

58 · Periodekonklusion 1963-1978

Den internationale situation (se kapitel 28). Under Cuba-krisen i oktober 1962 havde verden bevæget sig på randen af en atomkrig. Både Øst og Vest tog ved lære af den potentielt skæbnesvangre begivenhed og begyndte en forsigtig tilnærmelsesproces. Perioden blev præget af forskellige afspændingsinitiativer, ikke mindst våbenkontrolaftaler på det nukleare område, og er efterfølgende blevet betegnet som *détenten* eller afspændingsperioden, en betegnelse der ikke skal overbetones. Det ville være misvisende at opfatte disse 15 år som en generel afspændingsperiode eller i det hele taget som en helhed. Perioden var kendetegnet ved en usvækket konkurrence mellem Øst og Vest på mange niveauer, ikke mindst det politiske og det våbenteknologiske. Der opstod ligeledes internationale kriser omkring Tjekkoslovakiet 1968 og Mellemøsten 1973, og spændingen mellem supermagterne var lejlighedsvis høj.

Centrale begivenheder fandt sted uden for den europæiske scene. I 1961 opstod den alliancefri bevægelse, der søgte at styrke kolonifrigørelsen og holde sig uden for Øst-Vest-modsætningen ved at anvise en tredje vej. Næsten samtidig spaltedes den verdenskommunistiske bevægelse endeligt som en konsekvens af bruddet mellem Kina og Sovjetunionen (1963). Efter kampene ved Ussuri-grænsefloden i 1969, hvor kinesiske soldater dræbte et antal sovjetiske soldater, overvejede det sovjetiske politibureau, om det skulle starte en kernevåbenkrig mod Kina, men valgte at indtage en defensiv position bag en stærkt forsvaret grænse. De iskolde relationer mellem de to kommunistiske magter svækkede generelt kommunismen og var medvirkende til skabelse af alternative venstrefløjsbevægelser overalt i Vesten. Statsminister Hartlings besøg i Kina i 1974 var tydeligt præget heraf. Kort efter Hartlings besøg bemærkede en tilfreds Henry Kissinger i en samtale med Deng Xiaoping, at kineserne ordentlig havde forskrækket Hartling med deres bemærkninger om atomkrigens mulighed og Sovjetunionens farlighed. Denne linje opfordrede Kissinger kineserne til at følge også ved fremtidige vestlige besøg. Fra 1965 udvidede amerikanerne drastisk deres engagement i Vietnam i en krig, der skulle komme til at belaste supermagtsforholdet og også svække det vestlige sammenhold.

Væsentlige tilskyndelser til afspændingsprocessen kom imidlertid fra Europa, hvor Øst-Vest-modsætningen vel ikke mistede sin skarphed, men efterhånden fik et vist ritualiseret præg. Her gav afspændingsbestrebelse sig udslag i Harmel-rapporten fra 1967 om NATO's fremtidige opgaver, der fastslog, at både forsvar og afspænding skulle være alliansens hovedopgaver. I forlængelse heraf accepterede NATO-landene i begyndelsen af 1970'erne de forslag om en europæisk sikkerhedskonference, der siden 1954 havde været en fast bestanddel af sovjetisk udenrigspolitik. På europæiske NATO-landes initiativ blev konferencens dagsorden og den påfølgende Helsinki-slutakt

(1975) imidlertid udvidet i demokratisk retning til også at omfatte friere informationsspredning og lettelser i menneskelige kontakter på tværs af jerntæppet samt respekt for menneskerettigheder. Herigennem tilføjedes afspændingsprocessen i Europa en dynamik, der kunne opretholdes under de følgende års nye spændinger.

Parallelt hermed udviklede den socialdemokratisk-liberale vesttyske regering under ledelse af Willy Brandt en ny politik over for Øst, der i tæt sammenhæng med en ny Tysklandspolitik skulle bidrage til afvikling af Øst-Vest-konflikten og lette forholdene for befolkningerne i det delte Tyskland. Gennem Moskvatraktaten af 1970 og senere aftaler banedes vejen for en forsoning mellem Forbundsrepublikken Tyskland og de østeuropæiske lande og for en anerkendelse af DDR. Endelig blev Firemagtsaftalen om Berlin på ny bekræftet i 1971. Bag Willy Brandts østpolitik lå en skjult dobbeltstrategi, der ved at anerkende den territoriale status quo i Europa og den faktiske eksistens af to tyske stater søgte at starte en proces, der kunne føre til dybtgående ændringer inden for den sovjetiske magtsfære i Østeuropa.

I slutningen af 1970'erne kom afspændingsprocessen under pres. I USA konkluderede politikere og rustningskontroleksperter, at forestillinger om at stabilisere terrorbalancen og kontrollere farlige rustningsspiraler hvilede på naive forestillinger om Sovjetunionen og ignorerede den fortsatte sovjetiske oprustning. Samtidig fangede nye sovjetiske militære aktiviteter i den tredje verden amerikanske politikeres opmærksomhed og blev udlagt som bevis på, at Sovjetunionen sigtede mod global indflydelse og eventuel dominans. De fleste europæiske iagttagere valgte at fortolke den sovjetiske optræden i et mindre truende perspektiv. Dog vakte de nye sovjetiske mellemdistanceraketter SS-20, der begyndte at blive deployeret fra 1977, bekymring for udviklingen af de militære balanceforhold i Europa. Alt i alt kan det siges, at selv om afspændingsprocessen i Europa var mere substantiel og robust end den bilaterale supermagtsafspænding, betød det ikke, at den var upåvirket af den militære udvikling og den nye amerikanske holdning.

Truslen fra Øst (se kapitel 42-49 og 50-53). I perioden efter Cubakrisen blev of-fentlighedens frygt for en krig mellem Øst og Vest i nogen grad reduceret, om end fornemmelsen af en trussel udgående fra Sovjetunionen var udbredt. Intensiteten af denne trussel varierede dog i høj grad afhængig af bl.a. Sovjetunionens aktuelle politik. Fra FE's side påpegedes i slutningen af 1960'erne, at der foregik omfattende østlige militæraktiviteter nær på Danmark, og at varslingsmulighederne af samme grund var blevet forringet. Man regnede dog med at kunne give landets ledelse et varsel, i værste fald dog kun nogle få dages varsel, om en forestående aggression. Generelt var det opfattelsen hos FE og andre vestlige efterretningstjenester, at en aggression fra Øst ikke var særlig sandsynlig, hvis NATO kunne bevare sit sammenhold.

Undersøgelsen har på det tilgængelige grundlag ikke kunnet påvise eller sandsynliggøre østlige intentioner om et uprovokeret angreb på Vesten. Derimod er det klart dokumenteret, at Øst i tilfælde af krig ville føre denne på vestlig grund og søge at erobre Vesteuropa gennem en lynkrig. I den forstand kan der tales om en betydelig potentiel trussel fra Warszawapagten. På grundlag af et omfattende polsk og østtysk kildemateriale er de planlagte operationer specielt mod det danske område blevet analyseret. I dette billede skulle Danmark erobres primært af polske tropper i et hurtigt felttog af 10-12 dages varighed, mens Warszawapagtflåderne skulle forcere Kielerkanalen og de danske stræder og åbne adgangen til Nordsøen og Atlanterhavet.

De østlige operative planer var ledsaget af en storstilet planlægningsindsats (specielt på amfibieområdet) og en omfattende efterretningsindsats over for Danmark fra sovjetisk, østtysk og polsk side mod militære anlæg i Danmark og ikke mindst de danske kystområder. Derudover blev de øgede muligheder for forbindelser mellem Øst og Vest brugt til at etablere kontakter i Danmark for et politisk efterretningsarbejde, hvor målet var indhentning af oplysninger og viderebringelse af synspunkter. Her gjorde et bevidst element af *påvirkningspolitik* sig gældende. En sådan politik blev dog navnlig drevet gennem Danmarks Kommunistiske Parti, der med usvækket loyalitet propagerede de sovjetiske paroler for fred og dansk neutralitet og mod NATO, USA, EF, kapitalismen, etc. I erkendelse af partiets isoleret set relativt begrænsede indflydelse søgte de socialistiske lande, bl.a. gennem den store fredskampagne i 1970'erne at etablere kontakter til ikke-kommunistiske grupper. Dette lykkedes også, og partiet fik på den måde alligevel en ikke ubetydelig indflydelse gennem infiltration af dele af fagbevægelsen, fredsbevægelsen og den organiserede EF-modstand, men det er dog vanskeligt at fastlægge, i hvilket omfang initiativerne opstod som følge af østlig påvirkning, og i hvilket omfang de var udtryk for allerede eksisterende holdninger i de pågældende grupper. KGB gennemgik en personalemæssig og metodemæssig modernisering og blev med opgradering af det politiske målområde og disinformationsvirksomheden en vigtig udenrigspolitisk aktør. Indhentning på det teknisk-videnskabelige område fik nu ligeledes en fremtrædende rolle. Specielt fra de østtyske tjenester blev Vesttyskland udsat for en efterretningsoffensiv uden sidestykke i fredstid. Den samlede efterretningsmæssige belastning af NATO-landene var alvorlig. De engelske myndigheder skred i 1971 til udvisning af 105 sovjetiske efterretningsfolk i dækstillinger og grundlagde hermed en ny NATO-kurs. Revolutionære grupperinger på den yderste venstrefløj forårsagede med mellemrum betydelig indre uro i de vestlige lande, der også under indtryk af økonomiske kriser og terrorismens indtog følte sig under pres.

Den sikkerhedspolitiske debat i Danmark (se kapitel 29-35). Debatten i Danmark blev i perioden høj grad præget af, at det politiske system var under forandring. Med 1968 ophørte den lange periode, hvor Socialdemokratiet havde

haft føringspositionen, og i 1973 førte et opbrud i vælgerskaren til at folketinget blev udvidet med tre nye partier, af hvilke det nye Fremskridtsparti blev tingets næststørste parti. De hyppigere valg i 1970'erne kan også tages som tegn på en øget ustabilitet.

Markante indslag i debatten kom i perioden fra det „nye venstre“, der var en samlebetegnelse for en række nye venstreorienterede partier, der så dagens lys fra slutningen af 1950'erne. Fælles for det nye venstre var en afvisning af sovjetkommunismen som model for et fremtidigt samfund, men der er næppe tvivl om, at det til en vis grad fremmede forståelsen for sovjetiske synspunkter gennem den kritik, der rettedes mod de vestlige samfundssystemer. I den forstand kom det nye venstre og DKP således i nogle henseender til at trække på samme hammel.

Den væsentligste udvikling på holdningsområdet og debatområdet var ændringer inden for såvel den danske befolkning som i det partipolitiske system med hensyn til opfattelsen af Sovjetunionen og USA. Frem til 1968 herskede en noget mere positiv indstilling til Sovjetunionen end i 1950'erne. Khrusjtjov opfattedes som sympatisk. Ved en gallupundersøgelse i 1964 gav 50 % udtryk for en „positiv indstilling“ til statslederen. Billedet af Sovjetunionen ændrede sig navnlig som følge af invasionen af Tjekkoslovakiet i sommeren 1968, men i begyndelsen af 1970'erne havde danske politikere igen forhåbninger til sovjetisk udenrigspolitik. Fra midten af 1970'erne og især i slutningen af 1970'erne tegnedes billedet som følge af en række udviklinger igen mørkere.

Den anden væsentlige tendens var en i stigende grad kritisk opfattelse af den amerikanske udenrigspolitik. Denne kritik, der var et hovedanliggende for det nye venstre, bredte sig op igennem 1960'erne til midten af dansk politik, og i begyndelsen af 1970'erne kunne man også møde kritik af specielt den amerikanske Vietnampolitik i den borgerlige presse. Den stigende reservation syntes oprindeligt at bygge på ønsker om en mere markant afspændingspolitik over for Sovjetunionen, end den USA og NATO stod for. I takt med optrapningen af Vietnam-krigen og afsløringen af den hemmelige Vietnampolitik gennem den såkaldte Pentagon-rapport, øgedes kritikken – og forværringen af det dansk-amerikanske forhold. Et lavpunkt blev nået i 1973, hvorefter forholdet snart igen forbedredes.

Et særlig vigtigt debateme var selvsagt, om landet skulle træde ud af NATO. Det blev navnlig rejst af de radikale og SF, der begge slog på, at der aldrig havde været en folkelig debat om alliancetilslutningen. Under indtryk af, at befolkningen ikke syntes at have taget afstand fra alliancemedlemskabet, skiftede venstrefløjblade som „Politisk Revy“ til en indirekte fremgangsmåde ved snarere at fremstille alliancepartnerne i kritisk lys end at kritisere det danske engagement direkte. I den forbindelse indtog USA's krig i Vietnam samt den britiske og franske afvikling af deres koloniriger en fremtrædende plads. Bladenes strategi synes dog ikke at have båret frugt, for ifølge Gallups løbende undersøgelser blev den folkelige tilslutning til NATO ikke mindre i

den periode, tværtimod. Med dannelsen af VKR-regeringen i 1968 blev de radikale forpligtet på alliancemedlemskabet. Partiet fastholdt dog tanken om en folkeafstemning og fik gennemført, at det skulle undersøges i en udredning, om der eksisterede sikkerhedspolitiske alternativer til medlemskabet (den såkaldte Seidenfaden-rapport, 1970). Med Warszawapagtlandenes invasion af Tjekkoslavakiet i august 1968 blev det endeligt afklaret, at det gjorde der ikke. Partierne tilsluttede sig efter denne begivenhed, at alliancemedlemskabet skulle forlænges, hvorefter det kunne opsiges med et års varsel. Andre større debatter var atomvåben (1963-1968), sikkerhed og samarbejde i Europa (1971-1975) og neutronbomben (1977-1978). Antiatomkampagnen, der skabte størst opmærksomhed, havde et højdepunkt med atommarchen i 1962, men derefter mistede bevægelsen tilslutning.

Formuleringen af dansk sikkerhedspolitik (se kapitel 36-41 og 90). Etableringen af Enhedskommandoen i 1961 havde ført til skarpe sovjetiske reaktioner over for Danmark. Et mål for den danske politik var i den følgende periode at berolige Sovjetunionen, hvilket også til dels lykkedes under den afspændingsfase, der nu satte ind. På den baggrund opstod et øget samkvem med Sovjetunionen, og Khrusjtjov besøgte i juni 1964 Danmark. Fra midten af 1960'erne blev den danske indsats over for Øst i højere grad lagt mod de mindre østeuropæiske lande, som i disse år tilkendegav interesse for tilnærmelse til Vesten. Fra dansk side fokuserede man øjensynligt – ud over de almindelige afspændingsperspektiver – på muligheden for at løsne disse landes bånd til Sovjetunionen.

Den danske politik over for Sovjetunionen havde i starten af perioden helt bevidst tyngden på det bilaterale aspekt, og først fra 1966 øgede man indsatsen omkring alliancens afspændingspolitiske rolle dels ved at rejse et kontroversielt spørgsmål – dog i vid udstrækning inspireret fra amerikansk side – om en sikkerhedskonference, dels ved senere at deltage i arbejdet med den såkaldte Harmel-rapport fra 1967, der definerede alliancens opgaver som forsvaret og afspænding, og tillige som opgaver, der supplerede hinanden. Danmark hørte under arbejdet med Harmel-rapporten til de lande, der aktivt søgte at markere alliancens afspændingspolitiske opgave. I begge sager var det for Danmark vigtigt at forbedre alliancens image, ikke mindst med henblik på muligheden af en alvorlig indenrigspolitisk holmgang om Danmarks alliancemedlemskab efter 1969.

Det danske arbejde for etablering af en europæisk sikkerhedskonference fortsatte ind i 1970'erne, hvor CSCE-projektet blev et omdrejningspunkt for dansk afspændingspolitik. Denne politik var højprofileret og baseret på et stort flertal i folketinget, om end partierne lagde vægt på forskellige aspekter af sikkerhedsproblemerne i Europa. Især USA var længe skeptisk over for konferencen, men Nixon-administrationen indtog efterhånden en mere positiv holdning til ideen, hvorefter NATO-landene og de alliancefri lande

kunne fremføre en række sammenfaldende ønsker om Helsingfors-konferencens dagsorden og mål. Under konferencens tre faser i årene 1973-1975 fik Danmark en særlig opgave med hensyn til den omstridte kurv 3 om friere forbindelser mellem mennesker på tværs af Jerntæppet. Helsingfors-slutaktens bestemmelser fra 1975 blev i de sidste 10-15 år af den kolde krig et centralt holdepunkt for kritikken af de kommunistiske landes mangelfulde praksis med hensyn til overholdelsen af menneskerettighederne og for ønskerne om gradvis at fjerne de kunstige skranke mellem befolkningerne i Europa.

Samtidig med de afspændingspolitiske bestræbelser fortsatte den danske regering roligt Danmarks integration i alliancen. Forbeholdene blev fastholdt stort set uændret gennem perioden. Den største turbulens kom formentlig i forbindelse med atomvåbenpolitikken, hvor drøftelserne omkring etablering af en atomslagstyrke i NATO samt om oprettelse af en atomvåbenfri zone i Norden var med til at fastholde den østlige fokus på dansk atomvåbenpolitik. Sammen med en lang valgkamp i 1964, bl.a. i atomvåbenenes tegn, bidrog disse sager muligvis til en midlertidig, kosmetisk skærpelse af dansk atomvåbenpolitik. Hvad årsagen end var, ser det ud til, at planerne om at tilføre atomvåben til danske styrker begyndte at fortone sig i 1960'erne. I oktober 1980 satte udenrigsminister Kjeld Olesen i en udtalelse i Folketinget lighedstegn mellem den traditionelle, officielle formulering af dansk atomvåbenpolitik og formuleringen „i fredstid“, som var blevet anvendt i den offentlige debat: „Både hvad angår fremmede styrker og atomvåben er det som bekendt den danske holdning, at tilstedeværelsen på dansk område ikke kan finde sted under de nuværende omstændigheder, det vil sige i fredstid.“ Udenrigsministeren tilføjede dog senere i debatten, at „enhver regering må have et minimum af handlefrihed til at kunne vurdere en situation, også den situation, hvor en konflikt er så truende nær, at man kan tale om, at vi står i en nødsituation.“

I 1970'erne blev spørgsmålet om NATO's forstærkningspolitik et centralt emne. Forsvarsforliget i 1973 mellem „de fire gamle partier“ medførte en række ændringer med hensyn til målsætninger og struktur for dansk forsvar, bl.a. ved at muligheden for allierede forstærkninger i en krise- og krigssituation blev fremhævet. Fokus på forstærkningsspørgsmålet skærpedes i midten af 1970'erne af den opmærksomhed, som den øgede østlige militære opbygning og aktivitet havde fremkaldt. Efter forhandlinger med USA blev der i 1976 og 1979 truffet aftale om i en given situation at overføre amerikanske jagerfly til Danmark og oplagre ammunition og reservedele til flyene i depoter i Jylland. Et andet vigtigt led i 1970'ernes forsvarspolitik var beslutningen i 1975 om køb af 58 F-16-fly. Bag denne beslutning stod tre af de gamle partier, idet de radikale stemte imod. Den forsvarspolitiske konsensus, som de tre partiers beslutning var udtryk for, blev dog nuanceret af diskussionen i og mellem disse partier.

Eksterne vurderinger af Danmarks sikkerhedspolitik (se kapitel 56 og 57). I de vestlige vurderinger af dansk sikkerhedspolitik i perioden blev der fortsat i påfaldende grad lagt vægt på eksistensen af en historisk arv i form af neutralistiske og pacifistiske strømninger. Dette gjorde sig ikke mindst gældende fra slutningen af 1960'erne, hvor Danmark i højere grad end tidligere indtog selvstændige standpunkter, der gik på tværs af andre NATO-landes interesser, især USA's. Det gælder især i forbindelse med kritik af diktaturstater som Grækenland (1967-1974) og Spanien (til 1976), men også i Vietnam-spørgsmålet.

Tydligere end i 1950'erne skelnede vurderingerne mellem de danske regeringers holdninger og befolkningens. Både fra amerikansk og fransk side var der en forståelse for, at den socialdemokratiske regerings afspændingslinje i midten af 1960'erne og dens aktive østdiplomati ikke skulle ses som forsøg på at fjerne Danmark fra NATO, men snarere som det modsatte. Med andre ord: erkendelsen af traditionens fortsatte eksistens og en forståelse for danske regeringers følsomhed over for strømninger i befolkningen gjorde, at udenlandske iagttagere tolkede den førte politik som grundlæggende NATO-loyal. Frem til midten af 1960'erne mødes flere positive vurderinger end tidligere. Det kom til udtryk i USA's markerede tilfredshed med den danske velvilje angående Grønland, men også i alliancepartnernes påskønnelse af den aktive udenrigspolitiske linje, der blev anlagt i 1962 i Per Hækkerups tid som udenrigsminister. Aktivismen, herunder også østdiplomatiet, vurderedes som positivt udtryk for, at Danmark forfulgte vestlige interesser og støttede vestlige værdier i sin udenrigspolitik.

En vis skepsis synes dog at være indtrådt hos amerikanerne i slutningen af 1960'erne. De socialdemokratiske regeringers afhængighed af venstrefløjen i dansk politik, de stadig mere markante antiamerikanske demonstrationer vendt mod krigsførelsen i Vietnam, de radikales fornyede indflydelse under VKR-regeringen og den generelt stærke tro på afspændingen hos både politikere og befolkning fik i hvert fald den amerikanske ambassade i København til i årene omkring 1970 at stille spørgsmålstegn ved karakteren af den danske NATO-forankring. De dansk-amerikanske relationer nåede i 1972-1973 et hidtil ukendt lavpunkt med hjemkaldelse af den amerikanske ambassadør i København på ubestemt tid og udarbejdelse af et udførligt amerikansk tænkepapir med opregning af pressionsmuligheder mod Danmark. Krisen var foranlediget af de kritiske danske holdninger og handlinger med relation til USA's politik i Vietnam, herunder tilladelse til afholdelse af Russell-tribunalet og kritik af julebombardementerne. Der var ubestrideligt tale om en krise i det bilaterale forhold, men det skal næppe på dette tidspunkt forstås som amerikansk bekymring for soliditeten af det danske NATO-tilhørsforhold. Kort tid efter var forholdet tilbage i det vante spor, og krisen kan kun betragtes som en episode i de fundamentalt gode relationer, der havde eksisteret mellem Danmark og USA siden 1945. Mens man fra amerikansk side i begyn-

delsen af 1970'erne var betænkelig ved den generelle orientering i udenrigspolitikken, var man fra tysk side især bekymret over den danske forsvarsindsats.

Den *sovjetiske* vurdering af Danmarks sikkerhedspolitik var i denne periode den samme som for 1950'ernes vedkommende. Efter sovjetisk opfattelse var Danmark fast forankret i NATO, og man forstillede sig ikke realistisk, at landet ville træde ud af alliancen. På den anden side fremhævede man til stadighed de danske forbehold med hensyn til baser og atomvåben og den særstilling inden for NATO, disse forbehold betød. Fra sovjetisk side blev forholdet mellem de to lande vurderet positivt. I overensstemmelse med den sovjetiske definition af begrebet fredelig sameksistens fremstod Danmark som et eksempel på, at det var muligt at etablere normale relationer til lande med et andet samfundssystem. Den sovjetiske regering udfoldede store anstrengelser for at udvide de bilaterale kontakter på det politiske, økonomiske og kulturelle område. Det var en forudsætning for at kunne udøve en påvirkningspolitik, der kunne fremme opnåelsen af de sovjetiske mål over for Danmark. Hvad angik etablering af bilaterale kontakter, var den danske regering betydelig mere tilbageholdende end den sovjetiske.