

svært vanskelig å foreslå mer enn ettogetthalvt år etter frigjøringen.⁵⁵ Sluttresultatet ble altså at en sosialdemokratisk flertallsregjering i Norge gikk mot en inndragning av næringslivets merprofitt ved arbeid for tyskerne, mens det ikke-sosialistiske parlamentariske flertallet i Danmark støttet en slik inndragning.

Avsluttende merknader

I Norge er en av andreopponentens oppgaver å påpeke formelle feil, svakheter og trykkfeil. Flere av tabelltekstene burde, som vi har sett, vært mer gjennomarbeidet og mer presise, men ellers er det lite å bemerke.⁵⁶ Mine kritiske merknader endrer ikke hovedinntrykket av en grundig og god avhandling. Avhandlingen har flyttet forskningsstatus ikke bare om danske forhold og norsk okkupasjonshistorie, men også om organiseringen av tysk bygg- og anleggsvirksomhet, særlig av klart militær karakter, i flere europeiske land under 2. verdenskrig. Den fortjener et bredere publikum enn de som kan lese dansk.

Harald Espeli

THORSTEN BORRING OLESEN & POUL VILLAUME: I blokopdelingens tegn 1945-1972. Dansk Udenrigspolitik historie bind 5. Red.: Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen. København, Danmarks Nationalleksikon 2005. 808 sider. Illustreret. Indbundet. 448 kr.

Danmarks placering og danskernes holdning til den globale konflikt under den kolde krig har været ganske flittigt debatteret de senere år. Debatten er væsentlig, ikke så meget på grund af et vist behov for at gøre op med fortiden, men nok så meget for at få opbygget en historisk forståelse af tiden og politikken, samt at få udbygget forståelsen af

⁵⁵ Ibid. sitat s.37-38.

⁵⁶ Når det gjelder note 33 i kap. 4 vil man på s. 525 lete forgjeves etter en kildehenvisning. Jeg vil dessuten som en uautorisert, men informert sjøkrigshistoriker påpeke en høyst diskutabel begrepsbruk i note 25 i kap. 8 s. 546. Forfatteren omtaler her det dristige og vellykkede britiske commandoangrepet på tørrdokken i Saint Nazaire 26. mars 1942. Der ble den britiske destroyeren eller jageren HMS Campbeltown brukt som ram-bukk. F.eks. H. T. Lenton and J. J. Colledge, *Warships of World War II: British and Dominion Navies*. London 1964. s. 90 og C.E. Lewis, *The Greatest Raid of All*. London 2000. Pan Books. s. 72. SA benevner imidlertid destroyeren som »en foreldet fregatt«. Jeg er enig i at fartøyet var teknologisk foreldet, men ikke i at det var en fregatt. Da må dansk begrepsbruk for å kategorisere krigsskip skille seg avgjørende fra den som ellers er vanlig. Jeg betviler at så er tilfelle.

en småstats betingelser og handlemuligheder på den internationale arena.

Har debatten ikke altid været tynget af viden og nuancer, er der med udgivelsen af bind 5 af Dansk Udenrigspolitik Historie ingen undskyldning tilbage for ikke at være klædt på til indsigtfulde og nuancerede diskussioner om snart sagt alle aspekter og hjørner af dansk udenrigspolitik fra 1945 til 1972. Dermed også være sagt, at selv om værket fremstår særdeles overbevisende i tolkningen af historien, er det ikke ensbetydende med, at andre vinkler ikke kan kaste andet lys på udviklingen, eller at andre fortolkninger ikke kunne være interessante.

Titlen – I blokopdelingens tegn – er velvalgt, fordi den signalerer, at Danmark måtte agere i en delt verden, både på grund af den kolde krigs todeling af verden og fordi det vesteuropæiske marked var delt i to blokke. Det første handlede om placeringen i den vestlige verden, det andet om placeringen i forhold til det kontinentale Vesteuropa. Ingen af opdelingerne bekom dansk udenrigspolitik vel, om end beslutningstagernes blik var mere flakkende i den europæiske sammenhæng, fordi der ingen fjende var, kun vekslende grader af fordele og ulemper, der skulle vejes mod hinanden.

De to problematikker vejede ikke lige tungt i hele perioden. Groft sagt var sikkerhedspolitikken og opbygningen af den vestlige alliance væsentligst i 1950'erne, hvor den kolde krig var på sit højeste, mens Europapolitikken vejede tungest i 1960'erne, hvor Danmark blev medlem af EFTA og tre gange ansøgte om at blive medlem af EF. Dette skift afspejles i disponeringen af stoffet. I de kronologiske afsnit behandles sikkerhedspolitikken som det første i hovedkapitlet om tiden frem til 1961, mens Europapolitikken eller udenrigsøkonomien gennemgås først for årene 1961 til 1972. Denne lydighed over for virkelighedens prioriteringer er en behagelighed i en tid, hvor konstruktivismen dyrkes i stort og småt!

Olesen og Villaume går grundigt til værks. Som altid. Med akribi og omhu vendes hver en sten, og det er vel sjældent, at en samlet fremstilling af et politikområde i så høj grad bygger på forfatternes eget arkivarbejde, ikke blot i Udenrigsministeriets arkiv, men tillige i en lang række private arkiver samt udenrigsministerielle arkiver i de for Danmark væsentlige lande – hvoraf en pæn del ikke tidligere har været udforsket. Selv et noget uudforsket område som Danmarks rolle i CoCom, en uformel organisation, der koordinerede de vestlige landes handelsrestriktioner over for Sovjet-blokken, bliver skildret med et klart blik for positionerne og problemerne.

Trods grundigheden behøver læseren ikke frygte at miste overblikket

og tabe den røde tråd af syne. Både den indledende og afsluttende præsentation samt de løbende veldrejede opsummeringer fungerer som kompas, så læseren kan håndtere de mange informationer, forklaringer og nuancer.

Dansk udenrigspolitik var i perioden underlagt en række vilkår, som nok var uomgængelige, men som langt fra virkede determinerende for den førte politik. Udgangspunktet var for det første, at Danmark var en småstat uden mange andre magtmidler end det gode argument, og for det andet, at de nævnte blokopdelinger var kendsgerninger, man skulle forholde sig til. Der var et vist handlerum, og den offentlige debat om den kolde krig har i høj grad drejet sig om, hvordan dette råderum blev udnyttet. Hvis man skal tro de sidste tyve års offentlige (politiske) debat om den kolde krig, har dansk udenrigspolitik klart været domineret af det Munch'ske syndrom – dvs. at der blev holdt en meget lav profil i forhold til de væsentlige globale modsætninger, først og fremmest betinget af en nærliggende stormagt, der i en tilspidset situation ikke ville tøve med at besætte lille Danmark, blandt andet på grund af den geopolitiske placering som en prop i udsejlingen fra Østersøen. Olesen og Villaume påviser, at denne opfattelse langt fra er dækkende, ja, sat på spidsen »kan udformningen af vigtige dele af udenrigspolitikken i denne periode endda siges at være sket om ikke på tværs af, så i det mindste på trods af blokopdelingen, dvs. i en vedvarende bestræbelse på at mildne dens iboende tendens til sort-hvid tænkning og påvirke og på længere sigt opbløde de stive opdelinger i alliance- og markedsblokke« (s. 15). En del gange bruges betegnelserne aktiv tilpasning og diplomatisk aktivisme, hvilket ikke skal forveksles med den såkaldt aktivistiske internationalisme, der blev lagt for dagen fra 1990'erne, men som skal forstås på den måde, at beslutningstagerne og deres embedsmænd ikke afholdt sig fra at bide skeer med de store.

Pointen er værd at understrege: Udenrigspolitikken var mere aktivistisk efter end før 2. Verdenskrig, den Munch'ske politik blev droslet ned til fordel for den opfattelse, at Danmark blev nødt til at handle, hvis landets interesser skulle plejes.

Det første spørgsmål, der melder sig, er hvornår opgøret med traditionen begyndte at tage form. Olesen og Villaume lader skiftet finde sted umiddelbart efter 2. Verdenskrigs ophør og ikke med tilslutningen til Atlantpagten i 1949. Tiden 1945 til 1949 bliver således en periode, hvor gammelt og nyt brydes, mens 1949 bliver et »flydende skel«, hvor der sker en udkrystallisering af den nye politik i en form, hvor traditionelle elementer stadig spiller en vis, underordnet rolle. Kort sagt, en videreførelse af de tanker, Villaume foldede ud i sin disputats *Allieret*

med forbehold. Danmark indtog sin plads i den vestlige alliance, men holdt fast i træk fra tidligere tiders neutralitetspolitik, først og fremmet vægtningen af afspænding og brobygning. Årene 1945-1949 er således interessante som det tidsrum, hvor rammerne for efterkrigstidens udenrigspolitik blev lagt, og hvor forudsætningerne blev skabt for de aktivistiske træk, hvis formål var at give plads til de danske forbehold og at påvirke de internationale betingelser.

Vi skal imidlertid et stykke ind i 1950'erne før den gængse opdeling af udenrigspolitikken i fire søjler var på plads, nemlig FN, NATO, markedspolitikken eller udenrigsøkonomien samt Norden. Firdelingen blev populær med Per Hækkerups lille bog *Danmarks Udenrigspolitik* fra 1965, og den har rod i virkeligheden, i det mindste hvis metaforen ikke fører til den opfattelse, at de fire søjler er lige store og vigtige, ligesom resultaterne på de fire områder var meget forskellige. Smertensbarnet i hele perioden var Norden, idet flere af de store brød der blev slået op, klaskede uhjælpeligt sammen og blev håbløse fiaskoer. Det gør dem ikke mindre interessante, måske tværtimod, idet de peger på, hvor lighederne og berøringsfladerne mellem de nordiske lande er mulige at udbygge, ligesom de kan stå som et memento over den internordiske forskellighed, der i denne periode var vanskelig at overvinde på det sikkerheds- og markedspolitiske område.

De vigtigste søjler er sikkerhedspolitikken og markedsøkonomien, og behandlingen heraf optager hovedparten af bogen med de nødvendige afstikkere til FN, Norden og det forfatterne kalder idé- eller renommépolitikken. Endelig lægger de i bogens indledning op til, at udenrigspolitik yderligere kan defineres som en »transmissionsrem for, hvordan danske regeringer søger at regulere den omgivende verdens indflydelse på Danmark« (s. 16). Det kan udlægges som en påpegning af, at forholdet mellem udenrigspolitik og indenrigske forhold hører med i billedet, ligesom – vil jeg tilføje – der er brug for andre tværgående vinkler på udenrigspolitikken end dem, søjle-metaforen lægger op til.

En gennemgående figur i Olesens og Villaumes analyse er, at Danmark stod over for et alliance- og et integrationsdilemma. Så vidt jeg kan se, er det helt centralt for forståelsen af den fremlagte analyse, at Danmark konstant blev spændt ud mellem forskellige nationale interesser, der er karakteriseret ved at være modsatrettede og uforenelige, hvorfor det var nødvendigt enten at foretage et valg eller en prioritering, der kunne lægge fundamentet til en kurs et sted mellem de forskellige interesser. Med andre ord, en kurs der resulterede i de idelige forbehold i sikkerhedspolitikken og den fodslæbende tilbageholdenhed med at involvere sig i den europæiske integrationsproces. Dilem-

maet bliver således defineret som, at beslutningstagerne stod over for en vanskelig og penibel valgsituation, som blev løst med en slags kompromis.

Brugen af ordet dilemma udspringer naturligvis af forfatterens ønske om at give en realistisk beskrivelse af en småstats problemer med at finde sine egne ben i en konfliktfyldt verden. Grundlaget for denne forklaringsmodel med interessekonflikter i centrum er, at de politiske beslutningstagere selv lagde vægt på de aktuelle dilemmaer. Men gjorde de altid det? Kan man helt afvise, at nogle af de centralt placerede politikere som førsteprioritet havde at holde sig selv og deres parti ved magten, og at alliancesolidariteten inden for NATO og den europæisk integration i den praktiske politik kom i anden række? Dvs., der var i mindre grad tale om dilemmaer, men snarere om en intern magtpolitisk udnyttelse af situationen. Dermed ikke være sagt, at dilemmafiguren ikke er dækkende i de fleste situationer, men at baggrunden for beslutningerne ikke altid er at finde på den udenrigspolitiske arena. Et eksempel kunne være, at Socialdemokratiets hensyn til den forandringsresistente del af fagbevægelsen spillede en rolle i forhold til det europæiske samarbejde.

Efter overgangsperioden 1945 til 1949, hvor den sikkerheds- og alliancopolitiske arkitektur blev skitseret, var tilpasningen til NATO og den vestlige alliance øverst på dagsordenen i 1950'erne. Processen var mere end almindeligt kompliceret, blandt andet fordi NATO var under opbygning, og fordi Korea-krigen og Indokina lagde beslag på ressourcer. Set med danske briller var det et stort problem, at NATO i en årrække ikke inkluderede Danmark i forsvarsplanerne i krigstilfælde. Som tilfældet var før krigen, kunne Danmark ikke forsvare sig selv. Ikke en gang Udenrigspolitisk Nævn blev indviet i NATO's forsvarsplaner. I lyset af den manglende NATO-beskyttelse og i forlængelse af neutralitetspolitikken blev brobygnings- og afspændingspolitikken et vigtigt instrument i forsøget på at holde Danmark ude af alvorlige konflikter, ligesom der blev lagt stor vægt på at argumentere for det fordelagtige i en social og økonomisk stabil situation. En veludbygget velfærdsstat blev fremstillet som en garanti for, at borgerne sluttede op bag det demokratiske system, den frie verden og dermed beslutningen om at bekæmpe den kommunistiske trussel. En stærk stat skulle kompensere for, at Danmark udadtil er en svag stat. De tre aspekter kunne imidlertid ikke undgå at støde sammen, fx i forbindelse med den tilbagevendende debat om omfanget af det danske bidrag til NATO-alliancen – hvilket unægtelig må have været et dilemma, hvis operative resultat var, at regeringen gerne ville bidrage – men ikke med mere end højst nød-

vendigt. På den anden side stod nemlig et herligt argument, særdeles velegnet til at lade bidraget til alliancen være så lille som muligt: Vi bekæmper kommunismen bedst ved, at de andre lader os pleje vores egen velfærd.

Bagsiden af medaljen var, at argumentet gik fint i spænd med DKP's og senere venstrefløjens brug af nationalistiske argumenter imod såvel Danmarks sikkerhedspolitiske position som mod orienteringen mod det europæiske fællesskab. Fremvæksten af en slagkraftig venstrenationalisme nåede ikke at blive et alvorligt problem for de udenrigspolitiske beslutningstagere i denne periode, men blev det unægtelig på et senere tidspunkt, da den sammen med højrenationale tendenser lykkedes at bremse for landets integration i det europæiske samarbejde.

På det udenrigsøkonomiske felt var det formodentlig sværere at udpege entydige danske interesser, navnlig fordi landbrug og industri ikke havde sammenfaldende interesser. Kort sagt førte det til, at Danmark til slut kastede sit lod til fordel for den brede markedsløsning, der – i hvert fald set i bakspejlet – ingen gang havde på jorden, og som endte i den uheldige konstruktion med Danmark som medlem af den europæiske periferi, EFTA. I gennemgangen af denne organisation er Olesen meget nøjeregnende med at liste de positive resultater, hvilket uden tvivl er fornuftigt, idet der unægtelig har været en tendens til at overse disse. De gunstige effekter af denne markedsdannelse var dog så begrænsede, at man senere ikke tøvede med at følge de engelske ansøgninger om EF-medlemskab, selv om dette indebar afgivelse af suverænitæt. Uanset de friheder det gav fx på landbrugsområdet, måtte det tillige formodes at mindske den almindelige økonomisk-politiske handlefrihed.

Danmark gik kun halvhjertet ind i de af OEEC initierede liberaliseringsbestræbelser i 1950'erne, hvilket sammenfattes med karakteristiken »den mærkelige dreng i klassen« (s. 440). Det skyldtes navnlig, men ikke kun, Socialdemokratiets vanskeligheder med at få idealerne og strategierne til at mødes med virkeligheden. Olesen konkluderer på denne kamp op ad bakke, at den socialdemokratiske moderniseringsstrategi, der havde fået nogle gevaldige skrammer under Hedtoft 1947-1950, led sit endelige nederlag med OEEC-liberaliseringen. Konklusionen holder efter min mening ikke stik, ikke en gang hvis Fremtidens Danmark (1945) bruges som målestok. Hvad der derimod led nederlag var den omfordelingspolitiske tanke, som havde været fremherskende i mellemkrigstiden. Den produktivitetsorienterede linje, der gjorde markedsökonomien til fundament for den socialdemokratiske strategi – en proces som navnlig blev tegnet af Viggo Kampmann og J.O. Krag – nød

godt af den internationale liberalisering og kom til at sætte den politiske dagsorden frem til 1973. Tilsvarende var 1960'ernes lånefinansierede underskud ikke bare et økonomisk balanceproblem, men i høj grad en konsekvens af den benhårde konflikt mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier om finansieringen af velfærdsstaten, en konflikt, som er beskrevet i Bo Lidegaards Krag-biografi, bind 2. At Socialdemokratiet vandt 'slaget' om udformningen af velfærdsstaten, men tabte slaget om finansieringen, fik betydning for det udenrigsøkonomiske handlerum, idet medlemskabet af EF dermed ikke blot var fornuftigt, men tillige nødvendigt.

Den behandlede periode slutter med folkeafstemningen om EF i 1972. Selv om formålet med afstemningen var til indvortes brug, markerer den, at udenrigspolitikken var ved at blive demokratiseret. Hvorvidt beslutningstagerne var med på idéen, er vanskeligt at sige, men hemmeligholdelsen af H.C. Hansens famøse brev til amerikanerne og Per Hækkerups reaktion på kritikken af Vietnam-krigen er blot to eksempler på, at der kun var begrænset interesse – om overhovedet nogen – i at høre folkets røst, og at man – formentlig af samme grund – bekræftede hinanden i, at udenrigspolitik ikke hørte hjemme i en valgkamp. Ikke desto mindre skete der en demokratisering i forbindelse med atompolitikken, Vietnam-krigen, diskussionen om NATO-medlemskabet og grænserne for NATO's virke og medlemskabet af EF.

Som det er fremgået, kommer Olesen og Villaume godt og grundigt rundt i dansk udenrigspolitik fra 1945 til 1972. Vel er der stadig stier, der ikke er betrådt, sten, der ikke er vendt, og perspektiver, der ikke er undersøgt, men det store, slidsomme arbejde med at analysere og fortolke kildematerialet og få skabt en sammenhængende nuanceret fortolkningsramme og fortælling er på plads. En af de kommende opgaver er en tættere diskussion af sammenhængen mellem inden- og udenrigspolitikken (navnlig Europapolitikken), som formodentlig og forhåbentlig kan bibringe nye indsigter i begge. Som nævnt er der ikke kun tale om en opsummerende fremstilling af den eksisterende forskning; ny forskning bliver fremlagt, og bindet vil selv give inspiration til yderligere forskning, ligesom det vil give kommende udforskere af perioden både et skridtsikkert fundament og en gennemtænkt 'bygning' at arbejde ud fra. Hvad mere kan man forlange?

Mogens Rüdiger