

Fodnoterne: sikkerhedspolitik eller krisetegn?

AF
MOGENS RÜDIGER¹

Det er en traditionsbunden og ritualiseret handling, vi nu er i gang med. En af de bundne opgaver er fordelingen af opgaver mellem opponenterne. Ifølge traditionen er det min opgave som første opponent at give et kort rids af Rasmus Mariagers afhandling, *Den vesttyske forbindelse: Studier i det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk parti-politik og civilsamfund, ca. 1976-1988*.

Men først vil jeg give udtryk for, at på trods af at disputats-institutionen har forfærdelig mange år på bagen og ikke spiller samme rolle i dag som tidligere, så er det – synes jeg – en institution, der er værd at holde fast i. Fordi disputatsen forventes at være et særligt stykke arbejde, hvor alle faglige sejl er sat til, og fordi disputatsforsvaret er en enestående mulighed for at gennemføre en omfattende faglig diskussion.

Fornøjelsen bliver ikke mindre af, at det er Mariagers forskning i dansk sikkerhedspolitik i en af de vanskelige og omdiskuterede perioder, der er på programmet, et emne, hvor myterne er rigelige, og hvor de ideologiske fordomme ofte overskygger realia. Mariagers forskning bidrager til en klarere forståelse af den på mange måder bizarre parlamentariske situation, der prægede sikkerhedspolitikken i 1980'erne. Men det bør også understreges, at det sidste ord ikke er sagt i den sag.

Kort om afhandlingen

Afhandlingen handler om den særlige periode i dansk politik, hvor det ikke var regeringen, in casu de borgerlige regeringer under Poul Schlüter fra 1982 til 1988, der lagde den overordnede sikkerhedspolitik, men oppositionen bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne, der i sikkerhedspolitikken som på enkelte andre sagsområder kunne mønstre et flertal. Det drejede sig om miljø-, kultur-, energi- og retspolitik. Regeringen valgte at leve med at være i mindretal på disse områder, fordi man fandt det vigtigere at fortsætte som regering for at garantere, at den såkaldte økonomiske genopbygningspolitik foregik på borgerlige

¹ Det følgende er en redigeret version af mit indlæg som første officielle opponent ved Rasmus Mariagers disputatsforsvar på Københavns Universitet 29. september 2017.

præmisser. Dette på trods af, at normal parlamentarisk praksis tilsagde, at regeringen burde gå af, i hvert fald hvis sagen var så alvorlig som Danmarks placering i den vestlige forsvarsalliance – og, kan man tilføje, hvis der stod så meget på spil i de sikkerhedspolitiske konflikter, som begge parter siden har hævdet. Men økonomien var altså vigtigst.

Udgangspunktet for afhandlingen er spørgsmålet om, hvorfor den traditionelle sikkerhedspolitiske enighed, der lå til grund for indmeldelsen i NATO i 1949, blev brudt omkring 1980, eller mere præcist i perioden fra det såkaldte *Tøv en kende*-forslag i december 1979 om udsættelse af dobbeltbeslutningen frem til den sikkerhedspolitiske dagsorden i maj 1988.

Der bliver anlagt to vinkler på dette spørgsmål. For det første med et fokus på den socialdemokratiske sikkerhedspolitik, og for det andet undersøges problemet bredere med inddragelse af andre partier, ngo'er, dvs. især fredsbevægelserne, kort sagt civilsamfundet. En berøringsflade mellem Socialdemokratiet og ngo'erne – fredsbevægelserne – var, at de alle ønskede at bringe den fornyede oprustning til ophør, men også at Socialdemokratiet i en eller anden grad betragtede ngo'erne som bevægelser, der udtrykte en stemning i befolkningen. De borgerlige partier ønskede også oprustningen bragt til ophør, men de var altså uenige med Socialdemokratiet, De Radikale, venstrefløjen og fredsbevægelserne om, hvordan dette mål skulle opnås.

Grunden til, at afhandlingen hedder *Den vesttyske forbindelse*, er (ud over ordspillet på filmen *The French Connection* fra 1971), at Mariagers hovedsynspunkt er, at det danske socialdemokrati fra 1976 til 1988 fulgte den politik, der blev lagt i Socialistisk Internationale. Året 1976 er begrundet i valget af Willy Brandt som formand for Socialistisk Internationale, og 1988, fordi den alternative sikkerhedspolitik, fodnotepolitikken, blev afsluttet det år.

Der kan næppe være uenighed om, at det indebar en venstredrejning af Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske linje, hvorfor afgrænsningen til venstre er af interesse, når man undersøger uenighederne i det sikkerhedspolitiske alternativ, og hvad det stod for.

Tilsvarende spørgsmål kan man rejse – og Mariager giver også et i det mindste foreløbigt svar – i forhold til de borgerlige partier, Venstre og Konservative, og til den traditionelle enighed om sikkerhedspolitikken, som de to partier klart mente byggede på alliancesolidaritets imperativ. Dvs. at solidariteten satte nogle grænser for, hvor selvstændigt Danmark kunne tillade sig at handle i forhold til de emner, der blev taget op i løbet af de seks år. Socialdemokratiet accepterede

dette imperativ, men trak grænsen for det et andet sted end Venstre og Konservative, der i denne periode tog afstand fra kritik af USA.²

Hovedparten af de tekster, der indgår i afhandlingen, har været publiceret tidligere, mens den fyldige indledning er nyskrevet. Den rummer dels en præsentation af hovedforklaringer på det sikkerhedspolitiske opbrud, dels en redegørelse for afhandlingens tilgange og resultater.

Mariager præsenterer de vigtigste resultater på s. 51 ff. I den første del af afhandlingen er det vigtigste resultat, at Socialistisk Internationales nedrustningspolitiske ideer „opnåede normativ karakter i det danske Socialdemokrati“, men også at denne forklaring ikke er en tilstrækkelig forklaring på fodnotepolitikken, idet den nationale politiske arena tilførte noget andet og mere end Socialistisk Internationales normer.

Dette uddybes i anden del af afhandlingen. Ud over at være på linje med Socialistisk Internationale dansede partiet „en linedans, hvor det balancerede mellem afstandtagen fra Venstre og Konservatives politik på den ene side uden på den anden side at bringe sig i overensstemmelse med venstrefløjspartierne“ – ngo'erne er formentlig underforstået her. Denne konklusion bygger blandt andet på Mariagers analyse af Venstre og Konservatives sikkerhedspolitiske linje – dem er der ikke mange af – men interessant nok opfatter Mariager ikke denne analyse som så central, at konklusionen herfra ophøjes til at indgå i hovedkonklusionerne på s. 61 og 62.

De indleverede tekster udspringer af et godt historisk håndværk, hvor der er tænkt grundigt over tingene, hvor det metodiske apparat er konsekvent, og hvor arbejdet med kilderne både er grundigt og systematisk. Selv om der er tale om et stærkt omdiskuteret emne, fastholder Mariager den sobre analyse som grundlag for sine konklusioner, der ikke alene bygger på et stort kildemateriale, men også på et solidt kendskab til og arbejde med forskningslitteraturen. Arbejdet er transparent, og ingen kan sætte en finger på antallet af fodnoter.

Mariager er dog mere generøs med detaljerede analyser og gennemgange af det sikkerhedspolitiske brud end med teoretiske overvejelser og en skarp stillingtagen til debattens hovedpunkter. Man skal dog ikke tage fejl: Han har en klar holdning til begivenhedernes gang, der resulterer i at nye vinkler på emnet afdækkes, og et nuanceret billede af konflikten fremstår. At de mange grundige analyser kun i begrænset omfang er forbundet med teoretiske overvejelser, giver afhandlingen et (unødigt) traditionelt præg. Læseren får meget at vide,

² Dette i modsætning til den udbredte kritik af USA's rolle i Vietnamkrigen, der bl.a. blev rejst af den socialdemokratiske statsminister Anker Jørgensen.

men bliver bestemt også klogere. Vi har, kort sagt, at gøre med et værk, der fremover vil være uomgængeligt i forståelsen af Danmarks rolle under Den Kolde Krig, et værk, der – og det er værd at fremhæve – vækker til debat og er inspirerende for den kommende beskæftigelse med dansk sikkerhedspolitik under Den Kolde Krig.

Disse positive karakteristikker er udgangspunktet for de efterfølgende kritiske kommentarer og spørgsmål. Det er ikke ensbetydende med, at det kun er petitesser, der er til diskussion. Snarere at det er et værk, der er værd at forholde sig til, og som er værd at diskutere.

Historiesyn og afhandlingens tilgang

Mariager præsenterer som antydnet ikke et udfoldet teoretisk afsæt, men anfører nogle „tilgange“, som har fungeret som inspiration. Det er der for så vidt ikke noget i vejen med. Men hvis „tilgange“ eller metodiske overvejelser skal fungere som ramme for en afhandling, må der være en klar sammenhæng mellem „tilgangene“ og dermed de anvendte begreber.

Mariager præsenterer tre inspirationskilder: en transnational dagsorden, den såkaldt nye politikhistorie, ligesom den komparative tilgang nævnes som vigtig, fordi den hjælper med at identificere og skærpe centrale forskningsspørgsmål. For mig at se ligner den nye politikhistorie i udpræget grad den gamle politikhistorie, men vigtigere for disse indledende begrebsmæssige afgrænsninger er, hvorfor der både anlægges en transnational og en komparativ tilgang, uden at der gøres rede for forskellen imellem de to begreber og for, hvordan de supplerer hinanden.

Mariager peger på, at komparationer hjælper historikeren til at hæve sig over den enkelte case – ganske som det transnationale – men de generelle udsagn, Mariager udleder af sine undersøgelser ved hjælp af komparationer og det transnationale blik, er ikke iøjnefaldende. Ikke mindst fordi Mariager i forhold hertil samlet kritiserer anden forskning i emnet som værende „ikke videre ambitiøs“ (s. 729) (med adaptationsteorien og teorien om alliancedilemmaet som undtagelser), ville en pointering af den generaliserede viden have været på sin plads.

På side 46 i indledningen fastslår Mariager: „Historiografisk anser jeg mig for at være postrevisionist“, hvilket er en henvisning til den ofte brugte kategorisering af koldkrigsforskere som værende enten traditionalister, revisionister eller postrevisionister. Ud over disse tre skoler, supplerer Mariager med yderligere to skoler, nemlig moderat traditionalisme og moderat revisionisme. Så der er tale om fem retninger at indplacere sig selv i forhold til.

Taget for pålydende lægger betegnelsen postrevisionisme vel op til,

at man er revisionist uden at ville være ved det. På side 722 karakteriseres postrevisionismen som, at den er mere nuanceret end traditionalismen, fordi den har adgang til et større og mere righoldigt kilde-materiale, og at den inddrager opinionen og nogle flere aktører. Det lyder dog lidt spinkelt at definere en historiografisk retning ud fra et større antal kilder og aktører. Selv om det er vigtigt, ville det have underbygget det generaliserbare udkomme af afhandlingen, hvis betegnelsen postrevisionisme var blevet diskuteret grundigere i forhold til den danske kontekst. Det ville have været lærerigt, hvis Mariager havde redegjort for, hvorfor han valgte det postrevisionistiske afsæt, hvordan det indvirkede på de analytiske processer, samt hvordan og hvorfor dette udgangspunkt konkret gav andre forklaringer end en traditionalistisk tilgang.

I en lidt anden boldgade, men stadig som et element ved den overordnede forståelse af Mariagers skriveposition, er betydningen af, at afhandlingen består af både egentlige forskningstekster, en omfattende leksikonartikel og udredninger. Især udredningerne kan give anledning til overvejelser, fordi vi her har en ekstern myndighed som opdragsgiver, en myndighed, der i et kommissorium lagde rammerne for og definerede problemstillingen, som analyserne skulle give et bud på. Jeg kan ikke pege på negative konsekvenser, men desuagtet ville det have styrket de metodiske overvejelser og transparensen, hvis Mariager havde taget det op.

Det alternative flertal

Som nævnt er fodnotepolitikken et element i, hvad der går under betegnelsen det alternative flertal, hvilket var en situation, hvor regeringen accepterede, at oppositionen lagde den politiske linje på nogle bestemte områder, uden at det fik parlamentariske konsekvenser.

Det var en besynderlig konstruktion, der reelt blev muliggjort af, at De Radikale nok var regeringens støtteparti i dens overordnede program og ikke mindst den økonomiske politik, men at partiet undlod at støtte regeringen i de nævnte sagsområder og i stedet gik sammen med oppositionen.

Det sikkerhedspolitiske område var det mest spektakulære, det var her, konfrontationerne var alvorligst, hvilket både hang sammen med sagsområdets betydning – ordlyden i en fodnote i et NATO-dokument er naturligvis af større betydning, end at miljøet er nødlidende – og med, at udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen var slagfærdig, polemisk og bestemt ikke skyede konfrontationer – samt en række andre forhold. Det medførte en vis interesse i befolkningen for udenrigspolitik, ikke bare NATO, dobbeltbeslutningen og missilerne, men også det politiske slagsmål om Europa-politikken. Det sidste er jo også interes-

sant at se på. EF, som det hed dengang, diskuterede på livet løs for at finde en vej frem ud af krisen, og i sammenhæng hermed foretog man nogle strategiske overvejelser over Europas og EF's fremtid. For eftertiden står Det Indre Marked uden tvivl som den væsentligste og mest nybrydende følge af 1980'ernes strategiske diskussion, men også den europæiske sikkerhedsarkitektur var i spil, især efter Murens fald, hvor denne del af debatten kulminerede med uenigheden om genoplivningen af Vestunionen i 1991. Det var en diskussion, der kunne have fået stor strategisk betydning.

Det fik den så ikke. Diskussionen handlede om forholdet mellem NATO og EF som sikkerhedspolitisk aktører. Vestunionen var en mulighed, der blev fravalgt. Hvis man er inspireret af ny politikhistorie, ville det efter min mening være interessant at inddrage denne debat i EF som relevant for en udbygget forståelse af det sikkerhedspolitiske brud i 1980'erne. Tilsvarende kunne man have forventet nogle overvejelser over karakteren af det alternative flertal som fænomen, og om det havde nogle konsekvenser for den måde, man diskuterede sikkerhedspolitikken på.

I forlængelse heraf: Fodnotepolitikken har en skærpelse af Den Kolde Krig som baggrund, men den udspillede sig også på et bagtæppe af økonomisk krise og i Danmark endog med en politisk krise som baggrund. Ikke alene var antallet af partier i Folketinget højere end tidligere, men op til ca. 40 procent af Folketingsmedlemmerne tilhørte desuden partier, der ikke var villige og for nogles vedkommende heller ikke i stand til at tage politisk ansvar for morgendagen.

Det gælder naturligvis ikke de to centrale partier i det alternative flertal, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Nu har Mariager ikke fokus på De Radikale, så lad os nøjes med at se på socialdemokraterne. Lige før den økonomiske krise brød ud i Danmark, valgte J.O. Krag at forlade posten som statsminister og overlade det dybt splittede parti til en uprøvet og ikke nævneværdigt strategisk tænkende Anker Jørgensen. Det var en medvirkende årsag til, at partiet gennem 1970'erne og 1980'erne var præget af en svag ledelse og nogle hidtil usete konfrontationer mellem forskellige grupper med forskellige strategier. Sikkerheds- og fodnotepolitikken var et af de varme emner i partiet med de såkaldte kustoder, f.eks. Robert Pedersen og Orla Møller, som fortalere for den traditionelle alliance med Venstre og Konservative, og på den anden fløj Lasse Budtz, Kjeld Olesen og andre, som prøvede at tænke nyt i forhold til våbenkapløbet og den fastlåste bipolaritet, og som tænkte Danmarks geopolitiske placering på en ny måde både i forhold til sikkerhedspolitikken og i forhold til Europapolitikken.

Mariager understreger, at inspirationen fra den ny politiske historie

peger på betydningen af civilsamfundet. På den baggrund kunne det være relevant at reflektere over sammenhængen mellem sikkerhedspolitikken og de tanker, Socialdemokratiet gjorde sig om velfærdspolitikken. Den historiske forskning i sikkerhedspolitik har med visse undtagelser kun vist ringe interesse for, at sikkerhed og velfærd hang sammen og ikke var to parallelverdener. Det rejser et par spørgsmål. For det første: Hang det sikkerhedspolitiske brud ikke i virkelighedens verden sammen med et bredere politisk-ideologisk brud? Velfærdspolitikken var til diskussion i 1970'erne, og i begyndelsen af 1980'erne udkrystalliseredes to svar på krisen, nemlig den borgerlige regerings genopretningspolitik over for den traditionelle socialdemokratiske velfærdspolitik. En faktor kunne f.eks. være SV-regeringens sammenbrud i 1979, der efterlod de to partier med en dyb mistillid til hinanden. Det er kort sagt nærliggende at stille spørgsmålet, om ikke de to brudflader virkede ind på hinanden. Det giver afhandlingen desværre ikke noget bud på.

For det andet peger spørgsmålet tillige på, om et lidt bredere blik på den nationale scene – Folketinget – ikke kan tilføre delforklaringer til forståelsen af bruddet vedrørende sikkerhedspolitikken. Det kunne endda lægge op til, at afhandlingens meget specifikke fokus på sikkerhedspolitikken giver mindre mening, mens andre faktorer spillede en større rolle. Altså at den sikkerhedspolitiske kontrovers afspejler en bred politisk eller strategisk uenighed om, hvordan krisen skulle løses, og hvordan fremtidens Danmark skulle se ud.

Det sikkerhedspolitiske kursskifte

Mariager afviser ret kontant (s. 115 i „Ostpolitikens anden fase“) påstanden om, at fodnotepolitikken skulle være improviseret og uden en klar linje, hvilket blandt andet er en kritik af Poul Villaumes fremstilling i *Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie*. Han konstaterer tørt, at „de [socialdemokraterne] mente det, de sagde“ – men det er i lige så høj grad et spørgsmål, om de også sagde det, de mente. Dette er ikke bare et ordspil, men handler om, hvilke spørgsmål man søger svar på, og hvilke faktorer der udstyres med forklaringskraft.

Efter min mening nedtoner afhandlingen den omtalte brede politisk-ideologiske konflikt. Et eksempel herpå er, om en af de faktorer, der foranledigede bruddet, var „politisk drilleri“, dvs. at Socialdemokratiet „spillede med på“ en del af venstrefløjens og fredsbevægelsernes dagsorden for at genere den borgerlige regering mest muligt. Jeg har lidt svært ved at forstå, hvorfor det forhold, at de borgerlige partier minus De Radikale næsten fra dag et sagde, at de oplevede Socialdemokratiets nye position som drilleri, ikke har fået historikere til at undersøge det nærmere. Det kunne også være, at de mente det, de sagde,

og sagde det, de mente. Når vi ser på de andre sagsområder i det alternative flertal, så er der ingen, der taler om „drilleri“ – hvorfor skete det lige ved sikkerhedspolitikken?

Mariager har – som en af de få – diskuteret drilleriet i artiklen „Ostpolitikens anden fase“ i *Historisk Tidsskrift* og bruger en model lavet af Jørgen Henrik Petersen om forholdet mellem ideer, værdier, institutioner og normer. Jeg er ikke sikker på, at den er til hjælp, fordi den på ét punkt er meget elastisk, nemlig i udgangspunktet: Hvis ideer skal have betydning, så kræves det, at de begrundes på en meningsfuld måde (det er uproblematisk), og at konteksten er idéerne gunstig – det er her, elastikken gemmer sig. Hvilken kontekst er der tale om, og hvad vil det sige, at den er idéerne gunstig?

Mariager undersøger nærmere den kontekst, der består af Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux som inspirationskilder for Socialdemokratiets politikformulering. Der er ingen tvivl om, at de tre organisationer havde en stor indflydelse på Socialdemokratiets politik, det dokumenterer Mariager overbevisende. Men det er en snæver kontekst, når man skal godtgøre, at den – konteksten – var idéerne gunstig. Den kunne jo også være en anden, nemlig den politiske situation i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, hvor Socialdemokratiet var kørt fast i forhold til den økonomiske politik og velfærdspolitikken, og hvor partiet ikke havde udsigt til at bruge magten til noget, socialdemokraterne selv fandt fornuftigt, fordi det reelt ikke havde noget alternativ at komme med. Den økonomiske politik 1980-82 er et tydeligt eksempel på, at der ikke var mere i posen. Som Mariager også er inde på, kunne interne konflikter over magten i partiet også have haft indflydelse på justering af den sikkerhedspolitiske kurs, hvilket nok kunne trænge til en nærmere undersøgelse, ikke mindst fordi den kunne bidrage til forståelsen af, hvorfor Socialdemokratiet påbegynder et sikkerhedspolitisk samarbejde med to partier – SF og VS – der var modstandere af NATO.

I den forbindelse vil jeg understrege, at det er positivt, at Mariager har taget fat på en analyse af Venstre og Konservatives position i forhold til skærpelsen af Den Kolde Krig og dobbeltbeslutningen. Deres justering af den sikkerhedspolitiske kurs er alt for underbelyst i debatten, og hvis man skal pege på en langsigtet konsekvens af 1980'erne, så er det måske, at Venstre og Konservative lagde sig ukritisk tæt på USA.

Aktører og brudflader

Når man ser på de mange mere eller mindre betydningsfulde aktører, må man konstatere, at der er en del brudflader både på venstre- og højresiden i Folketinget, om end i mindre grad blandt de borgerlige.

Mariager anfører på side 166 i afsnittet om debatten 1979-1991,

at debattører af borgerlig observans mente, at Socialdemokratiet var spændt for „venstrefløjspartiernes vogn“. Det ville være mere korrekt at sige, at Socialdemokratiet fik bragt en hel del realisme ind i SF's og VS' forslag, så de som minimum ikke lagde op til en afstandtagen fra medlemskabet af NATO. Og det peger på, at en af de væsentligste brudflader i konflikten er at finde mellem Socialdemokratiet på den ene side og SF, VS og fredsbevægelserne på den anden side, idet Socialdemokratiet til forskel fra de andre holdt fast i NATO-medlemskabet og alliancesolidariteten. Det ændres ikke af, at det f.eks. var svært for Robert Pedersen, Orla Møller og andre at se, om nogle af initiativerne var i fuld overensstemmelse med NATO-medlemskabet, f.eks. forslaget om Norden som a-våbenfri zone. Men pointen er, at det var Socialdemokratiets understregning af NATO-medlemskabet, der gav det alternative sikkerhedspolitiske flertal en realistisk kurs og dermed en politisk brod, dvs. at det var Socialdemokratiets justering af venstrefløjens forslag, der generede de borgerlige, og ikke SF's og VS' idéer og forslag, der ingen gang havde på jord. Hvis man skal forstå og begrunde, hvem der er *prime mover* i fodnotepolitikken, så må man også medtænke brudfladerne og konflikterne på venstresiden, og Mariagers diskussion heraf er et godt skridt på vejen.

Selv om det sidste ord næppe er sagt i forhold til en historisk analyse af fodnotepolitikken, vil det fremover trænge sig på at få belyst spørgsmålet om de langsigtede konsekvenser af det sikkerhedspolitiske brud. Fodnotepolitikken stoppede i 1988, da De Radikale gik i regering med Venstre og Konservative, kort tid før Muren blev væltet, og Den Kolde Krig holdt op. Der er næppe tvivl om, at fodnotepolitikken fik nationalpolitiske konsekvenser i forholdet mellem de tre NATO-partier. Men blev Danmarks vilkår i NATO også ændret af fodnotepolitikken, blev Danmark set på som et usolidarisk land, man ikke kunne regne med – eller fik den på anden måde konsekvenser for Danmarks sikkerhedspolitiske ageren efter Den Kolde Krigs ophør? Jeg tvivler.

Afslutning

Der var noget særligt over 1970'erne og 1980'erne. Langt fra alt var positivt eller pegede fremad, uproduktive konfrontationer og konflikter var rigelige, de parlamentariske spilleregler blev udfordret. Men når det er sagt, så var den sikkerhedspolitiske debat i 1980'erne – indtil den udviklede sig til personkonflikter – ret unik i danmarkshistorien. Det er et af de få tidspunkter, hvor udenrigspolitikken blev genstand for en bred interesse på et niveau, der hævede sig over – med et af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens yndlingsudtryk – „hakkelsen i døgnets rejsestald“. Godt, at Mariager har gjort os klogere på denne del af historien.