

90 · Dansk sikkerhedspolitik i nationalt perspektiv 1945-1991

I det nationale perspektiv er udgangspunktet den traditionelle sikkerhedspolitiske konsensus og dens udvikling under den kolde krig. Efter en kort karakteristik af dansk forsvarspolitik og sikkerhedspolitik, ligeledes i hele koldkrigsforløbet, behandles de tre mest kontroversielle emner i 1980'erne, INF-politikken, atomfri zone-spørgsmålet og anløbssagen. Resten af afsnittet behandler betydningen af det sikkerhedspolitiske debatmiljø i Danmark samt af eksperterne påvirkninger og reaktioner i forbindelse med den førte politik.

Den traditionelle sikkerhedspolitiske konsensus bestod af Socialdemokratiet, Venstre og de konservative. De to sidstnævnte partiers forsvars- og alliancevenlige politik var en ret given sag og normalt ukontroversiel i forhold til deres vælgerunderlag, mens Socialdemokratiet stod i en mere problematisk situation. I sikkerhedspolitisk henseende befandt Socialdemokratiet sig under hele den kolde krig i en udsat position på midten af dansk politik, men samtidig privilegeret af at være et så stort og indflydelsesrigt parti, at det kunne holde til at bygge sikkerhedspolitisk bro over et ganske bredt spektrum af politiske holdninger. Rollen som balancerskaber og brobygger i dansk sikkerhedspolitik indebar, at partiet skulle række så langt til højre, at dets holdninger til NATO-medlemskab og forsvarspolitik var troværdige i alliancesammenhæng og forenelige med opfattelserne hos de borgerlige medlemmer af det traditionelle forsvarspolitiske flertal, men samtidig dække et så bredt felt mod venstre, at kommunister og andre partier på venstrefløjen kunne trænges længst muligt tilbage. At skulle dække et så bredt spektrum gav i sig selv en større tendens til fløjddannelser end i de omgivende partier. Dette forstærkes af, at udenrigspolitik sjældent er hovedmotivet for at tilslutte sig et politisk parti. Samtidig med denne funktion på hjemmebanen skulle partiet også være formidler mellem divergerende krav fra de indre og ydre omgivelser.

Begyndende i slutningen af 1960'erne var der endvidere en almindelig bevægelse mod venstre i opinionen. Dette afspejledes også i Socialdemokratiet, hvor især nogle af de unge medlemmer på partiets venstrefløj var mere NATO-kritiske, end man før havde oplevet, og i visse tilfælde havde anti-militaristiske holdninger. Under Anker Jørgensens ledelse rykkede partiet et skridt til venstre i udenrigspolitikken, men opretholdt dog gennem hele den kolde krig sin principielle pro-NATO-politik. Især i første halvdel af 1980'erne udviste partiet samtidig hermed mere kritiske tendenser på det atompolitiske område. Om alt dette var udtryk for, at de internationale og med dem de hjemlige omgivelser rykkede til højre, eller at socialdemokraterne rykkede til venstre, er et godt spørgsmål. Udredningens svar er et ja til begge dele. I et

magtkampsperspektiv opnåede socialdemokraterne flere ting på denne måde: De bragte sig mere på linje med et atompolitisk flertal i befolkningen, de formåede nogenlunde at holde sammen på et parti, der rummede meget forskellige sikkerhedspolitiske opfattelser, og de undgik længe at komme så langt ud mod den NATO-følsomme kant, at de ikke igen kunne blive statsbærende parti. Men der var en høj pris at betale for denne politik. Den holdt sammen på partiet, men den gjorde også revnerne i partiet dybere, og den kom, til trods for et utvivlsomt oprigtigt og principielt begrundet engagement hos mange af aktørerne, let til at fremstå i et halvhjertet lys, hvor den var en taknemlig skydeskive for modstandere fra både venstre og højre fløj. Samtidig var den – så moderat og ufarlig som den i en vis forstand var – ikke noget effektivt instrument i kampen om regeringsmagten, fordi den fra 1982 til foråret 1988 ikke generede regeringen nok til at fremkalde et valg. Viljen til at bruge sikkerhedspolitikken i kampen for at genvinde den politiske magt var givetvis til stede i store dele af folketingsgruppen, men under de foreliggende omstændigheder var udsigterne herfor dårlige. Under især Svend Aukens ledelse og i takt med de gunstigere internationale konjunkturer svingede partiet fra midten af årtiet gradvis over til en mere samarbejdsorienteret linje, som længe så ud til at ville holde også i anløbssagen. Over tid gav partiets politik troværdighedsproblemer, dybest set fordi den ikke var forankret i et fast sikkerhedspolitisk koncept.

Ydre fare, indre sammenhold. Det er en almindelig antagelse, at ydre fare fremmer indre sammenhold i en befolkning. For en bred betragtning kan man måske se dette bekræftet ved, at der gennem hele den kolde krig var en relativt solid og stabil konsensus om forsvarspolitikken og NATO-medlemskabet. Der er dog grund til at sætte spørgsmålstegn ved en så enkel forklaring. For det første varierede oplevelsen af fare over perioden, og for det andet ændrede sammenholdet karakter. For perioden 1949-1962 virker sammenkædningen umiddelbart overbevisende. Den ydre fare var ny og ukendt og det samme var alliancemedlemskabet. Det tilsiger, at sammenholdet herom var et dominerende, højt prioriteret emne af national betydning. I perioden 1963-1978 var en tilvæning indtrådt og oplevelsen af ydre fare mindre. Som tidligere omtalt kom der i denne periode flere emner på den danske udenrigspolitik's dagsorden, og aktionsradius blev øget. Derved skete der en vis funktionsopdeling og specialisering på forskellige nye interesseområder i udenrigspolitikken. Det betød samtidig, at det i 1950'erne dominante sammenhold om sikkerhedspolitikken blev erstattet af et mindre dominant, mere specialiseret sammenhold på linje med, hvad der var tilfældet for en række andre vigtige emner. Man kan sige, at der skete en udvikling fra et nationalt farvet sammenhold, en *instinktiv konsensus (1949-1962)*, i retning af en *rationel konsensus (1963-1978)*.

Det forekommer tvivlsomt, om den modsatte bevægelse ville have været mulig i de sene 1970'ere, hvor oplevelsen af ydre fare igen var voksende. Det

havde formentlig krævet en nærværende og konkret krigstrussel. Reaktionen på den voksende fornemmelse af ydre fare blev i stedet, at den rationelle konsensus begyndte at knage i fugerne. Den var utvivlsomt mindre robust end et nationalt farvet sammenhold ville have været. Tilsyneladende var bevægelsen i et vist omfang den modsatte af, hvad teorien foreskriver. Da den internationale spænding steg i 1980'erne, brød noget af sammenholdet op, men dog ikke mere end at en rationel minimalkonsensus om forsvarspolitik og NATO-medlemskab blev opretholdt. Forklaringen på denne opbrudstendens, der som nævnt ikke var et særligt dansk fænomen, er sandsynligvis, at den ydre fare ikke blev opfattet som tilstrækkelig veldefineret til at fremkalde det forventelige sammenhold. Kort sagt så både opinion og politikere to forskellige farer og derfor også to forskellige politiske modtræk mod faren. Den ene gruppe så faren udgå fra en ekspansionistisk østblok (aktørtrussel), den anden så den primært i våbenkapløb og højspændt interaktion mellem Øst og Vest (strukturtrussel). Den ene grupperings svar var at understrege alliance-solidariteten, mens den anden delte sig i tre retninger: 1) kommunisterne og de med dem forbundne dele af fredsbevægelserne med Moskva-venlige synspunkter, 2) den øvrige del af venstrefløjens og fredsbevægelserne med grundholdninger præget af anti-militarisme, atomvåbenmodstand, kritik af de militære blokke og ækvidistance til supermagterne, 3) socialdemokraterne ved at tale for afspænding, våbenkontrol og samarbejde og i øvrigt arbejde videre inden for rammerne af den hidtidige ligevægtsstrategi – og eventuelt udvikle den i retning af 'fælles sikkerhed'.

Man kan sige, at de gamle konsensuspartier i 1980'erne fandt sammen om laveste fællesnævner i sikkerhedspolitikken, og supplerede med en tyngdestrategi med henblik på at mobilisere støtte i vestspillet hos udenlandske partnere. Vi kan altså konstatere en reaktion på den ydre fare, der består i en moderat uddynding af en i forvejen ikke særlig dominant hjemlig konsensus, men ledsaget af et forstærket sammenhold med udenlandske meningsfæller. 1980'ernes sikkerhedspolitiske konsensus fremstår som en *udvidet konsensus (1979-1989)* med både nationale, internationale og transnationale elementer og som et eksempel på tidens almindelige tendens til, at politiske mærkesager hentede opbakning på tværs af landegrænser. Den udvidede konsensus var i rent nationalt perspektiv *mindre dominant* end den rationelle konsensus, men med tillæg af sine henholdsvis internationale og transnationale overbygninger *mere dominant* end den rationelle konsensus og udgjorde en reaktion på en oplevet vækst i den ydre fare.

I det følgende gives en kort beskrivelse af udvalgte aspekter af dansk forsvarspolitik og sikkerhedspolitik under den kolde krig i samspillet mellem de internationale og de nationale omgivelser. Der afsluttes med korte overvejelser om de allieredes vurdering af dansk sikkerhedspolitik i 1980'erne. Endelig konkluderes der på den danske politiks konsekvenser for den internationale udvikling (den ydre side af dansk sikkerhedspolitik) og på denne

politikks konsekvenser for Danmarks sikkerhed, indflydelse og renommé (den indre side).

Forsvarspolitikken. Det traditionelle kritiske argument om alliancemedlemskab på minimumsvilkår retter sig mod de lave danske forsvarsudgifter og atom- og stationeringsforholdene. Forbeholdene var imidlertid accepterede af de allierede og stod ikke i vejen for en effektiv inddragelse af Danmark i alle dele af NATO's strategi, herunder atomstrategien. De ses som udtryk for en selvbindingsstrategi i en balancepolitisk ramme, som i altovervejende grad var præget af den grundlæggende danske forpligtelsesstrategi. Det kritiske argument underbelyser Danmarks stærke forankring i NATO. Ud fra et traditionelt nationalt sikkerhedsbegreb søgte Danmark i hele perioden 1949-1991 at varetage sin sikkerhed gennem en forsvarspolitik, der byggede på brede, flerårige forlig henover midten. Denne enighed gik igen i den politiske opslutning til kontraspionage, civilforsvar og civilt beredskab. I NATO-sammenligninger var det danske bidrag til stadighed blandt de laveste i alliancen, men gennem NATO-medlemskabet blev Danmark imidlertid stadig tættere integreret i alle dele af alliancens apparat, og der skete en løbende modernisering og effektivisering af de tre værn. Denne udbygning var af stor betydning for det fælles forsvar og omfattede stadig flere depoter, rørledninger, udbyggede flyvestationer med hærdede hangarer for både egne og allierede fly, arrangementer for modtagelse af allierede forstærkningsenheder, integrerede varslings-, kommunikations- og kommandosystemer osv. Udbygningen fortsatte under hele den kolde krig, også i 1980'erne. Den politiske råd på den amerikanske ambassade i første halvdel af 1980'erne observerede, at hans militære kolleger var mere påvirket af de danske fodnoter end diplomaterne, men at også de var realistiske og udtrykte deres respekt for indstilling og engagement i det danske forsvar, hvilket de fandt militært set vigtigere end sikkerhedspolitikken.¹

Til forskel fra situationen før anden verdenskrig udviklede det danske forsvar sig i denne proces til en organisation, der var i stand til at indgå effektivt i operationer med allierede styrker og med et officerskorps, der levede op til international standard. Uden at bagatellisere problemerne i dansk forsvarspolitik forekommer kritikken af forsvarspolitikken at være langt mindre dybtgående og mindre principiel end for sikkerhedspolitikens område. Forklaringen herpå ligger lige for. Den grundlæggende enighed om forsvarspolitikken også i 1980'erne betød, at den ikke på samme måde som sikkerhedspolitikken i denne periode blev et politisk stridsemne. Overordnet set var forsvarspolitikken en adgangsbillet til NATO-medlemskabet, og det var bredt accepteret, at den måtte udvise en vis kontinuitet. De nærmere detaljer var ikke velegnede til politiske markeringer og havde ikke nogen større interesse i offentligheden. Uenighed om forsvarspolitikken udspillede sig derfor pri-

¹ Skriftligt DIIS-interview med James C. Whitlock, 14. januar 2005.

mært i et snævert miljø af forsvarspolitikere, embedsmænd, officerer, eksperter og fagforeningsfolk.

Sikkerhedspolitikken. I den ydre sikkerhedspolitik blev det grundlæggende valg truffet i 1949 med undertegnelsen af den Nordatlantiske traktat, også kaldet Atlantpagten. Hovedelementet i denne „hårde“ del af dansk sikkerhedspolitik, selve NATO-medlemskabet, var der som før nævnt i hele perioden politisk flertal bagved. Det ubehag, der var i centrum-venstre-delen af det politiske spektrum ved at være bundet op på de hårde dele af alliansens politik, kunne helt frem til 1970'ernes slutning kompenseres på forskellig måde. I 1950'erne ved en politik med klare elementer af beroligelse i forhold til Sovjetunionen mht. Østersøen og Bornholm; i 1960'erne og 1970'erne ved kontaktdiplomati med østlandene og afspændingspolitiske tiltag, primært i CSCE-ramme og gennem støtte til våbenkontrollforanstaltninger. De to danske forbehold var baseret på ensidige erklæringer og kunne derfor i princippet fortolkes og administreres efter ønske af den danske regering. Danmarks indtræden i EF i 1973 kunne ses som en ekstra garanti mod at blive ladt i stikken og som en yderligere civilisering og stabilisering af den europæiske scene, selv om der fra modstanderside var frygt for en „Europahær“. For en overordnet strategisk betragtning er det klart, at EF-medlemskabet havde en sikkerhedspolitisk dimension og tjente til yderligere at befæste Danmarks forankring i det vestlige fællesskab. Samlet set lå alle disse elementer i dansk sikkerhedspolitik inden for en balancepolitisk ramme i forhold til både Øst og Vest. Eftergiveness eller affindelsespolitik over for Øst var blevet undgået i kraft af alliancemedlemskabet. Danmark stod i en markant asymmetrisk bipolar situation med en forpligtelsesstrategi i NATO som det dominerende faktum. Den traditionelle karakteristika af Danmark som NATO-medlem med lav profil er næppe retvisende. Den hæfter sig ved enkeltsager, som måske kan tage sig spektakulære ud i dansk perspektiv, og underbelyser de grundlæggende proportioner i dansk sikkerhedspolitik.

INF-politikken (se kapitel 63, 69 og 70). INF-missilerne og forhandlingerne herom var et af de store spørgsmål i 1980'ernes sikkerhedspolitiske debat. Det bør nævnes, at den sovjetiske SS-20-opstilling ikke blev indstillet, selv om der indløb opskræmte reaktioner fra vesteuropæiske ledere. En del af forklaringen på, at de vesteuropæiske protester ikke gav resultat, var formentlig præsident Carters meget svage signalgivning til russerne. I sin substans faldt dobbeltbeslutningen inden for den kolde krigs traditionelle våbenkontrollforslag og pegede ikke ud over de sædvanlige koldkrigsrammer. Dertil kom, at dobbeltbeslutningen bevidst var udformet på en måde, der ganske vist ikke tilsigtede, men nærmest uundgåeligt skabte sådanne politiske kontroverser i Vest, at det var fristende for Sovjetunionen at puste til den vestlige uenighed og i øvrigt afvente udfaldet af den.

Efter INF-forhandlingernes sammenbrud påbegyndtes NATO deployeringen. Det gav utvivlsomt russerne noget at tænke over, at dette lykkedes for

NATO-landene til trods for den sovjetiske kampagne og modstand i befolkningerne. INF-politikken kan på grund af det pres, den lagde på russerne, udfylde en plads som hjælpeforklaring i det årsagskompleks, der førte frem til Sovjetunionens udenrigspolitiske kursskift i 1986-1987. Hjælpforklaring, fordi hovedforklaringen som tidligere nævnt vurderes at være østlandenes dybe systemkrise; ikke-bestemmende, fordi den ikke gav ideer til, hvad det sovjetiske kursskift kunne bestå i, men alene tilføjede endnu et pres om forandringer til de mange grunde, der allerede var i forvejen. Man kan også sige, at vestlig INF-politik formentlig ikke var irrelevant for det sovjetiske udenrigspolitiske kursskift, men næppe heller nødvendig for det og i hvert fald slet ikke tilstrækkelig til at fremkalde det eller bestemmende for dets retning.

I datidens perspektiv fremstod den danske dagsordenspolitik på INF-området som nævnt i det væsentlige, som den blev diskuteret i Scandilux-samarbejdet. En undsigelse af dobbeltbeslutningen som sådan kom det ikke formelt til, men derimod til reservationer over for alliansens forhandlingspositioner og til, at indbetalinger til INF-delen af NATO's infrastrukturprogram blev stillet i bero. Der var dermed slået en breche i mange års konsensustradition i dansk sikkerhedspolitik, og det rejste spørgsmålet, om det var omkostningerne værd, at markere sin uenighed om forhandlingerne i alliancen, og først og fremmest, om det kunne holde for en alliancesolidarisk og forhandlings-taktisk prøvelse at markere uenighed i en situation, hvor enighed mellem de allierede måtte forekomme at øge chancerne for en heldig afslutning af forhandlingerne med Sovjetunionen.

I nutidsperspektiv kan det konstateres, at de præmisser, hvorunder dobbeltbeslutningen var taget, ændrede sig betydeligt undervejs. Det blev hævdet allerede i samtiden, men er tydeligere i dag. Dobbeltbeslutningen var i sit oplæg udformet i ligevægts- og samarbejdsstrategiens ånd, men kom siden i vidt omfang til at fungere på de præmisser, som den konkurrerende vestlige sejrstrategi opstillede. Det var i det sidstnævnte lys, Moskva kom til at se dobbeltbeslutningen. Heller ikke de tætte konsultationer mellem de allierede, som var forudset i beslutningen, blev i alle tilfælde gennemført. Her bør det dog nævnes, at amerikanske ministre og diplomater generelt holdt de europæiske allierede godt informeret om de forhandlinger, de førte med Sovjetunionen i 1980'erne. For en nutidig vurdering indgik dobbeltbeslutningen, senest fra marts 1981, i en amerikansk konfrontationsstrategi, sejrstrategien, som de allierede ikke var informeret om. En strategi, der var baseret på høje indsats, store gevinster og høj risiko. Hvis man undtagelsesvis skulle vurdere USA's tilpasning til alliancen, nåede den på dette tidspunkt det formentlig laveste punkt under den kolde krig.

Det alvorligste problem ved INF-politikken var, at det store flertal af datidens beslutningstagere, for slet ikke at tale om opinionen, manglede det nødvendige informationsgrundlag for at forstå den større sammenhæng, den ind-

gik i. Ud fra hvad vi i dag ved om de dels hemmelige, dels åbne amerikanske konfrontationsprægede operationer i 1981-1983 i almindelighed, sammenholdt med den højspændte situation omkring INF-deployeringen og Able Archer-øvelsen, synes disse forhold tilsammen at have givet anledning til en potentielt farlig krisereaktion fra sovjetisk side i november 1983. Til trods for de udsagn, der foreligger, om den generelt forsigtige sovjetiske reaktion på de vestlige operationer i disse år, er det naturligvis en mulighed, at reaktionen var udtryk for fejl og mangler i det sovjetiske krisestyringssystem. For historikeren rejser episoden imidlertid alligevel en række spørgsmål om ansvarlighed, indsigt, informationsniveau og koordination i den snævre amerikanske kreds, der måske var i besiddelse af det samlede billede af de handlinger, som var iværksat på dens ansvar, for fleres vedkommende med det udtrykkelige formål at presse det sovjetiske system i bund. Som nævnt registrerede de amerikanske efterretningstjenester tilsyneladende ikke den sovjetiske krigsfrygt og eksistensen af projekt „Rjan“, hvad der foranledigede flere års selvransagelse i CIA. INF-politikken i perioden 1981-1983 tager sig forskelligt ud, alt efter om den ses i et samtidsperspektiv eller i nutidsperspektivets bredere kontekst og efter, hvordan man vurderer risikoen ved det samlede kompleks af politikker, hvori den indgik.

Der var ikke noget nyt i, at det kunne være et problem for NATO-samarbejdet, når der blev for stor forskel på medlemslandenes individuelle grand strategies. I forbindelse med sejrstrategien var det svært for de europæiske medlemmer af alliancen at afskærme sig selv og alliancens politik fra de elementer af USA's politik, som de fandt uhensigtsmæssige. Og det var naturligvis især vanskeligt at afskærme sig fra en strategi, hvis fulde omfang og formål man ikke kendte. Den europæiske stemning fanges i et vist omfang i en udtalelse af den tyske fysiker og filosof C.F. von Weizsäcker, den tyske præsidents bror, der med tydelig henvisning til Reagans politik sagde: „En politik, der deler verden op i godt og ondt og opfatter den største magt, som det er vores skæbne at leve sammen med, som det ondes centrum, er ikke en fredspolitik, selv om dens moralske vurdering er korrekt.“ Denne opfattelse blev af Richard Pipes fordømt som ren appeasement, idet han så den som udtryk for et i Tyskland vidt udbredt klima af moralsk kapitulation, som i hvert fald teoretisk kunne føre til appeasement uden grænser. Renere kan konflikten mellem de to strategier ikke formuleres.²

For så vidt angår spørgsmålet, om de danske INF-fodnoter var udtryk for appeasement og affindelsespolitik over for Sovjetunionen, er det udredningens vurdering, at det var der ikke tale om. INF-fodnoterne kan selvsagt problematiseres både som udtryk for indenrigspolitisk magtkamp og i forhold til alliancens forhandlingsstrategi, hvad de også er blevet, men de kan også ses som en reaktion på Reagans retorik og amerikansk styrkepolitik, der var de

² Pipes, *Vixi*, s. 155f.

dengang synlige dele af den sejrstrategi, som vi i dag kan se konturerne af, og som et indirekte forsøg på at markere tilslutning til den ligevægts- og samarbejdsstrategi, som i et par årtier havde fungeret som NATO-acquis og været især europæernes foretrukne grand strategy, en strategi der ikke kan bedømmes som udtryk for appeasement. I lyset af den grundlæggende uenighed om Vestens grand strategy udgjorde INF-fodnoterne ikke nødvendigvis nogen overraskende reaktion. De lå i forlængelse af både en dansk og en europæisk tradition. Bedømmelsen af dem afhænger således ikke blot af, om man ser dem i samtidsperspektiv eller nutidsperspektiv, men også af hvilket niveau, man går ind på: det indenrigspolitiske niveau, allianceniiveauet eller grand strategy-niveauet, og hvordan man vægter overvejelserne på de tre niveauer i forhold til hinanden.

Desuden er det relevant at se på dagsordenspolitikken i forhold til både den ydre og indre side af dansk udenrigspolitik. På den *ydre* side er spørgsmålet, om fodnoter og dagsordener fik konsekvenser for den *internationale* politiske udvikling. På den *indre* side spørges der til konsekvenserne for *Danmark*: Hvad virkningen var for Danmarks sikkerhed, for Danmarks indflydelse og for Danmarks renommé.

Med hensyn til de ydre virkninger konkluderes det, at INF-fodnoterne ikke fik nogen påviselig betydning for den internationale udvikling, hverken positivt eller negativt. Dette støtter for så vidt Schlüter-regeringens beslutning om ikke at udskrive valg på spørgsmålet. Når der ikke kan påvises nogen virkning på den internationale udvikling, hænger det sammen med Danmarks ringe indflydelseskapacitet i sagen og med, at INF-fodnoterne var beskedne om end uvelkomne afvigelser fra alliancens politik. Spørgsmålet om den samlede dagsordenspolitikks konsekvenser i den indre dimension, for Danmarks sikkerhed, indflydelse og renommé, behandles nedenfor.

Atomvåbenfri zone i Norden (se kapitlerne 13, 65, 71 og 73). Det andet hovedemne i den danske atomdebat var, om det danske atomvåbenforbehold skulle udvides til at gælde under alle tænkelige fremtidige omstændigheder, eventuelt i form af en atomvåbenfri zone. Det var regeringen klart imod, og det sikkerhedspolitiske flertal med varierende grader af entusiasme for. For det norske socialdemokrati fremstod zonetanken i 1979 som et i indenrigspolitisk henseende håndfast og forståeligt tiltag, der kunne reducere modstanden i partiet mod vestlig modernisering af mellemdistancevåbnene og derved muliggøre den norske regerings tilslutning til dobbeltbeslutningen. Det norske socialdemokratis zonetænkning fik imidlertid en ny drejning den 14. maj 1981 i New York, hvor udenrigsminister Knut Frydenlund mødtes med USA's udenrigsminister Alexander Haig for at vinde forståelse for, at den norske regering måtte engagere sig i sagen. Haig meddelte i en usædvanlig skarp tone Frydenlund, at han ikke kunne anbefale sin præsident, at der blev sendt forstærkninger til Norge, hvis en sådan zone blev indført. Frydenlund var dybt chokeret. Herefter omgikkes de norske socialdemokrater spørgsmålet yderst

varsomt. Da partiet kom i regering igen i 1986 vandt regeringen tid ved at få spørgsmålet placeret i et nordisk embedsmandsudvalg. Herved kunne regeringen undgå, at initiativet gled over til de mange utålmodige politikere i det nordiske parlamentarikermiljø.³

Jo mere højlydt kritikken af forslagene om Norden som atomvåbenfri zone blev, jo mere intenst følte en del socialdemokratiske politikere tilsyneladende behovet for at imødegå kritikken ved at give deres politik et konkret indhold. To episoder kan tjene til at illustrere, hvor udsigtsløse forsøgene herpå i realiteten var. Under en studierejse til Norge, som Udenrigspolitisk Nævn foretog for at få lejlighed til at drøfte dagsordenspolitikken, havde de socialdemokratiske deltagere et aftenmøde med bl.a. Gro Harlem Brundtland og Knut Frydenlund. På dette møde fremlagde Anker Jørgensen sine tanker om, hvordan de nordiske lande kunne arbejde hen mod et fælles forslag om Norden som atomfri zone. Han sluttede sit indlæg med en overvejelse om, at man, når der var opnået enighed om et sådant forslag, kunne tage kontakt til russerne i sagen. Her skal Gro Harlem Brundtland straks have reageret meget stærkt ved at sige, at hvis man blev enige om et sådant forslag, skulle der ikke forhandles direkte med Sovjetunionen. I givet fald måtte vejen gå over Bruxelles, således at NATO kunne engageres i spørgsmålet.⁴ Med andre ord en klar afvisning af Anker Jørgensens tanker. De norske socialdemokrater havde tydeligvis taget Haigs advarsel ad notam.

Den anden episode var den rejse til Moskva, som en socialdemokratisk delegation bestående af Lasse Budtz, Kjeld Olesen og Poul Nielson foretog i 1984 for at drøfte mulighederne for sovjetiske indrømmelser i zonesagen. Denne rejse kan ses som udtryk for, at zonespørgsmålet havde ændret karakter fra at være et spørgsmål om at vise en nærmest symbolsk gestus om god vilje ved at *tale* om ensidigt at erklære Norden atomvåbenfri zone, dog med stormagtsgarantier, til at være et skridt, som i princippet kunne opfattes som en kravstrategi og indskrives i ligevægtsstrategien, idet der forudsattes sovjetiske reduktioner, udtyndingszoner, fjernelse af atomvåben fra tilstødende havområder, læs Østersøen, osv. Netop med denne drejning fra retorisk handlen til instrumentel handlen blev den socialdemokratiske sonderingsrejse til Moskva dog en vanskelig sag og man endte efterhånden i en form for argumentativ selvfiksering. Dels bragte delegationen sig uvilkaarligt i en demandeurposition over for de sovjetiske samtalepartnere, selv om socialdemokraterne klart understregede, at der skulle reelle sovjetiske indrømmelser på bordet for at man kunne gå videre med sagen, dels var situationen allerede ud fra en magtvurdering asymmetrisk. Man bemærker naturligvis straks, at det ikke var en nordisk delegation, der drog af sted. Dette er ikke stedet at omtale alle de

³ Rolf Tamnes, *Oljealder 1965-1995*, 1997, s. 124-126.

⁴ DIIS-interview med Svend Jakobsen, 12. januar 2005.

politiske og tekniske problemer, som en realisering af tanken ville være stødt ind i. Det skal blot konstateres, at Socialdemokratiet i zonespørgsmålet – i modsætning til INF-sagen – opererede i en slags politisk vakuum uden nogen reel international opbakning.

Det skal endvidere bemærkes, at en atomfri zone allerede på grund af sin lokale karakter og ringe praktiske konsekvenser for Sovjetunionens militærstrategiske kalkuler må vurderes ikke at ville have haft noget umiddelbart, selvstændigt potentiale for at give Danmark større sikkerhed eller for at bidrage til en positiv ændring af sovjetisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Tanken lå i et strategisk ingenmandsland uden opbakning i alliancen og havde kun helt hypotetiske chancer for at blive realiseret. Dertil kom, at der var store indenrigspolitiske omkostninger ved at insistere på at fremføre sagen. For så vidt angår spørgsmålet om zoneforslagets konsekvenser for den internationale udvikling er svaret, at virkningerne må siges at ligge lige så meget på det hypotetiske plan som forslaget selv. Det er klart, at der ingen udsigt var til at få alliancegaranti for en zone, og hvis forslaget var blevet gennemført uden om alliancen – hvad der heller ikke var udsigt til, ville det have været et fundamentalt brud med alliancens strategi. Forslaget fik med andre ord ingen påviselige konsekvenser for den internationale udvikling.

Anløbssagen 1988 (se kapitel 72). Det sikkerhedspolitiske flertals politik i anløbssagen i 1988, hvor den internationale spænding var betydelig formindsket, synes heller ikke at have hvilet på nogen dyberegående sikkerhedspolitisk analyse og prioritering, men virker snarere som en selvkørende indenrigspolitisk positionering. Pelle Voigt har da også udtalt, at det nok var at skyde sig selv i foden at føre sagen frem. Det virker som et tilfælde af dårlig timing at ville anfægte alliancens hellige gral, den solidariske kernevåbenpolitik på dette tidspunkt i den europæiske opbrudssituation, hvor mange andre emner bød sig til. Den amerikanske håndtering af sagen viser, at man tog den meget alvorligt, hvilket ikke er i modstrid med, at det konkrete problem formentlig godt kunne have været klaret, hvis man havde været indstillet på det fra dansk og amerikansk side.

Anløbssagen udgør et interessant eksempel på samspillet mellem sikkerhedspolitiske og indenrigspolitiske hensyn. Det sikkerhedspolitiske hensyn blev her dramatiseret til det yderste og fremstillet som et spørgsmål om Danmarks forbliven i alliancen. Stillet op som et så principielt vigtigt hensyn kunne man have forventet, at alle politikere for en stund ville have koncentreret sig om netop de principielt vigtige hensyn, der kunne tale for og imod ved afgørelsen. Ved Socialdemokratiets nære samarbejde med regeringen under forberedelsen af forespørgselsdebatten og dagsordnerne var der da også på mange måder lagt op til at tage endelig afsked med dagsordensperioden, men det gik helt anderledes den 14. april, end det for en umiddelbar betragtning var at forvente. Noget af forklaringen på, at indenrigspolitikken tilsyneladende fik primat under en højspændt principiel debat om alliancesoli-

daritet, er formentlig, at netop højspændtheden gav nogle af aktørerne en fornemmelse af, at dagen kunne få vigtige indenrigspolitiske konsekvenser. Under overfladen af den vigtige principielle debat foregik der tilsyneladende en intens indenrigspolitisk positionering både internt i visse af partierne og mellem dem. Ved dagens afstemning var der flertal for socialdemokratiets dagsordensforslag og dermed imod den af regeringen anbefalede position. Dette skulle vise sig at blive det sikkerhedspolitiske flertals sidste dagsordensmanifestation. Statsministeren udskrev i konsekvens af afstemningsresultatet valg, og efter valget indgik de radikale i et regeringssamarbejde med V og K, som fortsatte sin hidtidige atompolitik. Dermed var der fri bane for slutfirsernes reelle sikkerhedspolitiske debat, der handlede om forandringerne i Øst.

Heller ikke anløbssagen var udtryk for dansk affindelsespolitik over for Sovjetunionen. Den rummede i sin kerne det sidste eksempel på en af de allianceinterne diskussioner, som havde været på den danske sikkerhedspolitiske dagsorden i 1980'erne, men som havde rødder længere tilbage. Dertil kom, at den i ganske usædvanlig grad fik indenrigspolitiske overtoner. Som sagen forløb, fik den ikke nogen konsekvenser for den internationale udvikling eller for Danmarks sikkerhed, men hvis man forestiller sig, at den var blevet drevet op i en spids ved, at Danmark havde antaget en anløbspolitik mod de vigtigste allieredes vilje, er det sandsynligt, at den ville have fået virkninger på begge områder.

Den særlige danske udvikling. I et vist omfang var dansk sikkerhedspolitik i 1980'erne udtryk for den demokratisering af udenrigspolitikken, som var påbegyndt mange år tidligere. Den var kendetegnet ved at regeringernes muligheder for at *kontrollere* den udenrigspolitiske dagsorden var blevet svækket samtidig med, at deres *modtagelighed* for påvirkninger fra samfundet var blevet større, og samfundet havde fået flere muligheder for at vinde gehør. Selv om de nye elementer i 1980'ernes danske sikkerhedspolitik kun i meget begrænset omfang var danske og derfor heller ikke i deres substans kan ses som udtryk for nogen særlig dansk anomali på sikkerhedspolitikens område, men snarere som et nyopdukket mønster i den vestlige sikkerhedspolitiske debat, så fik dansk sikkerhedspolitik alligevel sit specielle præg på grund af, at det sikkerhedspolitiske flertal i Folketinget kunne omforme et internationalt idé-gods til officiel dansk politik imod regeringens vilje. I hele Europa førte presset på den sikkerhedspolitiske konsensus til skarpe modsætninger, men når de blev særlig skarpe i Danmark, var hovedårsagen utvivlsomt den usædvanlige parlamentariske situation og dens ligeså usædvanlige konsekvenser.

I betragtning af den internationale spænding og presset på den sikkerhedspolitiske konsensus kunne man tro, at alle relevante ministre eller i det mindste statsminister, udenrigsminister og forsvarsminister ville have sat sig sammen til en længere, grundlæggende diskussion af, hvad man skulle gøre. Det skete imidlertid så vidt vides aldrig, idet møderne i det såkaldte raketudvalg mellem de tre ministre og deres embedsmænd tilsyneladende var så korte, at

de ikke tillod en sådan fundamental diskussion.⁵ Derved forsømtes en mulighed for at finde en fælles linje. Den vigtigste betydning heraf var, at regeringen kom til at mangle en strategi for, hvor længe man fortsat skulle acceptere flertallets dagsordner, men også, at der var forskelle i det toneleje, hvori ministrene kommenterede den sikkerhedspolitiske uenighed, såvel i Folketinget som over for befolkningen. Den manglende koordination mærkedes ved, at statsministeren og forsvarsministeren ofte valgte en mere forsonlig debatstil end udenrigsministeren. Hans Engell har om den bagvedliggende overvejelse udtalt, at han mente regeringen burde undgå boomerangeffekten af en alt for kompromisløs argumentation. Hvis man beskrev fodnotepolitikken som meget alvorlig for Danmark, måtte befolkningen på et tidspunkt spørge, hvorfor regeringen så tog ansvaret for den i stedet for at gå til valg.

På hjemmebane måtte det billede uvægerlig opstå, at regeringen ønskede at placere Danmark som kerneland i NATO. På udebane var situationen nok snarere, at Danmark placerede sig i den moderate, pragmatiske gruppering i NATO med bl.a. Shultz, Genscher, Lord Carrington, briterne, nordmændene og canadierne, en gruppering med tydelig forståelse for ligevægts- og samarbejdsstrategien og med en ofte klar modstand mod initiativer og vurderinger, der stammede fra Weinberger og Perle.

Manglende debatmiljø og fravær af bæredygtige koncepter. Blandt de mange mulige årsager til, at det måske gik særlig hårdt til i Danmark, er det ofte blevet nævnt, at der i udtalt grad manglede sikkerhedspolitisk analysekapacitet og et sikkerhedspolitisk debatmiljø i partierne. Konsensuspolitikken havde betydet, at der ikke havde været noget stort behov for disse ting. Det er blevet sagt på den måde, at det faste mønster skabte nogenlunde ro om sikkerhedspolitikken, men at det også gjorde den forholdsvis uinteressant. Sikkerhedspolitikken fristede ikke til politisk engagement i de toneangivende partier, fordi der sjældent var egentlig strid om den mellem hovedinteressenterne. Man kan sige, at danske politikere havde deponeret ikke blot sikkerheden, men også den sikkerhedspolitiske tænkning i NATO.⁶ Derfor blev debatterne, hvis der engang imellem var vanskelige problemer på dagsordenen, ofte forholdsvis tynde og fernisprægede.⁷ De spændinger, der havde været i dansk sikkerhedspolitik gennem perioden frem til 1979, f.eks. i 1960'erne og 1970'erne, havde ikke været større, end at de i afgørende situationer kunne neutraliseres af et velsmurt dansk diplomati med sans for sikkerhedspolitikens indre og ydre begrænsninger. I 1980'erne blev presset for stort til, at det kunne ud-

⁵ DIIS-interviews med Hans Engell, 17. november 2004 og Uffe Ellemann-Jensen, 26. november 2004. Brev af 3. januar 1983 fra udenrigsministeren til statsministeren, UM 105.L40.e/3, hvori foreslås regelmæssige drøftelser mellem de tre ministre af de forestående sikkerhedspolitiske problemer.

⁶ Jørgen Schleimann skrev i 1979: „Jeg har gang på gang påpeget det utilstrækkelige og uhensigtsmæssige i, at vi opførte os, som om vi abonnerede på en udenrigspolitik i Washington.“ (Kronik i Berlingske Tidende, 19. oktober 1979).

⁷ Tøger Seidenfaden, „Dansk sikkerhedspolitik i 1980'erne“ i Henning Gottlieb, Bertel Heurlin og Jørgen Teglers (red.), *Fred og konflikt*, København, 1991, s. 280.

lignes på den vante måde. Dyvig-rapporten var et forsøg herpå, men dels kom den måske lidt for tidligt, dels var problemerne nok i virkeligheden for store til at kunne løses med den gammelkendte Rulle-Marie teknik (hvor en kommission indsættes som bomberobot til demontering af politiske eksplosiver).

Nikolaj Petersen har specielt fremhævet de borgerlige politikeres mangel på interesse for og viden om de sikkerhedspolitiske spørgsmål, der kom på dagsordenen i 1980'erne. Kun ganske få borgerlige politikere kunne give oppositionen et modspil.⁸ Det var dog ikke et borgerligt prærogativ. Særlig påfaldende er det, at Socialdemokratiet havde fået præsenteret konceptet bag begreberne „fælles sikkerhed“ og „sikkerhedspartnerskab“ på en sølvbakke, men ikke rigtig tog det til sig. Hvis partiet for alvor havde anvendt dette koncept, kunne det meget tænkeligt have udgjort en passende konsistent ramme for dets politiske initiativer i 1980'erne. Mens regeringen kunne støtte sig til den traditionelle strategi og NATO's konceptudvikling, stod Socialdemokratiet i mangel af et bæredygtigt koncept dårligt forberedt til 1980'ernes sikkerhedspolitiske debatter. Uden et helhedskoncept var der meget, der kunne gå skævt: det blev svært at skaffe enighed i partiet, man blev let værgeløs over for overbud fra venstrefløjen, man klarede sig dårligere end nødvendigt i den brede debat, og primært havde man svært ved at sortere de mange enkeltsager og få en sammenhængende politik ud af det. Når partiet ikke siden hen med større held har kunnet forsvare sine positioner i datiden, kan det ses som et tegn på, at man dengang ikke havde fået et helhedskoncept på plads. Til en vis grad lænede man sig op ad SPD, og i 1980'ernes begyndelse hentede man inspiration til mange af sine aktuelle positioner hos SPD, men hverken den langsigtede strategiske understrøm i Ostpolitik eller SPD's sikkerhedspolitiske konceptarbejde i 1980'erne fik man samlet op.⁹ Samme forventning om sammenhæng i tingene kunne man ikke have til protestpartierne på venstrefløjen. De kunne nøjes med at være *imod*, og det var de så, undertiden med viden og opfindsomhed.

En sideeffekt af den traditionelle konsensuskultur og det manglende debatmiljø var manglen på mønstre og mekanismer for håndtering af uenighed på det sikkerhedspolitiske område. Den økonomiske politik var man vant til at være uenige om, men kunne alligevel håndtere uenigheden uden at tabe porcelænet på gulvet. Prisen for de mange års borgfred på det sikkerhedspolitiske område blev så at sige betalt i 1980'erne. Den internationale opbrudssituation betød, at uenigheden næppe kunne have været undgået, men den indenrigspolitiske pris blev nok højere end nødvendigt, fordi den manglende tradition for sikkerhedspolitisk tænkning gjorde debatterne skarpere og mere ufrugtbare, end de havde behøvet at være. Under disse vilkår fik en af små-

⁸ Nikolaj Petersen, "Danmark under den kolde krig", *Udenrigs* 4, 2004, s. 90.

⁹ Jf. Morten Kelstrup, "Sikkerhedsbegrebet og dansk sikkerhedspolitik" i Heurlin og Thune (red.), *Danmark og det internationale system. Festskrift til Ole Karup Pedersen*, København, 1989, s. 97-114.

statssyndromets virkninger, en stor optagethed af udlandets vurderinger af Danmark, også øget betydning.

Eksterne påvirkninger fra Øst og Vest (se kapitel 73-75). Fra østlig side blev det traditionelle mål – splittelse af NATO – forsøgt opnået gennem påvirkningskampagner og disinformation. Vi har ikke på dette område noteret os hemmelige østlige operationer mod Danmark, som kan vurderes at have haft betydelig effekt på meningsdannelse og politikformulering. Almindelig åben, identificerbar propaganda var formentlig det hyppigst anvendte og mest virksomme middel. Adgangen til vestlige medier var relativt fri for østlige politikere, kommentatorer og efterretningsfolk. En kilde fra 1986 med talepunkter til sovjetiske politikere, som skulle modtage en dansk tværpolitisk delegation, anbefalede at „udvise stor forsigtighed og takt i vurderingen af de særheder ved den danske udenrigspolitiske kurs, der er fordelagtige for os, fordi positive udtalelser fra vores side uundgåeligt vil blive brugt af regeringskoalitionen mod det anti-militaristiske flertal i Folketinget.“ Man var sig meget bevidst, at man – i dette tilfælde ved diskretion – havde mulighed for i det mindste at bidrage til at holde visse emner på dagsordenen i Danmark. Et eksempel på en succesrig hemmelig østlig påvirkningsoperation i udlandet var de Stasi-styrede „Generaler for Fred“, hvis synspunkter nød en vis opmærksomhed også i Danmark. Østlig propaganda spillede sin rolle, men det mest effektive materiale til antiatomkampagnerne synes at være kommet fra åbenmundede repræsentanter for Reagan-administrationen. I de tidlige 1980'ere opskræmte Reagans egen retorik de nervøse vesteuropæere, som noterede sig administrationens massive oprustning og stridbare tonefald. Man konkluderede i dele af opinionen, at administrationen var afstumpet over for atomkrigens rædsler, uoprigtig mht. våbenkontrol og opsat på kamp over hele kloden.¹⁰ Dette var ikke en dækkende gengivelse af administrationens synspunkter, men sådan var virkningen.

Debattens og stridens brændstof var i meget høj grad udenlandske analyser og positioner. Det satte den danske administration på nye opgaver med at finde matchende ekspertise i udlandet til understøttelse af regeringens synspunkter. Det er vurderingen, at den transnationale debat og vestlige udenlandske analyser og synspunkter havde betydelig større indflydelse på den sikkerhedspolitiske proces end østlige påvirkninger.

De allieredes vurderinger af dansk sikkerhedspolitik (se kapitel 82). For perioden 1945-1978 henvises til periodekonklusionerne, hvoraf det fremgår, at vurderingerne spændte fra betoning af den traditionelle neutralismes betydning til fremhævelse af Danmarks faste forankring i den vestlige alliance. Indtil ca. 1974 har vi haft en vis adgang til de vestlige allieredes interne vurderinger, der ikke var beregnet for danske øjne, og derfor kan siges at give et rimelig godt billede af de reelle opfattelser. Kildesituationen er meget anderledes ef-

¹⁰ David P. Calleo, *Beyond American Hegemony. The Future of the Western Alliance*, Brighton, 1987, s. 73.

ter 1975, hvor alle de tilgængelige udsagn som udgangspunkt må antages at være behæftet med tendens. Foreløbig må det anbefales at bygge analyser af dansk sikkerhedspolitik i disse år på den faktisk førte politik frem for på udenlandske vurderinger af den. De allieredes vurderinger af dansk sikkerhedspolitik var et fleksibelt instrument til påvirkning af den danske opinion og beslutningsproces. Både regeringen og de regeringsvenlige dele af dagspressen argumenterede i vid udstrækning deres sag ved hjælp af udtalelser fra udenlandske regeringer, embedsmænd og kommentatorer.

Også det danske embedsapparat deltog i varierende grad i arbejdet med udvælgelse, udformning og formidling af allierede vurderinger til regeringen og det politiske miljø i øvrigt. Herigennem var der mange muligheder for diskret at fremme den overordnede målsætning – som vel måtte falde især embedsmændene naturligt – at vise det politiske miljø, hvor grænserne for Danmarks udenrigspolitiske råderum efter deres mening lå, og at genskabe enigheden om dansk sikkerhedspolitik, subsidiært undgå at uenigheden vokse. Selvfølgelig kunne ukoordineret udenlandsk kritik af Danmarks sikkerhedspolitiske kurs forekomme, men også den kan have været formuleret for at påvirke den politiske proces i Danmark. Det er en almindelig arbejdsform, at venligtsindede regeringer ud fra en fælles overvejelse afstemmer kritiske bemærkninger med hinanden, før de afgives. Et eksempel er den valgmulighed, som Danmarks Washington-ambassadør Eigil Jørgensen fik i en samtale med udenrigsminister Shultz i umiddelbar forbindelse med dennes møde med udenrigsminister Ellemann-Jensen ved en middag i 1985 på skoleskibet Danmark i Washingtons havn. Shultz spurgte Eigil Jørgensen, hvad der mon ville være mest hjælpsomt for den danske regering: at han holdt sin forbedrede, afdæmpede tale, der var redigeret i et samarbejde mellem amerikanske og danske embedsmænd, eller at han improviserede en mere kritisk tale.¹¹ Man kan måske med et lille glimt i øjet antage, at den danske regering aldrig har haft større indflydelse på udlandets vurderinger af dansk sikkerhedspolitik end netop i fodnoteperioden. Det hænger sammen med, at regeringen især i de store allieredes øjne var et bolværk mod det sikkerhedspolitiske flertals 'kaosmagt'. Hermed er naturligvis hverken antydnet, at Shultz ikke mente, hvad han sagde ved den pågældende lejlighed, eller at hans kritik ikke skal tages alvorligt, men nok, at der selvfølgelig generelt kan skrues op og ned for kritik i forholdet mellem stater, og at det kan være vanskeligt at afgøre, hvor højt prioriteret en kritik er i afsenderens samlede politiske portefølje.

Danmarks sikkerhed, indflydelse og renommé. Det er en udbredt vurdering både i datid og nutid, at Danmarks indflydelse og renommé og måske endda Danmarks sikkerhed blev skadet af fodnoterne og dagsordenerne. Vi er hermed fremme ved den indre dimension af dansk udenrigspolitik, der handler om konsekvenserne for Danmark af dagsordenspolitikken og fodnoterne.

¹¹ DIIS-interview med Eigil Jørgensen, 25. november 2004.

Spørger man, hvad det nærmere indebærer at miste indflydelse, er det vanskeligt at give et svar, som tilfredsstillende den, der mener, at et lille land alligevel sjældent har megen indflydelse at miste i de sammenhænge, der er emnet her. Det bør dog naturligvis ikke underkendes, at det kan vise sig muligt for et lille land at få en vis indflydelse i multilateralt samarbejde med større aktører, specielt i forhold til den lille aktørs egne, tætte interesser. Indflydelse i EU eller NATO forudsætter dog almindeligvis, at man i det mindste deler synspunkter med et antal andre medlemmer.

For 1980'ernes vedkommende kan man have en formodning om, at danske synspunkter ikke kunne have stor indflydelse i de sager, hvor man havde markeret en udpræget mindretalsopfattelse, selv om man principielt heller ikke skal undervurdere den betydning, som fløjstandpunktet i en konsensusorganisation kan have for afgrænsningen af den pragmatiske politiks spillebane. Fokuserer man på NATO og det sikkerhedspolitiske miljø, blev Danmarks indflydelse i nogen grad negativt påvirket. Denne konklusion er behæftet med usikkerhed og udgør et skønnet gennemsnit af de iagttagelser og udtalelser, der har været til rådighed. Det må understreges, at der er en betydelig spredning i vurderingerne af dette spørgsmål. En del af de danske aktører følte sig hæmmet i deres arbejde i den forstand, at de måtte bruge mere tid på skadesbegrænsning end på konstruktivt arbejde, uden dog at føle sig frosset ud af det gode selskab og uden i øvrigt at registrere begrænsninger i deres muligheder for at få deres synspunkter hørt. Det er svært at vide, om danske aktører i visse tilfælde har fået færre informationer i medfør af den danske politik, end de ellers ville have fået. Hvis det har været tilfældet, har det kunnet influere på dansk interessevaretagelse. Der er eksempler på, at danske aktører fandt det vanskeligere at få tilsagn om forstærkninger og mener, at tonen var blevet hårdere i den årlige bedømmelse af den danske forsvarsindsats. Hvorom alting er, så blev der i hvert fald ikke sat ny politisk kapital ind på Danmarks troværdighedskonto i NATO i disse år. Nogen konsekvenser for dansk sikkerhed har imidlertid ikke kunnet påvises, men hvis de alligevel skulle have gjort sig gældende, måtte det antages især at have ramt forstærkningerne. Det vurderes videre, at den negative indvirkning på Danmarks indflydelsesmuligheder var stærkt aftagende, når man bevægede sig uden for NATO og de øvrige sikkerhedspolitisk orienterede miljøer. I det materiale, som har været til rådighed for denne del af undersøgelsen, indgår en række interviews med danske politikere og embedsmænd, samt diplomater ved den amerikanske ambassade i København. Allerede inden for denne gruppe er spredningen af synspunkter stor.

For så vidt angår spørgsmålet om renommétab, er vurderingerne yderst forskellige og formentlig altid farvet af personlige præferencer og i nogle tilfælde af det ubehag, nogle har følt ved at administrere det sikkerhedspolitiske flertals politik. Ikke overraskende ser aktører, der har haft de sikkerhedspolitiske problemstillinger tæt inde på livet, ofte alvorligt på renommétabet,

mens aktører på andre centrale udenlandske poster ikke har observeret noget renommétab. Hvis man skelner mellem sikkerhedspolitisk renommé og alment renommé, indvirker en fodnote formentlig stærkere på det sikkerhedspolitiske renommé end på det almene renommé, der må antages at være betinget af grundfæstede billeder af landets økonomiske, sociale, kulturelle og videnskabelige stade. En ganske hyppigt forekommende udenlandsk vurdering af dansk sikkerhedspolitik i 1980'erne er, at der var tale om dansk indenrigspolitik, hvormed menes, at den var uden konsekvenser for den internationale udvikling. Sådanne udsagn rummer dermed også en indirekte vurdering af danske sikkerhedspolitiske positioners internationale gennemslagskraft i perioden. Et mere omfattende svar på renomméspørgsmålet kan måske imødeses, når der om nogle år bliver adgang til de relevante udenlandske dokumenter, som ikke var beregnet for danske øjne, da de blev udfærdiget.

* * *

Udredningen har haft Danmarks forhold til østmagterne i fokus og har især undersøgt Warszawapagtens militære kapabilitet, strategi og planer, samt den østlige efterretningsmæssige og påvirkningsmæssige indsats mod Danmark. I relation hertil er også den danske debat og formuleringen af dansk sikkerhedspolitik gennemgået. Der er ikke fundet dokumentation for, at *påvirkning fra Øst* var bestemmende, endelige udslagsgivende for dansk sikkerhedspolitik, hverken i form af en markant indflydelse på den offentlige meningsdannelse eller gennem direkte pres på regeringsniveau. Derimod var *forholdet til Øst* naturligvis genstand for intens overvågning og stadig overvejelse fra dansk side, ligesom der efter en samlet afvejning blev taget hensyn til østlige synspunkter, hvis man fandt, at en balancepolitik kunne forhindre uønskede konsekvenser, en unødvendig forøgelse af spændingen mellem Øst og Vest eller gav anledning til velbegrundede forventninger om en passende modydelse eller fordel enten straks eller på længere sigt. Den nærmere udformning af en sådan balancepolitik var naturligvis en politisk proces, hvorunder der ikke altid var fuld enighed mellem Danmark og dets allierede. Det afgørende er imidlertid, at eftergiveness eller affindelsespolitik over for Øst blev undgået i kraft af alliancemedlemskabet.

Tilsammen var indenrigspolitik og alliancepolitik i hele den undersøgte periode langt de tungeste lodder på den sikkerhedspolitiske vægt og bestemmende for den førte politik, mens dagsordenen for forholdet til Øst under det meste af den kolde krig var meget tynd og tit af nærmest rituel karakter. Danmark stod i en markant asymmetrisk bipolar situation, hvor USA var den dominerende magt, og hvor proportionerne var, at alliancemedlemskabet spillede den altoverskyggende rolle for udformningen af dansk sikkerhedspolitik i almindelighed og for relationerne til Øst i særdeleshed. Så banal denne konstatering end kan forekomme, er der tale om et ofte overset forhold og

dermed ikke nogen triviell iagttagelse. Den hyppigt anvendte karakteristik af Danmark som NATO-medlem med lav profil er næppe helt retvisende. Den hæfter sig ved en række enkeltforhold, men kommer let til at underbelyse de grundlæggende proportioner i dansk sikkerhedspolitik. Alt i alt synes der at være grund til at tage karakteristikkene som 'lav profil', 'alliancemedlem på minimumsvilkår', 'allieret med forbehold', 'nordisk balance' og 'Norden som lavspændingsområde' op til ny overvejelse. Disse emblemer har haft tilstrækkelig stor indflydelse på de sædvanlige fortolkninger til, at deres samlede virkning er blevet at fremhæve det *specielle* på bekostning af det *generelle* i Danmarks sikkerhedspolitiske situation. Det generelle bestod i Danmarks solide magtpolitiske placering som medlem af den vestlige alliance. Dette var hovedmotivet under den kolde krig, mens det specielle udgjorde sidemotiver.

At det specielle let kommer til at fortegne billedet af det generelle skyldes, at både *erkendelsesmæssige* og *politiske* mekanismer trækker i den retning. Det specielle virker som en magnet på vores forsøg på at fortolke verden. Netop det specielle sætter os i stand til at skelne mellem ellers næsten identiske objekter. Derfor, og fordi specielle eller ekstreme situationer er velegnede til at teste teoriens holdbarhed, tiltrækker det specielle sig også i særlig grad *forskningens* interesse.¹² Dette er naturligvis ikke i sig selv negativt. Undertiden kan beskæftigelse med det specielle føre til ny indsigt (afdække „det egentlige“), men det er på den anden side ikke uden risiko for at dække for en bredere forståelse, og overdrevet fokus på ekstremer kan komme til at trække lange linjer i forståelsen af et lands historie. I *politisk* henseende fungerer det specielle som den fremhævede eller omtvistede undtagelse, mens det generelle hyppigt er lig med det uanfægtede grundlag. Derved er det ofte undtagelsen, der kommer til at udgøre genstanden for den politiske kamp. Dette afspejler sig også i *mediernes* dækning. Det specielle har således også politisk set en evne til at tiltrække sig opmærksomheden, mens det generelle let bliver overset eller fortegnet. Også for *praktikeren*, hvis hverdag består i problemløsning vedrørende det specielle, er dette et velkendt fænomen. Disse mekanismer gør sig selvsagt gældende i alle landes historieskrivning og politiske kultur.

Når 1980'erne fremstår i nyt lys i undersøgelsen, skyldes det en kombination af to forhold: at Warszawapagtlandenes krise var væsentlig mere alvorlig end antaget i samtiden, og at uenigheden om den overordnede vestlige politik stak dybere, end man dengang kunne se. Det medførte, at forholdet til alliancen og spørgsmål om alliansens politik fik endnu større betydning i 1980'erne end i de foregående perioder, men det betød også, at der var kommet et nyt niveau til i debatten, et 'vestspil' af mere overordnet karakter end alliancepolitikken. For 1980'ernes grand strategy-debat var det ganske karak-

¹² Hans Mouritzen, "Da Nora gik ud... Et essay om studiet af det ekstreme" i Lars Bille (red.), *Fra statskundskabens grænseflader*, København, 1990, s. 107-116.

teristisk, at den i stort omfang fandt vej til aviser og tidsskrifter. Nogle af de væsentligste bidrag til den vestlige debat i 1980'erne, også fra politikere, foreligger i en lille håndfuld internationalt toneangivende udenrigspolitiske tidsskrifter. På dette felt har Danmark gennem tiden kun markeret sig yderst sporadisk.

En genlæsning af de relevante årgange af kernetidsskrifterne viser, hvor dybtgående den vestlige uenighed var. Det er værd at hæfte sig ved den betydelige usikkerhed i datiden, både med hensyn til vurderingen af Sovjetunionens styrker og svagheder, og hvad angår valg og koordinering af en overordnet vestlig strategi. Vesten havde ikke nogen samlet politik i disse år, hvor billedet bestod af en temmelig ukoordineret blanding af militært og økonomisk pres kombineret med tilbud om dialog og samarbejde. Sovjetimperiet brød først og fremmest sammen af indre årsager, men den stærkt modsætningsfyldte og foranderlige vestlige politik spillede også en rolle, både for selve sammenbruddet og for, at det forløb på en måde, som ikke førte til fornyet repression eller storstilede blodsudgydelser i Østeuropa, endsige krise eller krig.

