

87 · Periodekonklusioner

Perioden 1945-1962

Den internationale situation (se kapitel 5). Allerede inden anden verdenskrigs afslutning i 1945 begyndte konturerne i den ny konflikt mellem de allierede i Øst og Vest at tegne sig. Der var tale om grundlæggende forskellige politiske systemer, og dette modsætningsforhold skærpedes, da de nye konkurrenter udfyldte det magttomrum, som var opstået i Europa efter Tysklands nederlag. Tyskland blev delt. Delingen af det slagne Tyskland gav trods internationale aftaler snart anledning til uenighed, og modsætningsforholdet mellem Øst og Vest blev skærpet. På baggrund af den stadigt øgede ideologiske og militære sovjetiske kontrol med Østeuropa kunne Churchill i marts 1946 tale om et jerntæppe, der havde sænket sig tværs gennem Europa. George Kennan anbefalede inddæmning af Sovjetunionen, og Marshall-planen, der trådte i kraft i 1948, medvirkede til politisk såvel som økonomisk stabilisering af Vesteuropa og sikring af verdenshandelen. Samme år nåede den politiske polarisering på det europæiske kontinent et foreløbigt højdepunkt med det kommunistiske kup i Prag, der gav anledning til øget krigsfrygt i Vesten. I 1949 blev Atlantpagten etableret, og den efterfølgende udvikling i Asien med den kommunistiske magtovertagelse i Kina og Korea-krigens udbrud førte til, at fronterne kort efter blev trukket endnu skarpere op. På vestlig side stimulerede Korea-krigen kraftigt udviklingen af den vestlige alliance fra en politisk pagt med militære garantier til en regulær militær organisation, og en betydelig konventionel og nuklear oprustning fandt sted i både Øst og Vest. I 1955 blev delingen af Europa endeligt formaliseret med indlemmelsen af det nu genmilitariserede Tyskland i NATO og den sovjetiske oprettelse af Warszawa-pagten. Scenen var sat for næsten et halvt århundredes konflikt mellem Øst og Vest.

Den militære trussel fra Øst (se kapitlerne 22, 23, 24 og 88). I sidste halvdel af 1940'erne havde Danmark reelt ligget forsvarsløst hen, og op igennem 1950'erne var det danske forsvar svagt. Optagelsen i den vestlige forsvarsalliance i 1949 betød imidlertid ikke, at landet nu kunne forventes forsvaret i konventionel forstand i tilfælde af en aggression fra Øst. Det var den amerikanske atomare afskrækkelse, der koblet med en massiv amerikansk luftoverlegenhed udgjorde fundamentet for sikkerheden for Danmark – som for resten af Europa. Først fra 1957-1958 med indførelse af taktiske atomvåben i NATO-forsvaret og knæsætning af den fremskudte strategi omfattede det direkte NATO-forsvar nu også Danmark.

På østlig side havde øvelsesmønsteret siden i det mindste 1950 været præget af en offensiv tankegang. Det polske forsvar ledet af den Stalin nærtstå-

ende marskal Rokossovskij øvede fra 1950 såvel afvisning af storstilede vestlige landsætningsoperationer (fra svenske og danske udgangsstillinger) som angreb mod Danmark og Sydsverige i forbindelse med et flådegennembrud til Nordsøen. I en øvelse fra december 1954 optræder konceptet for den Kystfrontoperation mod Holland, Nordtyskland og Danmark, der i 1960'erne og 1970'erne var Polens militære hovedopgave i krig. Polen havde dog i de tidlige 1950'er ikke kapaciteten til at gennemføre de nævnte operationer, der kan betragtes som planlægningsmål. Øst havde imidlertid en knusende overlegenhed i det danske nærområde, hvor det vestlige forsvar endnu var spinkelt besat. Det var dog først med fremkomsten i 1961 af et større gennemarbejdet og udbygget plankompleks for en østlig storoffensiv mod Vesteuropa, at linjerne i en mere konkret østlig planlægning for offensive operationer for alvor blev lagt, herunder for etableringen af den såkaldte polske kystfront med opgaver mod Danmark og Holland.

Efterretningsbilledet (se kapitlerne 19, 20 og 21). I nogle NATO-lande skete der opsigtsvækkende afsløringer af sovjetiske spionagenet, der var hvervet på ideologisk grundlag. Disse afsløringer udgjorde en del af grundlaget for datidens opfattelse af den efterretningsmæssige trussel, der blev set i sammenhæng med de kommunistiske partiers undergravende og destabiliserende virksomhed. De sovjetiske efterretningstjenester, der også styrede satellitlandenes tjenester, rettede især deres virksomhed mod militære forhold i bredeste forstand og mod de militær-industrielle komplekser, ikke mindst på det nukleare område. I NATO-landene noteredes, at den nye østtyske efterretningstjeneste var begyndt at udvise betydelig professionel kompetence. Sammen med den styrkede militære indsats foregik der en øget efterretningsindhentning i de vesteuropæiske lande, der var potentielle mål for de østlige styrker. Dette kom tydeligt til udtryk i Danmark, hvor især Polen og Sovjetunionen, men også Østtyskland til stadighed søgte at opnå overblik over Danmarks militære formåen og militære geografi, mens den politiske, økonomiske og teknisk-videnskabelige indhentning efter alt at dømme var af mindre betydning. Det militære efterretningsarbejde blev primært udført af militærattachéerne på de østlige ambassader, som lagde et stort net af døde postkasser og mødesteder ud over hele Danmark.¹ Fra efteråret 1961 kunne FE konstatere en påfaldende østlig interesse for Sønderjylland, der uden tvivl hang sammen med de nye planer for polske operationer i tilfælde af krig. Den fysiske penetrering af den danske ambassade i Warszawa synes at understrege den betydning, som Danmark havde for Polen. Mens den sovjetiske kildesituation er særdeles mangelfuld, kan vi på baggrund af et ganske betydeligt polsk materiale tegne et mere præcist billede af det efterretningsarbejde, som blev foretaget gennem de østlige ambassader i København, hvor efterret-

¹ Dette kan dokumenteres ved hjælp af et omfattende polsk materiale fra IPN's arkiv. IPN er det polske "Institut for national erindring".

ningsofficerer sad i militære og civile dækfunktioner. Det polske materiale peger i retning af, at et ikke nærmere bestemt antal herboende polske emigranter var hvervet som agenter, muligvis primært som hvilende agenter, der først ville træde i funktion under krise og krig.

Ud fra det foreliggende polske materiale og oplysninger fra PET's arkiv vurderes det endvidere, at nogle ganske få danskere i denne periode fungerede som polsk førte agenter med små opgaver, og at et ligeledes beskedent antal danskere var registreret som formodede perspektivagenter eller agentemner. Fra østlig side viste man tilsyneladende tilbageholdenhed, når det gjaldt hvervning af danske kommunister. For selv om disse var både skolede og formodet loyale, var de for let identificerbare, i vid udstrækning overvågede og reelt udelukkede fra topposter i det danske militære og politiske system. Desuden indebar anvendelse af kommunister risiko for, at partiet blev kompromitteret. På trods af at der efter alt at dømme ikke fandt systematisk østlig anvendelse af DKP'ere sted, findes der eksempler på, at de blev benyttet i anden forbindelse. Således leverede den fremtrædende danske kommunist Ib Nørlund i 1946 i en længere rapport sensitive informationer fra bl.a. folketingets udenrigspolitiske nævn direkte til Moskva.

Østlig påvirkning (se kapitlerne 15-18). Danmarks medlemskab af den vestlige alliance fra 1949 gav anledning til massiv politisk påvirkning og forsøg på undergravende virksomhed. Mens Sovjetunionen i sidste halvdel af 1940'erne stræbte efter at fastholde Danmark i isoleret neutralitet og forhindre etablering af forsvarsalliancer, uanset om disse havde nordisk eller vestligt tilsnit, blev det sovjetiske politiske hovedmål over for Danmark fra 1949 at ændre Danmarks sikkerhedspolitiske orientering.

Selv om kampagnerne ofte gik på egentlig udmeldelse af NATO, gjorde Sovjetunionen sig bl.a. på baggrund af meldinger fra DKP ikke illusioner om dansk udtræden, men anså det i stedet for mere produktivt og realistisk at forsøge på at bremse Danmarks militære integration i den vestlige alliance. Ud over at begrænse de danske og vestlige militære forberedelser i et geostrategisk vigtigt område sigtede kampagnerne mod indirekte svækkelse af den vestlige alliances politiske sammenhold. Fraset direkte diplomatisk og politisk påvirkning kom den østlige påvirkningsindsats især til udtryk gennem forsøg på folkemobilisering. Denne slags indirekte politiske påvirkningsforsøg foregik både gennem pressekampagner i kommunistisk subsidierede medier i Danmark og gennem politiske aktioner, f.eks. demonstrationer, appeller og fredskonferencer. Sideløbende med disse konkrete sikkerhedspolitiske påvirkningsbestrebelsers søgte Sovjetunionen gennem de samme kanaler at øve en langsigtet ideologisk påvirkning, f.eks. ved forsøg på at sprede modvilje mod den kapitalistiske samfundsmodel.

Effekten af østblokkens langsigtede ideologiske kampagner var imidlertid begrænset. Ligesom i andre vesteuropæiske lande var den danske socialdemokratiske bevægelse truet af kommunisterne på sit vælgergrundlag og havde

tidligt iværksat antikommunistiske kampagner i offentligheden og i fagbevægelsen. Desuden havde især Marshall-hjælpen siden 1948 medvirket til at udbygge den positive grundindstilling til USA, mens det sovjetiske kup i Prag samme år bidrog til at tydeliggøre billedet af undertrykkelse i Øst. I løbet af 1950'erne blev dette billede forstærket ved Sovjetunionens og de kommunistiske ideers faldende prestige i lyset af Korea-krigen og Ungarnopstanden i 1956, og på grund af udviklingen af et relativt stærkt bloksammenhold i Vesteuropa. Omvendt kunne de østlige kampagner i visse tilfælde virke modproduktivt, da den eksisterende modstand mod diverse NATO-tiltag fik vingerne stækket ved at blive set som bærer af kommunistisk propaganda. Derfor søgte f.eks. de radikale tydeligt at distancere sig fra DKP, der på sin side netop søgte at legitimere sin politik ved at understrege enigheden med de radikale.

For så vidt angår effekten af østblokkens kampagner for svækkelse af det konkrete NATO-samarbejde, er der næppe tvivl om, at østblokken medvirkede til at bringe en række emner frem i den danske debat. Da der ofte var tale om temaer, der allerede i nogen udstrækning indgik i debatten, er den nøjagtige østlige indflydelse dog vanskelig at bedømme. Blandt emnerne var f.eks. atomvåbenfrie zoner og Danmarks militære integration i NATO. Når de østlige kampagner synes at have fundet en vis klangbund i det danske samfund, skyldes det formentlig primært, at de formåede at ramme strømninger som den neutralistiske tradition, der stadig havde tag i brede kredse i den danske befolkning, og det anti-militaristiske tankegods, som især de radikale, men også i nogen udstrækning Socialdemokratiet bar på. De samme emner kunne dog også have en appel til moderat forsvarspositive kredse, som tænkte i baner af spændingsreduktion mellem blokkene. Endelig var den tyske besættelse i frisk erindring, og derfor udgjorde forholdet til naboen mod syd endnu et punkt, hvor de østlige kampagner mod Danmarks militære integration i NATO kunne tage afsæt.

Debat (se kapitlerne 6-10). Den sikkerhedspolitiske debat i Danmark var – om ikke kvantitativt så dog i sin grundlæggende polaritet – karakteriseret ved en konflikt mellem på den ene side DKP og på den anden side alle andre politiske partier. Den nærmere debat om sikkerhedspolitiske tilhørsforhold trak dog andre linjer mellem partierne, idet NATO-medlemskabet fra begyndelsen blev støttet klart af De Konservative, Venstre og Socialdemokratiet, mens DKP og Det Radikale Venstre begge var modstandere af medlemskabet. I 1957 anerkendte de radikale i princippet medlemskabet, da de indtrådte i trekantsregeringen sammen med Socialdemokratiet og Retsforbundet. Selv om der var klare nuanceforskelle i den socialdemokratiske og den borgerlige støtte til den stadigt fastere NATO-forankring, stod hovedkampen i periodens sikkerhedspolitiske debat mellem Socialdemokratiet og DKP. Når Kommunerne markerede sig relativt stærkt i Danmark i perioden indtil 1947, skyldes det for det første agitationen i fagbevægelsen og for det andet arven fra besættelsen. Erindringen om den kommunistiske modstandskamp trak især i

de tidlige efterkrigsår en betydelig goodwill hos befolkningen. Det var efter alt at dømme disse forhold snarere end sympati for det sovjetiske samfundssystem, der – trods generel nedgang i støtten til DKP – indtil midten af 1950'erne gav partiet en vis succes.

Formulering af dansk sikkerhedspolitik (se kapitlerne 11-14). I årene 1945-1962 lagde Sovjetunionen Danmark under et til tider betydeligt politisk pres, ikke mindst med henblik på at opnå kontrol med de danske stræder. Da dette næppe kunne lade sig gøre i fredstid, arbejdede Kreml for at sikre kontrollen i krigstid, og den sovjetiske hovedindsats var derfor i 1950'erne rettet mod at svække de danske forsvarsforberedelser og den militære og politiske integration i den vestlige alliance. Efter Danmarks indtræden i den nordatlantiske forsvarsalliance i 1949, var den danske sikkerhedspolitik kendetegnet ved en grundlæggende militær og politisk integration i alliancen. Forankringen i NATO var det dominerende træk i periodens sikkerhedspolitik og bestemmende for, hvor langt man kunne gå i balanceringen af sit forhold til Øst. De skiftende danske regeringer tog en række konkrete forbehold for, hvor langt den egentlige militære integration skulle gå i fredstid. Dette gjaldt især stationering af fremmede (fly)styrker og oplagring af atomvåben på dansk jord, der blev afvist under de eksisterende forhold. I praksis – og med tiden også formelt – var der dog tale om regulære fredstidsforbehold. Disse skabte aldrig voldsomme problemer for den danske sikkerhedspolitik, da regeringen tog de nødvendige skridt for at kunne ophæve forbeholdene, såfremt behovet skulle opstå. Selv om centrale danske beslutningstagere i slutningen af 1950'erne fokuserede på at fastholde sin manøvfrihed til en potentiel fredstidsaccept af atomvåbenoplagring, hvis det blev nødvendigt, var der næppe tvivl om, at en sådan *ændring* af et tidligere defineret forbehold måtte synes mere problematisk end en oprindelig accept, da ændringen i højere grad ville kunne ses som eller fremstilles som en militær optrapning og en skærpelse af den danske sikkerhedspolitiske kurs.

Når den danske regering vægrede sig ved visse militære integrationsskridt, spillede risikoen for komplikationer i forhold til naboen i Øst selvsagt en betydelig rolle. Unødige provokationer skulle undgås. Den danske beslutningsproces omkring bestemte integrationsskridt tyder på, at regeringen i princippet ville have været rede til at acceptere tiltagene uanset den forventede sovjetiske kritik og de mulige konsekvenser i tilfælde af krig, såfremt den militære fordel var blevet anset for indiskutabel. Ud over denne sikkerhedspolitiske kalkule medvirkede indenrigspolitiske overvejelser i høj grad til at forme de danske reservationer. De danske reservationer anses som udtryk for en balancepolitik i forhold til både alliancen og den potentielle modstander. I forhold til alliancen var reservationerne udtryk for en selvbindingsstrategi under balancepolitikken. Forholdet til modstanderen blev omhyggeligt overvejet, men spillede ikke den udslagsgivende rolle for den endelige beslutning. Med NATO i ryggen var Danmark ikke presset til eftergivenhed (se kapitel 3 om adaptationsteori).

Det sidste regulære danske forbehold, nemlig de selvpålagte begrænsninger for allieret militær tilstedeværelse på Bornholm og for NATO's øvelsesaktivitet (med dansk deltagelse) i den østlige del af Østersøen, var i modsætning hertil klart dikteret af hensynet til Sovjetunionen og kan karakteriseres som en ikke-provokationsstrategi i forhold til Sovjetunionen og en selvbindingsstrategi inden for alliancen. Det skal understreges, at begrænsningerne for øvelsesaktivitet var klart defineret og ikke omfattede NATO's øvrige operationer i området. Om indrømmelserne skal klassificeres inden for en balancepolitisk eller affindelsespolitisk ramme afhænger af, om der kan peges på en rimelig sovjetisk genydelse for det udviste hensyn, eller om Danmark og de allierede gennem ikke-provokationsstrategien undgik uønskede reaktioner fra sovjetisk side, men også af om Danmark derved uden opbakning fra alliancen bevægede sig ind på en glidebane i forhold til Sovjetunionen. Der kan ikke peges på direkte, konkrete sovjetiske modydelser, men der forekommer ikke at have været tale om en glidebanetendens. For en samlet betragtning synes det mest plausibelt at rubricere ikke-provokationsstrategien under balancepolitiske tiltag. Det hører med til billedet, at den danske regerings reaktion på direkte sovjetisk pres i bestemte tilfælde angik spørgsmål, der aldrig havde været på den danske regerings ønskeliste, f.eks. vesttyske tropper på Bornholm, hvorfor det forekommer rimeligst at se disse tilfælde som balancepolitiske indrømmelser over for Kreml på et område, der umiddelbart måtte synes at være ret omkostningsfrit for den danske regering.

Eksterne vurderinger (se kapitlerne 25 og 26). De danske reservationer og det relativt lave forsvarsbidrag var genstand for betydelig opmærksomhed i USA og blandt andre ledende NATO-lande. Det ændrer ikke ved, at Danmark blev betragtet som et loyalt NATO-medlem, der navnlig i sit forhold til Sovjetunionen viste sig villig til at gøre op med den eftergivenhed, der tidligere havde karakteriseret den danske politik over for en truende stormagtsnabo. I indberetninger fra amerikanske, britiske, vesttyske og franske diplomater og militærattachéer gentages det stort set enslydende, at om end de danske beslutningstagere frygtede Sovjetunionen, lod de sig ikke påvirke af sovjetisk pres. Ifølge de allierede observatører bestod problemet mindre i den officielle politik og de ledende beslutningstageres holdninger, men snarere i politikernes afhængighed af en opinion, der endnu var præget af traditionelle, neutralistiske forestillinger. Om end de lave forsvarsudgifter blev kritiseret ved de årlige gennemgange i NATO, var der en udbredt forståelse for de indenrigspolitiske begrænsninger på politikernes manøvrefrihed, ligesom der var tendens til, at kritikken blev mindsket, når Danmark samtidig accepterede den nødvendige militær integration. Den fleksible danske håndtering af de alliancepolitiske forbehold, hvor en opgivelse af disse i tilfælde af krise eller krig blev både forudset og forberedt, udgjorde en væsentlig årsag til den amerikanske accept af de danske reservationer, selv om Danmark til stadighed blev påført et diskret pres for en fuldstændig afvikling af især atomvåbenforbeholdet.

Fra østlig side havde man tidligt erkendt, at Danmark grundlæggende var en del af den vestlige lejr og med den danske indtræden i den vestlige alliance i 1949 koblet til „en aggressiv imperialistisk blok, vendt mod de socialistiske lande“. Med sin strategiske beliggenhed udgjorde Danmark ifølge den sovjetiske vurdering et brohoved mod Øst i NATO-blokkens tjeneste. Når man på sovjetisk hold ikke forventede, at Danmark ville udtræde af alliancen, betød det dog ikke, at det sovjetiske pres skulle lettes. Dette skyldes for det første, at danske og NATO forsvarstiltag i og omkring dansk område stadig skulle minimeres, og for det andet, at det sovjetiske pres mod Danmarks NATO-tilhørsforhold var en del af den kilestrategi, som østblokken anlagde over for den vestlige alliance. Samme forhold gjorde sig gældende på de konkrete militærpolitiske stridsspørgsmål. Selv om Kreml anså de danske forbehold for et positivt udtryk for en såkaldt selvstændig dansk udenrigspolitik, der dog også ved enkelte lejligheder blev betragtet som resultat af sovjetisk politik, var man fra sovjetisk side klar over, at f.eks. det danske atomvåbenforbehold kun gjaldt fredstid, og at Danmark under kriseforhold kunne få tilført atomvåben. Derfor fortsatte Sovjetunionen sit pres for at udvide det danske forbehold til også at omfatte krise- og krigstid.

Perioden 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 Tjekkoslaviet 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 lettelse 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 offentlighedens 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 i 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 reser-

vation 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, 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 venstrefløjsblade 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 Tjekkoslaviet 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 debatemaer 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 alliancefrie 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 atomvåbenens 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 tilføje 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 politi-

kere 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 begyndelsen 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.

Perioden 1979-1991

Den internationale situation (se kapitel 59). 1980'erne skulle uventet vise sig at blive den kolde krigs slutspil med afslutningen på de af Sovjetunionen påtvungne diktaturer i Østeuropa og til sidst opløsning af selve sovjetstaten. På vej til dette slutresultat blev den kolde krig væsentligt skærpet fra 1979 frem til efter midten af 1980'erne. Skærpelsen betød en stærk fremhævelse af modsætningen mellem de ulige samfundsstrukturer i Øst og Vest og en nedprioritering af muligheden for samarbejde for at dæmpe og kontrollere sikker-

hedsdilemmaet. På østlig side begyndte slutspillet med den sovjetiske opstilling af SS-20 raketterne rettet mod Vesteuropa og indmarchen i Afghanistan. På vestlig side skærpedes den amerikanske politik over for Sovjetunionen betydeligt i de sidste år af Carter-administrationen, og med Reagan-administrationen blev den yderligere tilspidset, både på det retoriske plan og gennem en forceret oprustning. Ukendt for samtiden var en hemmelig psykologisk krigsførelse mod Sovjetunionen, der blev sat i gang hurtigt efter Reagan-administrationens tiltræden og kulminerede de følgende år.

Efter nogle års afventende politik og stilstand begyndte fra midten af 1980'erne en vidtrækkende ændring af Sovjetunionens udenrigspolitik, der kulminerede med Berlin-murens fald i 1989 og tysk genforening i 1990. På det idémæssige plan kom inspirationen hertil bl.a. fra ret så forskellige vestlige politikere og grupperinger, som gik ind i diskussioner med en sovjetisk ledelse, der efter 1985 repræsenterede en ny generation og som noget helt nyt selvstændigt kunne gennemføre en meningsfuld dialog med vestlige politikere og sovjetinteresserede. På topniveau var især samtaler med den britiske premierminister og ledende repræsentanter for Reagan-administrationen vigtige. Det hjalp meget på kommunikationen, at tre af de vigtigste vestlige samtalepartnere – Margaret Thatcher, Ronald Reagan og George Shultz – var hurtige til at erkende og drage konsekvensen af, at der virkelig var kommet nye folk til magten i Moskva. Inspirationen til en ny sovjetisk forståelse af landets forhold til omverdenen kom også fra vestlige politikere og rustningskontrolgrupper, der – bl.a. i opposition til Reagan-administrationen – udviklede begreber som fælles sikkerhed og ikke-offensivt forsvar på en måde, så ideerne kunne påvirke de stadig større dele af den sovjetiske elite, som gradvist havde mistet troen på marxismen-leninismen og havde brug for nye tænke-måder. Samtidig betød det større kendskab (udviklet siden 1960'erne) til velstanden, de friere omgangsformer og det politiske demokrati i vestlige lande, at den ideologiske desillusionering i den sovjetiske elite blev stadig dybere.

Hovedforklaringen på den fredelige afslutning på den kolde krig på vestlige præmisser skal findes i den dybe økonomiske krise og politiske desillusionering i de kommunistiske lande som en modsætning til vestligt demokrati og velstand (se kapitel 60). Den svækkelse af Sovjetunionens økonomiske præstationsevne, som satte særlig kraftigt ind fra midten af 1970'erne, hang i betydelig grad sammen med ændringer i de internationale omgivelser. Verdensøkonomien undergik hastige forandringer, som understregede omkostningerne ved Sovjetunionens økonomiske isolation. Det blev stadig vanskeligere for Øst at holde trit med Vesten i henseende til økonomisk og teknologisk produktivitet. Sektorer som mikroelektronik, computere, luftfartsindustri og telekommunikation udviklede sig stærkt hos Sovjetunionens konkurrenter, bl.a. i kraft af globaliseringen. Det var sektorer, der udgjorde en stadig større del af grundlaget for militær magt. Sovjetunionens isolation fra den fremadskridende globalisering udgjorde dermed et alvorligt handicap på det mili-

tære område. I 1980'erne blev sovjetiske generalers klager over teknologisk tilbageslåenhed daglig kost. Præsident Reagans lancering af Det Strategiske Forsvarsinitiativ (SDI) i 1983 fungerede som en stærk symbolsk understregning af, at Sovjetunionen økonomisk og teknologisk var sakket bagud. Disse problemer og den udenrigspolitiske nytænkning førte til, at den sovjetiske ledelse i slutfirserne opgav det ene efter det andet af de standpunkter, som siden 1940'erne havde været en fundamental del af sovjetisk udenrigspolitik. De vigtigste vestlige politikker, som bidrog hertil, var sider af de amerikanske og vestlige politiske og militære tiltag, herunder fastholdelsen af deployeringsdelen af dobbeltbeslutningen. Derimod er det vanskeligere at vurdere virkningerne af de konfrontationsprægede hemmelige operationer, men de kan have trukket i samme retning ved at reducere den sovjetiske tro på egen evne til at klare sig i den kolde krig. Samtidig synes nogle af dem at have rummet en høj risiko. Sideløbende med alt dette fortsatte Helsingfors-konferencens vedtagelser med at skabe nye huller i jerntæppet og være en inspiration for spirende oppositionsgrupper i de kommunistiske lande. Også fortsættelsen af den vesttyske østpolitik var med til at mindske frygten for Vesttyskland i Østeuropa og dermed fjerne en del af grundlaget for det sovjetiske herredømme. I europæisk sammenhæng fortsatte resultaterne af 1970'ernes afspændingspolitik altså med at virke.

Den militære trussel fra Øst (se kapitel 77-80). Den militære trussel fra Warszawapagten mod Danmark var på flere måder for nedadgående gennem 1980'erne, selv om de hidtidige krigsplaner i hovedtræk blev opretholdt frem til 1987. Warszawapagtens nye militærdoktrin fra 1987 bevirkede en drejning bort fra de offensive opgaver. Den militærpolitiske situation i Østersøen blev skærpet ved grundstødningen i 1981 af en sovjetisk ubåd af Whiskey-klassen i svensk territorialfarvand samt ved, at Østersøen blev inddraget i vestlige psykologiske operationer og NATO-landenes flådemæssige og flymæssige tilstedeværelse kraftigt forøget.

Østlig påvirkning og efterretningsarbejde (se kapitel 73-76 og 81). Politisk vold og terrorisme var belastende i en række NATO-lande. Man så med særlig bekymring på stats-terrorisme fra lande som Libyen. De østlige efterretningstjenesters målområder var uændrede, med fortsat vægt på det politiske liv og det teknisk-videnskabelige område. Den kolde krigs karakter af efterretningskrig blev illustreret af det store antal udvisninger af østlige efterretningsfolk fra NATO-lande. Når det gælder østlige aktiviteter rettet mod Danmark i den sidste periode af den kolde krig, er der ingen tvivl om, at skærpsen af den amerikanske linje gav Østblokken visse muligheder for at fremstå som den fredelige part over for et aggressivt USA. Sovjetunionen afsatte betydelige midler til propaganda og påvirkningsarbejdet i Vesten, og de vestlige kommunistpartier, herunder DKP, fik besked på at fokusere på fredsspørgsmålet. Efterretningsfolkene på de østlige ambassader og de stedlige KGB-officerer fulgte på nært hold udviklingen i dansk politik og søgte efter bedste evne at skubbe

debatten i den ønskede retning. Samtidig med at de kommunistiske landes repræsentanter tilsyneladende ofte satte deres lid til det alternative sikkerhedspolitiske flertal i folketinget, fik den sovjetiske fredspropaganda imidlertid ikke større gennemslagskraft i den danske offentlighed. I 1983 viste opinionsundersøgelser således den største tilslutning til NATO-medlemskabet siden Danmark blev medlem i 1949.

Østtyske dokumenter viser, at agenter for Stasi og den militære efterretningstjeneste arbejdede i Danmark. Det har bortset fra Lenz-sagen ikke været muligt at påvise en tydelig infiltrering af administrationen, forsvaret eller det politiske liv (jf. kapitel 76 om Rosenholz-arkivet og PET's Stasisag). Fra østtysk side har man formentlig anset det omfattende agentnetværk i Vesttyskland som brugbart til om nødvendigt at løse opgaver også i Danmark. I første halvdel af 1980'erne gav den sovjetiske krigsfrygt sig udslag i, at de østlige efterretningstjenester intensiverede deres bestræbelser på at indhente informationer, som kunne be- eller afkræfte et forestående vestligt angreb, jf. operation „Rjan“, der nåede et kritisk højdepunkt i efteråret 1983. Sideløbende med disse hemmelige aktiviteter begyndte en efterlevelse af de i Helsingfors-slutakten vedtagne bestemmelser om udveksling af observatører ved parternes militære øvelser og forhåndsunderretning om disse. Efter alt at dømme havde dette en vis beroligende effekt i den sidste periode af den kolde krig.

Den sikkerhedspolitiske debat i Danmark (se kapitel 61-68). I 1980'erne gik partierne i den sikkerhedspolitiske konsensus hver deres veje i debatten. Socialdemokratiet agiterede i stigende grad for behovet for en markant fredsoffensiv, en europæisering af sikkerhedspolitikken og en afprøvning af ideen om Norden som atomvåbenfri zone. Denne linje var påbegyndt, inden partiet kom i opposition i 1982, men den blev forstærket efter regeringsskiftet, hvor den fik støtte fra de radikale samt SF og VS. Foruden af indenrigspolitiske grunde var ændringerne i Socialdemokratiets holdninger meget påvirket af diskussioner, som partiet havde med sine søsterpartier i det transnationale diskussionsforum Scandilux, der i høj grad blev dannet som en reaktion på Reagan-administrationens politik.² Derimod er der intet, som tyder på, at Socialdemokratiets holdningsskifte var et resultat af sovjetisk pres. Selv om der hele tiden havde eksisteret en NATO-kritisk og atom-kritisk fløj i partiet, betød modviljen mod Reagan-administrationen og utilpashed ved våbenmængderne som i sig selv farlige, at mere end 30 års socialdemokratiske holdninger til visse sider af systemkonflikten mellem Øst og Vest blev yderligere anfægtet. På den borgerlige side i dansk politik skete også en stramning af

² Initiativet til Scandilux-samarbejdet blev taget umiddelbart efter det amerikanske præsidentvalg i 1980. Det omfattede de socialdemokratiske partier i Danmark, Norge, Holland, Belgien (både det flamske og det wallonske), Luxembourg, Storbritannien og Forbundsrepublikken. Især tyske SPD og norske Arbeiderpartiet var vigtige for de danske socialdemokraters politik-formulering. Senere kom det franske socialistparti PS til.

synspunkterne. Det gjaldt især Venstre, der tidligere havde været det mest afspændingsorienterede af de store borgerlige partier. Sammen med de konservative og især CD lagde Venstre stor vægt på værdien af alliancesammenholdet, og da de større NATO-lande skærpede deres politik over for Sovjetunionen, fik det også af den grund konsekvenser for modsætningerne om dansk sikkerhedspolitik. Polariseringen i debatten og politikformuleringen toppede omkring 1984/85, hvorefter den aftog for på ny at tage til i 1988 i forbindelse med anløbssagen. Det var et generelt kendetegn for debatten i Danmark – og heri lignede den diskussionen i andre vestlige lande – at ingen af partierne forestillede sig de vidtgående forandringer i de kommunistiske systemer, der fra slutningen af 1980'erne skete i Sovjetunionen og Østeuropa. Næsten alle var enige om, at de østlige systemer var givne faktorer, og diskussionen kredsede i høj grad om nødvendigheden af respektive faren ved flere våben.

I tilslutning til folketingets sikkerhedspolitiske flertal var fredsbevægelserne meget aktive, navnlig til og med 1983. Der var flere organisationer, der satte præg på debatterne, men det var „Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed“, „Nej til atomvåben“ og „Kvinder for Fred“, der var mest aktive. Et fællestræk for disse var modstanden mod atomvåben. Der var dog også betydelige forskelle. „Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhedspolitik“ var domineret af DKP og kritiserede nødtigt Sovjetunionen. Anderledes forholdt det sig med „Kvinder for Fred“ og „Nej til Atomvåben“. De betragtede sig som uafhængige, og i debatten stillede de sig kritisk over for såvel USA som Sovjetunionen. Navnlig var „Nej til Atomvåben“ særdeles aktive med gennem artikler i presse og tidsskrifter at argumentere for støtte til systemkritikerne i eksempelvis Polen og Tjekkoslaviet. Samtidig understregede de, at også Sovjetunionen måtte nedruste og bidrage til afspændingen gennem fjernelse af atommissiler i Østeuropa og på sovjetisk territorium. I debatterne var også aviserne naturligvis vigtige aktører.

Formuleringen af dansk sikkerhedspolitik (se kapitel 69-72). De interne vilkår for formuleringen af dansk sikkerhedspolitik, herunder kampen om den politiske magt, var i den sidste periode af den kolde krig nok så vigtige. Først og fremmest var politikformuleringen præget af en splittet og blokeret parlamentarisk proces mellem firkløverregeringen (1982-1988) og det alternative sikkerhedspolitiske flertal bestående af Socialdemokratiet, de radikale samt SF og VS. Uenigheden mellem de traditionelle konsensuspartier begyndte i 1979 med NATO's dobbeltbeslutning, hvor Danmark kort før beslutningen havde foreslået den udsat et halvt år, men da der ikke var tilslutning hertil fra andre NATO-lande, havde Danmark alligevel tilsluttet sig dobbeltbeslutningen. I de følgende år betonedes den socialdemokratiske regering i stigende grad forhandlingsdelen af beslutningen uden, at det førte til konflikter i NATO, idet en raketdeployering først var planlagt påbegyndt i slutningen af 1983, hvis forhandlinger med Sovjetunionen ikke førte til et resultat. Den spi-

rende uenighed mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier blev først et reelt parlamentarisk problem efter regeringsskiftet i efteråret 1982. Den første vigtige sag kom, da firkløverregeringen kort efter sin tiltræden blev pålagt at stille indbetaling af de danske bidrag til infrastrukturen af NATO's dobbeltbeslutning i bero, som den socialdemokratiske regering tidligere havde forpligtet sig til. Det opfattedes som illoyalt af andre NATO-lande, især sådanne ligesindede, der også havde problemer på grund af dobbeltbeslutningen. Den nye regering beklagede stærkt bruddet på den traditionelle sikkerhedspolitiske konsensus, men håbede, at det blot var en enkeltstående afvigelse.

Det var det ikke. På det parlamentariske plan blev formuleringen af dansk sikkerhedspolitik derefter præget af en markant politisering og polarisering. I løbet af de følgende år frem til anløbsvalget i 1988 vedtog det sikkerhedspolitiske flertal imod firkløverregeringens ønsker et antal dagsordener, som pålagde regeringen ved fodnoter i kommunikation fra ministermøder i NATO og på anden måde at tage afstand fra forskellige sider af NATO's kernevåbenpolitik. I denne situation lagde firkløverregeringen afgørende vægt på den økonomiske politik, der blev støttet af Det Radikale Venstre, som imidlertid også var en del af det alternative sikkerhedspolitiske flertal. Dette flertal kunne ikke blive enige om at vælte regeringen ved en mistillidsdagsorden, og regeringen ønskede ikke at gøre dagsordenspolitikken til et kabinetsspørgsmål. En af grundene til den manglende vilje til at drage den normale parlamentariske konsekvens af uenigheden var, at dagsordenerne som regel var udtryk for en deklatorisk kernevåbenpolitik, hvor der blev taget afstand fra det ene eller det andet og regeringen pålagt at viderebringe folketingets vedtagelser. Da der aldrig var tale om, at atomvåben skulle placeres på dansk område, havde dagsordener og fodnoter i den forstand begrænsede konsekvenser.

Over for offentligheden var udenrigsminister Ellemann-Jensen en meget skarp kritiker af det sikkerhedspolitiske flertal og dets dagsordener, men han accepterede at 'leve med' dem, bl.a. fordi regeringen havde et spillerum, den ofte forstod at udnytte, når en dagsorden skulle præsenteres i NATO. I samtaler med Reagan-administrationen søgte udenrigsministeren også flere gange aktivt og kritisk at påvirke den amerikanske politik i den af folketingsflertallet ønskede retning. Det var således tilfældet, da han var talsmand for en INF-politik, der omfattede en „mellemløsning“ som et alternativ til Reagan-administrations nul-løsning, som næsten alle anså for helt urealistisk. At det så blev nul-løsningen, som russerne endte med at acceptere, er en af slutfirsernes mange forbløffende omvæltninger. Mht. SDI lagde Ellemann-Jensen i fortrolige samtaler med udenrigsminister Shultz stor vægt på de mange problemer, der var forbundet med at overgå til afskrækkelse baseret på strategisk forsvar. Når det gælder forelæggelsen af det sikkerhedspolitiske flertals synspunkter i NATO, er det nærliggende at antage, at de danske synspunkter ikke kunne have stor indflydelse i sager, hvor man havde en udpræget mindre-

talsopfattelse. Danmarks almindelige påvirknings- og manøvremligheder inden for alliancesamarbejdet svækkedes formentlig i nogen grad, bl.a. fordi danske synspunkter let kunne opfattes som udtryk for indenrigspolitiske partimodsætninger og dermed uden solid politisk forankring i hjemlandet.

I den socialdemokratiske folketingsgruppe var en del medlemmer mere eller mindre utilpasse ved partiets deklatorisk prægede sikkerhedspolitik, der blev udformet sammen med venstrefløjens, som partiet tidligere under den kolde krig ikke ville føre sikkerhedspolitik sammen med. Men stillet over for ikke mindst partiformandens „lidenskabelige engagement“³ i atomvåbenspørgsmålet samt en udbredt stemning imod Reagan-administrationen ville de betænkelige ikke sætte sagen på spidsen. I firkløverregeringen og dens partier var der også forskellige meninger om, hvor langt man skulle acceptere oppositionens pålæg uden at sætte regeringens liv på spil. Ikke mindst medlemmer af Venstres folketingsgruppe gav flere gange udtryk for betænkeligheder ved at acceptere nye dagsordener, mens den konservative gruppe med statsministeren og forsvarsministeren i spidsen var mere villige til at gå på kompromis. Af de to mindste partier i regeringen var Centrumdemokraterne de mest NATO-orienterede, mens Kristeligt Folkeparti var det mest tilbageholdende.

De særegne træk ved politikformuleringen under firkløverregeringen i 1980'erne kan føres tilbage til partiernes relative prioritering af sikkerhedspolitiske og indenrigspolitiske mål og deres bestræbelser på at virkeliggøre målene i et parlamentarisk system, hvor de formelle normer i Grundloven er få og den parlamentariske praksis derfor bøjelig. Udtrykt med en spidsformulering: Aldrig opnåede det lille mindretal af socialistiske NATO-modstandere (SF og VS) så stor indflydelse på dansk sikkerhedspolitik som under den borgerlige firkløverregering med Socialdemokratiet og de radikale i opposition.

Først efter folketingsvalget i foråret 1988 ophørte splittelsestendenserne i dansk sikkerhedspolitik. Spørgsmålet om allierede orlogsfartøjers anløb af danske havne blev aktuelt i slutningen af 1987, og i løbet af de følgende måneder blev det klarere, at der kunne komme et sammenstød mellem danske ønsker om at få atomvåbenfriheden garanteret ved hvert besøg af allierede krigsskibe og deltagelsen i NATO-alliancen, hvor atomvåbenmagterne med USA i spidsen fastholdt en politik om hverken at bekræfte eller afkræfte tilstedeværelsen af atomvåben på deres fartøjer. Uenigheden om spørgsmålet spidsede til i første halvdel af april, og i dagene op til den afgørende afstemning i folketinget var den politiske proces usædvanlig hektisk og uoverskuelig. De forskellige parters overvejelser og beslutninger, både på Christiansborg og i Washington, var flettet sammen på en måde, der ikke var set tidligere under den kolde krig. Efter vedtagelsen af et socialdemokratisk dagsordensforslag den 14. april om, at besøgende *orlogsfartøjer* – til forskel fra *lande*

³ DIIS-interview med Knud Heinesen, 7. december 2004.

– skulle underrettes om den danske atomvåbenpolitik, udskrev firkløverregeringen valg på spørgsmålet. Ved valget den 10. maj gik partierne i det alternative sikkerhedspolitiske flertal tilbage fra 96 til 89 mandater, mens partierne bag regeringens sikkerhedspolitik gik frem fra 79 til 86 mandater. Fremgangen skyldtes Fremskridtspartiets gevinst på 7 mandater, mens firkløverpartierne tilsammen fik det samme antal mandater som i 1987, nemlig 70. Det hidtidige sikkerhedspolitiske flertal havde dermed stadig et snævert flertal i det nye folketing. Splittelsen af dansk sikkerhedspolitik ophørte imidlertid, fordi de radikale valgte at indtræde i regeringen, mens CD og Kristeligt Folkeparti måtte træde ud.

Eksterne vurderinger af dansk sikkerhedspolitik (se kapitel 82 og 83). For perioden 1975-1991 er der endnu ikke adgang til de allieredes interne vurderinger i de udenlandske arkiver, og kildesituationen er dermed meget forskellig fra de foregående perioder. De tilgængelige kilder har alle været beregnet for danske øjne, og en historiker er derfor på forhånd nødt til at antage, at de kan have været udformet med hensyntagen til deres politiske virkning, og undertiden alene med henblik på denne virkning. På det foreliggende grundlag er det således ikke muligt at drage endegyldige – og i mange tilfælde heller ikke entydige – konklusioner. Især amerikanske vurderinger er gennemgået, og heraf fremgår på den ene side, at Danmark i første del af perioden blev genstand for en skarp og direkte kritik af sit forsvarsbidrag, men på den anden side, at det danske forsvars indsats blev højt vurderet. Socialdemokratiets interesse for tanken om atomfri zoner blev mødt med afvisning. Hvad angår generelle vurderinger af den danske dagsordenspolitik, gør de nævnte kildeproblemer sig gældende, og de tilgængelige udsagn går i forskellige retninger. Både udenrigsminister George Shultz og ansatte i State Department og Pentagon gav tydeligt udtryk for en kritik, der især vedrørte den danske politiks konsekvenser for USA's forhandlingsposition over for Sovjetunionen og for USA's engagement i Europa. Men andre aktører, bl.a. tidligere diplomater ved den amerikanske ambassade i København, mener i interviews med DIIS, at den afvigende danske politik var af begrænset betydning, og at Danmarks fortsatte og forstærkede militære integration i NATO i denne periode betød, at USA så relativt mildt på de danske fodnoter (jf. kapitel 90 om de allieredes vurderinger af dansk sikkerhedspolitik samt om Danmarks sikkerhed, indflydelse og renommé).

Fra østlig side blev den splittede danske sikkerhedspolitik klart bemærket, og der var ingen tvivl om, at Sovjetunionen gerne så det danske standpunkt i NATO udbredt til flere vestlige lande. Moskva synes dog at have nået den konklusion, at der ikke var nogen chance herfor. Under alle omstændigheder var udviklingen i Vesttyskland afgørende efter Sovjets vurdering. Danmark var af mindre betydning og kunne højst virke som et irritationsmoment i NATO – men som sådant nyttigt og oplivende i en situation, hvor også flere i sovjetledelsen synes at have erkendt, at de var på vej til at tabe den kolde krig. Hvad

angår den militære situation, var det Sovjetunionens vurdering, at Danmark i 1980'erne i højere grad end tidligere blev inddraget i samarbejdet i NATO. Bl.a. var russerne bevidste om, at der skete en modernisering af den militære infrastruktur, der forbedrede mulighederne for at modtage forstærkningsstyrker. Også NATO's militære styrke på nordflanken vakte bekymring hos den sovjetiske ledelse, og alt i alt syntes russerne at erkende, at også de militære styrkeforhold i Danmarks nærområde var ved at ændre sig til vestlig fordel.