

Korea-krigen i juli 1950? Der savnes her en uddybning af organisationens rolle som en udenrigspolitisk stedfortræderaktør for Danmark i efterkrigstiden.

Trods disse kritikpunkter er bogen god og læseværdig. Skildringen af livet på Jutlandia fortæller sig sjældent i anekdoter eller almindeligheder, men kobles til krigshandlingerne og den geopolitiske situation. Således skildres ankomsten til Korea sammen med en redegørelse for USA's position i Østasien og FN-kommandoens sanitetstjeneste, som Jutlandia skulle indgå i (s. 142-44). Det er i sådanne episoder bogen fungerer allerbedst.

Claus Kjersgaard Nielsen

NIKOLAJ PETERSEN: Europæisk og globalt engagement, 1973-2006. Dansk udenrigspolitik historie, bd. 6. København 2006 (2. udg.), Gyldendal. 699 sider. 249 kr.

Der kan ikke være tvivl om, at dette sidste bind har været en monumental udfordring for gruppen bag serien *Dansk udenrigspolitik historie*. Der var i udgangspunktet tale om en uhyre vanskelig opgave; dels fordi fremstillingen af bindets periode – det lidet udforskede tidsrum efter 1973 – i det store og hele måtte få karakter af grundforskning, dels fordi grundlaget for dele af fremstillingen måtte blive svært tilgængelige udenrigsministerielle papirer, som rakte ind over arkivernes tilgængelighedsfrister. Hertil kommer, at perioden rummer nogle af de mest sprængfarlige temaer i nyere dansk historiografisk debat, nemlig fodnoteperioden og skiftet til en aktivistisk udenrigspolitik efter den kolde krigs ophør. Hvad kunne være mere naturligt, end at nestoren i dansk udenrigspolitisk historie, Nikolaj Petersen, skulle løfte opgaven? Opgaven er i øvrigt ikke blevet lettere i denne 2. udgave, idet nye udenrigspolitiske stridspunkter har sluttet sig til. Det skal på den baggrund hilses velkommen, at den oprindelige udgave fra 2004 nu foreligger ajourført og udvidet med en fremstilling af perioden fra 2003-2006 omfattende engagementet i Irak og Afghanistan, tegningekrisen og den europæiske forfatningstraktat.

Forfatteren til det afsluttende bind i serien har modsat forfatterne til de foregående en særlig mulighed for at gøre status og placere sin fremstilling i det store billede af kontinuitet og brud. Man kan vel sige, at den periode i dansk udenrigspolitik, som dækkes af nærværende

bind (medlemskab af EF, fodnoteperioden, overgangen til den aktive udenrigspolitik m.v.), også i særlig grad lægger op til en brud-kontinuitetsdiskussion. Lige under overfladen i diskussionen om de store skift i epokens udenrigspolitik ligger de centrale spørgsmål om drivkræfterne bag den førte politik og bag aktørernes positioner. Det gælder for eksempel de indenrigspolitiske hensyns rolle i udformningen af udenrigspolitikken og betydningen af de internationale rammebetingelser i forhold til den interne danske refleksion. Overvejelser af denne art har Nikolaj Petersen da også flittigt benyttet sig af i sine vurderinger af de enkelte hovedfaser i fremstillingen. Med brud-kontinuitetsrefleksionerne indvævet i dækningen af de konkrete begivenheder bogen igennem og i den korte syntese efterlades læseren med en trang til mere af dette bredere billede af de store linjer i dansk udenrigspolitik – i form af systematiske overvejelser af dansk udenrigspolitik formforvandlinger, vilkår, kontinuitet og brud strækkende over flere af seriens bind og epoker. Måske en eller flere af forfatterne ville lade sig friste til at samle sådanne refleksioner i et enkelt syntetiserende bind på linje med det af Olav Riste forfattede bind i tilslutning til udgivelsen af Norsk Utenrikspolitikk Historie.¹

Behovet aktualiseres også af problematikken vedrørende koordinationen og integrationen mellem de forskellige bind i værkserien. Nærværende bind knytter ubesværet an til det foregående bind. En egentlig integration mellem dem er dog ikke eksplicit, ligesom flere af de foregående bind indholdsmæssigt og med hensyn til tolkninger havde en meget selvstændig status. Drøftelserne i forfattergruppen under værkseriens tilblivelse har imidlertid haft den positive virkning, at der mellem dette og det foregående bind kan konstateres en overensstemmelse i synet på de centrale vilkår for førelsen af dansk udenrigspolitik. Dette ses tydeligst i Nikolaj Petersens indledende præsentation af aktører, institutioner og vilkår i dansk udenrigspolitik.

Det gælder blandt andet forståelsesrammen med hensyn til de såkaldte alliance- og integrationsdilemmaer, som også er berørt i det foregående bind.² Der er også i dette bind flere henvisninger til dilemmaet mellem *abandonment* og *entrapment*. Temaet anslås meget passende ved indledningen til behandlingen af 1980'erne, hvor Nikolaj Petersen bemærker dette klassiske alliancedilemma mellem at blive indfanget af alliancepartnerne og at blive forladt af samme. Samme ramme lægges

1 Olav Riste: *Norway's Foreign Relations: A History*, Oslo 2001.

2 Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume: *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitik Historie, bd. 5, 2005, s. 760-761.

ned over europapolitikken, ligesom alliance- og integrationsdilemmaet placeres i en kontinuitet over 1970'erne og tilbage til 1950'erne. I så henseende var dilemmaerne ikke nye i dansk udenrigspolitik; blot blev de i 1980'erne skærpet af den ydre udvikling og de særprægede indenrigspolitiske forhold 1982-88, der svækkede mulighederne for at finde løsninger på de ydre udfordringer (217-219). I det afsluttende overblik vender forfatteren tilbage til begreberne alliancedilemma og integrationsdilemma, men forståelsesrammen anvendes stedse pragmatisk (647-650).

Billedet sammenfattes i et fint syntetiserende afsnit om hovedlinjerne i dansk udenrigspolitik. En særlig raffineret detalje er, at forfatteren tager udgangspunkt i billedet af de fire bærende hjørnesteene i dansk udenrigspolitik: den nordiske, den europæiske, den atlantiske og den universelle; en opdeling som i reglen tilskrives Per Hækkerup.³ Forfatteren anskuer dette som både et program og som en efterrationalisering af den faktiske udenrigspolitik, det vil sige også som en indrepolitisk bestræbelse på at afbalancere idépolitik og realpolitik. Også her er der et udmærket samspil med det foregående binds behandling af samme tematik.⁴ Det afsluttende tilbageblik på hovedhjørnesteene gennem 33 år danner et godt grundlag for at tegne de store linjer i funktionsændringen i de fire hjørnesteene, hvor det grundlæggende træk var, at den nordiske dimension 'smuldrede' og blev overtaget af EU. Den centrale formulering lyder (658):

Det karakteristiske ved modellen var den postulerede harmoni mellem dens enkelte dele, en harmoni, der især opnåedes ved, at hjørnesteene havde forskellige funktioner i udenrigspolitikken så som identitet, politiske idealer, økonomi og sikkerhed. Ved at udelukke overlapninger mellem udenrigspolitikken enkelte dele undgik modellen at prioritere imellem dem; tværtimod var det en vigtig pointe, at alle fire hjørnesteene var (lige) nødvendige, og at de udgjorde et harmonisk grundlag for det udenrigspolitiske hus.

3 Per Hækkerup: *Dansk Udenrigspolitik*, Kbh. 1965. Tilskrivningen til Per Hækkerup er ikke helt dækkende. Billedteksten s. 23 anfører da også, at bogen blev skrevet i Udenrigsministeriet.

4 Olesen & Villaume, 2005, s. 15-16. Her anføres det, at firedelingen blev lanceret af daværende udenrigsminister Jens Otto Krag i 1959, knæsat i de udenrigsministerielle oplæg til bogen, som derefter blev udgivet af Per Hækkerup (ibid., s. 15). Bogen blev i øvrigt udgivet for AOF på Fremads Forlag.

I denne analyse ligger der centrale spørgsmål af langtrækkende betydning for forståelsen af efterkrigstidens danske udenrigspolitik. I hvor høj grad var den legitimitetsprægede hjørnestenstolkning af dansk udenrigspolitik håndsyt i det socialdemokratiske skrædderi? Var balance- og funktionsopdelingen et bevidst design fra idémagernes side, eller fik hjørnestensbilledet sin egen efterfølgende dynamik? Nikolaj Petersens nøgterne, knappe analyse forfølger ikke disse spørgsmål eksplícit, om end temaerne ligger i baggrunden af fremstillingen. En interessant antydning af hjørnestenenes egetliv får man dog i beskrivelsen af, hvordan Uffe Ellemann-Jensen ved starten af udenrigskommissionen i 1989 henviste til behovet for en overbygning til at sammenbinde de fire hovedhjørnestene i dansk udenrigspolitik (444). Den nordiske 'hjørneste' er i øvrigt et punkt, hvor man kan savne en lidt mere samlet behandling: det nordiske samarbejdes hensmuldren berøres flere steder i fremstillingen, men man savner en samlet diskussion af, hvordan denne grundsten fik lov at falde i grus – også som slutsten på det nordiske spørgsmåls centrale rolle i tiden 1945-72. Nikolaj Petersen mere end antyder dog den tolkning, at det i 1990'erne var de danske særstandpunkter og forbehold i især Europapolitikken, som var baggrund for de nordiske partners tøven med at knytte sig for stærkt til et samarbejde med Danmark og den nordiske hjørnestens 'smuldren' til fordel for EU-samarbejdet. Hertil kom naturligvis det forhold, at Norge ikke blev medlem af Det Europæiske Fællesskab (113-123, 532, 655).

Forfatteren har ikke alene statsborgerskab i historikernes kongerige, men også i politologernes republik. De stedvise systematiske analyser af udenrigspolitikens institutioner, forklaringerne af EU-stoffet og de regelmæssige sideblik til opinions- og valganalyser fører af og til forfatteren over grænsen til samfundsvidenskabens udenrigspolitiske discipliner. Disse ekskursioner er kendetegnet ved en reel dobbeltfaglighed. Selv om arbejdet således er gennemsyret af forfatterens beherskelse af den samfundsvidenskabelige forskning i udenrigspolitik og international politik, så er der ikke presset et overordnet teoretisk eller begrebsmæssigt regime ned over teksten. Fra ende til anden er fremstillingen en historisk fremstilling baseret på historievidenskabens klassiske metoder, men forstærket af kyndig inddragelse og anvendelse af centrale samfundsvidenskabelige vidensområder.

Værket er inddelt i fire hovedafsnit svarende til de kortere eller længere 'tiår' i dansk udenrigspolitik, som det behandler. Det første hovedafsnit dækker perioden mellem de to oliekriser 1973-1979, det andet 1980'erne, med kampene om alliance- og europapolitikken, og

det tredje tiden efter den kolde krig 1990-2001. Et sidste hovedafsnit dækker et sidste ufærdigt tiår – perioden efter den 11. september 2001. Trods denne klare struktur er værkets dybere lag komplicerede at overskue. Inden for rammerne af den ordnende periodisering bevæger forfatteren sig frem og tilbage mellem sikkerheds- og europapolitikken. Samtidig inddrages også emner efter politikområde og geografi i en underperiodisering ordnet efter aktualisering og markante begivenheder. Når værket er en udfordring til læseren, skyldes det imidlertid også, at det neden under sin funktion som autoritativt, systematisk overbliksværk over dansk udenrigspolitikks historie rummer et lag af årsagsforklaringer og kontinuitetsbetragtninger, som ofte går på tværs mellem værkets hoveddele, og som i højere grad er styret af centrale forskningsspørgsmål. I så henseende anes der under hovedstrukturen en anden ordnende struktur, bygget op omkring de længere udviklingsforløb, på tværs af periodiseringssnit og til tider forbindende sikkerheds- og europapolitiske temaer. Her forfølger forfatteren et grundtema, nemlig spændingen mellem det brede udenrigspolitiske samarbejde og konflikterne herom, hvor hovedaktørerne er Socialdemokratiet og Venstre. Modsætningerne tegnes ikke alene mellem regering og opposition, men også mellem strømninger inden for partierne og internt i regeringerne.

Mellem linjerne i denne opdeling anes ikke mindst konturerne af en socialdemokratisk udenrigspolitisk historie, hvori konkurrerende strømninger på forskellige tidspunkter har gjort sig gældende. Der synes i fremstillingen at ligge en opfattelse af Socialdemokratiet som en art udenrigspolitisk hegemonialmagt – det som andetsteds rammende er beskrevet som socialdemokratisk exceptionalisme – i den danske beslutningsproces bag udenrigspolitikken.⁵ Det skyldes dels partiets rolle som kardinalpunkt i det brede samarbejde om udenrigspolitikken, men også – synes det – i partiets stærke idépolitiske engagement i udenrigspolitiske spørgsmål. Omvendt fremstår de borgerlige partier bag det sikkerheds- og europapolitiske samarbejde dels som afhængige af socialdemokratisk tilslutning til centrale udenrigspolitiske beslutninger, dels som betydeligt mere idémæssigt reaktive. Dette billede ændres klart med Uffe Ellemann-Jensens udenrigsministerperiode, og et 'regimeskift' antydes med den idépolitiske analyse af Anders Fogh

5 Socialdemokratiets særstatus i dansk udenrigspolitisk historie er bemærket i: Rasmus Mariager: Den brede enigheds ophør. Om baggrunden for det sikkerhedspolitiske opbrud i begyndelsen af 1980erne – og noget om socialdemokratisk exceptionalisme i dansk samtidshistorie, I-II, *Historisk Tidsskrift*, 2005, 105:2, s. 553-583; 2006, 106:2, 646-675.

Rasmussens regering fra 2001. Hermed stilles de indre brydninger i Socialdemokratiet om udenrigspolitikken i centrum af analysen i især de første tiår.

Nikolaj Petersen redegør i gennemgangen af den første hovedperiode, 1973-1979, for det post-kragske vakuum i Socialdemokratiets udenrigspolitik. I så henseende kan man hævde, at periodebruddets streg kunne have været trukket i oktober 1972 med slutningen på Krags epoke i udenrigspolitikken. I skildringen af den nye udenrigsledelse under statsminister Anker Jørgensen og udenrigsminister K.B. Andersen antydes en mere uerfaren og samtidig mere partipolitisk prægning af udenrigspolitikken i forhold til Krags epoke. Hermed ligger også antydningen af en fremadskridende logik, som peger frem mod den socialdemokratiske linje i 1980'erne. Forfatteren bemærker således en (103):

... dybereliggende tendens, der især gjorde sig gældende i Socialdemokratiet, nemlig til at anskue forholdet til andre lande og deres regeringer under en partipolitisk synsvinkel. Det var en tendens, der gav sig udslag i en mere ideologisk 'socialdemokratisk' udenrigspolitik i 1970'erne og senere, ...

Man bemærker sig 'og senere'. Tendensen knyttes op på de tætte internationale bånd til ikke mindst tyske socialdemokrater, samtidig med at især K.B. Andersen stod som eksponent for en profileret 'universalistisk' politik i forhold til Afrika (142-144). En antydning af det kommende opbrud i den socialdemokratiske politik findes allerede i dette afsnits bemærkninger om udfordringen fra en radikaliseret af den udenrigspolitiske opinion og fra nedfrysningen af den kolde krig fra slutningen af 1970'erne. Man lægger her især mærke til den rolle, K.B. Andersen tillægges som garant for NATO-linjen og for fastholdelsen af et bredt samarbejde om alliancepolitikken (167-68). I dette afsnit lægges indirekte grunden til analysen af 1980'ernes fodnotepolitik. Proceskarakteren af forløbet forankres således i sit udgangspunkt med en betoning af forhandlingsdimensionen i den danske politiske stillingtagen til NATO's dobbeltbeslutning om mellemdistanceraketterne (201-202). Samtidig markeres en intern udvikling i Socialdemokratiet, hvor magtbalancen mellem linjerne i partiet var i opbrud. Linjerne i det indre opbrud følges nøje, og der mærkes en sylespids balance i vurderingen af forholdet mellem de indre brydninger og eksterne påvirkninger fra internationale partifæller, fredsbevægelse og opinion (197-98, 202-205). Markant er således konklusionen om, at det først og fremmest

var indre spændinger, som i 1979 fik folketingsgruppen og senere Anker Jørgensens regering til at spille ud med krav om en udsættelse af dobbeltbeslutningen (205-206). Sammenbindingen af perioden før og efter regeringsskiftet i analysen af det sikkerhedspolitiske skift i Socialdemokratiet er pointeret, og beskrivelsen af de socialdemokratiske aktører er formentlig det tætteste man kommer karaktergivning. Anker Jørgensen tildeles en central rolle, og der betones et afgørende skred i statsministerens holdning til kernevåbenproblematikken i retning af »... en dybtgående, følelsesbaseret skepsis over for hele grundlaget for det strategiske spil og over for så centrale begreber i NATO's strategi som militær balance og nuklear afskrækkelse« (219-220). Om Kjeld Olesen, som placeres på den NATO-tro og sovjetskeptiske fløj, hedder det, at han som udenrigsminister søgte at styre en midterkurs, men det sidste år efterhånden gled i retning af de kritiske synspunkter. Her introduceres også Lasse Budtz, som « ... havde haft svært ved at gøre sig gældende i K.B. Andersens udenrigsministertid, men ... nu [blev] centralt placeret som Anker Jørgensens vigtigste rådgiver i sikkerhedspolitikken« (219-220). Som et vigtigt bagtæppe for skiftet i partiets sikkerhedspolitiske linje skitseres den tiltagende koldfront mellem den nye Reagan-administration i USA og den danske socialdemokratiske politik (239-241).

I et særskilt afsnit diskuteres Socialdemokratiets sikkerhedspolitik 1979-82, som præludium for 'slaget om missilerne', hvor forfatteren forklarer det sikkerhedspolitiske brud efter september 1982 med, at interessen i at fastholde det brede sikkerhedspolitiske flertal blev svækket, og at holdningerne fik lov at drive fra hinanden. Vurderingen er, at Socialdemokratiets interesse for at fastholde den brede enighed svækkedes i – og til dels som følge af – oppositionsperioden, men samtidig at bl.a. Anker Jørgensen og Lasse Budtz i mindre grad end deres forgængere prioriterede det brede samarbejde om sikkerhedspolitikken. Samtidig noteres stærke, ikke nærmere identificerede regeringsfjendtlige kræfter i folketingsgruppen. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at Ritt Bjerregaard på dette tidspunkt var blevet næstformand for folketingsgruppen, som rummede markante repræsentanter for den yngre generation af folketingsmedlemmer. Regeringen på den anden side krediteres for villighed til at forsøge at inddrage nogle af de socialdemokratiske synspunkter, samtidig med at det noteres, at også Venstre i perioden bevægede sig bort fra den traditionelle midte i dansk sikkerhedspolitik, og ikke mindst at Uffe Ellemann-Jensen stod for en »klarere borgerlig linje i udenrigspolitikken« end Poul Hartling

og Henning Christophersen (292-293). Læsere vil næppe erindre de to foregående Venstre-høvdinges borgerlige linje i udenrigspolitikken som synderligt uklar, men derimod forpligtet på det brede samarbejde.

I det hele taget er de borgerlige partiers udenrigspolitik bestemt en messe værd; ikke alene i sammenhæng med fodnotepolitikken, men også mere alment. Nikolaj Petersens fremstilling aktualiserer flere spørgsmål, som utvivlsomt vil blive forfulgt i den fremtidige forskning. Som det er bemærket andetsteds, kan Socialdemokratiets særstilling i efterkrigshistorien bl.a. knyttes til den fascinationskraft, som de socialdemokratiske internationale visioner har haft på de historikere, som har arbejdet med dansk udenrigspolitik.⁶ Det må rejse spørgsmålet om, hvorvidt de indre brydninger og strømninger i de borgerlige partiers udenrigspolitik ikke fortjener et efterfølgende historiografisk eftersyn; det gælder specielt Venstres udenrigspolitiske linje, om hvilken Rasmus Mariager har bemærket en sikkerhedspolitisk kursjustering i retning af en skarpere alliancepolitisk position efter SV-regeringens sammenbrud i 1979.⁷ I forhold til Nikolaj Petersens fremstilling kan man konstatere, at hvis de indre borgerlige brydninger om udenrigspolitikken – herunder til en vis grad Det radikale Venstres rolle – træder i skyggen af den centrale konflikt- og samarbejdsflade mellem S og V, så er det udtryk for en korrekt vurdering af den helt centrale rolle, som spændingsfeltet mellem disse to partier havde for dansk udenrigspolitik i størstedelen af den behandlede periode. Men specielt de indre strømninger i V må rejse væsentlige forskningsspørgsmål i lyset af én central persons – Uffe Ellemann-Jensens – afgørende betydning og i lyset af de markante sikkerhedspolitiske opbrud efter 1989.

Forfatteren gør ikke nogen hemmelighed af det problematiske i den nye situation med et alternativt flertal inden for sikkerhedspolitikken og til dels også inden for markedspolitikken, og udfolder i en nuanceret og uhyre fair analyse de årsager, som lå bag den for folkestyret og dansk udenrigspolitik så ulyksalige situation. Blandt de ydre faktorer, som prægede Socialdemokratiets politik, nævnes den ændrede internationale situation, mistroen til Reagan-administrationen og indflydelsen fra Scandilux, samarbejdsforummet mellem seks nordvesteuropæiske NATO-landes socialdemokratier. Indflydelsen fra fredsbevægelsen noteres, om end tilbageholdende, som en faktor, som dog står tilbage som mindre betydningsfuld end de indre brydninger i partiet og de ydre påvirkninger fra de europæiske partifæller. Endelig anerkender

6 Mariager, 2005, s. 555-558, Mariager, 2006, s. 674-675.

7 Mariager, 2006, s. 656-659, 669-670.

forfatteren en 'god dosis' taktisk oppositionspolitik, samtidig med at han noterer sig en ualmindelig dårlig personlig kemi mellem de socialdemokratiske ledere og udenrigsministeren, som 'ingen af parterne' gjorde noget for at forbedre. Man fornemmer her en vis dialog mellem dette bind og det forudgående, idet det i sidstnævntes behandling af Knud Kristensens Sydslesvig-politik pointeres, at der heri også lå et indrepolitisk opgør med Socialdemokratiet med konsekvenser for forholdet til den daværende stormagt Storbritannien.⁸ Når man læser nærværende værks redegørelse for fodnoteperioden, sker det i erindring om det forudgående værks påmindelse om, at fodnoteperioden ikke var første gang, at indenrigspolitisk taktik havde blandet sig med udenrigspolitikken.

Det fremgår i øvrigt, at der var en markant nuanceforskel mellem statsministerens og udenrigsministerens tilgang til den sikkerhedspolitiske konflikt med Socialdemokratiet, og at udenrigsministeren formentlig i mindst én ophedet situation – intermezzoet i tilslutning til hans lidet respektfulde udtalelser på Sabro Kro i november 1983 om folketingsflertallet – kom til at gribe benzindunken i stedet for brandslukningsudstyret (307-308).

Parallelt med kampen om fodnoterne beskrives brydningerne om den danske stillingtagen til de nye initiativer i europæisk politik. Dette forløb var mindre tilspidset, om end Ivar Nørgaard i markedsudvalget og i den socialdemokratiske folketingsgruppe forblev en truende portalgestalt, som måtte passeres af alle udenrigsministre (og fagministre) på vej til ministerrådsmøde i Bruxelles, og hvis velsignelse krævede mellemstatslige besværgelser. Her bestod som i sikkerhedspolitikken en konstant friktion med udenrigsministerens ønske om at komme ud af rollen som fodslæbende, marginal partner i det europæiske samarbejde (368-69). Fremstillingen af vejen til 'pakke-afstemningen' og Maastricht-traktaten er en illustrativ fortælling om, det danske »... ortodoksi på det forfatningsmæssige felt« (379), og forfatteren lægger da heller ikke skjul på konsekvenserne i form af Danmarks tab af indflydelse, idet (380):

... Danmark med sine velkendte og faste synspunkter på EF's udvikling var blevet en mindre interessant samtalepartner for de øvrige medlemslande.

8 Olesen & Villaume, 2005, s. 65-66. Med henvisning til Johan P. Noacks studier af grænsestriden bemærkedes det således, at Knud Kristensen: »...erkendte sagens indlysende politiske potentiale og gjorde grænsestriden til rambuk for et opgør med den socialdemokratisk-radikale reformkoalition, der siden 1929 havde domineret dansk politik« (ibid., s. 65-66).

Det læses som en lidt trist historie om, hvordan dansk politik forestilinger om det europæiske samarbejdes fremtid udviklede sig helt ude af trit med den europæiske virkelighed. Det gjaldt ikke kun Socialdemokratiets velkendte europæiske dilemma, men også statsministeren og det konservative regeringsparti. Kampen om 'EF-pakken' er i øvrigt anledning til en introduktion af de første aktører fra 'de fantastiske fire' (ikke forfatterens udtryk) i form af næstformanden i den socialdemokratiske folketingsgruppe Ritt Bjerregaards taktisk og strategisk betonedede indsats for et nej, og for – som det hedder – en langsigtet europadiskussion i partiet.

I Nikolaj Petersens diskrete pen anes et bidrag til 'de fantastiske fires' udenrigspolitiske linjeføring i de skiftende magtkonjunkturer i partiet. Således spores allerede i Anker Jørgensens sidste regeringstid en aktivisme fra kredsen omkring Ritt Bjerregaard. Svend Auken optræder i midtfirserne stedvis som en mere central aktør i formuleringen af partiets udenrigspolitiske linje, og synes efter evne at have virket for en brobygning mellem regering og opposition i sikkerhedspolitikken. Hvis man skal pege på noget, som savnes i beskrivelsen af dette lidt mismodige årti for dansk udenrigspolitik, så er det en mere samlet diskussion af denne nye socialdemokratiske ledelsesgruppes betydning i og visioner for udenrigspolitikken, og af udenrigspolitikken rolle i 'Rosekrigen'. Svend Aukens og Ritt Bjerregaards 'konsulatstyre' og reetableringen af et sikkerhedspolitisk og europapolitisk samarbejde med Uffe Ellemann-Jensen og Ritt Bjerregaard som centrale aktører fremstår markant mindre centralt i fremstillingen end de indre forhold i S i tiden op mod fodnotepolitikken. Perioden er imidlertid vigtig som begyndelsen på nyorienteringen af den socialdemokratiske sikkerhedspolitik og europapolitik, men er formentlig også af betydning for et helhedssyn på udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens tiårige ledelse af dansk udenrigspolitik. På begge punkter gælder naturligvis, at sådanne biografiske betragtninger er svære at inddrage i et værk, der som dette er opbygget med overblikket som hovedsigte.

Alligevel ligger der i fremstillingen mange spændende spor til en diskussion af bl.a. *the making of* statsmanden Uffe Ellemann-Jensen og dennes politik. Der er i forfatterens beskrivelse klare momenter af læreproces, og en markering af en udvikling i udenrigsministerens politiske linje. Svagest står Uffe Ellemann-Jensen paradoksalt nok i begyndelsen af sin ministerperiode, hvor det ud over ønsket om at gøre Danmark til 'kerneland' i NATO og EF er striden med det alternative flertal, der synes at tegne hans politik. Udviklingslinjen ses bl.a. i betoningen af,

at Uffe Ellemann-Jensen under opbruddet i Østeuropa indledningsvist anlagde en forsigtigere linje i Baltikumpolitikken for først senere at gribe 'Guds frakkeskøder' med sit beslutsomme og visionære Baltikumdiplomati. Det er næppe uden en vis ironi, at det ikke er den partipolitiske strids og det udenrigspolitiske samarbejdes Ellemann-Jensen, men derimod det partipolitiske samarbejdes og den hårde udenrigspolitikks Ellemann-Jensen, der i fremstillingen kandiderer stærkest til statsmandsstatus.

En særlig udfordring for forfatteren har været de to store brud i de internationale rammebetingelser 1989/90 og 2001 og de to i forhold hertil tidsmæssigt forskudte regeringsskift. I den forbindelse er kontinuitets- og brudspørgsmålet særlig interessant med hensyn til Poul Nyrup Rasmussens regeringstid, i forhold til såvel den borgerlige forgænger som den (ny)borgerlige efterfølger. Håndteringen af disse to store opbrud rummer en naturlig mulighed for sammenligning og for at belyse, hvordan man i forhold til det genetablerede sikkerhedspolitiske samarbejde håndterede de nye udenrigspolitiske muligheder og udfordringer.

Det fremgår af fremstillingen, at meget stærke kontinuitetslinjer forbandt den 'ældre' Uffe Ellemann-Jensens udenrigspolitiske linje med den efterfølgende regerings (445-447). Det vises således, hvordan tendensen i retning af større aktivisme og 'militarisering' af udenrigspolitikken fortsatte sin styrkelse under Poul Nyrup Rasmussens regeringstid, dog med den accent, at Statsministeriet i forhold til forgængerens tid begyndte at være storebror i centrale stor- og europapolitiske spørgsmål, og samtidig tillod Forsvarsministeriet at engagere sig i udenrigspolitiske spørgsmål; en linje der fortsattes efter 2001. En markant pointe hos Nikolaj Petersen er i øvrigt, at såvel Uffe Ellemann-Jensens som Nyrup-regeringens politik i forhold til Baltikum, Rusland og Østersøen efter 1990 skal ses som et led i et koncerteret samarbejde med Tyskland og ikke mindst med USA (492-495), hvor Danmark fandt en ny plads i en diskret arbejdsdeling med stormagterne. Her ligger i øvrigt markeret begyndelsen til en ny dansk rolle som 'høg' i forhold til Sovjetunionen, som efterfølgende fortsattes i en række diplomatiske 'kurrer på tråden' også i forhold til Den Russiske Republik (613).

Europapolitisk fortsatte tendensen til et bredt samarbejde under Poul Nyrup Rasmussens regering, dog med én klar forskel: At det europapolitiske flertal i 1992 og endnu stærkere i 2000 måtte indse, at der var opstået en kløft mellem en del af befolkningen og de toneangivende partier. Man kunne til den korte karakteristik af den nye statsminister

Poul Nyrup Rasmussens udenrigspolitiske udblik tilføje den detalje, at denne selv om han – som forfatteren skriver – ikke havde udenrigspolitisk erfaring, dog havde en fortid som LO's EF-specialist og havde bidraget til fagbevægelsens begyndende pro-europæiske drejning mod – i midten af 1980'erne – at anse EF for et socialt og arbejdsmarkedspolitisk aktiv.⁹ Mens Poul Nyrup Rasmussen var et ret ubeskrevet blad rent sikkerhedspolitisk, havde han således et europapolitisk projekt med i bagagen.

Nikolaj Petersen viser fint, hvordan grundlaget for den folkelige EU-skepsis fra 1992 undergik en formforandring mellem by og land, mellem forskellige uddannelsesgrupper og mellem venstre- og højrefløj. Beskrivelsen af processen op til det 'nationale kompromis' er interessant og forbilledligt klar i sin beskrivelse af de komplicerede juridiske, politiske og institutionelle konstruktioner, som udgjorde grundlaget for den nye afstemning i 1993. Det er i øvrigt befriende, at forfatteren er omhyggelig med at undgå at folkeliggøre de fire EU-undtagelser i det nationale kompromis, og fastholder, at undtagelserne var politisk udvalgte af den politiske elite – nu blot inklusive SF. En central pointe til forståelse af brydningerne om undtagelserne angives ligeledes uden forskønnelse: at flere af undtagelserne udgjorde områder, hvor EU i de efterfølgende år udviklede en stærk dynamik.

En interessant detalje er brugen af betegnelsen *coalition of the willing* om interventioner med forskellige grader af FN-mandat eller – i tilfældet Kosovo – i forskellig grad uden FN-mandat under regeringen Nyrup Rasmussen (445-446, 449, 456, 462). Udtrykket er velkendt i den videnskabelige litteratur som betegnelse for humanitære interventioner i situationer, hvor der kan være forskellige grader af FN-paraply. I så henseende er der ikke noget overraskende i brugen af begrebet, men i lyset af dets senere tætte kobling til interventionen i Irak i 2003 er det vanskeligt ikke at indlæse en bevidst pointe i begrebsbrugens pointerede anvendelse på tiden efter 1990 i almindelighed og på Poul Nyrup Rasmussen-regeringens periode i særdeleshed.¹⁰

Afsnittet om tiden efter den 11. september 2001 indledes med et

9 Selv med forbehold for en vis mulig efterrationalisering træder dette frem i Poul Nyrup Rasmussens erindringer. Poul Nyrup Rasmussen: *Vokseværk*. Erindringer 1963-93, Lindhardt og Ringhof 2005, 78ff, 230-231, 383.

10 Det er kendt, at udtrykket blev brugt af Bill Clinton i et interview den 5. juni 1994 om mulige sanktioner mod Nordkorea. <http://www.ibiblio.org/pub/archives/whitehouse-papers/1994/Jun/1994-06-05-Presidents-ABC-Interview-on-USS-George-Washington>; se også Gary Wilson: The Legal, Military and Political Consequences of the 'Coalition of the Willing' Approach to UN Military Enforcement Action, *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, 12: 295-330.

genreskift, idet Nikolaj Petersen skitserer hovedlinjerne af en 'ny borgerlig udenrigspolitik' med udgangspunkt i de to centrale figurer, statsminister Anders Fogh Rasmussens og udenrigsminister Per Stig Møllers internationale udblik. Linjen er afdæmpet tegnet og udgør et fint grundlag for skildringen af regeringens udenrigspolitiske linje i forhold til Afghanistan og Irak. Forfatterens nøgterne, objektive stil efterlader dog på dette område nogle åbne spørgsmål. Spørgsmålet er, hvori det nye i den borgerlige udenrigspolitik bestod. Anders Fogh Rasmussen havde været minister i perioden 1982-93 og et vigtigt medlem af oppositionen 1993-2001 uden at efterlade andet aftryk i de foregående sider end en kort passus om forhandlingerne om ØMU'en 1990-92. Forfatteren går på dette område ikke nøjere ind på den ideologiske og idépolitiske grundtone i opgøret med den hidtidige udenrigspolitiske tradition, og den dimension af kulturkamp – til tider historikeropgør – om den udenrigspolitiske tradition, som nærrede de indenrigspolitiske slagsmål og påvirkede brydningerne om udenrigspolitikken. Den måde, hvorpå tidligere tiders brydninger om udenrigspolitikken synes at blive reflekteret i den udenrigspolitiske debat og beslutningsproces – og ikke mindst Dansk Folkepartis tilstedeværelse i denne debat – findes der kun enkelte henvisninger til. Spørgsmålet er vel, om ikke brudfladen til den nyropske internationale profil indledningsvis blev overtegnet under de indenrigspolitiske kampe om udenrigspolitikken, men efterfølgende fandt substans i tolkningskampene om Irak-interventionen og forholdet til Bush-administrationen.

Samtidig forekommer den nye regering Anders Fogh Rasmussens europapolitiske linje aftegnet i en vis kontrast til den pro-europæiske – pro-fransk-tyske – linje i såvel firkløverregeringens som Poul Nyrup Rasmussen-regeringens epoke. Der gøres da også en væsentlig pointe ud af den linje, der går fra regeringen Poul Nyrup Rasmussens bestræbelser for østudvidelsen og ihærdige insisteren på også at få de baltiske lande med i den første udvidelsesbølge, og frem til Det Europæiske Råds møde i København 12.-13. december 2002 under Anders Fogh Rasmussens formandskab (533-35, 611-12). Forfatteren bemærker stilfærdigt bruddet med den hidtidige pragmatiske interessepolitik i den borgerlige udenrigspolitik. I europapolitikken kan man måske samtidig tale om den modsatte bevægelse, fra en elitær værdipolitisk orientering mod Europa i Uffe Ellemann-Jensens udenrigsministertid til en mere utilitaristisk tilgang til det europæiske samarbejde under Anders Fogh Rasmussens regering. Det var ikke graden af pro-europæiskhed, der skilte, men *måden* man var pro-europæisk på. Der kan endvidere

være anledning til at overveje graden af bruddet mellem Poul Nyrup Rasmussen-regeringens og Anders Fogh Rasmussen-regeringens udenrigspolitiske linje i forhold til terrorbekæmpelsen, Afghanistan og Irak, med interventionen i Irak som en enkelt, men afgørende forskel.

Fremstillingen af beslutningsforløbet bag den danske deltagelse i koalitionen bag interventionen i Irak i 2002-2003 påkalder sig særlig interesse. Nikolaj Petersens saglige og nøgterne stil når i beskrivelsen af dansk udenrigspolitik 2003-2006 i almindelighed og i særdeleshed i beskrivelsen af beslutningen om deltagelse i interventionen i Irak et højdepunkt af afdæmpet faktuel realisme. Forfatteren registrerer med få kommentarer regeringens stilling. Det er her værd at bemærke, at forfatteren ganske har afholdt sig fra at inddrage lukket kildemateriale og trusselvurderinger fra efterretningskilder i denne del af fremstillingen. Baggrunden for Irak-beslutningen antydes med et citat af udenrigsminister Per Stig Møllers udtalelse i Udenrigspolitisk Nævn om, at kun et »klart og tydeligt« FN-mandat kunne danne baggrund for et militært angreb sammenholdt med statsministerens formulering om en »forankring i FN« (593 samt 592 note 56). Statsministerens og udenrigsministerens udtalelser om de irakiske masseødelæggelsesvåben registreres med stor præcision.

En egentlig samlende vurdering af forløbet og af Irak som stridspunkt i dansk udenrigspolitik er kun antydnet. Det bemærkes dog her, at der internt i Socialdemokratiet ikke var enighed om, hvor stejlt man skulle stå i forhold til engagementet i Irak, og at der mellem S og regeringen efterfølgende blev udvist betydelig interesse for at klinke skårene i den sikkerhedspolitiske borgfred i det mindste for en periode (596). Engagementet i Irak sættes dog i relief af beskrivelsen af tegnningekrisen i forbindelse med dagbladet JyllandsPostens publicering af en serie karikaturtegninger; en beskrivelse som pointeret afsluttes med en konstatering af, at krisen ikke kun markerede en imagekrise for Danmark i udlandet, men også en fallit for det danske Mellemøstinitiativ, og for så vidt endnu bredere for den aktivistiske linje som sådan (636-637):

For statsministeren personligt var det at stå over for det 'ustyrliche' formentlig en traumatisk oplevelse. Alvorligere var det, at krisen viste grænserne for regeringens bestræbelser på at frigøre sig fra småstatsrollen og agere 'mellemmagt' i international politik.

Forfatterens afsluttende bedømmelse er, at handlingsrummet for dansk udenrigspolitik formentlig var mindre efter krisen, end det havde været før. Uafhængigt heraf citerer han andetsteds chefen for den danske styrke i Irak for, at tegningekrisen havde sat de lokale trænings- og genopbygningsprogrammer et halvt år tilbage (639, 600). Det vil næppe være at trække forfatterens implikationer for langt at slutte, at tegningekrisen var et alvorligt tilbageslag for regeringens forsøg på at agere 'mellestat', og at den dividende i form af gensidig værdipolitisk solidaritet, som var en antagelse bag den nære tilknytning til USA's linje, ikke materialiserede sig med den forventede hast og i det håbede omfang, da dansk sikkerhed og danske interesser var truet. Samtidig konstateres det, at den mest uforbeholdne støtte kom fra EU-institutionerne i form af udenrigskommissæren, kommissionsformanden og EU-parlamentet, mens det viste sig ganske vanskeligt at få en klar støtteerklæring fra EU's udenrigsministre (637-638). Heri anes en kritik i form af, at regeringens tilbageholdende linje i forhold til en styrkelse af EU's institutioner og i forhold til en revision af de danske EU-undtagelser ikke entydigt var i dansk interesse.

Større tilføjelser til førsteudgavens tekst er koncentreret om tiden efter 2003 med hovedvægten på Danmarks deltagelse i interventionerne i Irak og Afghanistan, tegningekrisen og EU's forfatningstraktats skæbne. Andenudgaven er i forhold til den første udgave blevet underkastet en stram og disciplineret ajourføring. De fleste ændringer er opdateringer, men f. eks. positionerne i Anker Jørgensens socialdemokratiske regering i 1979 er let uddybet i andenudgaven (204-205). Et forhold, som påkalder sig opmærksomhed, er, at forfatteren ikke i andenudgaven har inddraget den store DIIS-undersøgelse af truslerne mod Danmark under den kolde krig og det i sammenhæng med undersøgelsen fremkomne materiale i form af bl.a. interviews med centrale aktører.¹¹ Det kunne have været interessant at følge en nærmere diskussion mellem de to store fremstillinger i forhold til nogle af de centrale samtidshistoriske stridspunkter i perioden. DIIS-undersøgelsen er omtalt i litteraturoversigten som en 'meget bred og kyndig sammenfatning', og det nævnes kort, at regeringspartierne og Dansk Folkeparti under en forespørgselsdebat den 2. maj 2006 distancerede sig fra undersøgelsen, hvori der blev anlagt et »... ganske komplekst perspektiv både på den sovjetiske trussel mod Danmark under den Kolde Krig og

11 *Danmark under den Kolde Krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*, I-IV, København 2005, DIIS.

dansk sikkerhedspolitik i 'fodnoteperioden'« (666, 575).¹²

Nikolaj Petersens syntese over dansk udenrigspolitik siden 1973 er en autoritativ, respektindgydende tour de force i detalje og overblik og markerer et værdigt slutpunkt på serien om Dansk Udenrigspolitik Historie. Værkets betydning rækker langt ud over den udenrigspolitiske historie. Med denne nye syntese har man fået et værk, som faktisk og tolkningsmæssigt vil være et sagligt og afbalanceret referencepunkt for diskussionerne om centrale samtidshistoriske spørgsmål. Værket er – om man tør benytte et sådant for koldkrigshistorien omtvistet udtryk – encyklopædisk i sin detaljerede vidensmasse og i sit overblik. Den saglige grundtone og forfatterens oftest varsomme, men altid nuancerede tolkninger er et eksempel til efterfølgelse for andre samtidshistorikere og lægger samtidig åbne tolkningsspørgsmål frem til fortsat diskussion. Oven i købet mærker man, at forfatterens forståelse af årsager, motiver og helheder i dansk udenrigspolitik flere steder stikker endnu dybere end de eksplicite tolkninger, og at teksten også her har meget værdifuld viden at tilbyde den opmærksomme læser.

Johnny Laursen

¹² Se forfatterens kronik om DIIS-redegørelsen: Nikolaj Petersen: Koldkrigskrigen, Politiken, 10.1. 2006, 2. Sektion, s. 7.