

Vurderinger af dansk sikkerhedspolitik 1979-1991

82 · Vestlige vurderinger af dansk sikkerhedspolitik 1979-1991

På flere måder ændredes i den kolde krigs sidste periode de vilkår, der dannede udgangspunkt for de vestlige vurderinger af dansk sikkerhedspolitik. Det gælder både m.h.t. ydre og indre vilkår.

Hvad de *ydre* angår, prægedes første del af perioden af den fornyede spænding mellem supermagterne, og de beslutninger, der i den sammenhæng blev truffet af NATO-landene. Især to beslutninger er her væsentlige for at forstå baggrunden for vurderingen af den danske politik. For det første vedtagelsen i maj 1978 af NATO's langtidsforsvarsprogram, LTDP,¹ der indebar nye, konkrete forpligtelser på forsvarsområdet, ikke mindst en årlig stigning af bevillingerne på 3%. For det andet dobbeltbeslutningen i december 1979, hvorigennem NATO-landene signalerede en ny fasthed over for Sovjetunionen vedrørende atomoprustningen, hvis ikke det lykkedes at nå til enighed på INF-området (oprindeligt TNF). Tilsammen betød de to beslutninger, at NATO-alliancen – i lyset af den øgede spænding – søgte at optræde mere solidarisk udadtil med større vægt på afskrækkelsesfunktionen. Det satte den traditionelle lav-profilerede danske NATO-politik under pres og risikerede at gøre Danmark mere sårbar over for kritik.

Men med til de ændrede ydre vilkår hørte også, at NATO's skridt uundgåeligt kom til at indgå i det nye mønster af trusselsforestillinger, der i begyndelsen af 1980'erne førte til en kraftig opblussen af fredsbevægelser i de vestlige lande. Denne udvikling, der faldt sammen med præsidentskiftet i USA i januar 1981, hvorved den højreorienterede og stærkt anti-kommunistiske Ronald Reagan kom til magten, betød, at der i offentligheden blev skabt en hidtil ukendt polarisering af den sikkerhedspolitiske debat. Resultatet var øget fokus på de enkelte medlemslandes sikkerhedspolitiske standpunkter, ikke mindst hvis de – som tilfældet var for Danmarks vedkommende – ofte afveg fra, hvad der i fællesskab blev vedtaget.

¹ Se kapitel 41 og Nikolaj Petersen, *Europæisk og globalt engagement* (Dansk udenrigspolitik historie, 6), Danmarks Nationalleksikon, 2004, s.183-84.

Det hører endelig med til billedet af de ydre vilkår, at den konflikt mellem Danmark og den officielle NATO-linje, der blev bygget op til i 1980'ernes første halvdel, aldrig for alvor kom til udløsning eller førte til dyberegående konsekvenser. Det skyldtes dels, at supermagtsforholdet efter Mikhail Gorbatsjovs udnævnelse til generalsekretær i Sovjetunionen i marts 1985 gradvis forbedredes, og konfrontationspolitikken herefter erstattedes af et stigende antal våbenbegrænsningsaftaler. Dels at de afvigende danske standpunkter indgik i et kompliceret transatlantisk spil, hvor ikke alle spillere så lige negativt på den danske politik.²

Også de specifikke *indre* danske vilkår efter regeringsskiftet i 1982 måtte nødvendigvis øve indflydelse på de udenlandske vurderinger af den danske sikkerhedspolitik. Med eksistensen af det alternative sikkerhedspolitiske flertal bestående af Socialdemokratiet, de Radikale, SF og VS, der i vigtige NATO-spørgsmål indtog en anden holdning end den borgerlige firkløverregering, blev Danmarks officielle repræsentanter udadtil – ikke mindst partiet Venstres udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen – tvunget til at indtage standpunkter, som de selv var imod.

Denne ejendommelige parlamentariske situation gjorde det ikke lettere for udlandet at vurdere den danske politik. I hvor høj grad skulle der rettes kritik mod en regering, der i vid udstrækning selv var enig i kritikken? Med andre ord: betød den særegne indenrigspolitiske situation i Danmark, at kritikken blev mildere, end den ellers ville have været? Det modsatte kunne imidlertid også tænkes, idet regeringen kunne have en interesse i, at kritikken blev formuleret så skarpt som muligt for ad den vej at påvirke den hjemlige opposition – eller i hvert fald den opinion, som den støttede sig på. I den forbindelse bliver spørgsmålet, i hvor høj grad regeringen selv søgte og havde held til at øve indflydelse på den udenlandske kritikformulering, og dermed i hvor høj grad den kritik, der offentligt kom til udtryk, overhovedet afspejlede de 'reelle' udenlandske vurderinger.

Flere af de ovenstående spørgsmål vil det ikke være muligt at komme til bunds i her, alene af den grund at arkivmaterialet fra Danmarks vestlige allierede ikke har været tilgængeligt for udredningsarbejdet længere end til 1974 (bortset fra det canadiske, hvor der har været adgang indtil 1984, men hvor kun en mindre del har kunnet udnyttes). I stedet må dette kapitel først og fremmest bygge på dansk materiale, herunder bl.a. aktørfremstillinger og -interviews, og m.h.t. primærmateriale på udenrigsministeriets arkiv. Som det er fremgået, er der grund til at stille spørgsmålstejn ved værdien af de nævnte kilder, og det følgende skal derfor også læses med de forbehold, der følger heraf. Kildeproblemet er særlig udtalt i forbindelse med analysen af, hvordan det alternative sikkerhedspolitiske flertals politik i 1980'erne vurderedes, hvorfor problemet vil blive taget op igen i afsnittet herom nedenfor.

² Om det såkaldte Vest-Vest spil i 1980'erne se kapitel 59 og 60 samt kapitel 89 i det afsluttende bind.

Det skal endelig indledningsvist nævnes, at kapitlet helt overvejende er præget af de amerikanske vurderinger af dansk sikkerhedspolitik. Kildematerialet har her været mest fyldigt, men temaernes art har også gjort det mest relevant at efterforske netop disse vurderinger. Af samme grund er der for denne periodes vedkommende ikke ligesom for de andre perioder medtaget et særskilt afsnit om bilaterale relationer.

Dansk forsvars- og forstærkningspolitik

Den dobbelthed, der under det meste af den kolde krig prægede den danske forsvars- og sikkerhedspolitik, blev på mange måder mere manifest i den sidste periode end i de tidligere. De to spor, Danmark fulgte, var på den ene side en stadig tættere militær integration med vore alliancepartnere i form af en udbygning af kommandostrukturen, aftaler om forstærkninger i krise- og krigssituationer og deltagelse i teknologisk set stadig mere avancerede infrastrukturprogrammer. På den anden side opretholdt Danmark sine forbehold på base- og kernevåbenområdet og vedblev med at tildele forsvaret færre midler, end de vigtigste partnere fandt rimeligt.

Flere forhold bidrog til, at dobbeltheden nu kom tydeligere til udtryk. For det *første* fik 'afkoblingssiden' en ny dimension i kraft af den danske politik over for NATO's kernevåbenstrategi i 1980'erne (de vestlige reaktioner herpå vil blive behandlet i de følgende afsnit). For det *andet* blev 'tilkoblingssiden' styrket gennem nye aftaler med amerikanerne om brug af dansk territorium i krigstilfælde. Det skete med COB-aftalerne af 1976 og 1979, hvorefter i alt 5 eskadriller amerikanske jagerfly planlagdes udstationeret på jyske flyvepladser i krigstilfælde, og med LOC-aftalen af 1979, der indebar oplagring af ammunition og reservedele til de amerikanske fly.³

Kombinationen af de to forhold synes at have haft betydning for de vestlige vurderinger af den danske sikkerhedspolitik, idet den øgede danske militære integration i NATO-alliancen var med til at mildne kritikken af de danske dagsordener under det sikkerhedspolitiske flertal fra 1982-88 (se afsnittet herom senere i kapitlet). Men samtidig blev Danmark i den kolde krigs sidste periode også udsat for øget kritik. Det hang sammen med et *tredje* – allerede indledningsvist omtalt – forhold, der vedrørte betydningen af de nationale forsvarsbidrag til alliancen.

Fra slutningen af 1970'erne, da afspændingen løb ind i vanskeligheder, og der udviklede sig et stigende internt pres for en ændret byrdefordeling, begyndte USA at stille større og mere forpligtende krav til sine allierede. Herved blev den lave danske profil sat i relief, hvilket resulterede i de hidtil

³ Se kapitel 41; jf. Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s.185-88. De nye aftaler kan fra dansk side ses som en udløber af, at 1973-forsvarsloven lagde op til større vægt på den militære del af NATO-integrationen.

stærkeste amerikanske udfald mod den danske forsvarsindsats. Kritikken kulminerede under brevvekslingen mellem de to landes forsvarsministre i første halvdel af 1980, men kan spores helt frem til 1985, hvor statsminister Schlüter under et besøg i Washington af præsident Reagan får at vide, „at man fra amerikansk side var foruroliget over udviklingen i Danmark med hensyn til forsvaret.“⁴

De amerikanske reaktioner må ses i sammenhæng med en fortsat dansk uvillighed til at øge forsvarsudgifterne. Med et nyt forsvarsforlig i 1977 videreførtes de økonomiske rammer, der var sat med 1973-loven (jf. kapitel 41). Det var i sig selv egnet til at fremkalde allieret kritik. Efter vedtagelsen af NATO's langtidsforsvarsprogram i 1978 med kravet om en 3% stigning i budgetterne var der i Danmark udsigt til, at en mindre stigning i forsvarsbevillingerne ville blive gennemført. Efter regeringsskiftet i oktober 1979 faldt de politiske forudsætninger herfor imidlertid væk, og den nye Anker Jørgensen regering lagde i stedet for op til en mindre besparelse på forsvarsbudgettet.⁵ Det var på baggrund af denne situation, at den hidtil skarpeste meningsudveksling mellem danske og amerikanske myndigheder om det danske forsvarsbidrag fandt sted.⁶

Udvekslingen startede med et personligt adresseret brev fra den amerikanske forsvarsminister Harold Brown til hans danske kollega Poul Søgaard („Dear Poul“) i januar 1980.⁷ De konkrete kritikpunkter af den danske forsvarsindsats, der heri blev anført, var i sig selv ikke overraskende – hvilket derimod kan siges om den direkte form, henvendelsen havde. Der lå heri en kraftig opfordring til den ansvarlige for den danske indsats om at rette op på

⁴ „Statsministerens officielle besøg i Washington 9.-11. september 1985“, Amtel 1321 af 11.9.1985 fra ambassaden i Washington, UM 5.D.32.b, pakke X. Om Schlüters samtaler under besøget se også nedenfor. Det var primært USA, der stod bag NATO's langtidsprogram fra 1978, og det er også primært amerikanske reaktioner, der vil blive taget op i det flg. Der findes kun få relevante kilder til belysning af andre allieredes syn på den danske forsvarsindsats. En tysk opfattelse er inddraget i note 6 nedenfor.

⁵ Se Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s.184-85 og s. 270.

⁶ Det var helt klart amerikanerne, der førte an, hvad angår kravet om opfyldelse af beslutningerne fra NATO-mødet i 1978. Men også i Vesttyskland var man optaget af den danske uvillighed til at leve op til den fælles målsætning om at hæve forsvarsudgifterne. Tyske myndigheder gjorde i august 1980 gældende, at det voldte problemer, at det af diskussionen i Danmark syntes at fremgå, at den danske regering – i modsætning til andre – ikke havde andel i NATO-beslutningen om principielt at sigte mod en forøgelse af forsvarsudgifterne. Tyskerne mente, at den danske diskussion efterlod det indtryk, at enkelte lande ikke var bundet af beslutninger, som den tyske regering havde forstået var NATO-beslutninger. Heroverfor står følgende udtalelse af den tyske forbundskansler Helmut Schmidt under en samtale med statsminister Anker Jørgensen: „Forsvarsminister Weinberger var et begavet og dynamisk menneske, der imidlertid havde den tro, at forøgelsen af forsvarsindsatsen i første række er et spørgsmål om større budget og mere materiel frem for det egentlige: mandskab af tilstrækkelig kvalitet ...“ Denne udtalelse var i nogen grad i modstrid med den førstnævnte tyske udtalelse og ikke just egnet til at få den danske regering til i højere grad at leve op til NATO-målsætningen. Notat af 2. september 1981. UM 5.D.29.a, pk.15.

⁷ Jf. for det flg. Især Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s.271-72. Brevvekslingen kom pressen for øre, og regeringen besluttede efterfølgende at lade den offentliggøre i sin helhed. Den er optrykt i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980* (Dansk udenrigspolitisk institut), 1981, s.261-65.

de påpegede mangler, herunder den manglende opfyldelse af allianceforpligtelser. Amerikanerne var ikke tilfredse med det svar, de fik fra Søggaard, hvilket resulterede i en henvendelse til udenrigsminister Kjeld Olesen med en fornyet anmodning til Danmark om at leve op til de fælles vedtagne forpligtelser, senere fulgt op af et betydelig skrappere brev fra Brown til Søggaard. Heri truedes direkte med, at amerikanske forstærkninger ville blive holdt tilbage.⁸

Under en efterfølgende samtale mellem de to forsvarsministre i forbindelse med et NATO-møde i maj 1980 kunne Søggaard stadig ikke love, at Danmark ville øge sine forsvarsbevillinger som forlangt af USA. Over for den danske forsvarsminister slog Brown især på, hvor svært det var for amerikanerne at forstå, „at et så rigt land som Danmark ikke skulle kunne opfylde sine forpligtelser.“⁹

Det fremgår af de interne amerikanske kilder, at problemet med Danmark var oppe at vende på højeste plan i administrationen, og at det ikke kun var udadtil, at der blev givet udtryk for bekymring over den danske forsvarsindsats. I et notat udarbejdet i præsidentens nationale sikkerhedsråd fra april 1980 hedder det i en orientering til Rådets leder Zbigniew Brzezinski:

„As you know, the Danes are doing miserably on defense and are currently considering a program that would provide no real growth. The result would be some severe cuts in Danish capability – elimination of a Zeeland brigade, a squadron of fighters, 12 warships and 4,000 military personnel. Given Denmark’s strategic position and their already weak military forces, these cuts would be serious.“¹⁰

Det var på baggrund af denne meget negative vurdering af, hvad der kunne forventes af de igangværende danske forsvarsforhandlinger, at det næste dag blev besluttet at videregive Browns brev nr. 2. Det var allerede afsendt til ambassaden i København, men ambassadør Manchel havde nægtet at aflevere det ud fra en opfattelse af, at timingen var forkert. Men heri var forfatteren til det ovenfor citerede notat uenig: „My instinct is to go in early and hard, making our views known so that they will be taken into account in the internal political deliberations.“ Det var øjensynligt denne indstilling, der blev ta-

⁸ I dansk oversættelse var truslen formuleret således: „Jeg frygter, at Danmarks væbnede styrker ikke uden en vægtig forsvarsordning vil være i stand til at løse de opgaver, der ifølge den danske forsvarslov påhviler dem ... Med mindre Danmark er og opfattes som værende i stand til at løse disse opgaver, vil jeg finde det overordentligt vanskeligt over for Kongressen og den amerikanske offentlighed at retfærdiggøre forpligtelser til at forstærke Danmark og oplagre materiel dér.“ *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980*, s.264-65.

⁹ Referat af samtalen gengivet sst. s.265.

¹⁰ „Danish defense spending“, Thomson til Brzezinski, 16. april 1980, Jimmy Carter Library, Donated Historical material, Zbigniew Brzezinski Collection, SF, Box 34.

get til følge; et vidnesbyrd om hvor alvorligt udsigten til danske forsvarsnedskæringer blev taget i Washington på dette tidspunkt.

Helt entydig synes den amerikanske holdning imidlertid ikke at have været. Året efter, i maj 1981, havde et dansk regeringsmedlem lejlighed til at diskutere størrelsen af de danske forsvarsudgifter med sin amerikanske kollega. Danskeren søgte her at imødegå en kritik af Danmark, som nyligt var fremkommet, og fremhævede i den forbindelse det danske indekseringssystem, hvorefter bl.a. prisstigninger på brændstof blev 100% kompenseret. Ifølge danskeren var det derfor ikke så vigtigt at se på procenter, men derimod på, hvad der er nødvendigt til at løse opgaverne. Dette ræsonnement erklærede kollegaen sig helt enig i og anførte, at han selv havde advaret hjemme i sit parlament om ikke at mistolke spørgsmålet om byrdefordeling. Han fremhævede endvidere, at han bestemt ikke selv hørte til '3%-klubben', at USA ikke havde levet op til 3% målsætningen, og at polemik om disse spørgsmål burde undgås inden for alliancen.¹¹

Holdningen over for Danmark i forsvarsspørgsmålet synes generelt at have været kritisk inden for Reagan-administrationen. I sommeren 1981 fik udenrigsministeriets direktør under et besøg i Washington at vide, at den ringe danske forsvarsindsats havde konsekvenser for de amerikanske forstærkningsplaner. I et nyt udkast til NATO's såkaldte „Rapid Reinforcement Plan“ var der ikke længere tildelt amerikanske hærstyrker til Nordregionen, og ifølge lederen af Pentagons NATO-kontor, George Bader, havde denne ændring sammenhæng med den mangelfulde danske indsats. Grundlaget for at øremærke styrker og placere depoter i Danmark var ikke til stede.¹²

Om end der ikke kan anføres interne amerikanske kilder, fortsatte kritikken tilsyneladende i de følgende år. I hvert fald er det tydeligt i forbindelse med statsminister Schlüters besøg i Washington i september 1985, at man fra dansk side forventer hård kritik af den danske forsvarsindsats – og generelt er af den opfattelse, at den allierede kritik er stigende på dette område. I et notat udarbejdet til brug for Schlüters samtale med forsvarsminister Casper Weinberger anføres således:

„Der er ingen tvivl om, at de allieredes holdning til dansk forsvar, uanset en målrettet indsats fra dansk side, afspejler en stigende bekymring i Alliancen over den danske forsvarsindsats. Det er markant, at medens kritikken før i tiden først og fremmest kom fra NATO-organisationens militære og civile myndigheder, er det nu vore allierede, der mest direkte giver udtryk for deres uro. Dette gælder især vore nærmeste naboer, Tyskland og England, samt USA, der som grundlag har vurderet udviklingen af det danske forsvar gennem de sidste ti år og peger herunder på følgende forhold:

¹¹ Samtale i maj 1981.

¹² Se Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s.275.



Fra NATO-møde i Halifax, Canada, den 29. maj 1986. Uffe Ellemann-Jensen ses i baggrunden. Til venstre USA's udenrigsminister George Shultz. På mødet foreslog Uffe Ellemann at tage Gorbatsjov på ordet vedrørende hans forslag om et prøvestop. (NATO Photo).

- nedgang i styrketallet inden for næsten alle områder,
- dansk forsvar lider under væsentlige mangler, der vil begrænse vor evne til at modstå et Warszawapagtangreb og derved vanskeliggøre tilgang af forstærkninger,
- eksterne forstærkninger vil have usikre ankomstbetingelser på grund af utilstrækkeligt luftforsvar og manglende ministrygerkapacitet,
- disse mangler er forårsaget af, at Danmark i det sidste årti på grund af utilstrækkelig ressourcetildeling har skubbet problemerne foran sig eller ladet væsentlige behov udækkede,
- mangel på solidaritet også inden for områder, der ikke koster penge (fodnoteproblematikken, selvpålagte begrænsninger i Østersøen).¹³

Afslutningsvist hedder det i notatet, at der øjensynligt er „ved at danne sig den opfattelse blandt de lande, vi normalt sammenligner os med, økonomisk, socialt og kulturelt, at vi ikke påtager os den del af forsvarsbyrden, som er rimelig i et forsvarsfællesskab. Med andre ord, at de i et vist omfang kommer til at bære en byrde, der påhviler os.“¹³

¹³ „Håndakter for statsministerens møde med Secretary of Defense Casper W. Weinberger“, P.II, 30. august 1985. UM 5.D.32.a, pk.2. Den beskrevne opfattelse af Danmark dækker begrebet „danmarkisering“, som det i starten af 1980'erne blev almindeligt at bruge i forbindelse med negative omtaler – både herhjemme og i udlandet – af den danske forsvarspolitik. At det ikke kun var amerikanerne,

Det fremgår ikke, hvordan samtalen herom forløb med den amerikanske forsvarsminister, men foran er gengivet, hvordan Reagan selv udtalte sig over for Schlüter.¹⁴ Det synes imidlertid at have været sidste gang, der blev talt med store ord over for Danmark i forsvarsspørgsmålet.

Efter 1985 ændrede de udenrigspolitiske vilkår for den allierede kritik af Danmark sig efterhånden afgørende, og der synes ikke længere at have været anledning til hverken fra amerikansk eller anden side at fremkomme med advarsler eller formaninger. Et vidnesbyrd herom er forløbet af en højtstående, sikkerhedspolitisk engageret amerikansk embedsmands besøg i København i august 1986. I hans samtale med danske kolleger blev den tidligere kritik af den danske forsvarspolitik ikke omtalt med ét ord – til trods for at også hele byrdefordelingsproblematikken drøftedes. Og da udenrigsminister Ellemann-Jensen året efter havde en samtale med forsvarsminister Weinberger i Washington blev dansk forsvarspolitik ikke berørt.

Danmark og atomvåbnene 1979-82

Atomvåbnene kom i begyndelsen af 1980'erne til at spille en hidtil uset stor rolle i den offentlige debat (se kapitlerne 62-65). Det skyldtes dels det udefra kommende forhold, at NATO den 12. december 1979 havde vedtaget dobbeltbeslutningen, hvorefter 572 nye mellemdistanceraketter med atomladninger var planlagt til at blive udstationeret i fem vesteuropæiske medlemslande; dels et øget internt pres, specielt udgående fra Socialdemokratiet, om etablering af en atomvåbenfri zone i Norden. I forbindelse med begge forhold gav den danske politik anledning til allierede reaktioner. I det første tilfælde fordi Danmark ved at stille forslag om et 1/2 års udsættelse af beslutningen indtog et særstandpunkt inden for alliancen. Og i det andet tilfælde fordi zonetanken hidtil fra både dansk og allieret side havde været afvist, og fordi den inden for Socialdemokratiet, der indtil efteråret 1982 besad regeringsmagten, var kædet sammen med en stramning af det hidtil gældende – og af NATO-partnerne godkendte – atomvåbenforbehold.

der i disse år var utilfredse med den danske forsvarsindsats, fremgår af britiske udtalelser til en højtstående dansk embedsmand i London i juli 1984. Her blev der udtalt skarp kritik af det danske forsvarsforlig, og af at Danmark ikke var parat til at skabe de nødvendige forudsætninger for britiske forstærkninger.

¹⁴ I den danske Washington-ambassades referat af samtalen omtales kun Weinbergers udtalelser om den europæiske holdning til SDI, som han finder uforståelig (jf. Shultz' opfattelse gengivet nedenfor i afsnittet om det alternative sikkerhedspolitiske flertal). Herudover hedder det, at forsvarsministeren „kun“ strejfede de danske fodnoter. „Statsministerens officielle besøg i Washington 9.-11. september 1985. Udkast til statsministerens talepunkter ved Det udenrigspolitiske Nævns møde d. 13. september 1985“, telegram af 11. september 1985, UM 5.D.32.b, pk.10. I notatet forud for mødet (se noten ovenfor) karakteriseres Weinberger i øvrigt som tilhørende de milde, hvad angår kritik af europæerne.

Danmark var forud for NATO-rådsmødet i december 1979, hvor dobbeltbeslutningen skulle vedtages, udsat for et stærkt allieret pres fra især amerikansk side om ikke at indtage et særstandpunkt.¹⁵ USA's vicepræsident Walter Mondale henvendte sig til statsminister Anker Jørgensen herom; forsvarsminister Brown appellerede i et brev til sin danske kollega Poul Søgaard om at ændre beslutningen; den amerikanske ambassadør henvendte sig i udenrigsministeriet for at redegøre for sin regerings indvendinger; og under et besøg i Washington i begyndelsen af december fik udenrigsminister Kjeld Olesen af sikkerhedsrådgiver Brzezinski at vide, „at det danske forslag om en udsættelse af NATO's TNF-beslutning var et dårligt forslag fremsat på det dårligst mulige tidspunkt.“ Også udenrigsminister Vance var negativ, men viste dog en vis imødekommenhed over for Olesen. I referatet af samtalen hedder det: „Hr. Vance ville personligt i sine officielle udtalelser i Bruxelles gøre den amerikanske oprigtighed med hensyn til våbenkontrol aldeles klar. Dette ville forhåbentlig være til støtte for Danmark.“¹⁶

Det gennemgående træk i den allierede reaktion var, at det danske forslag om udsættelse ville have skadelige konsekvenser for alliancens sammenhold og sikkerhed.¹⁷ En væsentlig del af kritikken drejede sig dog også om den mangelfulde konsultation af de allierede inden forslagets fremsættelse. Og omstændighederne på selve mødet, hvor der var usikkerhed om den hollandske stillingtagen, betød, at den danske optræden ikke kun blev mødt med kritik. Efterfølgende blev det fremhævet, at det danske forslag medvirkede til, at Holland ikke kom til at tage forbehold. Det betød, at Danmark, måske lidt med urette høstede megen tak fra flere af de store landes udenrigsministre. Alt i alt var vurderingen, at sagen havde fået et udfald, der ikke på nogen væsentlig måde havde skadet Danmarks prestige eller troværdighed hos de allierede.¹⁸

I de første år af 1980'erne blev det dansk politik stærkt at betone dobbeltbeslutningens forhandlingsdel. Heri kunne Danmark, som det er fremgået, hente en vis støtte i forudgående udtalelser af den amerikanske udenrigsminister. På tysk side var opbakningen hertil kommet tydeligt til udtryk. I en samtale mellem en dansk og en vesttysk minister i første halvdel af november 1979 var der enighed om, at hovedvægten burde lægges på forhandlingstilbuddet.¹⁹

¹⁵ Jf. kapitel 69. De udenlandske reaktioner omtales også i Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s.210-13.

¹⁶ „Udenrigsministerens samtale med Dr. Zbigniew Brzezinski den 7. december 1979“ og „Udenrigsministerens samtale med udenrigsminister Cyrus Vance den 7. december 1979“, telegrammer fra ambassaden i Washington, UM 5.D.32.b, pk.8.

¹⁷ Ambassadøren i København havde under sin henvendelse desuden henvist til, at en udsættelse af TNF-beslutningen ville forringe muligheden for at få SALT II ratificeret i den amerikanske kongres. Notits af Eigil Jørgensen, den 23. november 1979, UM lukket arkiv, 105.I.40.e/3, pk.42.

¹⁸ Brev, december 1979.

¹⁹ Drøftelser, november 1979.

Som det fremgår af kapitel 65, blev spørgsmålet om atomvåbenfri zoner, og især Norden som atomvåbenfri zone, igen aktuelt i især de første år af 1980'erne.²⁰ Det skete både under inspiration udefra (Norge) og i sammenhæng med, at der var kræfter i det socialdemokratiske regeringsparti, der ønskede det gældende danske atomforbehold skærpet, således at det ikke kun gjaldt i fredstid, men også i krise- og krigstid. Selv om der til stadighed – også efter at Socialdemokratiet fra efteråret 1982 var kommet i opposition – blev knyttet uopfyldelige betingelser til en nordisk zones oprettelse, og en realisering aldrig for alvor kom på tale, gav den fornyede debat herom og de danske tilnærmelser til tanken anledning til en række negative allierede kommentarer.²¹

Reaktionerne skal ikke mindst ses på baggrund af, at atomvåbnene var en integreret og central del af NATO's militære strategi, og at det ville skade mulighederne for denne strategis gennemførelse, hvis Danmark endnu tydeligere koblede sig ud på dette område. Det var en bekymring, der klart blev givet udtryk for, efter at statsminister Anker Jørgensen i et interview til det franske ugeblad „Le Point“ i april 1982 åbenlyst havde luftet sin indædte modvilje mod atomvåbnene. I samme interview sidestillede han USA's og Sovjetunionens udenrigspolitik over for nabolande. Det gav kort efter anledning til skarpe reaktioner fra allieret side. Det blev sagt, at Anker Jørgensens udtalelser havde virket chokerende, og der blev sat spørgsmålstejn ved meningen med overhovedet at sende forstærkninger til Danmark i krigstilfælde.

Zonetanken blev specifikt taget op under statsminister Schlüters besøg i Washington i september 1985, hvor den negative amerikanske holdning kom klart til udtryk. Under en samtale præciserede udenrigsminister Shultz her, „at det var imod NATO-alliancens koncept og strategi, hvis afskrækkelsen ikke virkede på hele allianceområdet.“ Den gældende danske politik vedrørende atomvåben på dansk jord blev derimod ikke anfægtet af Shultz.²²

Opsummerende om de to foregående afsnit kan siges, at for de allierede var den alvorligste anstødssten i den danske politik i begyndelsen af 1980'erne knyttet til spørgsmålet om den atomvåbenfri zone, og faren for at Danmarks atomfri status skulle udstrækkes til også at gælde i krise- og krigstid. Alvorligt, fordi det satte spørgsmålstejn ved en af grundpillerne i NATO's afskrækkelsesstrategi. I forhold hertil var den manglende danske opfyldelse af 3%-målsætningen – til trods for de advarende ord fra den amerikanske forsvarsminister – af mindre betydning. Den havde primært relevans i en lokal sammen-

²⁰ Se også Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s.317-323.

²¹ For offentligt tilgængelige reaktioner se rapporten *Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone*, SNU 1982, s.142-47.

²² „Statsministerens officielle besøg i Washington 9.-11. September 1985. Udkast til statsministerens talepunkter ved Det udenrigspolitiske Nævns møde d. 13. september 1985“, telegram af 11. september 1985, UM 5.D.32.b, pk.10. Zone-tanken blev også klart afvist i Frankrig. Fra Paris hed det i efteråret 1981, at Norden som atomfri zone var et spørgsmål, der i høj grad bekymrede Frankrig.

hæng, og i en samlet vurdering var Danmarks integration i NATO-forsvaret ikke ringere efter vedtagelsen af alliancens nye forstærkningsplan fra 1982.²³ Endelig er det bemærkelsesværdigt, at Danmark ikke efterfølgende blev udsat for kritik på grund af forslaget om udsættelse af dobbeltbeslutningen – snarere tværtimod; og at den danske betoning af beslutningens forhandlingsdel kunne vinde genklang hos de europæiske allierede. Det sidste kan muligvis ses som en afspejling af den transatlantiske strid om alliancens 'grand strategy' (se kapitel 89).

Det alternative sikkerhedspolitiske flertal 1982-88

Indledende bemærkninger

Perioden 1982-88 var i samtiden en højst kontroversiel periode i dansk udenrigspolitisk historie, men er ikke mindst blevet det siden. Årsagerne hertil er mange. En af de vigtigste vedrører spørgsmålet om, hvordan vore vestlige allierede så på den politik, som det såkaldte alternative sikkerhedspolitiske flertal – bestående af Socialdemokratiet, de Radikale, SF og VS – pålagde regeringen at føre. Denne politik, der kom til udtryk i en lang række dagsordener vedtaget i Folketinget, kunne ses som et opgør med centrale elementer i NATO-alliancens militære og politiske strategi over for Sovjetunionen, og førte til, at regeringen gentagne gange – imod dens egne ønsker – måtte anmode om at få sat danske fodnoter i kommunikueer vedtaget i enighed inden for NATO.

Det er klart, at denne politik ikke var velkommen hos Danmarks allierede. Dagsordenerne drejede sig i høj grad om atomvåbnenes rolle i Øst-Vest forholdet, herunder opfølgningen af dobbeltbeslutningen fra 1979. I den *snævre* militære sammenhæng havde de danske markeringer ingen større betydning, idet det siden 1950'erne erklærede danske atomvåbenforbehold var fuldt accepteret af vore partnere inden for NATO, og Danmark med dobbeltbeslutningen ikke havde påtaget sig nye forpligtelser i den henseende. Men i den *bredere* politiske Øst-Vest sammenhæng var den afvigende danske optræden i perioden 1982-88 egnet til at fremkalde kritik. Ligesom tilfældet var i forbindelse med vedtagelsen af selve dobbeltbeslutningen, blev det også i 1980'erne fra NATO's side – og ikke mindst fra amerikansk – anset for væsentligt, at den vestlige alliance stod samlet over for modparten i øst. Sprækker i enigheden kunne svække især USA's forhandlingsposition i en afgørende fase af den kolde krig.

Spørgsmålet er derfor ikke, om Danmark blev kritiseret for sin politik i denne periode, for det blev vi. Men derimod om hvilken karakter kritikken

²³ Se Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s.276. Her fremhæves, at bortfaldet af amerikanske forstærkningsenheder blev mere end kompenseret ved en udvidelse af forsvarssamarbejdet med Storbritannien.

havde. Var den så skarp, som nogle hjemlige aktører og iagttagere, ikke mindst efterfølgende, har sagt?²⁴ Eller var den evt. endnu skarpere? Og hvem var den rettet imod? I hvor høj grad kunne regeringen klare frisag i kraft af, at udlandet vidste, at den i vid udstrækning var enig i kritikken? Eller gik kritikken også på, at regeringen affandt sig med situationen? Endvidere: Hvem formulerede kritikken? Og i hvor høj grad havde regeringen og dens repræsentanter selv indflydelse på den form, kritikken fik? Endelig er det vigtigt at få klargjort, om kritikken karakter generelt havde indflydelse på Danmarks internationale stilling og dermed påvirkede beslutningstagernes muligheder for at varetage Danmarks interesser (jf. hertil også kapitel 90).

Fyldestgørende svar på ovennævnte spørgsmål kræver dels et andet og mere omfattende kildemateriale end det, der har været tilgængeligt for udredningen (jf. bemærkninger i det indledende afsnit); dels at de enkelte situationer og konkrete spørgsmål, der blev taget op i kritikken, analyseres hver for sig – og det har af praktiske grunde ikke været muligt. I stedet vil de generelle tendenser i kritikken, som det – på det foreliggende grundlag – synes rimeligt at udlede, blive påpeget. Først vil dog de rammer, som kritikken blev formuleret inden for, blive omtalt. De giver en vigtig indgang til at forstå de generelle tendenser.

Rammerne for kritikformuleringen

Hvad angår de indenrigspolitiske vilkår, den danske politik bliver til under, synes der – i hvert fald hos amerikanerne – i udgangspunktet at have været en vis forståelse for regeringens vanskelige situation. Det får statsminister Poul Schlüter at mærke, da han kort efter vedtagelsen af den første NATO-dagsorden den 7. december 1982, hvor indbetalingerne til infrastrukturprogrammet bliver stillet i bero, er på besøg i Washington.

Under en samtale med præsident Reagan den 13. december gennemgår Schlüter forløbet af debatten i Folketinget ugen før. Præsidentens „eneste kommentar var, at også USA levede i et demokrati med en selvstændig lovgivende forsamling. Det var de vilkår vi levede under, og ønskede at leve under.“ Tilsvarende toner hørtes fra forsvarsminister Weinberger, med hvem Schlüter også havde en samtale samme dag. I referatet hedder det: „Weinberger forstod de problemer, statsministeren måtte have med at holde sammen på en mindretalsregering. Det var bedre at overleve med henblik på at kæmpe en anden dag. ... Weinberger havde i øvrigt bemærket sig, at også Socialdemokratiet i Forbundsrepublikken Tyskland og selv Helmut Schmidt var kommet

²⁴ Det gælder bl.a. to samtidige aktører, tidl. udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen og den danske Washington-ambassadør, Eigil Jørgensen. Se også bogen af Nils Jæger, *Det historiske svigt*, 1999. Jæger arbejdede i 1980'erne som fuldmægtig i udenrigsministeriet med sikkerhedspolitiske spørgsmål i bl.a. NATO-kontoret P.II.

med neutralistiske lyde.²⁵ På dette tidlige tidspunkt af det alternative sikkerhedspolitiske flertals eksistens var der på højeste sted i USA således ikke alene forståelse for de særlige indenrigspolitiske omstændigheder, der svækkede den danske NATO-opbakning, men også en villighed til at forstå indholdet af den danske markering i en bredere europæisk sammenhæng.²⁶

Da dagsordenpolitikken fortsatte, bredte der sig dog i det diplomatiske miljø i København en udtalt undren og forvirring over det indenrigspolitiske spil, der foregik. Ifølge en dansk observatør rystede man lidt på hovedet, men netop mere over spillet end over politikens indhold.²⁷ Opfattelsen af, at der i udlandets vurdering i højere grad var tale om indenrigspolitik end om udenrigspolitik, bekræftes af senere udsagn fra ansatte ved den amerikanske ambassade. Og også at denne opfattelse – i hvert fald i begyndelsen af perioden – var med til at mildne kritikken.²⁸

I det lange løb kunne regeringen imidlertid ikke over for allierede dække sig ind med vanskeligheder på hjemmefronten. Efterhånden som den forbedne danske NATO-linje bider sig fast, og kritikken af indholdet bliver mere udtalt, glider forståelsen for regeringens indenrigspolitiske situation i baggrunden, ligesom fokus samler sig om politikens negative konsekvenser for NATO.

Især den amerikansk udenrigsminister gør det klart for den danske regering, at kritikken må rettes mod den selv – og ikke mod oppositionen. Det sker under en samtale i april 1985.²⁹ Og da Schlüter senere på året er på besøg i Washington, får han ligesom tidligere at vide, at USA forstår regeringens parlamentariske situation, men Shultz tilføjer under deres indbyrdes samtale, at „det var nu engang regeringen, der var ansvarlig for den politik, et land førte.“³⁰

²⁵ „Udkast til statsministerens bemærkninger i Det udenrigspolitiske Nævn den 21. december 1982 vedrørende statsministerens besøg i Washington d. 13. december 1982“, Statsministeriet, den 20. december 1982 og „Referat: Statsministerens besøg i Washington: Samtalen statsministeren – forsvarsminister Weinberger“, Statsministeriet, den 17. december 1982. Begge: UM, 5.D.32.b, pk. IX.

²⁶ Det kan her tilføjes, at Schlüter under samtalen med Reagan „mødte fuld forståelse for det synspunkt, at der i fredsbevægelserne er betydelige strømninger af oprigtighed, som må tages med alvor.“ Den „forstående“ holdning hos Reagan og Weinberger står i modstrid med den skarpe kritik, der tidligere var formuleret af viceudenrigsminister Eagleburger.

²⁷ Udtalelse af ambassadør Jens Christensen under interview i DIIS den 6. december 2004. Jens Christensen mente, at „fodnotesagen vakte nok interesse i nu'et, men gjorde ikke indtryk på nogen.“ For ambassaderåden ved den amerikanske ambassade Peter Swiers, der først tiltrådte i 1985, var det snarere forvirring end forundring, der prægede hans billede af dansk sikkerhedspolitik: „One could not quite figure out what was going on in Denmark“. Interview i DIIS den 30. november 2004.

²⁸ Peter Swiers, jf. noten ovenfor, mener om dagsordenerne, at de var „at least as much a domestic issue as a foreign.“ Tilsvarende skriver James C. Whitlock, der var ambassaderåd ved ambassaden indtil 1985: „My perception of Danish security policy was that it was a domestic political issue.“ (Emailsvar af 14. januar 2005 på interview-spørgsmål). Whitlock skriver videre, at „Washington was remarkably understanding of a situation where the government in power was doing all it could to minimize the damage.“

²⁹ Samtalen omtales mere udførligt nedenfor.

³⁰ „Statsministerens officielle besøg i Washington 9.-11. september 1985. Udkast til statsministerens talepunkter ved Det udenrigspolitiske Nævns møde d. 13. september 1985“, telegram fra ambassaden i Washington, 11. september 1985, UM 5.D.32.b, pk.10.

Hele spørgsmålet om, til hvem og med hvilket formål kritikken af den officielle politik under det alternative sikkerhedspolitiske flertal skal rettes, synes at have været genstand for en del overvejelser i Washington, herunder i den danske USA-ambassade. Og disse mere taktisk bestemte overvejelser er med til at præge indholdet i kritikken. Der bliver kørt en forskellig linje over for regeringen og over for oppositionen, hvilket er med til at gøre det vanskeligt at nå frem til entydige konklusioner om, hvordan USA 'egentlig' vurderede den danske politik.

Denne problematik bliver meget tydeligt illustreret i forbindelse med Ellemann-Jensens ovennævnte sammenkomst med George Shultz i april 1985, der finder sted på skoleskibet „Danmark“ i Washingtons havn. Kritikken af Danmark bliver her formuleret meget skarpt af den amerikanske udenrigsminister. Mest markant var den bemærkning, hvormed han sammenfattede sin kritik: „If all Europeans were like you, there would be no NATO.“ Og selv om han udtrykkeligt sagde, at han ikke ønskede at lægge pres på Danmark, måtte det opfattes som en slet skjult trussel, når han over for Ellemann betegnede, at „han havde svært ved at se, hvorledes Danmark kunne forsvare sig selv.“³¹ Shultz vidste udmærket, i hvor høj grad Danmark i en krigssituation var afhængig af allierede forstærkninger, og hvordan antydninger af, at de ikke kunne forventes, ville blive modtaget.

Når George Shultz udtalte sig, som han gjorde, kan det imidlertid både ses som en alvorlig ment kritik fra amerikansk side, men også som en afspejling af, hvilke behov den danske udenrigsminister havde på hjemmefronten.

Embedsmændene i State Department havde på forhånd udarbejdet et oplæg til Shultz' samtale med Ellemann-Jensen, men det blev i sidste øjeblik lagt til side – bl.a. på foranledning af den danske Washington-ambassadør Eigil Jørgensen. Han var også til stede på skoleskibet, og i kahytten inden samtalen blev han spurgt af Shultz, om han skulle være kritisk, eller om han skulle bruge embedsmændenes oplæg. Ambassadøren har senere gengivet sit svar på følgende måde: „Jeg sagde, at jeg ikke ville blande mig i politik, men min umiddelbare reaktion ville være, at Uffe Ellemann måske kunne ha' ganske stort behov for en kritisk reaktion. Og så gjorde han det, at han lidt provokerende lagde embedsmændenes oplæg til side ... han holdt et blændende og kritisk indlæg, som Uffe Ellemann kunne bruge, når han kom til Danmark, idet hans overvejelse, som jeg mener var rigtig, var, at Uffe Ellemann ikke kunne komme hjem og sige: nu har jeg været i Washington, og de var såmænd flinke og rare derovre, og jeg fik ikke nogen særlig kritik af den politik som

³¹ Udtalelserne er gengivet i Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 244. Se endvidere Uffe Ellemann-Jensen, *Fodfejl. Da Danmark svigtede under den kolde krig*, 2004, s. 8. En stor del af samtalen drejede sig om det amerikanske SDL-projekt, hvor en dagsorden i Folketinget kort forinden havde taget afstand fra tilbuddet om dansk forskningsdeltagelse. Her karakteriserede Shultz den danske holdning som helt uforståelig.

regeringen førte. Det ville være ødelæggende for Uffe Ellemann, så det kan en modpart som George Shultz godt se, og det gjorde han altså også.³²

Ifølge Eigil Jørgensen havde regeringen brug for kritikken, og til det formål havde ambassaden mulighed for – og også held til – at hjælpe. Modsat forholdt det sig med oppositionen. Over for den var formålet at ændre dens politik, og for at opnå det måtte man søge at gå ind på dens tankegang.³³

Hvordan det skulle praktiseres, fik ambassaden lejlighed til at demonstrere, da Socialdemokratiets næstformand, Svend Auken, i november-december 1985 var på besøg i Washington. Ambassaden sørgede for, at han fik en overordentlig fin behandling og konfronterede ham med en lang række nøglespillere i den amerikanske administration, herunder viceudenrigsminister Rozanne Ridgway og viceforsvarsminister Richard Perle. I hvor høj grad indholdet i de budskaber, der blev videregivet, på forhånd havde været drøftet mellem ambassaden og Aukens samtalepartnere, er det ikke ud fra de tilgængelige oplysninger muligt nøjere at bestemme. Men det kan i hvert fald konstateres, at Auken blev behandlet overordentlig mildt af sine amerikanske samtalepartnere. Endog mildere end ambassaden havde forestillet sig. Det blev bedømt som udtryk for en bevidst amerikansk charmeoffensiv, hvor kritikken blev holdt på et absolut minimum.³⁴

Det var ikke kun på dansk foranledning, at de udenlandske vurderinger af dansk sikkerhedspolitik blev søgt tilpasset situationen. I slutningen af 1986 er der et eksempel på, at tilskyndelsen hertil kommer udefra. En international nøglefigur spurgte en dansk minister, om han på nogen måde kunne være hjælpsom, f.eks. ved at sige nogle ord om den danske situation, som han anså for alvorlig. Hans tanke var, om nogle bemærkninger fra hans side kunne give ministeren ammunition i hans hjemlige debat, eller om de kun ville virke irriterende. Den danske ministers opfattelse var, at noget sådant ikke ville være til hjælp, men snarere virke mod hensigten.³⁵

Hovedspørgsmålet i dette afsnit er, hvordan de vestlige allierede, herunder især amerikanerne, vurderede det alternative sikkerhedspolitiske flertals politik. Det turde fremgå med tydelighed af det foregående, at svaret ikke er entydigt. Relevante udtalelser må tolkes ud fra formålet, hvem der var budbringer, og den sammenhæng hvori de bliver fremsat – og peger ofte i forskellige retninger. Vigtigheden af en kildekritisk indfaldsvinkel kan ikke stærkt nok betones. Det gælder også, hvad angår de senere foretagne interviews.

På den baggrund skal der nu – efter først at have behandlet rammerne – gøres et forsøg på at give en karakteristik af kritikens indhold og dybde.

³² DIIS-interview med Eigil Jørgensen, 16. december 2004.

³³ Sst.

³⁴ Indholdet i Aukens samtaler tages op nedenfor.

³⁵ I modsætning til de netop refererede amerikanske vurderinger er der i dette tilfælde primært tale om en vurdering af den danske forsvarsindsats. Det er den, der tænkes på, når den danske situation karakteriseres som alvorlig.

Kritikkens indhold og dybde

Et gennemgående træk i den amerikanske kritik er – ikke overraskende – at den danske politik svækkede sammenholdet i NATO. Dette punkt var forståeligt nok afgørende for USA, der var NATO's toneangivende stat, og som førte an i styrkepolitikken over for modparten i øst i en – i hvert fald indledningsvis – spændt international atmosfære. Samtidig var det USA, der under disse vilkår stod med hovedansvaret for de forhandlinger, der blev ført med Sovjetunionen.

USA's væsentligste argumenter imod den danske politik kom ganske godt til udtryk allerede efter vedtagelsen af den første dagsorden i december 1982 om infrastrukturprogrammet. Over for en centralt placeret dansk embedsmand opsummerede en amerikansk samtalepartner kritikken på følgende måde:

- det er generelt uheldigt, at NATO-solidariteten svækkes
- politikken skaber vanskeligheder for nedrustningsforhandlingerne i Genève
- den øger indenrigspolitiske spændinger i andre lande, der bærer større byrder
- imødegåelse af kongresbestræbelser på troppereduktioner i Europa besværliggøres
- politikken kan mistydes og misbruges af Sovjet, ikke kun i nedrustningspolitisk sammenhæng, men også i den almindelige udenrigspolitik.³⁶

Anskuet konkret var kritikken møntet på tre forhold, jf. de tre midterste punkter: (1) Svækkelse af USA's forhandlingsposition over for Sovjetunionen, (2) negativ indvirkning på alliancepartnerernes opslutning bag INF-politikken og (3) trussel mod USA's fortsatte engagement i Europa.

Det andet punkt skal primært ses i sammenhæng med den netop vedtagne dagsorden, hvorefter Danmark ikke agtede at leve op til de økonomiske forpligtelser, vedtagelsen af dobbeltbeslutningen indebar. Da det viste sig, at „den danske smitte“ ikke bredte sig, blev dette punkt i det lange løb mindre væsentligt.³⁷ De to andre kritikpunkter vedblev derimod at dukke op i de amerikanske kommentarer til den danske dagsordenpolitik. Efter ambassadør Eigil Jørgensens opfattelse var svækkelsen af USA's forhandlingsposition „det store spørgsmål“³⁸, en opfattelse han synes at have delt med andre centralt placerede personer.

³⁶ Samtale i december 1982.

³⁷ Emailsvar fra daværende ambassaderåd ved den amerikanske ambassade i København, James C. Whitlock, af 14. januar 2005.

³⁸ DIIS-interview 16. december 2004. Hvor betydningsfuldt dette punkt var, fremgår også af forsvarsminister Weinbergers udtalelser til statsminister Poul Schlüter, da denne kort efter vedtagelsen af den første dagsorden var på besøg i Washington: „The lack of solidarity regarding implementation

Men også det sidste af de tre kritikpunkter synes at have haft en mere vedvarende betydning og afspejler de betydelige isolationistiske strømninger, der gjorde sig gældende i amerikansk politik i denne periode. Som følge heraf var Reagan-administrationen underkastet et ganske stærkt indenrigspolitisk pres i retning af at reducere sine oversøiske forpligtelser. Hentydninger hertil udgjorde en central del af udenrigsminister Shultz' argumentation over for Uffe Ellemann på skoleskibet Danmark i april 1985, jf. følgende uddrag af ambassadens referat af samtalen:

„USA var uden en alliance kommet til Europas hjælp under første og anden verdenskrig, men man skulle ikke tro, at USA for tredje gang ville komme til undsætning, hvis de europæiske lande førte en politik som Danmark. Man kunne ikke feje problemerne ind under gulvtæppet og følge en linje som den, jeg havde anvist. Man måtte huske på, at også USA havde en offentlighed og en lovgivende magt at tage hensyn til. Hvis USA førte en anden politik end den, man førte, kunne Shultz garantere en vedtagelse af det såkaldte Nunn-amendment. Hvis den opfattelse blev udbredt i kongressen, at Europa ikke støttede USA, kunne han ikke garantere for de amerikanske styrker i Europa.“³⁹

Der kan ikke herske tvivl om, at begge de to omtalte hovedkritikpunkter vedrørte forhold, der havde stor betydning for USA – og dermed også for NATO. I november og december 1984 var danske iagttagere i Washington tilbøjelige til at mene, at USA på et tidspunkt ville sætte hårdt mod hårdt over for Danmark. Selv om forståelsen for de danske problemer stadig var det dominerende træk, var kritikken der også, og billedet kunne langsomt vende, så forståelsen til sidst forsvandt. Der var en grænse for tålmodigheden, og iagttagerne følte, at man nærmede sig den.⁴⁰

Advarslerne passer sammen med, at Eigil Jørgensen kort tid forinden for første gang havde oplevet kritik af de danske dagsordener på højt plan i State Department.⁴¹ Det skete under en samtale med viceudenrigsminister Kenneth Dam, der mente, at Danmark med sin aktuelle politik undergravede

of the INF infrastructural works would imply an essential weakening of the pressure on the Soviet Union for obtaining results in Geneva and thus presumably have very unfortunate consequences for the negotiations in Geneva.“ „Statsministerens besøg i USA d. 9.-14. december 1982; statsministerens samtale med forsvarsminister Weinberger“, referat, 8. december 1982, UM 105.DAN.9.

³⁹ Referatet er udarbejdet af ambassaderåd Ulrik Federspiel i en form, så den fremstår som udenrigsministerens egen. „Udenrigsministerens samtaler med udenrigsminister Shultz den 19. april 1985“, UM 5.D.32.b, pk.10. „Nunn-amendment“ vedrørte en ændret byrdefordeling inden for NATO til ugunst for de europæiske medlemslande.

⁴⁰ Eigil Jørgensen oplyste i interviewet med DIIS den 16. december 2004, at breve stilet direkte til ministeren i stigende grad blev foretrukket frem for de traditionelle depecher, der skulle forelægges det udenrigspolitiske nævn.

⁴¹ Udtalelse under interviewet den 16. december 2004.

sin troværdighed. Samtaler af den karakter bevirkede, at Eigil Jørgensen frygtede, at Danmark af sine alliance- og forstærkningslande kunne blive stillet over for ufravigelige krav, som man ikke ville kunne opfylde, og at Danmark derved i realiteten ville have sat sig uden for NATO-medlemskabet.⁴²

Den sidste vurdering kunne støtte sig på udtalelser af NATO's generalsekretær, den tidligere britiske udenrigsminister Lord Carrington. I et interview til et kommende nummer af det franske tidsskrift „Politique Internationale“ blev generalsekretæren citeret for at erklære at „Danmark, hvis den nuværende kurs fortsætter, er på vej til at udelukke sig selv fra NATO.“⁴³ Som allerede omtalt udtalte George Shultz i april 1985 at den danske politik truede selve NATO's eksistens. Noget tilsvarende gav han udtryk for under statsminister Schlüters besøg i Washington senere samme år, idet han ved denne lejlighed gjorde gældende „at hvis NATO-beslutninger konstant blev behæftet med fodnoter, var der fare for, at fremtidige generationer ikke ville være i stand til at se tilbage på en verden, som man ønskede at leve i. NATO burde være mere end en fodnote i bestræbelserne på at skabe fred.“⁴⁴

Ifølge disse udtalelser ville en fortsættelse af den danske politik således kunne risikere at føre ganske alvorlige konsekvenser med sig – ikke alene for Danmark men for hele den vestlige verden. På baggrund af en samlet vurdering af det kildemateriale, der har stået til rådighed for undersøgelsen, og de kildekritiske forbehold, der er nævnt tidligere, er det imidlertid ikke muligt at understøtte en så negativ tolkning af, hvordan effekterne af den danske politik opfattedes på allieret, herunder ikke mindst på amerikansk, side.⁴⁵ På trods af, at de danske dagsordener berørte forhold af central betydning for den vestlige alliance og især for USA's aktuelle sikkerhedspolitiske situation, er der også belæg for at understøtte en modsat tolkning, hvorefter den dan-

⁴² Eigil Jørgensen har senere fastholdt sin samtidige opfattelse af de alvorlige konsekvenser, som det sikkerhedspolitiske flertals politik kunne få for Danmark. Se „Udenrigstjenesten og sikkerhedspolitikken“ i *Nye grænser*, Udenrigsministeriet 1995, hvor han bl.a. skriver: „Fodnoterne var indenrigspolitik, men havde vidtgående udenrigspolitiske konsekvenser. De kom til at stå som manglende solidaritet med de andre NATO-lande.“ (s.122) I interviewet den 16. december 2004 udtalte han bl.a.: „... hvis man fra dansk side gik for langt i retning af at acceptere dagsordenerne i Folketinget, som gik imod regeringens politik, og som svækkede NATO-alliancen, kunne man risikere, at Danmarks troværdighed blev sat på spil i Washington, og dermed altså at vi blev mere sårbare over for Sovjetunionen og i givet fald ikke kunne være 100% sikre på at få amerikansk bistand.“ Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen deler Eigil Jørgensens opfattelse. I sin bog *Fodfejl* fra 2004 skriver han utvetydigt til sidst – efter i øvrigt at have citeret fra Jørgensens 1995-artikel: „Dagsordenerne og fodnoterne undergravede Danmarks sikkerhed.“ (s.367).

⁴³ Udtalelse til tidsskriftets nr. fra januar 1985.

⁴⁴ „Statsministerens officielle besøg i Washington 9.-11. september 1985“. Udkast til statsministerens talepunkter ved Udenrigspolitisk Nævns møde d.13. september 1985“, 11. september 1985, UM 5.D.32.b, pk.10.

⁴⁵ Til de kildekritiske bemærkninger kan tilføjes, at Lord Carringtons udtalelse blev indhentet som led i et researcharbejde, der blev understøttet af den danske ambassade i Washington, og som resulterede i udgivelsen af et hæfte beregnet på den danske offentlighed: *Det handler om troværdighed. En international vurdering af Dansk sikkerhedspolitik*, Managements Erhvervspolitiske Forum, Rapport nr.16, 18.11.1984. Hæftet var stærkt kritisk over for det sikkerhedspolitiske flertal.

ske politik ikke for alvor opfattedes som skadelig af den amerikanske regering – hverken i relation til dens forhandlingsposition eller dens engagement i Europa. Andre kilder end dem, der er anført ovenfor, og tolkninger af den amerikanske adfærd over for Danmark, peger i retning af, at USA nok følte et behov for at fremsætte kritik, men at betydningen af den i relation til NATO-alliancen afvigende danske politik blev anset for marginal.

En række forhold synes at have bidraget hertil. Udover den allerede nævnte manglende smitteeffekt anfører James Whitlock, der var tjenestegørende som 'political counselor' på den amerikanske ambassade i København 1981-85, i et senere brev to forhold: „Both because Denmark upheld its defense commitments to NATO (the importance of its role as the cork in the Baltic bottle) and because Denmark was a small country, The Danish position was not seen with extreme gravity.“ Og efter at have omtalt Danmarks isolerede stilling i NATO vedrørende atomvåbenpolitikken konkluderer han samlet: „I believe the Danish footnote became something that one decided to live with and not worry about.“⁴⁶

Kombinationen af, at Danmark var en småstat med en stærkt begrænset politisk og militær vægt inden for alliancen, og det forhold, at landet var et stabilt alliancemedlem, der grundlæggende opfyldte sine forpligtelser i den lokale sammenhæng, betød ifølge Whitlock, at USA tog forholdsvis let på Danmarks afvigende markeringer i relation til de store strategiske spørgsmål. Hertil kom så en amerikansk opfattelse af, at de danske dagsordener primært skulle ses som et resultat af et indenrigspolitisk spil, hvilket ifølge et opfølgende brev fra Whitlock nærmest gjorde Danmark immun over for kritik:

„... the Danish footnote position was, in my view, largely ignored as irrelevant because it was driven by domestic political considerations which were of no importance to NATO. This realization also immunized Denmark from a negative reaction from the Alliance partners.“⁴⁷

Følger man denne vurdering, var det ikke kun skadevirkningen for alliancen, men også for Danmarks ry inden for den, der var begrænset som følge af det sikkerhedspolitiske flertals politik.

I mangel af tilgængelige primærkilder repræsenterer Whitlocks to breve en af de få muligheder, der indtil videre er for gennem et førstehåndsvidne at få indblik i opfattelsen på den amerikanske ambassade i København i 1980'erne. Af det foregående fremgår endvidere, at samtidige udtalelser fra centralt hold ikke uden videre giver et korrekt billede af, hvordan USA så på

⁴⁶ E-mail svar til DIIS, 14. januar 2005, jf. note 32 ovenfor. Whitlock tilføjer, at „Denmark was a well-integrated and loyal member of the Alliance: no one doubted that in my view.“

⁴⁷ Sst. Opfattelsen af, at den afvigende danske politik nærmest blev ignoreret, understøttes af, at udenrigsminister George Shultz i sine erindringer *Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State*, 1993, overhovedet ikke omtaler den.

den danske politik. Der er derfor grund til at lægge en vis vægt på den af Whitlock her gengivne vurdering; så meget mere fordi den – i hvert fald til dels – understøttes af hans efterfølger, Peter Swiers, der tiltrådte på ambassaden i sommeren 1985. Under et interview i DIIS karakteriserer han de danske fodnoter som „a serious irritant“, men i en samlet vurdering mener han ikke, at dagsordenpolitikken for alvor belastede det dansk-amerikanske forhold eller opfattedes som truende af USA. Opsummerende om perioden i 1980'erne udtaler han: „We had differences, but basically we were in the final analysis allies.“⁴⁸

Også andre kilder underbygger opfattelsen af, at der var tale om meget beherskede vestlige reaktioner på den danske dagsordenpolitik. Der er således langt fra enighed mellem højtplacerede danske udenrigsministerielle embedsmænd fra samtiden om graden af negative reaktioner fra omverdenen. Mens Eigil Jørgensen mener, at Danmark satte sig uden for det gode selskab og mistede indflydelse inden for NATO-alliancen i kraft af det sikkerhedspolitiske flertals politik⁴⁹, udtaler daværende chef for den politiske afdeling, Peter Dyvig, at han i den pågældende periode ikke følte, at han var en 'lame duck', „ingen så skævt til mig når jeg blandede mig, også vedrørende dobbeltbeslutningen.“ Han opsummerer sin opfattelse af dagsordenpolitikken konsekvenser for de udenlandske vurderinger af Danmark på følgende måde:

„I helt konkrete situationer mistede vi indflydelse. Men set over årene – og m.h.t. alle de andre sager der kom op – der følte jeg ikke at vi mistede indflydelse som sådan. Der mener jeg at hvis vi havde nogle gode synspunkter, så lyttede de til os hvis de i øvrigt respekterede dig som en professionel kollega – og det gjorde de. Vi blev ikke betragtet som andenrangs borgere i NATO-sammenhæng.“⁵⁰

På linje hermed udtaler Paul Fischer, at han i sin ambassadørtid i Bonn, der strakte sig fra 1980 og helt til 1989, aldrig modtog kritik for danske fodnoter – og heller ikke for niveauet af de danske forsvarsudgifter. Ifølge Fisher gav den danske politik på disse områder sig aldrig udslag i henvendelser eller bebrejdelser, hverken formelt eller uformelt. Generelt om tiåret udtaler han, at

⁴⁸ DIIS-interview 30. november 2004. Under interviewet udtrykte Swiers i øvrigt en stor beundring for Anker Jørgensen. „I developed an enormous admiration for Anker Jørgensen – he was sincere and knew what he was dealing with. ... For Anker Jørgensen it was a question of conviction, we understood the nuclear adersion, which was very Danish. ... He was straight forward and honest and a courageous person. Doesn't mean that you agree with him all the time.“

⁴⁹ Jf. en senere vurdering under interview i DIIS den 16. december 2004. I sin artikel i *Nye grænser* (se note 46) forklarer han den svækkede indflydelse på følgende måde: „Danmarks holdning kom udadtil alene til udtryk i form af fodnoter – og der var for de øvrige parter ingen grund til at tage hensyn til Danmark, når landet alligevel ville tage forbehold i en fodnote. Efterhånden som antallet af dagsordener steg, mistede Danmark indflydelse“ (s. 122).

⁵⁰ DIIS-interview 7. oktober 2004.

man i Bonn betragtede Danmark som en god ven, der var loyal, om end måske lidt fodslæbende.⁵¹

Jens Christensen, der i sidste halvdel af 1980'erne var dansk ambassadør i Wien og i kraft heraf deltog som observatør i MBFR-forhandlingerne om konventionel nedrustning mellem Øst og Vest, husker ikke, at den afvigende danske NATO-politik nogensinde blev bragt op af de andre allierede repræsentanter. „Det var almindeligt accepteret at Danmark ikke var så meget på barrikaderne militært, at vi var mere konciliante over for Øst.“ Af den grund mener han, at fodnoterne ikke tegnede noget nyt billede af Danmark.⁵²

Det skal endelig nævnes, at den måde, Svend Auken som ledende oppositionspolitiker blev modtaget og behandlet på under sit besøg i Washington i slutningen af 1985, kan tolkes som tegn på, at amerikanerne næppe var voldsomt skræmte over konsekvenserne af det sikkerhedspolitiske flertals politik. Som tidligere omtalt fik Auken mulighed for at diskutere de aktuelle sikkerhedspolitiske spørgsmål med en række centralt placerede beslutningstagere. Deres formål var utvivlsomt at påvirke Auken i retning af de amerikanske synspunkter og herigennem ændre den danske oppositions sikkerhedspolitiske kurs. Og der blev heller ikke lagt skjul på, hvad USA mente om denne kurs. Alligevel blev kritikken af Danmark betragtet som mere afdæmpet, end man havde forventet.

Forløbet af Aukens samtaler giver indtryk af, at amerikansk fordømmelse og kritik var kombineret med en udtalt pragmatisme. USA havde til en vis grad accepteret, at det var oppositionen, der førte udenrigspolitik i Danmark. Det var også sådan samtalerne blev opfattet af danske embedsmænd, som kunne oplyse, at man fra amerikansk side var overordentlig tilfreds med samtalerne og havde antydnet, at man jo også måtte se frem i tiden. Det er nærliggende at tolke denne meget pragmatiske måde at tackle udfordringen fra den danske dagsordenpolitik på som endnu et tegn på, at amerikanerne – som det udtrykkes af James Whitlock fra ambassaden i København – forsøgte at leve med situationen.

Det her anvendte materiale tyder på, at hverken den danske regering eller den opposition, der i realiteten udformede en vigtig del af den danske sikkerhedspolitik, blev betragtet med noget, der nærmede sig fjendtlige øjne. Det generende danske sikkerhedspolitiske flertal blev nok betragtet som en modpart, men det var – i hvert fald til en vis grad – en modpart, der blev lyttet til, som der kunne forhandles med, og hvis synspunkter ikke kun blev afvist.

Årene 1984 og 1985 repræsenterer den periode, hvor Danmark risikerede den stærkeste kritik fra allieret side på grund af sin afvigende politik. Herefter aftog spændingen mellem Øst og Vest, og der blev – bortset fra situationen i

⁵¹ DIIS-interview 16. februar 2005. Paul Fischer havde været direktør i udenrigsministeriet 1961-1971 og ambassadør i Paris 1971-1980.

⁵² DIIS-interview 6. december 2004. Jf. hans vurdering gengivet ovenfor i afsnittet om rammerne for kritikformuleringen.

foråret 1988 – ikke længere i samme grad anledning til at hæfte sig ved den danske politik. Dette forhold afspejles ganske tydeligt i de relevante kilder vedrørende årene 1986 og 1987.

I april 1988 – i forbindelse med den såkaldte anløbssag – faldt den sidste sikkerhedspolitiske dagsorden, der gik regeringen imod. Afstemningsudfaldet resulterede i, at statsminister Schlüter udskrev folketingsvalg med den hovedbegrundelse, at den vedtagne dagsorden alvorligt ville skade Danmarks sikkerhedspolitiske interesser og sætte landets medlemskab af NATO på spil. En række vestlige reaktioner understøttede regeringens argumentation. Da hele situationen er karakteriseret ved en tæt sammenvævning af dansk politikformulering og allierede vurderinger, er behandlingen af denne afsluttende fase af dagsordenpolitikken samlet i kapitel 72 om politikformuleringen i 1980'erne.

Konklusioner

I højere grad end i de tidligere perioder fulgte Danmark i den her undersøgte, afsluttende periode af den kolde krig en sikkerhedspolitik, der åbnede for kritik fra landets allierede. Danmark havde fra NATO-medlemskabets begyndelse i 1949 opretholdt en såkaldt lav profil inden for alliancen, og den kritik, der fremkom i den sidste periode, kan til en vis grad ses som en forlængelse af de reaktioner, som det begrænsede danske engagement også tidligere havde afstedkommet. Men også kun til dels, idet kritikken samtidig pegede i nye retninger.

Hvis den lave danske profil inden for NATO-samarbejdet kan siges at have indeholdt tre hovedelementer: ingen udenlandske tropper på dansk jord i fredstid, ingen atomvåben på dansk jord i fredstid (begge dele bortset fra Grønland) og – i forhold til BNP – relativt lave forsvarsudgifter, så var det kun det tredje element der – med den kolde krigs skærpelse i slutningen af 1970'erne – gav anledning til forstærket kritik; og her først og fremmest fra amerikansk hold. Med et stort set uændret forsvarsbudget levede Danmark langt fra op til den fælles beslutning om en 3%’s årlig stigning i bevillingerne, og det førte i 1980 til en skarp meningsudveksling mellem den danske og den amerikanske forsvarsminister, herunder påpegning af, at forstærkningsplanerne over for dansk område blev bragt i fare. Efterfølgende blev det lidet smigrende udtryk 'danmarkisering' bragt i omløb. Hermed hentydedes til lande, der nok ville høste fordelene, men ikke i tilstrækkelig grad ville bære byrderne ved medlemskabet. Der er dog i kilderne også vidnesbyrd om, at for amerikanerne var overholdelse af 3%-målsætningen ikke nogen afgørende test på medlemslandenes NATO-solidaritet.

Selv om de to første elementer i den lave profil kun har en indirekte relevans for karakteren af de vestlige vurderinger i sidste periode, er de alligevel

væsentlige for at forstå det samlede billede. Hvad baseforbeholdet angår, skete der ingen ændringer i den danske politik i perioden, men der blev med amerikanerne indgået forstærknings- og depot-aftaler, der om ikke udhulede forbeholdet, så dog mindskede dets konsekvenser for den fælles forsvarsindsats. I en vis forstand kan man sige, at der herigennem indtraf en ny og mere bindende fase i Danmarks militære integration i alliancen. Det er bl.a. på denne baggrund, at man skal forstå de relativt milde vestlige reaktioner på de afvigende danske standpunkter igennem perioden. Der var på intet tidspunkt hos de allierede tvivl om Danmarks ønske om fortsat NATO-medlemskab. Der var i udlandet – ligesom der var herhjemme – både observatører og regeringsrepræsentanter, der mente, at den danske politik skadede NATO's bestræbelser i Øst-Vest sammenhængen, men det var ikke ensbetydende med en opfattelse af, at de danske skridt skulle ses som led i en politik, der sigtede på at frigøre Danmark fra NATO-medlemskabet.

M.h.t. den danske atompolitik var Socialdemokratiet fra slutningen af 1970'erne på vej mod en stramning af forbeholdet – dels i form af ønsker om at ville ophæve tilføjelsen „under de nuværende omstændigheder“, dels i form af en mere positiv holdning til tanken om atomfri zoner. I den rent danske sammenhæng gav disse tendenser nok anledning til en vis bekymring fra vestlig side, men det afgørende var, at partiets stigende skepsis over for atomvåbnene slog igennem på NATO-plan. Det skete med Anker Jørgensen-regeringens udspil om udsættelse i forbindelse med dobbeltbeslutningen i december 1979 og senere med de danske fodnoter.

I 1979 var det mere fremgangsmåden – de manglende konsultationer – end indholdet i den danske politik, der gav anledning til kritik. Vigtigst var trods alt, at Danmark i princippet havde accepteret dobbeltbeslutningen, der kunne vedtages i enighed af NATO-landene. Hvad angår det alternative flertals politik, er det vanskeligere at udlede entydige konklusioner.

Det er således påfaldende, at udsagnene fra de aktører, der har været interviewet i forbindelse med udredningsarbejdet, peger i forskellige retninger. På den ene side hævdes det, at denne politik alvorligt skadede Danmarks omdømme og førte til en mindsket dansk indflydelse i internationale fora – danske repræsentanter havde sværere ved at trænge igennem med deres synspunkter. Opfattelsen kan understøttes af de alvorlige kritikpunkter, der kom til udtryk fra amerikansk side. På den anden side hævdes det, at effekten på det danske omdømme var marginal og ikke i nævneværdig grad hindrede Danmark i at gøre sine interesser gældende internationalt. Reaktionen var i højere grad præget af undren end af egentlig kritik. Denne opfattelse af dybden i den allierede kritik understøttes i vid udstrækning af senere udsagn fra diplomater tjenstgørende på den amerikanske ambassade i 1980'erne. Ifølge dem havde den danske politik, der nok var irriterende, men som primært afspejlede et indenrigspolitisk spil, ingen nævneværdig betydning i den større sammenhæng.

Af de modstridende udsagn kan i hvert fald udledes, at der var – og stadig er – væsentlige interesser forbundet med at tolke, hvilken betydning det alternative flertals politik havde for Danmarks position udadtil.

Som nævnt indledningsvis er disse forskellige interesser også med til at præge det samtidige kildemateriale. I mangel af primært materiale fra de vestlige allierede har redegørelsen hovedsageligt måttet støtte sig på materiale fra den ansvarlige danske regering og dens repræsentanter i udlandet. Regeringen stod i et alvorligt dilemma mellem egne overbevisninger og en opposition, der kunne gennemtrumfe en modsat politik, hvis resultat, den følte sig sikker på, ville skade Danmarks position inden for NATO. Det kan dokumenteres, at den for at slippe ud af dilemmaet selv medvirkede til, at den udenlandske kritik blev skærpet, og at orienteringen af Det udenrigspolitiske Nævn dermed tenderede mod at overdrive de udenlandske reaktioner i negativ retning.

På det foreliggende grundlag er det ikke muligt at drage nogen entydig konklusion om dybden af den allierede kritik af den danske dagsordenpolitik i 1980'erne. Dertil er de tilgængelige kilder for tendentiøse og for mangelfulde. Først med åbningen af de allierede stormagters militære og diplomatiske arkiver for denne periode vil holdbare udledninger kunne foretages. Det synes dog muligt at opstille et par overordnede tendenser og betragtninger.

For det første peger materialet på en proportionsforskel mellem den voldsomme debat, datidens danske sikkerhedspolitik blev genstand for i den indenrigspolitiske sammenhæng – og stadig er, og de vurderinger den samme politik blev genstand for i den internationale sammenhæng. De afvigende danske standpunkter under det alternative sikkerhedspolitiske flertal blev bemærket af Danmarks partnere og også ind imellem hårdt kritiseret, men der er ikke fundet tegn på, at den havde direkte konstaterbare negative konsekvenser for Danmarks position udadtil eller i videre forstand for de internationale forhandlinger, som de danske markeringer relaterede sig til. Under alle omstændigheder var de udenlandske vurderinger og reaktioner meget forskellige.

I forlængelse heraf er det væsentligt at fremhæve, at den afvigende danske politik indgik i et europæisk – og også atlantisk – mønster, hvor hele atompolitikken var underkastet en intens debat, ikke kun i befolkningerne men også i den toneangivende sikkerhedspolitiske elite.⁵³ Danmark var en undtagelse i den forstand, at 'modekspertisen' havde direkte indflydelse på politikformuleringen, men Danmark var på linje med en lang række andre NATO-lande, hvad angår udbredelsen af denne modekspertise og de tilsvarende holdninger i befolkningerne.

⁵³ Jf. her også eksistensen af to konkurrerende 'grand strategies' inden for den vestlige alliance (se kapitel 89).