere' henholdsvis 'nedbryde' grænser og barrierer?

<sup>40</sup> Udenrigsminister K.B. Andersens tale på første fase af CSCE d. 3. juli 1973 er gengivet i: Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa, *op. cit.*: 30-3.

<sup>41</sup> Skrivelse af d. 26. juli 1973, fra Anders Georg, Udenrigsministeriet, UM 41.B.82. Indbydelsen var ledsaget af et omfattende materiale.

Hvordan var forholdet mellem afspænding mellem Øst og Vest og interne stramninger contra liberaliseringer i de østlige stater? Udenrigsminister K.B. Andersen fremhævede på nævnsmødet, at Danmark ligesom de øvrige vestlige lande ville lægge vægt på konkrete fremskridt, eventuelt på mere begrænsede områder, frem for vedtagelse af generelle resolutioner. Med henblik på at nedbryde de kunstige skillelinjer i Europa ville man på realistisk basis søge at opnå fremskridt, og der var både mellem EF- og NATO-landene udarbejdet konkrete oplæg om disse spørgsmål. Hertil bemærkede Svend Haugaard (R), at han var enig i, at man fra vestlig side søgte at nedbryde skillelinjerne mellem Øst- og Vesteuropa, men at man på den anden side skulle passe på, at de vestlige forslag ikke hindrede afspændingen, der havde første prioritet. Udenrigsministerens svar på dette var, at fremlæggelse af de konkrete forslag netop tilsigtede at undgå mere principielle debatter vedrørende landenes forskellige styreform. Der var i øvrigt tegn på, bemærkede K.B. Andersen, at afspændingen udadtil blev betalt indadtil af de østlige landes befolkninger.<sup>42</sup> Dette blev udtrykt skarpere af statsminister Anker Jørgensen, da han i oktober 1973 i det udenrigspolitiske nævn aflagde beretning om sit besøg i Sovjetunionen tidligere i samme måned. Her understregede statsministeren, at han i samtaler med den sovjetiske partileder Leonid Bresjnev og ministerpræsident Kosygin havde fremhævet vigtigheden af, at menneskerettighederne blev respekteret fuldt ud i Europa, og givet udtryk for den bekymring, som meddelelserne om ideologisk stramning i Sovjetunionen havde givet anledning til i den vestlige opinion. Endvidere havde Anker Jørgensen understreget betydningen af menneskelige kontakter og henvist til det danske forslag herom i CSCE. Som en kommentar til sådanne forslag havde Bresjnev anført, at han egentlig ikke forstod meningen med at foreslå udveksling af ideer og informationer, men at nogle prøvede at stikke en kæp i hjulet. I samtalerne havde de sovjetiske ledere lagt vægt på respekten for princippet om ikke-indblanding i indre anliggender og peget på kritisable forhold i Danmark som udbredelsen af pornografi. Kosygin udtalte som en generel karakteristik, at de vestlige samfund ikke var præget af samme disciplin som det sovjetiske.<sup>43</sup>

### *Fremskridt og dødvande*

Efter fase 2 var gået i gang i Genève i efteråret 1973, tydede de første indberetninger om forhandlingerne i underkomiteen vedrørende menneskelige kontakter på lejlighedsvis fremskridt i form af større østlig imødekommethed over for vestlige synspunkter. Men det ændrede sig hurtigt, og i foråret

<sup>42</sup> UPN, 7.9.1973.

<sup>43</sup> UPN, 31.10.1973. Se også indberetningen fra den amerikanske ambassade i København til State Department om den danske statsministers besøg i Sovjetunionen, *Department of State Airgram*, November 8, 1973, Folder POL Affairs & relations – DEN, Box 2238, RG 59, NA. Indberetningen for tæller til sidst: „One of the Danish delegation remarked to the reporting officer that what exposure

1974 indberettede den danske delegation fra Genève, at arbejdet på væsentlige punkter var kommet ind i et dødvande. Årsagen hertil var først og fremmest de østlige landes og ganske særligt Sovjetunionens henholdende indstilling, som i indberetningerne til udenrigsministeriet blev vurderet til at være baseret på taktiske overvejelser om, hvordan man bedst muligt kunne sikre kurv 1-princippet om grænsernes ukrænkelighed, mens de for de østeuropæiske lande mindre vigtige spørgsmål under kurv 3 kunne blive afgjort på et senere tidspunkt. Der havde hermed udviklet sig en regulær forhandlingskrise, som fremkaldte bekymring både blandt vestlige og neutrale delegationer. Hvis tilstanden fortsatte, kunne det ifølge indberetningerne forsinke og i værste fald drage konferencens heldige afslutning i tvivl.<sup>44</sup> Krisen i forhandlingerne førte til drøftelser blandt NATO- og EF-landenes delegationer om muligheden af en ændret vestlig taktik, f.eks. at en underkomité, hvor der ikke kunne opnås enighed om et vestligt forslag vedrørende kurv 3, henlagde sådanne forslag indtil videre for at arbejde med de mange andre vestlige forslag. I sådanne overvejelser blev det gang på gang understreget, at dette skulle ske uden at kompromittere substansen i vestlige forslag. Der var ikke i indberetningerne til den politiske ledelse af dansk CSCE-politik i København noget spor af den opfattelse, at de vestlige krav med hensyn til kurv 3 var for besværlige og i færd med at hindre en vellykket afslutning på konferencen, og at de af hensyn til den mellemstatslige afspænding derfor burde opgives eller begrænses.

Et par gange i foråret 1974 blev det berettet fra Genève, at der fra østeuropæisk og sovjetisk side syntes at være visse antydninger af en konkret kompromisvilje med hensyn til menneskelige forbindelser. I et tilfælde i blev der efter underhåndsforhandlinger med blandt andre DDR's delegationschef opnået foreløbig enighed om en tekst, der fastslog vigtigheden af uhindret adgang til kommunikation mellem borgerne i de deltagende stater, som derefter kunne forelægges hovedstæderne til endelig godkendelse. Men den følgende dag forkastede de østeuropæiske lande teksten, og underhånden oplyste de, at den ændrede holdning skyldtes nye instrukser fra Moskva.<sup>45</sup> I et andet tilfælde senere på foråret, hvor den sovjetiske delegation antydede en mere imødekommende linje, søgte chefen for den danske delegation, ambassadør Mellbin, efter aftale med EF- og NATO-landene at få klarhed over rækkevidden af den sovjetiske kompromisvilje. Russerne vendte dog i løbet af kort tid tilbage til en kompromisløs holdning, og i det hele taget syntes der at være visse forskelle sammenlignet med de østeuropæiske lande, der var mere

---

he did gain to Soviet society reminded him, with appropriate cultural modifications, of earlier Empires at their zenith. He believes that the problem of nationalities will eventually prove the undoing of the Soviet empire but thinks that this will not come for at least a decade." (!). Det har ikke været muligt at fastslå identiteten af det pågældende medlem af den danske delegation.

<sup>44</sup> „CSCE fase 2, Komité III“, tre notater af d. 8., 16. og 24.5.1974, fra ambassadør Mellbin, Genève, til Udenrigsministeriet, UM 5.B.55.d/1.

<sup>45</sup> „Nr. 78, CSCE fase 2, Komité III“, indberetning af d. 4.3.1974, fra ambassadør Mellbin til Udenrigsministeriet, UM 41.B.82.

smidige.<sup>46</sup> I løbet af efteråret 1974 slækkede den sovjetiske CSCE-delegation på afvisningen af de vestlige krav, og i slutningen af året blev der opnået enighed om en kompromistekst til kapitlet om menneskelige kontakter i kurv 3 med et forbedret forhandlingsklima som resultat. Teksten blev fremlagt af Østrig som resultatet af en række underhåndsförhandlinger, hvori Frankrig og Sovjetunionen (som en udløber af Bresjnevs samtidige besøg i Paris), Danmark (som oprindeligt forslagsstiller) samt de alliancefrie lande Finland, Sverige og Østrig (som mulige formidlere) deltog. Kompromisteksten var ifølge delegationen tilfredsstillende som et substantielt fremskridt i konferencearbejdet, men efter sagens natur også baseret på en skrøbelig balance, som gjorde den yderst vanskelig at ændre, uden at den faldt fra hinanden.<sup>47</sup>

Enighed var dog foreløbig og betinget indtil de sidste uger af den anden fase i Genève. I slutningen af maj 1975 havde udenrigsminister K.B. Andersen under et besøg i Sovjetunionen en længere samtale med den sovjetiske udenrigsminister Gromyko, hvor sikkerheds- og samarbejdskonferencen var hovedemnet. Den danske udenrigsminister nævnte i sin beretning om samtalen til det udenrigspolitiske nævn, at selv om Gromyko havde understreget den sovjetiske forhandlingsvilje, havde hans udtalelser på mødet ikke været tilfredsstillende, og det gjorde K.B. Andersen mindre optimistisk med hensyn til konferencens afslutning i slutningen af juli. Hvad angik notifikation af militære manøvrer (et kurv 1-emne), havde Gromyko haft svært ved at forstå betydningen af selve ideen i forhold til spørgsmålet om krig eller fred, men man var dog fra sovjetisk side indstillet på at forhandle med henblik på et passende kompromis. Med hensyn til friere arbejdsmuligheder for journalister (et kurv 3-emne) havde den sovjetiske udenrigsminister fundet det vestlige forslag for vidtgående. Opfølgningsspørgsmålet interesserede Gromyko mindre. En ny samtale med Gromyko senere under besøget havde dog givet K.B. Andersen det indtryk, at den sovjetiske udenrigsminister forstod, at det ville være nødvendigt med sovjetiske indrømmelser, hvis konferencen skulle kunne afsluttes i juli, hvad russerne tydeligvis lagde stor vægt på.<sup>48</sup>

Senere i juni 1975 kunne udenrigsministeren fortælle det udenrigspolitiske nævn, at de seneste forhandlinger i Genève havde været præget af stor bevægelighed, og at alle væsentlige spørgsmål med hensyn til kurv 3 var løst. Ministeren lagde især vægt på to af principperne for forholdet mellem deltagerstaterne, der blev opregnet i kurv 1, nemlig bestemmelsen om grænsernes ukrænkelighed, som repræsenterede et af Sovjetunionens hovedmål på konferencen, og bestemmelsen om staternes adgang til ved fredelige midler at foretage indbyrdes grænseændringer, som Vesttyskland tillagde stor vægt. I en

<sup>46</sup> Notater af d. 21. og 27. juni samt 12. juli 1974, fra ambassadør Mellbin, Genève, til Udenrigsministeriet, UM 5.B.55.d/1.

<sup>47</sup> Notater af d. 4.10., 8.11. og 20.12.1974, fra ambassadør Mellbin, Genève, til Udenrigsministeriet, UM 5.B.55.d/1.

<sup>48</sup> UPN, 3.6.1975.

sammenfattende vurdering af konferencens sandsynlige resultat, understregede K.B. Andersen endnu en gang, at den repræsenterede det første skridt i en proces af multilaterale forhandlinger om emner, der også omfattede spørgsmål, som mange deltagerstater for blot få år siden havde forkastet som genstand for internationale forhandlinger.<sup>49</sup>

På konferencens afsluttende topmøde i Helsingfors i sommeren 1975 (fase 3) gennemgik statsminister Anker Jørgensen i sin tale, hvad der var opnået inden for de tre kurve. Inden for kurv 1 hæftede han sig ved, at dokumentet om tillidskabende foranstaltninger føjede et nyt element til afspændingsprocessen, som ville være et yderligere bidrag til forbedringen af det politiske klima i Europa. Med hensyn til kurv 3 fremhævede statsministeren, at der her var betrådt helt ny jord, og at nettoresultaterne var et vigtigt, men begrænset fremskridt i retning af friere udveksling af personer, informationer og ideer over grænserne. Meget afhæng af, hvordan bestemmelserne blev omsat til virkelighed: Afspænding var ikke et statisk, men et dynamisk begreb, og slutakten var ikke afslutningen på en proces, men et middel til at fortsætte og fremme afspændingsprocessen.<sup>50</sup> Tilsvarende svarede udenrigsminister K.B. Andersen på et spørgsmål, han blev stillet over for to uger senere på et møde i det udenrigspolitiske nævn, at han var enig i, at man ud fra de ti principper måtte betegne Bresjnev-doktrinen som død. Om dette så rent faktisk var tilfældet, måtte jo afhænge af, om de pågældende bestemmelser blev efterlevet, tilføjede udenrigsministeren.<sup>51</sup> Både statsministerens tale ved undertegnelsen af slutakten og udenrigsministerens bemærkning til det udenrigspolitiske nævn kort efter var således præget af samme tankegang, som lå i mange af indberetningerne fra den danske delegation i Genève, når der blev rapporteret enighed om en bestemt tekst: Enigheden betød ikke, at nu var Europas sikkerhedsproblemer klaret. Det var altid en selvfølge, at gennemførelsen var afhængig af en lang række faktorer, som påvirkede deltagerstaternes muligheder for og vilje til at udlægge givne tekster på en bestemt måde og få andres tilslutning hertil. Både afspændingsbegrebet og Helsingfors-slutakten var i høj grad flertydige, og den faktiske udvikling påvirkedes af såvel forholdet mellem deltagerstaterne som transnationale Øst-Vest-forhold.

### *Transnationale forhold: et eksempel*

Betydningen af transnationale forhold illustreres af Socialdemokratiets reaktion i foråret 1975, da Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED), der havde monopol på magten i DDR, gentagne gange havde presset på for at få etableret officielle kontakter mellem Socialdemokratiet og SED.

<sup>49</sup> UPN, 20.6.1975.

<sup>50</sup> Statsminister Anker Jørgensens tale 31. juli 1975 er gengivet i Mellbin, *Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa*, s. 33-34.

<sup>51</sup> UPN, 14.8, 1975.

Bestræbelserne fra SED's side må blandt andet ses i forbindelse med den marxistisk-leninistiske opfattelse af afspænding som en form for fredelig sameksistens (se kapitel 3), og den i Sovjetunionen og i de østeuropæiske kommunistiske regimer udbredte opfattelse, at Helsingfors-konferencen var et vigtigt skridt i denne proces og en stor succes for de kommunistiske lande. Sagen var den, at en medarbejder ved DDR's ambassade, Werner Krause, i marts 1975 inviterede formanden for Socialdemokratiets udenrigs- og forsvarspolitiske udvalg, Poul Nielson (MF 1971-73, 1977-84 og 1986-1999), til et møde (en frokost), hvor han ønskede at undersøge, om der var nogen bevægelse i Socialdemokratiets holdning til oprettelsen af officielle kontakter med SED.<sup>52</sup> I svaret fra Poul Nielson som formand for Socialdemokratiets udenrigs- og forsvarspolitiske udvalg hed det, at det principielle udgangspunkt for Socialdemokratiet ved en stillingtagen til spørgsmålet om at oprette mere eller mindre formaliserede eller officielle kontakter mellem det danske socialdemokrati og SED, var, at Socialdemokratiet virkede i et politisk system, der var pluralistisk og parlamentarisk. Dette indebar, skrev Nielson til Krause, at Socialdemokratiet som en selvstændig bevægelse og organisation med egen ideologi og politiske profil ligesom andre partier i Danmark måtte vogte omhyggeligt over denne i kampen om at opnå folkelig tilslutning ved valgene. Officielle kontakter til partier i andre lande var derfor begrænsede til andre socialdemokratiske partier, og Socialdemokratiet kunne følgelig ikke etablere officielle kontakter med de kommunistiske partier i Østeuropa, og altså heller ikke med SED. Denne stillingtagen måtte imidlertid ikke, blev det understreget, tages som udtryk for, at Socialdemokratiet ikke erkendte værdien af så gode kontakter som muligt i forhold til de østeuropæiske lande. Ej heller berørte denne stillingtagen til partimæssige kontakter på nogen måde den danske regerings politik med hensyn til kontakter mellem regeringerne og landene som sådan. Det var netop – sluttede svaret på forespørgslen om oprettelse af kontakter med SED – denne forskel „mellem regeringens og partiernes funktioner i vort politiske system“, der udgjorde baggrunden for den socialdemokratiske afvisning.

I et brev af 17. marts 1975 fra K.B. Andersen til Poul Nielson, jf. note 52, gav udenrigsministeren tilslutning til, at der blev svaret hurtigt og negativt på Krauses spørgsmål. K.B. Andersen fremhævede også, at selv om andre socialdemokratiske partier i Vesteuropa knyttede nærmere forbindelser til SED, burde det ikke repræsentere Socialdemokratiets holdning, og han tilføjede, at det ville virke meget hårdt for de rigtige socialdemokrater i DDR, hvis det

<sup>52</sup> Det følgende er baseret på en række dokumenter, der findes på ABA: „Notat vedrørende forholdet mellem Socialdemokratiet og SED“, af Poul Nielson, 11. marts 1975; brev til Poul Nielson fra udenrigsminister K.B. Andersen, 17. marts 1975 (kommentar til førnævnte notat); brev til Socialdemokratiets forretningsudvalg om „Socialdemokratiets forhold til de kommunistiske partier i Østeuropa, herunder SED“, fra Poul Nielson, april 1975; brev til Werner Krause fra Poul Nielson, april 1975.

danske socialdemokrati blåstemplede SED: De østtyske socialdemokrater havde jo aldrig accepteret sammenslutningen i 1946 med kommunistpartiet. Alt i alt var disse brevvekslinger og afvisningen af SED et af de tydeligste eksempler på, at Socialdemokratiet som det ledende regeringsparti og fortaler for dansk afspændingspolitik i 1970'erne med udgangspunkt i systemkonflikten mellem Øst og Vest erkendte nogle klare grænser for denne politik.

## Opfølgningen af slutakten

### *Foranstaltninger i Danmark*

En første side af opfølgningen af Helsingfors-slutakten angik gennemførelsen internt i Danmark. I slutningen af 1975 nedsatte regeringen et interministerielt udvalg, der bestod af embedsmænd fra ministerier og styrelser, hvis ansvarsområder berørtes af Helsingfors-slutakten, for at rapportere om den danske opfølgning. Udvalget skulle undersøge, hvorvidt dansk lovgivning og praksis var i overensstemmelse med slutakten og overveje forslag til konkrete danske skridt og eventuelle initiativer fra dansk side over for andre deltagerstater. Men henblik herpå gennemgik udvalget hele slutakten med bistand fra de relevante fagmyndigheder. Arbejdet fandt hovedsagelig sted i arbejdsgrupper, hvor også institutioner og organisationer uden for selve udvalget deltog. Den første beretning om dette arbejde blev afgivet i 1977, hvor det – næppe overraskende – konstateredes, at for Danmarks vedkommende var gennemførelse af bestemmelserne i vid udstrækning et spørgsmål om at videreføre eller udbygge sådanne politiske foranstaltninger eller praktiske bestræbelser, som allerede var igangsat.<sup>53</sup> Indadtil var det således ret begrænset, hvilke praktiske og politiske foranstaltninger, slutakten gav behov for.

Af udadrettede foranstaltninger blev der gennemført enkelte tiltag for at forbedre journalisters arbejdsvilkår. Et par eksempler kan nævnes. I foråret 1976 blev der ved en noteudveksling mellem den danske ambassade i Moskva og det sovjetiske udenrigsministerium indgået en aftale mellem de to lande, som gav bedre ind- og udrejsemuligheder for korrespondenter, der var fast akkrediterede og bosat i det andet land.<sup>54</sup> Et andet eksempel var, at der i december 1977 på udenrigsministeriets initiativ blev oprettet et „International Press Center“ i København, der skulle være kontakt- og arbejdssted for besøgende og fastboende udenlandske journalister. Den daglige ledelse blev forestået af udenrigsministeriets pressekontor i samarbejde med den udenlandske presseforening. Centret havde i slutningen af 1970'erne over 3000 besø-

<sup>53</sup> Beretning fra det interministerielle udvalg vedrørende *Opfølgning af Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE)*, København 1977, s. 3f.

<sup>54</sup> Sst., s. 49.

gende, og der blev registreret 238 journalister fra 42 forskellige lande.<sup>55</sup> Disse foranstaltninger var i sig selv særdeles begrænsede, men de illustrerer meget godt den type problemer, slutakten sigtede på og kunne begrunde, at der blev løst op for.

### *Opfølgning i dansk udenrigspolitik*

Formuleringen af de sider af dansk *udenrigspolitik*, der var relevante for gennemførelsen af slutakten, var mere konfliktbetonet og fyldt med problemer end de, der vedrørte den interne gennemførelse.

I Danmarks indlæg i åbningsdebatten på den første opfølgingskonference i Beograd i efteråret 1977 blev det nævnt, at der var sket fremskridt på alle slutaktens områder, men meget stod tilbage, blandt andet med hensyn til virkeliggørelsen af slutaktens menneskerettighedsprincip. I forsigtige vendinger blev det sagt, at den danske regering gentagne gange havde udtrykt sin dybe bekymring over foranstaltninger truffet mod personer eller grupper, fordi de forfægtede deres synspunkter med hensyn til spørgsmål angående menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder.<sup>56</sup> Også med hensyn til behandlingen af menneskelige kontakter og information var der gjort fremskridt, sagde den danske taler, men der var fortsat meget tilbage at udrette. Danmark tillagde derfor videreførelsen af sikkerhedskonferencens opfølgning stor betydning. I konferencens afsluttende debat, der foregik mens Danmark i foråret 1978 havde formandsposten i EF og derfor talte på EF-landenes vegne, erklærede den danske repræsentant, at der havde været „en dybtgående meningsudveksling ... som havde vist, at der ikke var en enig vurdering af, i hvilket omfang [slutaktens gennemførelse] havde fundet sted“. Der var dog på „en meget ligefrem måde blevet drøftet emner som menneskerettighederne, det enkelte menneskes rolle inden for rammerne af Helsingfors-slutakten, menneskelige kontakter og informationsspredning. Denne meningsudveksling havde været nyttig, fordi den gav et klarere billede af de forskellige opfattelser“, og det burde ifølge den danske taler lette den videre gennemførelse af slutakten.<sup>57</sup> På konferencen var det ikke muligt at blive enige om et omfattende afslutningsdokument, men efter en indsats af især EF-landene ledet af Danmark som formandsland blev der enighed om et kort afsluttende dokument, som sikrede CSCE-processens videreførelse.

Generelt kan man sige, at de to danske indlæg i Beograd gav udtryk for et sæt holdninger, som lagde stor vægt på værdien af at udvise tålmodighed og tilbageholdenhed i kritikken, men samtidig i deres substans faldt sammen

<sup>55</sup> Beretning fra det interministerielle udvalg vedrørende *Opfølgning af Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE)*, 1980, s. 31.

<sup>56</sup> Dette og de følgende gengivelser og citater er fra Mellbin *Sikkerhed og Samarbejde i Europa*, s. 23-5.

<sup>57</sup> Mellbin, *Sikkerhed og Samarbejde i Europa*, s. 52-4.

med flere sider af Carter-administrationens skarpe kritik af de kommunistiske landes manglende overholdelse af menneskerettighederne og mangelfulde opfyldelse af kurv 3-bestemmelserne. Hvor Danmark under Nixon- og Ford-administrationerne mere eller mindre direkte kritiserede den amerikanske regering for en overdreven betoning af det magt- og interesseorienterede mellemstatslige element i afspændingen, tenderede Danmark i de første år af Carter-administrationen mod at kritisere USA for alene at interessere sig for CSCE som et middel til at rette anklager mod Sovjetunionen på menneskerettighedsområdet. Med andre ord: Amerikanerne havde gode ideer til afspændingen, men de overdrev altid! For Danmark var det afgørende, at Helsingfors-processen blev videreført, men ikke så afgørende, at formålet med CSCE blev grundlæggende ændret, når der var konflikt med østlandene. Alene sprogbrug og tone i danske indlæg blev dæmpet.

Forholdet mellem på den ene side behandlingen af ømtålelige emner og på den anden side undgåelse af konfrontation i Helsingfors-processen blev berørt ved flere lejligheder, da udenrigsminister K.B. Andersen aflagde beretning til det udenrigspolitiske nævn før og under Beograd-konferencen 1977-78. På et nævnsmøde i oktober 1977 anførte udenrigsministeren, at det i kraft af slutakten var blevet muligt og naturligt officielt at drøfte emner, som før var tabustemplede, eller hvis drøftelse tidligere ville være blevet afvist som indblanding i indre anliggender. Samtidig var der i konsultationer mellem EF-landene og mellem NATO-landene blevet enighed om at modvirke, at Beograd-mødet blev anledning til en ufrugtbar konfrontation, som kun kunne skade afspændingen.<sup>58</sup> Statsminister Anker Jørgensen greb problemet an fra en anden vinkel, da han senere samme efterår fortalte nævnet om den finske præsident Kekkonens besøg i København og berettede, at han i samtalen havde nævnt, at Beograd-konferencen måtte være præget af en åben og ærlig debat, ikke mindst i spørgsmål om menneskerettigheder, men uden at dette måtte føre til ny konfrontation.<sup>59</sup> Stillet over for ubehagelige valgmuligheder var især statsministerens reaktion præget af en vis konfliktskyhed, som tilsyneladende blev forstærket af indtrykket af, at den amerikanske menneskerettighedspolitik under Carter-administrationen var konfliktsøgende.

Spørgsmålet om, hvorledes man skulle håndtere menneskerettigheds-spørgsmålene i de kommunistiske lande, blev drøftet i folketinget ved en forespørgselsdebat i begyndelsen af april 1978. Forinden gennemgik minister u.p. Lise Østergaard på et ministermøde sin redegørelse for folketinget og nævnte, at hun ville komme ind på de forskellige opfattelser i Øst og Vest af det enkelte menneskes plads i samfundet og fremhæve det danske ønske om at konkretisere frem for at diskutere menneskerettighedsspørgsmål ab-

<sup>58</sup> UPN, 7.10. 1977.

<sup>59</sup> UPN, 17.11. 1977.

strakt.<sup>60</sup> Dagen efter var der i den socialdemokratiske folketingsgruppe en kort drøftelse af problemet efter, at minister Østergaard havde redegjort for sin besvarelse af forespørgslen, og ordføreren Poul Nielson havde redegjort for sin ordførertale. Debatten afslørede nogle nuanceforskelle i partiet med hensyn til, hvordan og hvor utvetydigt Socialdemokratiet skulle formulere sig. Sammenholdt med uenigheden i partiet blot et par år senere (se kapitel 69) var forskellene klart mindre, men de antyder alligevel nogle divergencer, som bør bemærkes. I forelæggelsen af sin ordførertale tilsluttede Poul Nielson sig den linje, som danske regeringer og Socialdemokratiet ifølge Nielson havde fulgt hele tiden, hvorefter man ikke kunne acceptere den østlige påstand om, at den vestlige interesse for menneskerettighedsspørgsmål i de kommunistiske lande var indblanding i deres indre anliggender; ikke mindst i europæisk sammenhæng gav denne påstand ingen mening. Nielson ville i øvrigt følge ministerens bemærkninger, men føjede til, at han nok ville udtrykke sig lidt skarper; det afgørende var, at Helsingfors og Beograd var de første stationer i en videre udvikling og proces. I den efterfølgende debat erklærede flere, blandt andre Erling Olsen og Robert Pedersen, sig enige i ordførerens forelæggelse, mens andre, blandt andre Lasse Budtz, var lidt mere forbeholdne og fremhævede, at måden, hvorpå man skulle kæmpe for menneskerettighederne, svingede fra land til land, f.eks. mellem Sovjetunionen og Argentina.<sup>61</sup>

## Afslutning

Gennemgangen af dansk afspændingspolitik og CSCE kan afsluttes med nogle tentative iagttagelser og konklusioner, som har til formål at belyse og diskutere holdbarheden og værdien af forskellige mål, visioner og handlestrategier i de internationale sammenhænge, hvor Danmark førte sin afspændingspolitik i 1970'erne.

Den danske politik med at påtage sig rollen som ordfører og koordinator – og dermed en slags spydspids – for vestlige forslag til kurv 3 indeholdt flere strenge. For det første havde ideer om udvikling af menneskelige kontakter og friere adgang til informationer en traditionel småstatsaroma over sigt: Små lande kunne ikke efterligne store landes magtbaserede politik, men måtte koncentrere sig om den menneskelige dimension af Øst-Vest-forholdet. En anden streng i den danske politik var, at Danmark ved at påtage sig en særlig kurv 3-rolle fik bedre muligheder for at hindre, at disse problemer blev misbrugt af andre vestlige lande til at skabe unødvendige konflikter med de kommunistiske lande. Som det blev formuleret af K.B. Andersen i en bog nogle år

<sup>60</sup> Ministermøder (Mm), nr. 159, 4.4.1978.

<sup>61</sup> SD, 5.4. 1978.



*K.B. Andersen i samtale med Henry Kissinger under et NATO-møde den 7. december 1976. Til venstre ses den britiske udenrigsminister Anthony Crosland. (NATO Photo)*

senere, så var det mere balancegang end kølleslag, der var brug for.<sup>62</sup> De to sider af den danske motivation gled over i en tredje streng om de 'uskyldiges røst', der især viste sig, når det blev fremhævet, at Danmark ikke kunne mistænkes for at forfølge eller varetage uvedkommende motiver med sine forslag.<sup>63</sup> Danmarks stadige fremhævelser af behovet for dialog mellem Øst og Vest kunne blive til en efterlysning af dialog for dialogens skyld og som sådan udtryk for en særlig dansk eller småstatskynisme.

Mens den første af disse strenge afspejlede en nøgtern bedømmelse af betydningen af forskellige internationale magt- og indflydelsesressourcer for store og små stater og den anden en ligeså nøgtern bedømmelse af motiver og faktisk adfærd hos flere vestlige lande, så glider denne nøgternhed over i en vis portion selvbedrag i den tredje streng. Forskellen i politiske strukturer mellem demokratiske og totalitære stater gjorde det nærliggende, at selv nok så uskyldige danske forslag om friere forbindelser over Jerntæppet nemt ville

<sup>62</sup> K.B. Andersen, *I alle de riger og lande. Oplevelser i 70'ernes danske udenrigspolitik*, 1983, s. 170 og 175-6. Advarslen mod at have for store forventninger og stille for store krav til en frigørelse af de menneskelige kontakter i hele Europa blev fremført af udenrigsminister K.B. Andersen allerede i redegørelsen til folketinget om CSCE den 22. november 1972. Det skete med en henvisning til den norske forfatter Sigurd Hoel, som engang havde sagt, at man skal aldrig sige „alt eller intet“, for så får man intet, jf. *Folketingsstidende 1972-73*, sp. 1303.

<sup>63</sup> Mellbin, *Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa*, s. 21.

være provokerende for magthaverne i Sovjetunionen og de østeuropæiske lande. Det var ikke nok at sige, at man ikke ville bruge CSCE som et kampberedskab til at slå kommunistiske regimer oven i hovedet med: Systemkonflikten mellem demokratier og diktaturer var altid til stede, uanset om nogen ønskede at 'slå andre oven i hovedet'. På den anden side er der heller ikke tvivl om, at Danmark alt taget i betragtning var bedre i stand til at fremsætte, forfølge og fastholde kurv 3-forslag end de større NATO-lande, der som udgangspunkt var disponerede til at være mere opmærksomme på militære balanceforhold. Samlet set må man derfor vurdere den særlige danske kombination af forsigtighed og tilbageholdenhed og aktiv indsats uden for talerstolen som en betinget succes, blandt andet derved at det i hvert fald blev lidt vanskeligere for de kommunistiske lande at organisere en effektiv modkampagne. Man kan altså ikke uden videre afvise en tro på de 'uskyldiges røst' som rent (selv)bedrag.

Det centrale er, at vestlig afspændingspolitik i 1970'erne var andet og mere end mellemstatslig afspænding. I formuleringen af dansk CSCE-politik blev denne linje støttet af både Socialdemokratiet og de borgerlige partier, og der var efter alt at dømme kun enkelte i Socialdemokratiet, som satte spørgsmålstegn ved partiets politik. Sammenholdt med de konklusioner, der drages i kapitel 60, kan man afslutningsvis konstatere, at ikke mindst K.B. Andersens og Poul Hartlings visioner i formuleringen af dansk CSCE-politik i 1970'erne var ganske fremsynede.