

„Ostpolitikens anden fase“
SOCIALDEMOKRATIET OG
SIKKERHEDSPOLITIKKEN 1975-88

AF
RASMUS MARIAGER

Socialdemokratiet skærpede sin sikkerhedspolitik i 1970'erne og 1980'erne.¹ I begyndelsen af perioden lå partiets politik tæt på NATO's officielle, men i anden halvdel af 1970'erne begyndte partiet at justere på politikken, og i 1980'erne førte det til en såkaldt fodnotepolitik. Justeringen bestod især i, at Danmark i de senere år distancerede sig stadig mere fra NATO's kernevåbenstrategi, samtidig med at NATO lagde stadig mere luft til den Ostpolitik, som Danmark havde støttet i 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne. Konkret blev den danske sikkerhedspolitik skærpet på den måde, at Socialdemokratiet sammen med et flertal i Folketinget gennem dagsordner på det sikkerhedspolitiske område pålagde statsminister Poul Schlüters konservativt anførte firkløverregeringer at indtage danske særstandpunkter i NATO og at arbejde for afspænding i FN og i nordisk sammenhæng, ofte i strid med regeringernes egen politik. Det var disse særstandpunkter, der blev døbt „fodnoter“, fordi mange af dem efterfølgende blev formuleret i en fodnote i NATO's kommunikøer.

Allerede i samtiden var fodnotepolitikken kontroversiel. Det bliver i Grundloven fastslået, at det er regeringens prerogativ at føre landets udenrigspolitik, men med fodnotepolitikken valgte Socialdemokratiet at føre en del af landets udenrigspolitik uden om regeringen. Der var

¹ Tak til arkivar og seniorforsker Henning Grelle for hjælp med at lokalisere kildemateriale på Arbejdemuseet. Tak også til mine kolleger Morten Heiberg, Regin Schmidt, Poul Villaume og Karen Vallgård, alle fra Københavns Universitet, for kommentarer til artiklen. Desuden tak til forhenværende medlemmer af Socialdemokratiets folketingsgruppe for at måtte citere / referere til deres udsagn gengivet i folketingsgruppens mødeprotokol: Anker Jørgensen (ved Lissa Galle), Ole Løvig Simonsen og Jytte Hilden. Tak til Uffe Ellemann-Jensen for kommentarer til artiklen. Endelig tak til artiklens peer reviewere samt til redaktionen af *Historisk Tidsskrift*.

på den baggrund nogle, der hævdede, at det sikkerhedspolitiske flertal forbrød sig mod Grundloven. En anden del af kritikken lød, at politikken svækkede tilliden til Danmark som alliancepartner, og at Danmarks renommé i det atlantiske samarbejde blev slidt. En tredje del af kritikken betonedede, at fodnotepolitikken ikke var forenelig med NATO's kernevåbenpolitik, og at fodnotepolitikken derfor udfordrede det danske medlemskab af NATO.²

Den eksisterende forskning har analyseret fodnotepolitikken i detaljer, og vi ved, hvori politikken bestod.³ Til gengæld er det omdiskuteret og uafklaret, hvad der lå til grund for fodnotepolitikken. Samtidige kritikere mente, den var udtryk for „drilleri“ og først og fremmest havde til formål at genere regeringen,⁴ at den var virkelighedsfjern og afspejlede ønskedrømme,⁵ og at den var en følge af, at Socialdemokratiet lænede sig op ad Socialistisk Folkeparti.⁶ Efter den kolde krig er disse vurderinger blevet gengivet i erindrings-,⁷ debat-⁸ og forskningslitteraturen.⁹ Dertil er fremsat endnu et motiv: At Socialdemokratiet var påvirket af Østblokken. Synspunktet er blevet fremsat i ikke-viden-

2 Nikolaj Petersen: *Europæisk og globalt engagement. Dansk Udenrigspolitikke Historie 1973-2003*, Gyldendal, København 2004; DIIS: *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*, bd. 3: 1979-1991, DIIS, København 2005.

3 Især N. Petersens bind 6 i dansk udenrigspolitikke historie og DIIS' koldkrigsudredning, se fodnote 2.

4 F.eks. Uffe Ellemann-Jensen: „Under fodnoternes åg“ (kronik), *Aktuelt*, 10.6.1986.

5 F.eks. Robert Pedersen: *Fra neutralitet til engagement. Socialdemokratiet og forsvaret gennem 110 år*, Chr. Erichsens Forlag, Viborg 1982.

6 „Både døv og blind?“ (leder), *Berlingske Tidende*, 20.9.1983; Monitor: „Socialdemokratiet må beslutte sig. NATO eller kernevåbenfri zone“, *Berlingske Tidende*, 15.3.1984. Thorkild Dahl: „Engell: S vil hellere tækkes SF end tænke på forsvarets fremtid“, *Berlingske Tidende*, 30.4.1987.

7 Især Uffe Ellemann-Jensen: *Fodfejl. Da Danmark svigtede under Den Kolde Krig*, Gyldendal, København 2004.

8 Nils Jæger: *Det historiske svigt. Socialdemokratiet og venstrefløjen i den kolde krig*, Gyldendal, København 1999.

9 F.eks. DIIS: *Danmark under den kolde krig*, bd. 3; N. Petersen: *Europæisk og globalt engagement*; Rasmus Mariager: „Den brede enigheds ophør. Om baggrunden for det sikkerhedspolitiske opbrud i 1980'erne og noget om socialdemokratisk exceptionisme i dansk samtidshistorie“, *Historisk Tidsskrift*, 106, hft. 2, 2006, s. 646-675.

skabelige, politisk-polemiske fremstillinger,¹⁰ men er også uden held forsøgt dokumenteret i forskningen.¹¹

Spørger man imidlertid de socialdemokrater, der førte fodpolitikken, hvad der lå til grund for den, peger de gerne på, at fodnotepolitikken voksede ud af partiets samarbejde med søsterpartierne i den socialdemokratiske samarbejdsorganisation Socialistisk Internationale, af samarbejdet i den socialdemokratiske arbejdsgruppe Scandilux, og at partiet støttede sig på de anbefalinger, den såkaldte Palmekommission fremsatte i 1982. Eksempelvis skrev Anker Jørgensen i august 1983 i *Politiken*, at Socialdemokratiet „sammen med en række af vore europæiske broderpartier“ forsøgte at medvirke til at få bragt våbenkapløbet til afslutning, hvorefter han henviste til Socialistisk Internationale og til Scandilux, der begge havde betydning for partiets sikkerhedspolitik.¹²

Året efter gentog Anker Jørgensen dette budskab, men over for et ikke-dansk publikum under deltagelsen i en international konference i Athen om atomafrustning i Europa. Anker Jørgensen:

It is correct that we have strengthened our efforts and our critical views on the two superpowers' armament-policy during the last two years – often in close cooperation with the other Nordic social democratic parties but also together with the socialist parties in the so-called Scandilux-group.¹³

Og ved et socialdemokratisk partiledermøde i Bruxelles i 1985 meddelte partiformanden sit partis støtte til Palmekommissionen:

¹⁰ Mette Herborg og Per Michaelsen: *Stasi og Danmark*, Holkenfeldt, Lyngby 1996; Mette Herborg og Per Michaelsen: *Ugræs. Danske Stasi-kontakter*, Holkenfeldt, Lyngby 1999; Bertel Haarder (red.): *Hvem holdt de med? En debatbog om hvorfor politisk aktive på den yderste venstrefløj var i PET's søgelys under den kolde krig*, Peter la Cours forlag, Søborg 1999.

¹¹ Bent Jensen: *Ulve, får og vogtere. Den kolde krig i Danmark 1945-1991*, bd. 1-2, Gyldendal, København 2014. Se anmeldelser i *Udenrigs*, hft. 1, 2014, *Scandia*, 80, hft. 2, 2014 og *Historisk Tidsskrift*, 114, hft. 2, 2014.

¹² Anker Jørgensen: „Appel til de to supermagter: kom til fornuft“ (kronik), *Politiken*, 13.8.1983.

¹³ Speech given by the President of the Danish Social Democratic Party, former Prime Minister Mr. Anker Jørgensen at the international Conference for the Denuclearization of Europe, Athens, February 6th 1984, Socialdemokratiets arkiv (SD), kasse 991, Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (ABA) på Arbejdermuseet (ABM).

The Danish party backs the idea of common security as suggested by the Palme-commission, and we also think that we must strive in the direction of establishing what is called defensive defence-systems as for instance suggested and discussed by SPD [det vesttyske socialdemokrati].¹⁴

Desuden har Lasse Budtz, fodnotepolitikens førstemand, henvist til Socialistisk Internationale og Scandilux, når han har skullet forklaret partiets politik, eksempelvis i erindringsbogen *Her stod vi af*, hvor et af kapitlerne hedder „Scandilux – inspirator og informationscentral“.¹⁵ Et andet sted har Budtz fremhævet betydningen af Socialistisk Internationale: „Det danske socialdemokratiske parti har både ment det rigtigt og har haft behov for og udbytte af at deltage aktivt i Socialistisk Internationales arbejde.“¹⁶

Selvom socialdemokraterne således flere gange har forklaret, at partiets fodnotepolitik voksede ud af partiets samarbejde med søsterpartierne, er det begrænset, hvad der foreligger af forskning om dette samarbejde. De eneste beskrivelser er fremlagt af Nikolaj Petersen, Poul Villeneuve og Bent Jensen. Petersen interviewede i 1980'erne danske og udenlandske socialdemokrater om deres samarbejde i Scandilux og offentliggjorde på den baggrund en serie af artikler, hvori han beskrev det transnationale partisamarbejde. Det fremgik, at Scandilux var et diskussionsforum, hvor socialdemokratierne fra Danmark, Norge, Belgien, Nederlandene og Luxemburg sammen med socialdemokratierne fra Vesttyskland, Storbritannien og Frankrig drøftede sikkerhedspolitiske udspil. Det var Petersens vurdering, at Scandilux's vigtigste funktion var „diskussion af aktuelle sikkerhedspolitiske spørgsmål“, idet han samtidig noterede, at der var „en vis mangel på langtidsperspektiv i gruppens drøftelser.“¹⁷

¹⁴ Tale af [overstreget] ved partiledermødet i Bruxelles den 17.-18.4.1985, SD, kasse 1120, ABM.

¹⁵ Lasse Budtz: *Her stod vi af. Fodnoterne, der skabte historie*, Fremad, København 1998, s. 64-77.

¹⁶ Lasse Budtz: „Over alle grænser. Udenrigspolitik og internationalt samarbejde“, Gerd Callesen, Steen Christensen og Henning Grelle (red.): *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*, Fremad, København 1996, s. 354-355.

¹⁷ Nikolaj Petersen: „Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik“, *Politica*, 16, hft. 4, 1984, s. 417-418; Nikolaj Petersen: „Scandilux og Danmark“, Søren Møller Christensen (red.): *Man har et standpunkt ... Socialdemokratiet og sikkerhedspolitikken i 80'erne. En debatbog*, Eirene, København 1984, s. 64-81; Nikolaj Petersen: „The Scandilux Experiment: Towards a Transnational Social Democratic Security Perspective?“, *Cooperation and Conflict* 20, 1985, s.

I bind 15 af *Politikens og Gyldendals Danmarkshistorie* beskriver også Poul Villaume forholdet mellem socialdemokratiet og Scandilux. Villaume anfører, at Jørgensen-regeringens synspunkter på det atom- og nedrustningspolitiske område i 1979-80 blev udviklet under indtryk af „nye, fremvoksende freds- og antiatomvåbenbevægelser“ samt „et kritisk miljø af uafhængige våbenkontroleksperter og tidligere civile og militære koldkrigsstrateger“, men at en „mindst lige så vigtig ydre inspirationsfaktor“ var Scandilux. Om fodnotepolitikken forklarer Villaume, at der var tale om „mere eller mindre improviserede kompromisser fra sag til sag ... i form af reelt fritsvævende overskrifter eller paroler i folketingsdagsordener.“ Hvor Petersen noterer et fravær af langtidsperspektiv, lægger Villaume vægt på det situationsbestemte.¹⁸

I *Ulve, får og vogtere* har Bent Jensen endvidere en beskrivelse af Socialdemokratiets forhold til Socialistisk Internationale og Scandilux. Jensen skriver, at „inspiration“ fra Scandilux og Egon Bahr betød „meget“ for Socialdemokratiet, men Jensen tillægger det stort set ingen betydning i den samlede analyse og vurdering af drivkræfter bag partiets sikkerhedspolitik. Af fremstillingens godt og vel 1.500 sider fylder beskrivelsen af Socialdemokratiets samarbejde med Socialistisk Internationale og Scandilux blot 7-8 sider. Jensens fremstilling er navnlig baseret på Petersens undersøgelser samt på dokumenter fra Udenrigsministeriets og PET's arkiver foruden enkelte russisksprogede kilder.¹⁹ Fraset Petersens, Villaumes og Jensens fremstillinger foreligger der ikke megen forskning i Socialdemokratiets internationale sikkerhedspolitiske samarbejde i perioden.²⁰

I denne artikel vil jeg tage socialdemokraterne på ordet og undersøge, om det samtidige skriftlige materiale kan underbygge påstan-

1-23.

¹⁸ Poul Villaume: *Lavvækst og frontdannelser 1970-1985*, Politikens og Gyldendals Danmarkshistorie, bd. 15, Politiken og Gyldendal, København 2005, s. 303-304, 331 og 350-351.

¹⁹ B. Jensen: *Ulve, får og vogtere*, bd. 2, s. 483-91, s. 373.

²⁰ Se dog Ole Karup Pedersen: „Socialistisk Internationale, Socialdemokratiet og dansk udenrigspolitik“, *Økonomi og Politik* 57, hft. 4, 1983, s. 301-308. Desuden kan der anes en begyndende forskning i Socialdemokratiets partisamarbejde på det europapolitiske plan samt en socialdemokratisk fodnotepolitik i EF-spørgsmålet. Se N. Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 379ff; Thorsten Borring Olesen, „Dansk europapolitik 1945-2005: Hovertræk og hovedbrud“, *Økonomi og Politik*, 79, hft. 2, 2006, s. 38-53; Rasmus Brun Pedersen: „'Footnote Policy' and the Social Democratic Party's Role in Shaping Danish EEC Positions, 1982-1986“, *Scandinavian Journal of History*, 38, nr. 5, 2013, s. 636-657; samme: „I Storbritanniens skygge? De socialdemokratiske forhandlingspositioner om fælles akten 1985-1986“, *Historisk Tidsskrift*, 114, hft. 2, 2014, s. 411-446.

den om, at Socialdemokratiets skærpede sikkerhedspolitiske linje i 1970'erne og 1980'erne kan relateres til samarbejdet med søsterpartierne i Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux. Til grund for undersøgelsen ligger foruden dansk og udenlandsk, især tysk, forskning, studier i og dokumenter fra socialdemokratiernes partiarkiver i Danmark, Norge, Sverige og Finland samt Anker Jørgensens, Lasse Budtz' og den vesttyske politiker Egon Bahrs privatarkiver. Desuden har jeg inddraget det danske socialdemokratis folketingsgruppes mødeprotokoller fra 1979 til 1988, ligesom jeg har inddraget en del samtidig offentlig dansk debat samt *Folketings Tidende*. Endelig har jeg anvendt NATO's ministerkommunikeer 1980-89 for at undersøge, om det var enestående, at et land satte fodnoter i NATO's kommunikeer i den kolde krigs slutfase.

Tilgang og hovedsynspunkt

Hvordan kan man undersøge inspirationskilder til et partis politik? Spørgsmålet er vigtigt, men vanskeligt at give noget udtømmende svar på. Problemet er, at det kan synes umuligt at dokumentere den enkelte aktørs egentlige bevæggrunde. I så fald skulle man kunne læse aktørernes tanker. Jeg har derfor valgt at støtte mig til en analysemodel om forholdet mellem ideer, værdier, institutioner og normer udviklet af økonom og samfundsforsker Jørn Henrik Petersen. Udgangspunktet er, at der i ethvert samfund er en række idéproducenter, der virker på baggrund af et forståelsesunivers. Langt de fleste idéer (teorier om eller forklaringer på verden) får ingen eller kun ringe betydning. Men idéer kan under bestemte forudsætninger, for eksempel hvis de begrundes på en meningsfuld måde, og hvis konteksten er ideen gunstig, blive en værdi, der antager normativ karakter. I sådanne tilfælde er der mulighed for, at værdierne kan bidrage til etableringen af institutioner. Sådanne kan være lovgivning og mere uformelle regelsæt for måder at virke på. Samtidig kan værdier påvirke normer og adfærd.²¹

Overført på Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske stillingtagen i 1970'erne og 1980'erne har jeg valgt at søge inspirationskilder til partiets politik på følgende vis: Først undersøger jeg den politikformulering, der fandt sted i de tre socialdemokratiske/socialdemokratiske dominerede organisationer, der efter socialdemokraternes egne udsagn havde størst indflydelse på partiets sikkerhedspolitiske orientering i 1970'erne og 1980'erne, nemlig Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux. Herefter undersøger jeg, om vi kan konstatere et tematisk og idemæssigt sammenfald mellem det danske par-

²¹ Jørn Henrik Petersen: *Hjemmehjælpens historie. Idéer, holdninger, handlinger*, Syddansk Universitetsforlag, Odense 2008, s. 13-40.

tis fodnotepolitik og den politik, der blev vedtaget i Socialistisk Internationale, de anbefalinger, der udgik fra Palmekommissionen, og de diskussioner, der fandt sted i Scandilux.²² Derpå fremlægger jeg eksempler på, hvordan danske og skandinaviske socialdemokrater i samtidige interne – ikke-offentlige – skrivelser og bag lukkede døre karakteriserede samarbejdet med søsterpartierne, og hvilken vægt de tilføjede samarbejdet. Efter således at have analyseret fodnotepolitikken gennem et socialdemokratisk perspektiv sammenligner jeg beskrivelsen med den eksisterende forskning i fodnotepolitikken for herved at diskutere, om partisamarbejdet synes at være en tilstrækkelig forklaring på det danske socialdemokratis skærpede sikkerhedspolitiske linje, eller om vi bør inddrage yderligere forklaringer på partiets sikkerhedspolitik i 1970'erne og 1980'erne. På den måde vil jeg søge, om jeg kan bekræfte, afvise eller måske blot nuancere de påstande, der er fremsat af socialdemokrater om, at fodnotepolitikken var afledt af partiets internationale samarbejde. Til slut fremlægger jeg resultatet af en læsning af NATO's ministerkommunikater fra 1980'erne. For det var i disse dokumenter, de danske særstandpunkter blev markeret. I denne del af artiklen besvarer jeg spørgsmålet, om fodnotepolitik var noget, som kun Danmark bedrev, eller om der var tale om et mere vidtgående fænomen i alliancen. Spørgsmålet er relevant, fordi svaret giver en indikation af, hvor særegen dansk den danske fodnotepolitik var. Desuden vil svaret potentielt være af betydning for vor vurdering af, hvor slidstærke hidtil fremsatte forklaringer på fodnotepolitikens motiver er.

Hvordan skal vi forstå den internationale socialdemokratiske aktivisme, som jeg argumenterer for, at det danske socialdemokratis fodnotepolitik tog farve af? Jeg argumenterer for, at denne aktivisme bør forstås som led i en vesttysk, socialdemokratisk initieret politik, der blandt andet havde som endemål at skabe regimeændringer i diktaturer, hvad enten de var højreorienterede eller venstreorienterede. Den del af denne strategi, der rettede sig mod de kommunistiske lande i

²² Socialdemokratiets ikke-danske, socialdemokratiske inspirationskilder til den sikkerhedspolitiske nyorientering synes først og fremmest at have været SI, Palmekommissionen og søsterpartierne i Scandilux. Det er imidlertid værd at hæfte sig ved, at en del materiale fra SI er beroende i Arbejderbevægelsens nordiske samarbejdskomite SAMAK's arkiv på det svenske Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek og det danske søsterarkiv på Arbejdermuseet. Dette vidner om, at Socialdemokratiets skærpede sikkerhedspolitiske holdning ligeledes blev diskuteret i nordisk socialdemokratisk regi. Uden at ville frakende dette samarbejde betydning er det efter læsning af dele af SAMAK's arkiv i både Danmark og Sverige min vurdering, at drøftelserne i SAMAK ikke væsentligt ændrede perspektiv eller fokus for Socialdemokratiets sikkerhedspolitik.

Øst, er kendt under betegnelsen *Ostpolitikken*. Denne søgte at ændre på status quo i efterkrigstidens Europa gennem anerkendelse af status quo.²³

Ostpolitikkens fædre var den vesttyske socialdemokratiske udenrigsminister 1964-69 og forbundskansler 1969-74 Willy Brandt og dennes politiske sparringspartner Egon Bahr. Politikken blev formuleret i 1960'erne og 1970'erne, og den prægede Øst-Vest-forholdet frem til midten af 1970'erne. Herefter mistede politikken momentum, men i slutningen af 1970'erne blev den reaktiveret og revitaliseret under inspiration af en fraktion inden for det vesttyske socialdemokrati SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, gennem især Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux. Den nye aktivisme kan med den vesttyske politiker Karsten D. Voigts samtidige ord betegnes som „Ostpolitikens anden fase“.²⁴ Det skal dog understreges, at Willy Brandt i en periode i slutningen af 1970'erne synes at have opprioriteret arbejdet for fred på bekostning af bestræbelserne på at fremme menneskerettigheder og regimeændringer i Øst.²⁵ Det siger sig selv, at der også var et magtpolitisk perspektiv i denne politik, der sigtede mod at føre socialdemokratiene til regeringsmagten såvel i de lande,

²³ Gottfried Niedhart: „Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-1974“, *Geschichte und Gesellschaft* 28, 2002, s. 233-266; Oliver Bange: „An Intricate Web. Ostpolitik, the European Security System and German Unification“, Oliver Bange og Gottfried Niedhart (red.): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, Berghahn Books, New York 2008, s. 23-28.

²⁴ Bernd Rother og Wolfgang Schmidt: „Einleitung. Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1982-1992“, Uwe Mai, Bernd Rother og Wolfgang Schmidt (red.): *Willy Brandt Berliner Ausgabe. Band 10: Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1982-1992*, J.H.W. Dietz, Bonn 2009, s. 32.

²⁵ I en oversigtsartikel om Ost- og Tysklandspolitikens faser viser Wolfgang Schmidt, at Brandt i en artikel i *Die Zeit* 1977 anførte, at selv om man måtte respektere og nære sympati for dissidenter i Øst, så „betød det ikke“, at landene i Vest „kritikløst“ skulle acceptere alt, der knyttede sig til „stikordet“ dissident. Og senere i samme artikel hed det, at afspændingspolitikken ikke var udviklet som en strategi til afskaffelse af det kommunistiske regime i Øst. Se Wolfgang Schmidt: „Willy Brandts Ost- und Deutschlandspolitik“ Bernd Rother (red.): *Willy Brandts Außenpolitik*, Springer VS, Wiesbaden 2014, s. 231-232. Brandts artikel i *Die Zeit* er optrykt i *Willy Brandt Berliner Ausgabe. Band 9: Die Entspannung unzerstörbar Machen. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1974-1982*, J.H.W. Dietz, Bonn 2009, s. 204-213. Se også Matthias Geis og Jörg Lau: „Annäherung ohne Wandel“, *Die Zeit*, 8.5.2013, hvori forfatterne ligeledes peger på, at Brandt i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne opprioriterede fredsarbejdet på bekostning af systemændringer i Øst.

hvor socialdemokratierne støttede *Ostpolitikken*, som i de politistater, hvor demokratisk opposition indtil videre var undertrykt.

Ostpolitikken var imidlertid ledsaget af en mindre kendt politik mod syd, der rettede sig mod de sydeuropæiske diktaturer. Ligesom *Ostpolitikken* søgte at skabe regimeændringer i de kommunistiske lande og genforene de to tysklønde, søgte sydpolitikken at skabe regimeændringer og at fremme demokratiet i blandt andet Spanien, hvor general Francisco Franco frem til sin død i 1975 stod i spidsen for et reaktionært diktatur.²⁶ På den baggrund argumenterer jeg i artiklen for, at det danske socialdemokrati synes at have tilsluttet sig en politik, der sigtede mod at bekæmpe udemokratiske regimer, hvad enten de stod til højre eller venstre for demokratiet. Den pointe er vigtig at være opmærksom på, når vi diskuterer drivkræfter bag Socialdemokratiets sikkerhedspolitik i 1980'erne.

Socialistisk Internationale

Betragter vi tiden fra midten af 1970'erne til midten af 1980'erne, kan vi konstatere to spor i international politik, der forløb parallelt, og som greb ind i hinanden. For det første indtraf der en forværring i Øst-Vest-forholdet fra omkring 1976-77. Med det forværrede Øst-Vest-forhold blev *détenten* – afspændingsprocessen mellem Øst og Vest – udfordret. Ligeledes kom den vesttyske Ostpolitik under pres. For det andet, og omtrent samtidig med at Øst-Vest-forholdet frøs til, øgede de vesteuropæiske socialdemokratier deres partisamarbejde. Partierne havde tidligere arbejdet på tværs af landegrænser, men samarbejdet var næsten ophørt i 1960'erne.²⁷ Det intensiverede partisamarbejde i 1970'erne og 1980'erne var også – men ikke kun – en reaktion på udviklingen i international politik.²⁸

²⁶ Om sydpolitikken, SPD og Spanien, se Antonio Muñoz Sánchez: *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie. Die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Spanien*, J.H.W. Dietz, Bonn 2013. Det skal understreges, at begrebet „sydpolitik“ er Sánchez'.

²⁷ Talbot Imlay: „The policy of social democracy is self-consciously internationalist': The German Social Democratic Party's Internationalism after 1945“, *The Journal of Modern History* 86, March 2014, s. 1-43.

²⁸ Rasmus Mariager: „New Security Concepts and Transnational Party Networks, 1976-1983. The Socialist International, Scandilux, and the Overcoming of the Crisis of Détente“, Poul Villaume and Oliver Bange (eds.), *The Long Détente: Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe from the 1950s to the 1980s*, Central European University Press (under udgivelse); Oliver Rathkolb: „Brandt, Kreisky and Palme as Policy Entrepreneurs: Social Democratic Networks in Europe's Policy Towards the Middle East“, Wolfram Kaiser, Michael Gehler og Brigitte Leucht (eds.), *Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945-83*, Palgrave Macmillan, New York 2010, s. 152-175.

Tre socialdemokratiske og socialdemokratisk dominerede internationale institutioner fik stor betydning for 1970'ernes og 1980'ernes sikkerhedspolitiske diskussioner i Europa: Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux.²⁹ Den første af de tre institutioner, Socialistisk Internationale, var blevet dannet i 1951 som erstatning for den socialdemokratiske Arbejder- og Socialistinternationale fra 1923. I 1950'erne var Socialistisk Internationale omdrejningspunkt for vesttysk socialdemokratisk internationalisme, men i 1960'erne sygnede Socialistisk Internationale hen, ifølge den seneste forskning fordi de europæiske arbejderpartier stillede sig forskelligt til det europæiske samarbejde.³⁰ I 1976 valgte Socialistisk Internationale imidlertid den forhenværende vesttyske forbundskansler Willy Brandt til præsident. Brandt var en energisk og karismatisk politiker med et globalt politisk netværk, og i årene efter 1976 lykkedes det Brandt at gøre Socialistisk Internationale til omdrejningspunkt for en sikkerhedspolitisk idéudvikling, der fik stor betydning for flere af de nordvesteuropæiske socialdemokratier.³¹

Allerede i sin tiltrædelsestale som præsident for Socialistisk Internationale præsenterede Willy Brandt sin politik som en „Offensive für den Frieden, für das Überleben der Menschheit“, en „Offensive für neue Beziehungen zwischen Nord und Süd“ og en „Offensive für Menschenrechte, individuell und kollektiv“. De tre offensiver var i Brandts forståelse forbundne, men isoleret set handlede det for fredens vedkommende om at bekæmpe oprustning og om at skabe kontrol med kernevåbnene.³² I de følgende år organiserede Socialistisk Internationale konferencer blandt andet med den hensigt at bringe Moskva og Washington på talefod, herunder arrangerede internationalen en

²⁹ Rasmus Mariager: „Programmed for Arms Control? Social Democratic Security Policies and the Struggle for Détente in Northern Europe, 1976-1985“. Poul Villame, Rasmus Mariager and Helle Porsdam (eds.), *The 'Long 1970s': Human Rights, East-West Détente, and Transnational Relations*, Ashgate 2016 (under udgivelse).

³⁰ T. Imlay: „The policy of social democracy is self-consciously internationalist: The German Social Democratic Party's Internationalism after 1945“.

³¹ Om Brandt, se Peter Merseburger: *Willy Brandt 1913-1992. Visionär und Realist*, DVA, Stuttgart 2002; Einhardt Lorenz: *Willy Brandt. Deutscher – Europäer – Weltbürger*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2012. Om Brandts betydning for SI og politikudviklingen i 1970'erne, se Rasmus Mariager: „Fælleseuropæisk sikkerhed. Transnationale socialdemokratiske netværk, afspændingspolitikens krise og Ostpolitikens videreførelse“, *Historisk Tidsskrift* 111, hft. 2, 2011, s. 509-547.

³² Udkast til tale af Willy Brandt, 8.11.1976, Sveriges Socialdemokratiske Arbetareparti (SAP) 1889/E/5/67, Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek, Stockholm (ARBARK).

nedrustningskonference i Helsinki i 1978 med deltagelse af politikere fra hele Europa samt embedsmænd og politikere fra USA og Sovjetunionen.³³ Kort tid efter besluttede Socialistisk Internationale i 1978 at nedsætte en studiegruppe, der skulle udtænke en strategi for international nedrustning. Formand for studiegruppen blev den finske partiformand og daværende statsminister, Kalevi Sorsa, der i november 1980 fik vedtaget rapporten „Final Report of the Socialist International Study Group on Disarmament“ som Socialistisk Internationales politik. Gennem de to år, hvor arbejdet stod på, holdt studiegruppen møder med den amerikanske præsident Jimmy Carter, den sovjetiske generalsekretær Leonid Bresjnev, FN's generalsekretær Kurt Waldheim og den srilankanske politiker Junius Jayawardene, der var formand for gruppen af alliancefrie lande, the Non-Aligned Movement.³⁴

Rapporten slog fast, at en „vedvarende“ og „retfærdig“ fred kun kunne blive opnået, såfremt det internationale samfund blev mere „demokratisk“ og „retfærdig“. Politistater, såvel højreorienterede som venstreorienterede, blev således opfattet som fænomener, Socialistisk Internationale ønskede at bekæmpe.³⁵ Socialistisk Internationale præsenterede herefter det som et ultimativt endemål i sikkerhedspolitikken at få skabt „fuldstændig afrustning“ under „effektiv international kontrol“. På det militære område var det en hovedopgave at begrænse og stoppe udviklingen af nye militære teknologier. Dette kunne imidlertid kun lykkes, såfremt der blev skabt gensidig tillid mellem den kolde krigs blokke. Alle parter i det internationale samfund skulle ifølge Socialistisk Internationale bidrage til skabelse af „gensidig tillid“ gennem blandt andet indgåelse af nedrustningsaftaler og i princippet gennem accept af det, der i rapporten blev omtalt som „on-site inspection“. I rapporten pegede Socialistisk Internationale endvidere på

³³ General Principles of Disarmament. Introductory speech by Olof Palme, Chairman of the Swedish Social Democratic Party“, 24-26.4.1978, SAP 1889/E/5/75, ARBARK. Hele rapporten er at finde i SAP 1889/F/2/A/15, ARBARK.

³⁴ N. Petersen: „Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik“; Ole Karup Pedersen: „Socialistisk Internationale, Socialdemokratiet og dansk udenrigspolitik“, *Økonomi og Politik*, 57, hft. 4, 1983, s. 301-308.

³⁵ Final report of the Socialist International Study Group on Disarmament, Työväen Arkisto 329.5 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue HFH 8, The Finnish Labor Archives (TYARK). Udkast til rapporten havde tidligere været drøftet af socialdemokratiene i Samarbetsorganisationen för de Nordiska Socialdemokratiska Partierna och Fackföreningsrörelsen (SAMAK), se Draft Report of the Socialist International Study Group on Disarmament, marts 1980, SAMAK 1213/E/1/4, ARBARK. Om arbejdet i Sorsas studiegruppe se også Background Information on the Socialist International, 1989, SAP 1889/F/2/A/21, ARBARK.

nødvendigheden af at afmilitarisere det ydre rum samt havene. Hvad angik midler til fremme af disse mål, anbefalede Socialistisk Internationale, at landenes og de militære alliancers forsvarsbudgetter blev begrænset for i stedet at anvende overskydende penge til fattigdomsbekæmpelse i den tredje verden. Ligeledes foreslog Socialistisk Internationale formuleret regionale afspændingsprogrammer. Det er på den baggrund, vi skal læse rapportens anbefaling til medlemspartierne om at øge partisamarbejdet på tværs af landegrænser, herunder på regionalt niveau.

Disse meget vidtrækkende målsætninger kunne imidlertid kun blive realiseret, såfremt socialdemokratierne arbejdede på at fremme dem på nationalt plan. På nationalt niveau blev partierne derfor anbefalet at bekæmpe militarisme gennem blandt andet øget demokratisk kontrol med de nationale forsvar. Desuden blev partierne opfordret til at udfærdige programmer for nedrustning, herunder at nedsætte bestyrelser og råd med eksperter og parlamentarisk repræsentation, der skulle arbejde for at følge op på lokale nedrustningsprogrammer. I den forbindelse hed det, at „finansiering af forskning, information og uddannelsesaktiviteter omhandlende nedrustning skulle styrkes og gøres permanente.“ Endelig anbefalede Socialistisk Internationale, at medlemspartierne skulle samarbejde med blandt andet fagforeninger med henblik på at mobilisere den offentlige mening. Andre NGO'ere skulle også inddrages i arbejdet.³⁶

Palmekommissionen

Socialistisk Internationale havde stor succes i anden halvdel af 1970'erne og i de tidlige 1980'ere, og i denne periode tiltrak internationalen sig mange nye medlemmer. Fra begyndelsen af det nye årti ebbede dens tiltrækningskraft imidlertid ud.³⁷ Til gengæld blev der skabt nye motorer for socialdemokratisk idéudvikling. En af disse motorer var den såkaldte Palmekommission, hvis formelle navn var *The Independent Commission on Disarmament and Security Issues*. Palmekommissionen blev stiftet i september 1980 i FN-regi, men var noget, socialdemokraterne havde drøftet siden 1977.³⁸ Initiativtagerne var den britiske labour-politiker Philip Noel-Baker og den irske socialist Sean MacBride, der begge havde modtaget Nobels fredspris. Blandt med-

³⁶ Final report of the Socialist International Study Group on Disarmament, Työväen Arkisto 329.5 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue HFH 8, TYARK.

³⁷ R. Mariager: "New Security Concepts and Transnational Party Networks, 1976-1983. The Socialist International, Scandilux, and the Overcoming of the Crisis of Détente".

³⁸ Notat til Ejner, 12.9.1980, SD, kasse 821, ABM.

lemmerne var rådgiver for flere sovjetiske generalsekretærer og en af mændene bag Gorbatsjovs „ny tænkning“ fra 1985 og frem, Georgii Arbatov³⁹ fra Sovjetunionen, og forhenværende premierminister Jósef Cyrankiewicz fra Polen, forhenværende udenrigsminister Cyrus Vance fra USA samt en række personer fra Afrika, Sydamerika og Asien, herunder den tanzaniske diplomat Amir H. Jamal, den forhenværende chilenske præsident Eduardo Frei Montalvo og den indiske diplomat Lakshmi Kant Jha. Kommissionen skulle således repræsentere Øst og Vest samt Nord og Syd inklusiv alliancefri lande.

Alligevel var der i høj grad tale om en socialdemokratisk kommission, og det er ikke noget tilfælde, at generalsekretæren for Socialistisk Internationale i 1980 i en rapport om internationalens arbejde noterede: „The International is confident that the Independent Commission on Disarmament and Security Issues ... will be able to follow and build on the work of the Socialist international.“⁴⁰ Formand for kommissionen var nemlig det svenske socialdemokratiske formand Olof Palme, der ved sin side havde fremtrædende europæiske partifæller som David Owen fra Storbritannien, Gro Harlem Brundtland fra Norge, Joop den Uyl fra Nederlandene og ikke mindst Egon Bahr fra Vesttyskland. Som rådgiver havde Olof Palme forhenværende forskningschef ved Norsk Udenrigspolitisk Institut, den senere norske forsvarsminister, socialdemokraten Johan Jørgen Holst. Der var intet dansk medlem af kommissionen,⁴¹ men den danske, socialdemokratiske regering støttede fra 1981 foretagendet økonomisk.⁴² Kommissionens medlemmer mødtes tolv gange mellem september 1980 og 1982, hvorefter den afgav sin rapport under navnet *Common Security*, der havde som udgangspunkt, at alle stater havde en legitim ret til sikkerhed.⁴³

³⁹ Arbatov har i sine erindringer forklaret, at arbejdet i Palmekommissionen fik stor betydning for hans egen forståelse af international politik og dermed for den politiske kurs, han rådgav Gorbatsjov om i 1980'erne. Se Matthew Evangelista: *Unarmed Forces. The Transnational Movement to the End the Cold War*, Cornell University Press, Ithaca NY 1999, s. 161-162.

⁴⁰ General Secretary's Report, november 1980. SAP 1889/E/5/80.

⁴¹ Dog indgik en „Mr. Jagge Andersen“ i sekretariatet. Andersen skal have været dansk, men det er ikke lykkedes mig at identificere ham. Se The Independent Commission on Disarmament and Security Studies. Summary of Proceedings, Ninth Meeting, Gymnich-Bonn, January 22-24, 1982, Egon Bahrs privatativ (EB), 1/EBAA000587, Friedrich-Ebert-Stiftung. Archive der sozialen Demokratie, Bonn (FES). Jagge Andersen indgik også i Brandt-kommissionens sekretariat.

⁴² David Owen til Hans-Dietrich Genscher 4.8.1981, EB 1/EBAA000587, FES. David Owen til Kjeld Olesen 14.8.1980, EB 1/EBAA000588, FES.

⁴³ Ann-Marie Ekengren & Rasmus Mariager: „The Socialist International,

Egon Bahr forklarer i en af sine erindringsbøger, at han efter udnævnelsen som medlem af kommissionen af Palme blev anmodet om at gennemtænke begrebet „sikkerhed“.44 Bahr præsenterede herefter begrebet „fælles sikkerhed“ (*gemeinsame Sicherheit*). Det udfordrede det traditionelt fremherskende såkaldt realistiske sikkerhedsbegreb, der indebærer en opfattelse af verden som et anarki, en forståelse af, at stater bekæmper hinanden med henblik på overlevelse blandt andet gennem militær magt, og forestilling om, at stabilitet i det internationale samfund bedst skabes gennem magtbalancer.45 „Fælles sikkerhed“ hvilede derimod på den forståelse, at sikkerhed i atomtidens alderen bedst lod sig realisere gennem sikkerhed med modparten, idet den daværende relation mellem de to supermagter – den såkaldte MAD-situation (Mutual Assured Destruction) – skabte en ustabil verden præget af frygt og risiko for atomkrig. Med Willy Brandts ord:

Im atomaren Zeitalter ist [...] jedes Streben nach Überlegenheit abzulehnen, zumal keine anwendbare Überlegenheit mehr zu erzielen ist und der Versuch, sie zu erreichen, nur die Fortsetzung eines destabilisierenden Rüstungswettlaufs bedeuten würde. Deshalb ist Sicherheit im Zeitalter gegenseitig gesicherter Zerstörung nicht mehr allein vor dem potentiellen Gegner, sondern nur noch mit ihm erreichbar.46

Det lå i begrebet „fælles sikkerhed“, at ideologiske forskelle mellem ven og fjende måtte underordnes nødvendigheden af samarbejde. Yderligere et aspekt bestod i forestillingen om, at denne dags fjende ville være morgendagens partner. Også af den grund måtte man udvise vilje til at samarbejde med modstanderen, der således fortsat blev opfattet som modstander. Ydermere var der et europæisk perspektiv i begrebet. Brød krigen ud, var det forventningen, at den ville udspille sig i Europa og i Tyskland. „Fælles sikkerhed“ sigtede derfor mod sikkerhed „i og for Europa“. Sikkerhedspolitikken skulle „europæiseres“.47

Common Security and The Palme Commission: Helping to keep Détente Alive“, Poul Villaume, Ann-Marie Ekengren & Rasmus Mariager (eds.), *Northern Europe in the Cold War: East West Interactions of Security, Culture, and Technology*, Alexanteri Cold War Series (under udgivelse, 2015/16).

44 Egon Bahr: *Zu Meiner Zeit*, Karl Blessing Verlag, München 1996, s. 513.

45 Se hertil Stephen Hoadley: „The Evolution of Security Thinking: An Overview“, Stephen Hoadley og Jürgen Rüländ (red.): *Asian Security Reassessed*, ISEAS, Singapore 2006, s. 10.

46 B. Rother og W. Schmidt: „Einleitung. Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1982-1992“, s. 19.

47 *Common Security. A Programme for Disarmament. The Report of the Independen-*

Lykkedes det at skabe „fælles sikkerhed“, ville både NATO og Warszawa-pagten ifølge Willy Brandt på sigt blive overflødige. Så længe det imidlertid ikke var tilfældet, ville de to militære alliancer være uundværlige stabilitetsfremmende institutioner.⁴⁸

Det var med afsæt i begrebet „fælles sikkerhed“, at Palmekommissionen i sommeren 1982 afgav sin beretning med forslag til fremme af sikkerhed på tværs af alliancer. Det er for omfattende at gennemgå beretningen her – rapporten fylder i den trykte udgave knap 200 sider – men centrale forslag var etablering af en kernevåbenfri zone gennem Europa fra nord til syd,⁴⁹ fremme af tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger gennem forhandlinger mellem Øst og Vest,⁵⁰ bremsning af rustningskapløbet gennem blandt andet forbud mod atomprøvesprængninger, forbud mod anti-satellit-systemer, forbud mod kemiske våben, og aftaler om ikke-spredning af atomvåben mv.,⁵¹ styrkelse af FN-systemet⁵² samt regionale sikkerhedsarrangementer, herunder „fredszoner“ og regionale kernevåbenfri zoner.⁵³ Ligesom Socialistisk Internationale foreslog, at penge, der blev sparet ved at beskære nationale forsvarsbudgetter, skulle anvendes til fattigdomsbekæmpelse i den tredje verden, foreslog *Common Security*, at overskydende ressourcer blev anvendt til fremme af levevilkår i den tredje verden. Rapporten stod her på slagordet „Common security and common prosperity“.⁵⁴ Nord og Syd, Øst og Vest – den socialdemokratiske politiske idéudvikling var ét sammenhængende hele, og det gav ikke mening at tale sikkerhedspolitik uden f.eks. også at tale ulandsbistandspolitik.

dent Commission on Disarmament and Security Issues, Pan Books, London 1982, s. 8-11. Egon Bahr og Dieter Lutz, (red.): *Gemeinsame Sicherheit. Bd 1: Zu den Ausgangsüberlegungen, Grundlagen und Strukturmerkmalen Gemeinsamer Sicherheit*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1986.

⁴⁸ B. Rother og W. Schmidt: „Einleitung. Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1982-1992“, s. 21.

⁴⁹ *Common Security*, s. 147.

⁵⁰ Smst, s. 152.

⁵¹ Smst, s. 152-160.

⁵² Smst, s. 161-167.

⁵³ Smst, s. 167-172.

⁵⁴ Smst, s. 172-176. Denne del af Palmekommissionens anbefaling refererede eksplicit til yderligere en socialdemokratisk rapport, nemlig Brandt-rapporten formuleret under Willy Brandts ledelse. Se Independent Commission on International Development Issues: *North-South: A Programme for Survival*, MIT Press, Cambridge Mass 1980. Et af medlemmerne af Brandt-rapporten var Olof Palme.

Scandilux

Kort tid efter nedsættelsen af Palmekommissionen dannede seks socialdemokratier fra NATO's nordvesteuropæiske medlemslande en uformel arbejdsgruppe, som de valgte at kalde Scandilux. Dette var den tredje institution, der ifølge socialdemokraterne fik stor betydning for det danske socialdemokratis sikkerhedspolitiske stillingtagen i 1980'erne. Partierne i Scandilux kom fra Belgien, Nederlandene, Luxembourg, Norge og Danmark. Desuden besluttede partierne at invitere socialdemokraterne fra Vesttyskland, Storbritannien og Frankrig ind i klubben, dog kun som observatører.

Nikolaj Petersen har vist, at initiativet til Scandilux blev taget i november 1980 under et møde i Socialistisk Internationale, hvor Karel van Miert fra det belgisk-flamske *Socialistische Partij* og Klaas de Vries fra det nederlandske *Partij van de Arbeid* luftede ideen om etablering af et mindre forum for sikkerhedspolitiske diskussioner mellem partierne fra de mindre nordvesteuropæiske NATO-lande. Baggrunden var skærpsen af Øst-Vest-modsætningen i slutningen af 1970'erne og det øgede socialdemokratiske samarbejde i perioden. Desuden spillede det en rolle, at Socialistisk Internationale, der havde været et vigtigt omdrejningspunkt for politikudvikling i anden halvdel af 1970'erne, var ved at miste momentum. Mere konkret udsprang initiativet af udviklingen i NATO, hvor USA havde øget sine forventninger til sine europæiske allierede om forhøjede økonomiske bidrag til alliancen i en periode, hvor de europæiske NATO-lande kæmpede med følgerne af 1970'ernes to oliekriser, mislykkede forsøg blandt allierede på at finde frem til en fælles holdning til neutronbomben og erfaringerne fra vedtagelsen af NATO's dobbeltbeslutning – NATO-beslutningen i 1979 om at opstille 572 atombevæbnede raketter i Vesteuropa, såfremt der ikke inden udgangen af 1983 forelå en aftale om at begrænse supermagternes mellemdistanceraketter – hvor flere af socialdemokraterne mente sig presset af USA til at støtte en beslutning, de havde det vanskeligt med, og som de fandt, at de kun havde haft begrænset indflydelse på.⁵⁵ Opstillingen af raketter begyndte i december 1983.⁵⁶

Mellem 1981 og 1990 mødtes partierne i Scandilux godt og vel 30 gange.⁵⁷ Det første møde fandt sted i januar 1981 og det sidste i april

⁵⁵ N. Petersen: „Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik“; R. Mariager: „New Security Concepts and Transnational Party Networks, 1976-1983. The Socialist International, Scandilux, and the Overcoming of the Crisis of Détente“.

⁵⁶ Geir Lundestad: *East, West, North, South. Major Developments in International Politics since 1945*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 179.

⁵⁷ Referater af møderne i Scandilux er samlet i SD, kasse 1116 på ABA, ABM. Der mangler enkelte referater i samlingen.

1990. Hyppigheden af møderne varierede, og der blev afholdt flere møder i første halvdel af 1980'erne end i anden halvdel af årtiet. Især var mødeaktiviteten tæt i 1983-84. Dette afspejlede intensiteten af de sikkerhedspolitiske debatter, der var mest omstridte i årtiets først halvdel og især i perioden op til og efter, at NATO påbegyndte opstilling af mellemdistanceraketter i Vesteuropa. Et møde tog gerne et døgn tid – nogle dog to dage – og antallet af deltagere svingede mellem 15 og 30 personer. Deltagerne var alle fremtrædende, folkevalgte socialdemokrater eller højtstående partifunktionærer. Fra dansk side var international sekræter Steen Christensen og medlem af Socialdemokratiets udenrigspolitiske udvalg Lasse Budtz de to gennemgående figurer. Kjeld Olesen, der var udenrigsminister frem til 1982, og senere partiformand Svend Auken deltog også et antal gange, og også fhv. minister Ritt Bjerregaard indgik i samarbejdet.

Fra de øvrige partier deltog f.eks. Thorbjørn Jagland, international sekretær for *Arbeiderpartiet* i Norge, Joop den Uyl, formand for det nederlandske arbejderparti, samt europarlamentariker og partiformand Karel van Miert fra det belgisk-flamske parti. Den mest indflydelsesrige enkeltperson, Egon Bahr, indgik formelt ikke i foretagendet. Han repræsenterede det vesttyske SPD, der som nævnt kun havde status af observatør. Alligevel var Bahr en nøglefigur. Adskillige referater rummer bemærkninger om, at Bahr som sædvanligt indledte mødet, at Bahr forklarede osv. Egon Bahr var Willy Brandts nære politiske samtalepartner, tidligere mangeårig vesttysk minister og almindelig anerkendt som en kreativ politisk tænker. I Scandilux havde han tilmed den fordel, at han i sammenligning med de øvrige deltagere var i besiddelse af stor viden om de sikkerhedspolitiske spørgsmål, der var til debat. Fra slutningen af 1970'erne frem til 1982 tabte de fleste socialdemokratier regeringsmagten i Nordvesteuropa. Det begyndte i Sverige i 1976, da Palme mistede regeringsmagten. Herefter tabte socialdemokraterne magten i Nederlandene, Storbritannien, Norge, Danmark og endelig i Vesttyskland i 1982. Socialdemokraterne manglede i begyndelsen af 1980'erne således langt hen den viden, som regeringsmagten via administrationen bibringer regeringspartierne. Bahrs viden var derfor i høj kurs i Scandilux.⁵⁸ Og så var han ikke at forglemme bindeled mellem Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux. Han formidlede budskaber frem og tilbage.⁵⁹

⁵⁸ N. Petersen: „Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik“; R. Mariager: „New Security Concepts and Transnational Party Networks, 1976-1983. The Socialist International, Scandilux, and the Overcoming of the Crisis of Détente“.

⁵⁹ Bahr var dog ikke ene om at have denne position. Eksempelvis gik nederlandske Joop den Uyl ligeledes igen i alle her nævnte institutioner, ligesom

Scandilux var som nævnt et uformelt forum, og det havde ikke nogen bestemmende rolle i forhold til den politik, deltagende partier valgte at føre i de nationale sammenhænge. Alligevel var Scandilux vigtigt. Det var et af de steder, hvor socialdemokraterne drøftede, hvordan Socialistisk Internationales anbefalinger formuleret i „Final Report of the Socialist International Study Group on Disarmament“ og Palmekommissionens forslag blev forsøgt oversat til konkret politik. I Scandilux blev det eksempelvis diskuteret, hvordan socialdemokraterne kunne bidrage til at reducere atomvåbnenes betydning for international politik, hvordan man kunne etablere såkaldt defensive forsvar, der ikke kunne anvendes til offensive formål, hvordan man kunne fjerne kort- og mellemdistancekernevåben fra Vesteuropa, mulighederne for etablering af kernevåbenfri zoner i Centraleuropa samt i Nord- og Sydeuropa, og sidst, men ikke mindst, hvordan man kunne få Washington og Moskva til at indgå i forhandlinger med hinanden.⁶⁰

Samlet set var Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux fra 1976 til midten af 1980'erne omdrejningspunkter for socialdemokratisk sikkerhedspolitik idéudvikling. Det var fora, hvor nye politiske projekter blev lanceret, nye begreber diskuteret, og konkrete politiske tiltag udtænkt. Samtidig var det steder, hvor fremtrædende partimedlemmer mødtes, stivede selvtilliden af og bekræftede hinanden i den politik, de mente, der burde fremmes i nationale sammenhænge, i internationale organisationer og i den atlantiske alliance. I relation til Jørn Henrik Petersens analysemodel, var de tre fora steder, hvor idéer blev fostret, og værdier formuleret. Nedenfor skal jeg undersøge, om idéerne og værdierne også fik politisk gennemslag.

Fodnotepolitikken

Socialdemokratiet stillede sig i perioden fra 1979 til 1988 i spidsen for en politik, der fra 1980'erne og frem er blevet omtalt som „fodnotepolitikken“. Nedenfor er det ambitionen at undersøge, i hvilket omfang der var overensstemmelse mellem på den ene side Socialistisk Internationales og Palmekommissionens anbefalinger og på den anden side Socialdemokratiets fodnotepolitik. Dernæst skal jeg undersøge, om

Olof Palme, der var formand for Palmekommissionen, som nævnt var med i Willy Brandts Nord-Syd-kommission.

⁶⁰ Referat fra møde mellem de socialdemokratiske partiene i Danmark, Belgia, Forbundsrepublikken Tyskland, Nederland, Norge og Storbritannia 13-14 mars 1981 i Oslo, Møde på Marienborg i gruppen af partier i de små NATO-lande. 27.-28. august 1981 og Notat om Scandiluxgruppens møder i Bruxelles den 2. og 3. april 1982, i SD, kasse 1116, ABM, jfr. Nikolaj Petersen: „Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik“.

diskussioner i Scandilux synes at have dannet baggrund for de dagsordner, Socialdemokratiet fremsatte i Folketinget i 1980'erne.

Ser vi først på indholdet af den del af fodnotepolitikken, som Socialdemokratiet fremmede, og på Socialistisk Internationales samt Palmekommissionens anbefalinger, er det muligt at iagttage et sammenfald. Såvel Socialistisk Internationale som Palmekommissionen fremhævede det som afgørende, at den kolde krigs aktører arbejdede på at fremme gensidig tillid på tværs af jerntæppet. Dette aspekt fremgår af flere af de dagsordner, der blev vedtaget i Folketinget i 1980'erne. Det hedder f.eks. i en dagsorden vedtaget 3. maj 1984, at regeringen blev pålagt at „støtte alle foranstaltninger, der kan virke tillidsskabende i forholdet mellem Øst og Vest“.⁶¹ Dette blev bekræftet i yderligere to dagsordner vedtaget henholdsvis den 1. november og 7. december 1984.

Palmekommissionen anbefalede rustningskapløbet begrænset gennem forbud mod atomprøvesprængninger. Det vedtog Folketinget dagsordener om den 3. maj 1983 og 24. april 1986. I den sidste af disse dagsordner hed det:

Idet Folketinget fordømmer fortsatte atomprøvesprængninger i Øst og Vest, opfordrer Folketinget regeringen til: / 1. på baggrund af løfterne i 1963-traktaten om atomprøvesprængningernes begrænsning at tage afstand fra fortsatte underjordiske sprængninger, / 2. at fremføre denne afstandtagen til kernevåbenmagterne, inklusive USA, der efter folketingets opfattelse genoptog prøvesprængninger på et tidspunkt, hvor der var rimelig udsigt til indgåelse af en aftale om internationalt stop.⁶²

Palmekommissionen foreslog desuden FN-systemet styrket. Dette opfordrede Folketinget regeringen til at gøre i dagsordener vedtaget 7. december 1984, 5. december 1985 og 11. november 1986. I dagsordenen fra 1985 hed det:

I overensstemmelse med sin dagsorden af den 3. maj 1984 opfordrer Folketinget regeringen til under FNs generalforsamling at meddele, at Danmark på FNs kommende generalforsamling – alene eller sammen med ligesindede stater – vil fremsætte forslag om Øst-Vest-forhandlinger med henblik på en international aftale mod førstegangsbrug af atomvåben.⁶³

⁶¹ *Folketingstidende (FT)* 1983-84, 3.5.1984, sp. 5279.

⁶² *FT* 1985-86, 24.4.1986, sp. 10219.

⁶³ *FT* 1985-86, 5.12.1985, sp. 3687.

Både Socialistisk Internationale og Palmekommissionen anbefalede, at de nationale militærbudgetter blev beskåret, og at overskydende midler blev anvendt til fremme af fattigdomsbekæmpelse i den tredje verden. Dette pålagde fodnotepartierne med Socialdemokratiet i spidsen regeringen at arbejde for med en dagsorden vedtaget den 7. december 1984, hvori det hed: „Folketinget pålægger desuden regeringen at arbejde for en udligning af skellet mellem den rige og den fattige verden“.⁶⁴

Socialistisk Internationale og Palmekommissionen anbefalede endvidere begge, at socialdemokratiene arbejdede for etablering af kernenvåbenfri zoner. Det var et af de punkter, som Socialdemokratiet vendte tilbage til gang på gang i dagsordner vedtaget mellem 1983 og 1987, nemlig 8. februar 1983, 3. maj 1984, 1. november 1984, 3. april 1986 og 9. december 1987. I 3. maj-dagsordenen fra 1984 fremsat af Socialdemokratiet hed det: „Folketinget pålægger regeringen i NATO og andre internationale organer at arbejde for, at Danmark forbliver atomvåbenfrit i freds-, krise- og krigstid ved at fremme planerne om at gøre Norden til en atomvåbenfri zone i en større europæisk sammenhæng. / Atomvåbenfrie zoner må garanteres af USA og Sovjetunionen.“⁶⁵

Tabel 1. Sikkerhedspolitiske dagsordner i Folketinget 1982-88

År	Nummer – emne – dato
1982	1. INF-infrastruktur 7/12 1982
1983	2. INF-forhandlinger 8/2 1983
	3. INF-forhandlinger 26/5 1983
	4. INF-forhandlinger 3/11 1983
	5. NATO og a-fri zone i Norden 10/11 1983
	6. INF-forhandlinger 1/12 1983
	7. INF og fastfrysning 1/12 1983
	8. Udtalelse af udenrigsministeren 1/12 1983
	1984
10. NATO-strategi 22/3 1984	
11. Omnibus-dagsordenen 3/5 1984	
12. INF-infrastruktur 10/5 1984	
13. Atomfrihed og sikkerhedspolitisk udvalg 1/11 1984	
14. Nedrustning og sikkerhedspolitisk udvalg 7/12 1984	

⁶⁴ FT 1984-85, 7.12.1985, sp. 3475-3476.

⁶⁵ FT 1983-84, 2.5.1984, sp. 5279. Forhandlingerne fandt sted 2.5., men dagsordenen blev vedtaget 3.5. Derfor omtales denne dagsorden som „3. maj-dagsordenen“, selvom forhandlingerne fandt sted den foregående dag.

1985	15. Stjernekrig“	26/3 1985
	16. Stjernekrig“	15/5 1985
	17. Kortdistancemissiler i NATO	13/11 1985
	18. Ikke-førstebrug	5/12 1985
1986	19. A-fri zone i Norden	3/4 1986
	20. A-prøvestop	24/4 1986
	21. Kemiske våben	20/5 1986
	22. Ikke-førstebrug	11/11 1986
1987	23. Garnisonsplan	15/1 1987
	24. Thuleradar	5/3 1987
	25. INF-traktat	30/4 1987
	26. Udtalelse af udenrigsministeren	11/11 1987
	27. Forstærkninger	19/11 1987
	28. A-fri zone m.v.	9/12 1987
1988	29. Kortdistancemissiler i NATO	18/2 1988
	30. Skibsanløb	14/4 1988
	31. Konventionel nedrustning	14/4 1988

Kilde: Nikolaj Petersen & Palle Svensson: „Valgenes politiske sammenhæng“, Jørgen Elklit & Ole Tomsgaard (red.): To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988, s. 37. De dagsordner, der er markeret med fed, blev vedtaget imod regeringens ønske.

Socialistisk Internationale anbefalede socialdemokratierne at støtte „on-site inspection“ af fartøjer for at sikre, at de ikke bar kernevåben. Det var det, Socialdemokratiet tematiserede med den dagsorden, Folketinget vedtog i april 1988, og som udløste folketingsvalget i maj måned 1988. Det hed i den socialdemokratisk formulerede dagsorden: „Idet Folketinget konstaterer, at det igennem 30 år har været dansk politik ikke at ville modtage atomvåben på dansk område, herunder i danske havne, opfordres regeringen til at underrette besøgende orlogsfartøjer herom.“⁶⁶ Formuleringen havde forinden været genstand for intense diskussioner mellem blandt andre Lasse Budtz, Svend Auken og den amerikanske ambassadør i Danmark, Terence Todman, der havde forsøgt at tale socialdemokraterne fra det. Socialdemokraterne valgte derfor ovenstående mere blide formulering end den formulering, partiet oprindeligt havde overvejet.⁶⁷

⁶⁶ FT 1987-88, 14.4.1988, sp. 9765.

⁶⁷ Møderne i april inden valget maj 88. Terence Todman, håndskrevne noter, 22 sider (1. møde: 28.3., 2. møde: 5.4., 3. møde: 7.4.1988), Lasse Budtz' privat arkiv, kasse 29, ABM.

Socialistisk Internationale anbefalede, at socialdemokratierne skulle modarbejde militarisering af det ydre rum. Det pålagde fodnotepartierne med Socialdemokratiet som dagsordensstiller Schlüters regeringer med dagsordnerne den 3. maj 1984, 26. marts 1985 og 14. maj 1985. I dagsordenen af 26. marts 1985 hed det, at Folketinget konstaterede, at „Danmark er imod placering af våben i det ydre rum.“⁶⁸ Endelig opfordrede Socialistisk Internationale socialdemokratierne til at samarbejde med fagforeninger og andre NGO'ere i kampen for fred, og Socialistisk Internationale anbefalede partierne at benytte deres indflydelse til at nedsætte permanente råd og udvalg, der skulle oplyse om og forske i fred. Det første skete i vid udstrækning i 1980'erne, hvor fremtrædende partimedlemmer deltog i møder og demonstrationer arrangeret af fagforeninger og fredsgrupper.⁶⁹ Hvad angår oplysning og forskning i fred, vedtog Folketinget i november 1980 at oprette Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, SNU. Initiativet kom fra De Radikale, der ønskede et midlertidigt udvalg nedsat, men Socialdemokratiet støttede forslaget, da det blev besluttet at gøre SNU permanent. SNU's opgave var at følge den internationale udvikling og med Nikolaj Petersens ord at „være opmærksom på mulighederne for, at Danmark kunne fremsætte forslag i forbindelse med internationale afspændings- og nedrustningsbestræbelser, styrke forskning og information om sikkerhed- og nedrustningspolitiske spørgsmål.“⁷⁰

Der var således et vidtgående sammenfald mellem Socialistisk Internationales og Palmekommissionens anbefalinger og Socialdemokratiets fodnotepolitik. Men havde Scandilux betydning for partiets sikkerhedspolitik? Efter min vurdering er svaret bekræftende. Et tidligt eksempel kan spores umiddelbart efter det andet møde i Scandilux. Formand for det norske socialdemokrati Reiulf Steen udtalte efterfølgende – og på alle partiers vegne – at deltagende socialdemokratier i Scandilux alle arbejdede for, at man helt undgik opstilling af NATO's raketter efter årsskiftet 1983-84.⁷¹ Denne udmelding samt beslutningen om, at det alene var Reiulf Steen, der skulle udtale sig, var truffet på mødet i Scandilux, idet hensigten var at give omverdenen et indtryk af én fælles socialdemokratisk linje i spørgsmålet.⁷² I tiden, der

⁶⁸ FT 1984-85, 26.3.1985, sp. 7922.

⁶⁹ Se den bredt anlagt beskrivelse af den sikkerhedspolitiske debat i 1980'erne i DIIS: *Danmark under den kolde krig*, bd. 3, 71-202.

⁷⁰ Nikolaj Petersen: „Kampen om den kolde krig i dansk politik og forskning“, *Historisk Tidsskrift* 109, hft. 1, 2009, s. 154-204, s. 174.

⁷¹ Anker Jørgensen: „Appel til de to supermagter: kom til fornuft“ (kronik), *Politiken*, 13.8.1983.

⁷² Notat om de fire små NATO-landes socialdemokratiske partiers møde i Oslo

fulgte, arbejdede det danske parti med det som udgangspunkt. Sikkerhedspolitiske dagsordner fremsat af Socialdemokratiet og vedtaget 8. februar 1983 og 1. december 1983 pegede begge på, at den danske regering i NATO skulle arbejde på at tilvejebringe en udvikling, der overflødiggjorde en opstilling af NATO's raketter.⁷³

I begyndelsen af 1983 synes diskussioner i Scandilux at have dannet baggrund for en dagsorden vedtaget i Folketinget den 26. maj, som efterfølgende førte til en dansk fodnote i NATO. En sætning i denne dagsorden lød: „De franske og britiske kernevåben bør tælles med, og INF- og START-forhandlingerne bør sammenkobles, hvorfor en fastfrysning også af de strategiske kernevåben bør gennemføres“.⁷⁴ Netop spørgsmålet om, hvorvidt britiske og franske kernevåben skulle inkluderes i INF- og START-forhandlingerne, havde været til diskussion på et møde i Scandilux i Bonn i januar 1983. Her havde Egon Bahr forklaret, at Sovjetunionen i forhandlingerne med NATO havde bevæget sig, og at Sovjetunionen nu var rede til at „skære ned i antallet af egne missiler for at nå europæisk balance“. Til gengæld mente Bahr også at vide, at USA ikke var villig til at „inkludere de britiske og franske våben under forhandlingerne“.⁷⁵ Ifølge Bahr stillede NATO's (reelt: USA's) politik sig således hindrende i vejen for fremskridt i våbenkontrolforhandlingerne. På et efterfølgende møde i Scandilux – denne gang holdt på LO-skolen i Helsingør den 20.-21. marts 1983 – var de britiske og franske kernevåben igen til diskussion, og fra dansk side havde Kjeld Olesen forklaret, at spørgsmålet var genstand for diskussioner i Folketinget.⁷⁶ To måneder senere pålagde Socialdemokratiet sammen med Folketingets flertal den danske regering at fremføre i NATO, at alliancen i forhandlingerne burde inkludere de britiske og franske våben, så fremskridt forhåbentlig kunne gøres. Samme dag havde dagsordensteksten været drøftet i partiets folketingsgruppe. Robert Pedersen og Poul Nielson var kritiske over for dagsordenen, mens flertallet støttede den. På et tidspunkt i diskussionen tog Anker Jørgensen ordet og henviste, som det hedder, „til Scandilux-mødet på LO-skolen“, dvs. mødet i Helsingør den 20.-21. marts.⁷⁷

13. og 14.3.1981 med deltagelse af repræsentanter for det britiske Labour of det vesttyske SPD, SD, kasse 1116, AMB.

⁷³ *FT 1982-83*, 8.2.1983, sp. 5578; *FT 1983-82*, 1.12.1983, sp. 2546-2547.

⁷⁴ *FT 1982-83*, 26.5.1983, sp. 11942.

⁷⁵ Referat af Scandilux-møde i Bonn den 23.-24.1.1983, SD, kasse 1116, ABM, citeret s. 4 og 5.

⁷⁶ Scandilux-treffen in Helsingør, Dänemark, am 20./21.3.1983, EB 1/EBAA000599, FES.

⁷⁷ Referat af gruppemødet torsdag den 26.5.1983, Den socialdemokratiske

Scandilux synes dog først og fremmest at have været et refleksionsforum, hvor det danske parti kunne få inspiration til den fortsatte sikkerhedspolitik. Desuden synes arbejdsgruppens betydning at have været størst i de tidlige 1980'ere. I marts 1984 var der møde i Socialdemokratiets udenrigspolitiske udvalg. Under overskriften „Forhandlinger mellem øst og vest“ lød et afsnit: „Det næste Scandilux-møde skal finde sted den 25. marts i Amsterdam efter en vis pause. Det er tvivlsomt, om der fra gruppen vil komme nye initiativer på nuværende tidspunkt.“⁷⁸

Men også når der ikke blev vedtaget dagsordner, var partiet inspireret af de internationale socialdemokratiske organisationer. I 1984 blev der nedsat et ad hoc-udvalg i Folketinget (Østergaard-udvalget), der skulle forsøge at bygge bro mellem regeringen og oppositionen på det sikkerhedspolitiske område. Socialdemokratiet fremlagde et papir med forslag til emner, der skulle behandles.

Arbejdsrapport fra Socialdemokratiet til Østergaard-udvalget

1. Indførelse af et moratorium – et opstillingsstop, som kan bane vejen for en „nedbrydning“ og fastsættelse af et „loft“ over atomvåbnene.
2. Fastfrysning af kernevåbenlagrene.
3. Forbud mod kernevåbenprøvesprængninger.
4. En nordisk atomvåbenfri zone og andre zoneplaner.
5. Forbud mod våben i det ydre rum.
6. En international aftale om forbud mod førstegangsbrug.
7. Et internationalt forbud mod produktion, oplagring og anvendelse af kemiske våben og bakteriologiske våben.
8. Udbygning af tillidsskabende foranstaltninger.
9. Afbalancere nedskæringer af konventionelle våben.
10. Undersøgelse af mulighederne for indgåelse af en ikke-anvendelse af vold-aftale.
11. Analyse af Europas muligheder for at påtage sig en mere indflydelsesgivende rolle
12. Kontrol med den internationale våbenhandel.

folketingsgruppes mødeprotokol, Folketingets Bibliotek, Arkiv og Oplysningstjeneste (FBAO). Sammenlign med Bent Jensens fremstilling, hvori det med reference til samme kildemateriale hedder, at det var Lasse „Budtz' offentlige meldinger, der nu i høj grad dikterede partiets politik“, jfr.: Bent Jensen. *Ulv, får og vogtere*, bd. 2, s. 397.

⁷⁸ Referat af møde i Udenrigspolitisk Udvalg, 14.3.1984, SD, kasse 991, ABM.

Der er naturligvis en lang række tilgrænsende problemer. Man kan nævne:

- A. De franske og britiske kernevåbens placering i eventuelle aftaler.
- B. Supermagternes placering af kernevåben udenfor en IHF-ordning – f.eks. i nærheden af det nordiske område.
- C. Det såkaldte, eventuelle „stjernekrigs-forsvar“s konsekvenser for forsvaret af Europa.
- D. NATO-landenes informationsmuligheder under kommende supermagtsforhandlinger, herunder eventuel høringsret.
- E. NATO's strategiske planer skal analyseres.

Kilde: „Folketingets Østergaard-udvalg“, i Wilhelm Christmas-Møller, Christian Jensen & Lars Olsen (red.): Fodnoter og fredspolitik – det parlamentariske spil om Danmarks sikkerhed. Fredsbevægelsens Forlag, Egtved 1985, s. 75-78.

Overhovedet synes de socialdemokratiske sikkerhedspolitiske dagsordner, der blev vedtaget i Folketinget i 1980'erne, og øvrige sikkerhedspolitiske udmeldinger tematisk at have ligget i forlængelse af den politik, der blev argumenteret for i Socialistisk Internationale, Palme-kommissionen og Scandilux.⁷⁹ Dermed synes de idéer og værdier, der havde sin baggrund i de socialdemokratiske fora, at have opnået politisk gennemslag i Danmark og med de danske fodnoter ligeledes i NATO.

Bag lukkede døre

En ting er sammenfald, noget andet sammenhæng. Frem for at udhæve offentligt fremsatte udtalelser af centralt placerede socialdemokrater om partisamarbejdets betydning – udtalelser, der har til formål at påvirke offentlighedens opfattelse af drivkræfter og motiver bag fodnotepolitikken – har jeg kigget i Socialdemokratiets arkiv og i mødeprotokollen for partiets folketingsgruppe for at undersøge, hvordan de af partiets medlemmer, der havde ansvar for fodnotepolitikken, meddelte sig herom i interne sammenhænge og bag lukkede døre. Jeg skal nævne fire eksempler fra den danske kontekst samt to bemærkninger om partisamarbejdets betydning set fra norsk og svensk side.

Eksempel 1: Det var kun få socialdemokrater, der tog aktivt del i partiets internationale samarbejdsrelationer, men hvis samarbejdet

⁷⁹ De sikkerhedspolitiske dagsordner er optrykt i Erik Boel: *Socialdemokratiets atomvåbenpolitik 1945-1988*, Akademisk Forlag, København 1988, s. 233-239.

var af betydning for folketingsgruppen, er det relevant at undersøge, om samarbejdet blev omtalt i og for folketingsgruppen. Det var trods alt medlemmerne af gruppen, der stemte for de mange dagsordner. Det fremgår af gruppens mødeprotokol, at det internationale partisamarbejde med jævne mellemrum blev diskuteret, når dagsordenspolitikken skulle motiveres. Flere eksempler illustrerer dette. Den rapport, Socialistisk International vedtog som officiel politik i november 1980 (se ovenfor), blev omtalt blot en uge senere i Socialdemokratiets folketingsgruppe. Ifølge mødeprotokollen orienterede partiformand Anker Jørgensen folketingsgruppens bestyrelse om konferencen den 21. november 1980, hvorefter han „fremsatte ønsket om på et gruppemøde at orientere om de beslutninger og drøftelser, der havde været på SI-mødet.“ Herefter hedder det i referatet: „Sekretæren sørger for at give plads til en sådan orientering på et af de kommende møder.“⁸⁰ Det fremgår, at orienteringen fandt sted på gruppemødet senere samme dag.⁸¹

Det skete flere gange, at det internationale partisamarbejde blev fremhævet som betydningsbærende for partiets politik. Den 25. oktober 1983 var der gruppemøde i Socialdemokratiet. NATO stod over for at påbegynde opstilling af kernevåben i Europa, og situationen var ved at spidse til – både mellem Øst og Vest og internt i flere af NATO's medlemslande. Det hedder herefter i mødeprotokollen, at Budtz „fortalte om Scandilux-mødet i Bruxelles. Der var kommet nye oplysninger om, at Sovjet ville tilbage til 1976-niveauet mht. raketter og ville skrotte de overskydende raketter, og ønskede at få verificeret, at skrotningen havde fundet sted.“ Herefter hedder det: „SPD havde anmodet om at få en debat i Forbundsdagen den 22.11. (deres kongres finder sted 18.-19. nov.). Opstillingen af NATO-raketterne begynder den 22. november og vil være operationsklar fra 15. dec. Gro Harlem Brundtland og flere andre i Belgien og Holland ville tage spørgsmålet op“. På den baggrund havde Lasse Budtz udtalt sig til danske medier om den graverende situation.⁸²

Da partiet i foråret 1985 stillede sig kritisk til det amerikanske rumbaserede missilforsvarsprogram SDI – det såkaldte stjernekrigsprojekt – var det ligeledes på den baggrund, at partiet stod på linje med partifællerne i Europa. Medlem af folketingsgruppen Ole Løvig Simonsen

⁸⁰ Referat af bestyrelsesmøde fredag den 21.11.1980, Den socialdemokratiske folketingsgruppes mødeprotokol, FBAO.

⁸¹ Gruppemøde, fredag den 21.11.1980, Den socialdemokratiske folketingsgruppes mødeprotokol, FBAO.

⁸² Gruppemøde tirsdag 25.10.1983, Den socialdemokratiske folketingsgruppes mødeprotokol, FBAO.

udtalte: „Vi er enige med Socialdemokratiet i hele Europa. Overensstemmelse i principper og substans. Holde fast.“ Denne gang var Robert Pedersen enig med gruppen: „Ikke lod og del i stjernekrigsprogram. Udenrigsministeren må følge folketingets flertal. Risikoen ved at være Europæer vil blive større.“⁸³

Eksempel 2: I november 1982 skrev Lasse Budtz og Kjeld Olesen sammen et referat af et Scandilux-møde afholdt kort forinden i Nederlandene. Forhandlingerne mellem NATO og Warszawapagten var på det tidspunkt gået i hårdknude, og under mødet havde politikerne været bekymrede over udviklingen i Øst-Vest-forholdet. Som afslutning på referatet tilføjede Budtz og Olesen et afsnit, de kaldte „eftertanker“. I dette afsnit reflekterede Budtz og Olesen over, at Egon Bahr havde været meget pessimistisk i forhold til USA's rolle i Øst-Vest-forhandlingerne. Budtz og Olesen:

Der skal meget til, at den velovervejende, analytiske og af natur ret diskrete politiker Egon Bahr, er så åben i en forsamling, hvorfra man ikke kan undgå lækager. Hans forsigtige optimisme fra det første møde er forsvundet. Han er dybt forurolet over udviklingen og den amerikanske kurs. Hans bemærkninger må tillægges megen vægt, da han har seriøse kontakter og informationer.⁸⁴

Scandilux var ikke Egon Bahrs klub, som Nikolaj Petersen rigtigt har anført.⁸⁵ Men Bahr var en nøgledeltager i foretagendet, og når Bahr talte, blev der lyttet.

Eksempel 3: I sommeren 1983 var Anker Jørgensen indlagt på Bispebjerg Hospital, men han var fortsat partiformand, og han blev løbende orienteret om vigtige spørgsmål af nogle af sine partifæller. En af disse var den nu forhenværende udenrigsminister Kjeld Olesen. Om sikkerhedspolitikken forklarede Olesen: „Vor indstilling deles af partierne i Scandi-Lux. I DK flertal. I Norge mangler 1 stemme.“⁸⁶ Det er usikkert, om Olesen antydede, at partierne i Scandilux koordinerede, men i al fald understreger Lasse Budtz i erindringsbogen om fod-

⁸³ Referat af gruppemødet torsdag den 11.4.1985, Den socialdemokratiske folketingsgruppes mødeprotokol, FBAO.

⁸⁴ „Scandi-Lux-møde i Amsterdam 5.-6. november 1982“, Anker Jørgensens privatarkiv, kasse 178, ABM.

⁸⁵ Nikolaj Petersen: „Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik“.

⁸⁶ Håndskrevet notat med ni punkter, affattet af Kjeld Olesen. Nederst følgende påtegning af Anker Jørgensen: „Kj Olesens noter til mig – Bispebjerg hosp. Juni 1983, Anker Jørgensens privatarkiv, kasse 178, ABM.“

notepolitikken, at socialdemokratierne undertiden „forsøgte at nærme os fælles formuleringer.“⁸⁷ Under alle forhold er det tydeligt, at Olesen fandt det vigtigt at orientere Anker Jørgensen om, at det danske parti ikke stod alene med sin sikkerhedspolitik.

Eksempel 4: I sommeren 1988 holdt Socialistisk Internationale rådsmøde i Madrid. Willy Brandt holdt ved den lejlighed en tale om blandt andet nedrustning. I sit referat af mødet noterede Lasse Budtz: „Hovedindtrykket af Brandt's tale var nedrustning, og hans meget klare analyse fulgte på glædelig vis ikke blot den hidtidige holdning me[n] i vid udstrækning også vor holdning.“⁸⁸ Budtz lunende sig ved det fælles fodslag mellem det danske partis politik og Willy Brandts og Socialistisk Internationales politik.

Men det var ikke bare danske socialdemokrater, der var lyttede til de internationale socialdemokratiske organisationer. I 1982 deltog en norsk socialdemokrat, fagforeningsmand Leonard Larsen, i et bureau-møde som repræsentant for det norske arbejderparti. Efterfølgende begik han et notat til sin politiske leder Gro Harlem Brundtland. Larsen:

Jeg hadde ikke vært på SI's byråmøte siden før „Brandt eraen“, og skilnaden var enorm. Allikevel noe skremmende. Hele Internasjonalen er bygd opp om personen Brandt og hans prestisje. Dette så vi hver gang uenigheten ble for stor, fikk Willy Brandt de varme potetene på sitt gang, for å løse den – eller for å forklare dem. Dette var mulig fordi alle, uansett uenighet i sak, hadde en enorm tillit til Willy Brandt og hans måte å takle situasjonen på. Hva med Internasjonalen når Brandt en gang gir seg? Vil den falle sammen som et korthus?⁸⁹

Året efter, i 1983, omtalte daværende svenske kabinetssekretær, socialdemokrat Pierre Schori under et møde i samarbejdsorganisationen for de nordiske socialdemokratier SAMAK, at Scandilux „efter hans opfattelse var det bedste, der i mange år var sket i det europæiske partimæssige samarbejde“.⁹⁰

⁸⁷ Lasse Budtz: *Her stod vi af*, s. 68

⁸⁸ Notat om Socialistisk Internationales Rådsmøde og (nogle) komitemøder udenfor Madrid den 5.-8. maj 1988, SD, kasse 1123, ABM.

⁸⁹ “Rapport fra Byråmøtet i Socialistinternationalen, Basel, 3-4 november 1982”, fra Leonard Larsen til Gro Harlem Brundtland et al. NO (Norge), Det Norske Arbeiderparti (DNA), box 243, ARBARK.

⁹⁰ Vedr. møde i den nordiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske kontaktkomite den 26.-27.3.1984, Lasse Budtz privatarkiv, kasse 5, ABM

Såvel danske som norske og svenske socialdemokrater pegede alle på betydningen af det internationale samarbejde og vel at mærke i skrivelser, der ikke var til udvortes brug. Til gengæld er der ikke meget der tyder på, at de danske socialdemokrater, skønt kontakterne til partikammeraterne var tætte, havde nævneværdig betydning for politikformuleringen i Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux.

Internationale organisationer ...

Kilder i Socialdemokratiets arkiv belyser såvel Socialdemokratiets nye politik som processen, der ledte hen til partiets mere kritiske linje i sikkerhedspolitikken i anden halvdel af 1970'erne. Det er blandt andet historien om, hvordan temperaturændringer i international politik påvirkede partiets politik. Men det er også historien om et dansk socialdemokrati, der placerede dele af sin politik i forlængelse af Socialistisk Internationales. Spørgsmålet om kontakter til østbloklændenes kommunistpartier og delegationsbesøg i Østblokken er i den henseende illustrerende.

I 1975 rettede det østtyske kommunistparti SED, *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*, henvendelse til Socialdemokratiet og anmodede om etablering af formelle partikontakter mellem de to partier. Socialdemokratiet stillede sig afvisende, og i partiets interne drøftelser blev det understreget, at partiet i sådanne spørgsmål ønskede at være i overensstemmelse med Socialistisk Internationale.⁹¹ Da det sovjetiske kommunistparti SUKP, *Kommunistitjjeskaja partija Sovetskogo Sojuza*, senere i 1975 stillede et tilsvarende spørgsmål, var Socialdemokratiet igen afvisende, og igen blev der i den interne debat henvist til, at partiet skulle placere sig dér, hvor Socialistisk Internationale stod. På det tidspunkt ønskede Socialistisk Internationale ikke officielle partikontakter med kommunistpartierne i Østblokken.⁹²

Med valget af Willy Brandt som Socialistisk Internationales præsident i 1976 begyndte der imidlertid at ske ændringer både i Internationalen og med det danske partis politik. Allerede i januar 1976 havde Brandt i et interview med en sovjetisk avis udtalt, at undertegnelsen af Helsingfors-aftalen den 1. august 1975, blot ville „være et halvt skridt“, såfremt aftalen ikke blev fulgt op med afbalancerede og tosidige skridt mod reducere af militære enheder og udrustning i Euro

⁹¹ Notat vedrørende forholdet mellem Socialdemokratiet og SED, af Poul Nielson, 11.3.1975 og K.B. Andersen til Poul Nielson, 17.3.1975, SD, kasse 819, ABM.

⁹² Referat af møde i Udenrigs- og Forsvarspolitisk Udvalg, 13.11.1975, SD, kasse 819, ABM.

pa.⁹³ Efter valget til SI-præsident iværksatte han som nævnt det, han kaldte en „offensiv for freden“, og kort tid efter begyndte de vesteuropæiske socialdemokratier at ændre holdning til spørgsmålet om kontakter, udvekslingsbesøg og lignende i forhold til Østblokkens kommunistpartier. Socialistisk Internationale sendte således repræsentanter til Moskva og Washington for at drøfte sikkerhedspolitik. Ligeledes besøgte samtlige vesteuropæiske socialdemokratier i slutningen af 1970'erne Sovjetunionen.⁹⁴ Hensigten var ifølge den senere norske forsvars- og udenrigsminister, diplomaten Thorvald Stoltenberg, at producere SI-input i de internationale nedrustningsforhandlinger.⁹⁵ Det er i det lys, vi skal se Brandts rejser til Sofia, Moskva, Budapest, Beograd, Prag og Warszawa såvel som til Paris og Washington.⁹⁶ Det er i samme lys, vi skal se Palmes besøg i Moskva i 1980,⁹⁷ og SIDAC's (Socialist International Disarmament Committee) besøg i Moskva og Washington i 1985.⁹⁸ I samme lys skal Socialdemokratiets beslutning om at sende Kjeld Olesen, Lasse Budtz og Poul Nielson til Moskva i henholdsvis februar 1979 og oktober 1984 ses⁹⁹ og samme persongruppes besøg i Washington senere i 1984.¹⁰⁰

Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske nyorientering havde således sine rødder i midten af 1970'erne, og nyorienteringen lå på linje med

⁹³ „Interview des Vorsitzenden der SPD, Brandt, für die sowjetische Zeitung *Sa Rubjeshom*“, 2.1.1976, udgivet af SPD Pressemitteilungen und Information, nr. 1/76, 2.1.1967, optrykt i Frank Fischer (red.): *Die Entspannung unzerstörbar machen. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1974-1982. Willy Brandt Berliner Ausgabe*, bd. 9, J.H.W. Dietz, Bonn 2003, s. 171-175.

⁹⁴ Poul Nielson: *En hel Nielson*, Sohn, Rødovre 2011, s. 110.

⁹⁵ Referat af mødet i Oslo den 22.8.1978 i den nordiske socialdemokratiske udenrigspolitiske studiegruppe, udateret men fra august 1978, SD, kasse 821, ABM.

⁹⁶ B. Rother og W. Schmidt: „Einleitung...“, s. 39. En af de få østeuropæiske hovedstæder, Brandt ikke besøgte, var Bukarest. Se også W. Schmidt: „Willy Brandts Ost- und Deutschlandspolitik“, s. 241.

⁹⁷ Olof Palme til Egon Bahr, 13.5.1980, EB 1/EBAA000588, FES.

⁹⁸ SIDAC, Reise Moskau 20. bis 23.3. – Washington 24. bis 26.3.85, EB 1/EBAA000783, FES.

⁹⁹ Referat af drøftelser m.v. i forbindelse med besøget af en socialdemokratisk delegation bestående af Kjeld Olesen, Poul Nielson og Lasse Budtz i Moskva den 4.-12.2.1979 og Referat af den socialdemokratiske partidelegations besøg i Sovjetunionen 16.-22.10.1984, SD, kasse 821, ABM. Referat af den socialdemokratiske partidelegations besøg i Washington og New York 10.-12.12.1984, Anker Jørgensens privatarkiv, kasse 178, ABM.

¹⁰⁰ Referat af den socialdemokratiske partidelegations besøg i Washington og New York, 10-12.12.1984. Anker Jørgensens privatarkiv, kasse 92, ABM.

Socialistisk Internationales selverklærede „fredsoffensiv“. Det rejser spørgsmålet, om det kan være korrekt, at internationale organisationer kan få så betydelig indflydelse på Socialdemokratiets politiske linje. Angående dette vil jeg nævne tre mulige forklaringer på, at det kan være tilfældet. For det første har Socialdemokratiet tradition for internationalisme, og partiet har gennem sin historie defineret sig som led i en international, socialdemokratisk bevægelse.¹⁰¹ Det bør derfor ikke overraske, hvis partiet i 1970'erne og 1980'erne lyttede til søsterpartierne, selvom det tætte samarbejde havde været nedtonet i en periode.

For det andet spillede de ændrede temperaturer i international politik i kombination med udviklingen af nye våbentyper en rolle. Der var i samtiden en udbredt bekymring for, at den fornyede Øst-Vest-modsætning kunne resultere i en militær konfrontation. Det nye sikkerhedsbegreb „fælles sikkerhed“ understregede den pointe, at MAD-doktrinen ikke kunne stå alene. En krig kunne måske vindes militært, men omkostningerne ville være for store, deraf slagordet „Der Frieden ist nicht alles, aber alles ist ohne den Frieden nichts“. Man måtte, mente socialdemokraterne, acceptere ideologisk sameksistens. De internationale organisationer tilbød her en politik, der gik imod oprustningen, og som ifølge socialdemokraterne kunne fremme afspændingsprocessen.¹⁰²

For det tredje kan det have haft betydning for Socialdemokratiets lydhørhed over for de internationale organisationer, at partiet havde tradition for, at dets udenrigs- og sikkerhedspolitik blev formuleret af kun få politikere. Kjeld Olesen beskriver i et tilbageblik en episode fra sin tidlige tid som medlem af Folketinget. Olesen:

Fra mine første år i Folketinget erindrer jeg, at udenrigspolitikken slet ikke blev diskuteret i den socialdemokratiske folketingsgruppe. Jeg husker et tidligere medlem, der stod op og bramfrit sagde, at det skulle vi ikke beskæftige os med. Det klarede Per Hækkerup udmærket selv.¹⁰³

¹⁰¹ Se f.eks. bind 1 i partihistorien, Oluf Bertolt, Ernst Christiansen og Poul Hansen: *En bygning vi rejser. Den politiske arbejderbevægelses historie i Danmark*, bd 1, Fremad, København 1954, hvor der er talrige referencer til partiets internationale kontakter og det internationale samarbejdes betydning, f.eks. s. 40-42.

¹⁰² B. Rother og W. Schmidt: „Einleitung...“, s. 20.

¹⁰³ Kjeld Olesen. „Indledning“, Søren Møller Christensen (red.): *Man har et standpunkt*, s. 7. Også Villaume peger på fraværet af diskussion om og indsigt i den internationale strategiske og våbenteknologiske udvikling som værende af betydning for Danmarks „sikkerheds- og atompolitiske kurs“ i 1980'erne, jfr. Poul Villaume: *Lavvækst og frontdannelser*, s. 350-51. Se også L. Budtz: *Her stod vi af*, s. 16-17, hvor Budtz dog modificerer denne forståelse en smule.

Det forhold, at der ikke var en løbende debat om udenrigs- og sikkerhedspolitikken i Socialdemokratiet, kan have betydet to ting. For det første, at partiet mistede kapacitet, såfremt de politikere, der havde med udenrigs- og sikkerhedspolitik at gøre, forlod politik. For det andet, at hvis blot en lille gruppe af bestemte politikere traf beslutning om, at partiet skulle anlægge en bestemt kurs i sikkerhedspolitikken, var der stor sandsynlighed for, at partiet ville følge denne kurs. Og det var netop det, der skete i slutningen af 1970'erne. I sommeren 1978 stoppede K.B. Andersen som udenrigsminister, og på samme tidspunkt var den mangeårige udenrigs- og sikkerhedspolitiker Per Hækkerup alvorlig syg. Partiet stod i den situation, at det manglede sikkerhedspolitisk ekspertise. Herefter blev partiets sikkerhedspolitik overvejende formuleret af en lille gruppe politikere, og især af Lasse Budtz, Kjeld Olesen og Anker Jørgensen. De valgte at føre en politik, der lå tæt på Socialistisk Internationales politik og på udmeldingen fra SPD. I Socialdemokratiets arkiv beror et antal sikkerhedspolitiske udspil, aftaler og programmer begået af SPD.¹⁰⁴ De blev studeret af de danske socialdemokrater, der synes at have ladet sig inspirere.¹⁰⁵

¹⁰⁴ F.eks.: For en C-våbenfri Zone i Europa, Tysklands socialistske Enhedspartis og Tysklands socialdemokratiske Partis fælles politiske initiativ, SD, kasse 1120, og SPD/PUWP Working Group Joint Declaration on Criteria and Measures for Escalating Confidence-building Security Structures in Europe, kasse 1123, SD, ABM.

¹⁰⁵ Når det er sagt, synes der også at være indledt en ændring i debatkulturen i den socialdemokratiske folketingsgruppe ved indgangen til 1980'erne, hvor en række yngre, især kvindelige folketingsmedlemmer indtog markante positioner i gruppens sikkerhedspolitiske drøftelser, og der ses i folketingsgruppens mødeprotokol eksempler på, at mere erfarne, ældre mænd i håndfaste vendinger blev opfordret til at skærpe den sikkerhedspolitiske kurs i både Folketinget og den almindelige offentlige debat samt til at formulere sig mere imødekomende over for fredsbevægelserne. Jytte Hilden var en af disse yngre kvinder. På et gruppemøde den 27.10.1981 redegjorde Lasse Budtz for en ordførertale om dansk sikkerhedspolitik, han skulle holde i folketingssalen. Der syntes i gruppen at være generel enighed om talen, men så intervererede Hilden, der mente, at Budtz var nedladende over for fredsbevægelserne. Det hedder i referatet: „Lasse Budtz havde ikke intention om at være nedladende. Derfor citerede han nu en tilfredsstillende formulering“. Jytte Hilden stod i perioden i betydelig grad på den forståelse, at Socialdemokratiet skulle fremme den såkaldte Brandt-rapports anbefalinger, dvs. anbefalinger fremsat af Willy Brandt om at udjævne indkomstforskelle mellem Nord og Syd og fremme den økonomiske udvikling syd for ækvator bl.a. ved at reducere forbruget på oprustning og anvende pengene til fattigdomsbekæmpelse i Syd. Referater af møder i den socialdemokratiske folketingsgruppe, 26.2.1980, 28.2.1980, 16.10.1980, 21.11.1980, 10.3.1981, 8.4.1981, 27.10.1981, 12.4.1984, FBAO. Om Jytte Hilden, kvinderne og den sikkerhedspolitiske debat i 1980'erne, se DIIS: *Danmark*

... og andre forklaringer

Men er det internationale, socialdemokratiske perspektiv en tilstrækkelig forklaring på Socialdemokratiets nyorientering? Ikke efter min vurdering. For står ovenstående del af nærværende artikel alene, er der en risiko for at idealisere beskrivelsen af partiets politik, men også at den indenrigspolitiske dimension overses. Desuden må det erkendes, at en egentlig kausalitet mellem partiets sikkerhedspolitiske nyorientering og betydningen af Socialistisk Internationale, Palme Kommissionen og Scandilux ikke er bevist, blot sandsynliggjort. Det er således min forståelse, at Socialdemokratiets politik også var påvirket af den indenrigspolitiske situation og af den mere jordnære kamp om den politiske magt. Dette perspektiv fremgår af den eksisterende forskning: Socialdemokratiets fodnotepolitik – her forstået som en politik, der begyndte med forslaget i NATO i 1979 om at udsætte vedtagelsen af dobbeltbeslutningen med seks måneder – blev indledningsvis ført som regeringsparti, og endnu mens partiet dannede regering, var politikken knap så kontroversiel, som den blev, efter regeringsskiftet i 1982. Herefter blev politikken ikke bare ført, men også skærpet i opposition, og det synes veldokumenteret, at Socialdemokratiet i de første år i opposition brugte sikkerhedspolitikken som et redskab til at fælde regeringen. F.eks. forsøgte Socialdemokratiet i 1983 at vælte udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen gennem et mistillidsvotum, efter at Ellemann-Jensen ifølge *Morgenavisen Jyllands-Posten* havde udtalt sig om Folketingets flertal på en måde, der var udtryk for foragt. Men forsøget mislykkedes, da De Radikale samt socialdemokraten Robert Pedersen valgte at stemme imod mistillidsvotummet.¹⁰⁶ Og da Socialdemokratiet som oppositionsparti afviste, at Danmark skulle bidrage økonomisk til moderniseringen af NATO's infrastrukturprogram, var det ikke bare en skærpelse af partiets politik, men en ændring, idet partiet nu forhindrede den borgerlige regering i at følge den politik, som Socialdemokratiet få år forinden selv havde stået på som regeringsparti.

Det havde heller ikke noget med de internationale organisationer at gøre, at Socialdemokratiet som oppositionsparti begyndte at stemme imod finansloven. Det var ellers sædvane, at de fire gamle parti-

under den kolde krig, bd. 3, s. 75, 85-86, 94, 97, 104, 143, 165, 198 og 200; Rasmus Mariager: „Kvinder for Fred“ og „Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed“, *Den kolde krig og Danmark*, s. 406-407 og 407-408.

¹⁰⁶ Rasmus Mariager: „Sabro Kro-talen“, *Den kolde krig og Danmark*, s. 555. Udtalelserne blev også refereret i *Information*, men det var referatet i *Morgenavisen Jyllands-Posten*, der gav anledning til kritik af Ellemann-Jensen. Ellemann-Jensen til Mariager, 23. marts 2015.

er sammen stemte for statens budget.¹⁰⁷ Som årene gik, synes også personkonflikter mellem sikkerhedspolitikens hovedaktører at have fået betydning for dagsordenspolitikken. Anker Jørgensen og Uffe Ellemann-Jensen udviklede et dårligt forhold, og sidstnævnte valgte – angiveligt inspireret af en Christiansborg-journalist – tilmed at omtale Lasse Budtz som Anker Jørgensens „blinde førerhund“. Personmodsatninger var af betydning, og konflikterne om fodnoterne fik sin egen dynamik, der havde meget lidt med Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux at gøre.¹⁰⁸

Den indenrigspolitiske situation synes også at have fået en anden betydning for dagsordenspolitikken. For Socialdemokratiet havde kun flertal i Folketinget sammen med De Radikale, SF og en overgang VS og Fælles Kurs. Disse partier kunne blive enige om, at Danmark burde tage forbehold for dele af NATO's politik, men de var ikke enige om, hvor store forbeholdene skulle være, og Socialdemokratiet var det mindst forbeholdne. Således var flere af de dagsordner, der blev vedtaget i Folketinget i 1980'erne, fremsat af Socialdemokratiet som afværgedagsordener med det formål at forhindre, at venstrefløjens dagsordner blev vedtaget. Dermed blev Socialdemokratiet undertiden en lynafleder i forhold til det, som partiet opfattede som for yderligtgående dagsordner. Eller formuleret med andre ord: Da SF og VS bemærkede, at Socialdemokratiet var i færd med at justere partiets sikkerhedspolitiske kurs, forsøgte disse partier at presse Socialdemokratiet så langt til venstre på en sikkerhedspolitisk højre-venstre-akse som muligt. Den første sikkerhedspolitiske dagsorden, der blev vedtaget i Folketinget efter regeringsskiftet i september 1982, illustrerer denne pointe. Dagsordenen var formuleret af Socialdemokratiet, men det fremgår af folketingsgruppens mødeprotokol, at Socialdemokratiet fremsatte denne dagsorden, fordi partiet forinden var blevet orienteret om, at SF og VS havde en anden dagsordenstekst, som de sigtede mod at fremsætte. Socialdemokratiet var i nogen grad enig med de to venstrefløjspartier i det konkrete indhold, men det ønskede ikke at stemme for en dagsorden fremsat af to partier, der var modstandere af alliancemedlemskabet. Derfor fremsatte Socialdemokratiet, der således havde som ud-

¹⁰⁷ Poul Villaume: *Lavvækst og frontdannelser*, s. 316.

¹⁰⁸ Om indenrigspolitikens betydning generelt, se Rasmus Mariager: „Den brede enigheds ophør. Om baggrunden for det sikkerhedspolitiske opbrud i 1980'erne og noget om socialdemokratisk exceptionalisme i dansk samtidshistorie“, *Historisk Tidsskrift* 106, hft. 2, s. 646-675; DIIS: *Danmark under den kolde krig* bd. 3, s. 71-202. Om fodnotepolitikens egen dynamik se også Poul Villaume: *Lavvækst og frontdannelser*, s. 350-351. Uffe Ellemann-Jensen har oplyst over for mig, at udtrykket „Ankers blindførerhund“ var opfundet af en christiansborgjournalist. Ellemann-Jensen til Mariager, 23. marts 2015.

gangspunkt, at det ønskede at være loyalt over for det danske alliance-medlemskab, sit eget forslag.¹⁰⁹ Dagsordenen blev vedtaget, men i det fortsatte forløb pressede venstrefløjspartierne på for at få den socialdemokratiske politik stadig mere kritisk over for alliancen.

Fodnotepolitikken kom også til at indgå i det politiske spil på Christiansborg på anden vis, og en del tyder på, at det forslag til motiveret dagsorden, der i 1988 udløste det folketingsvalg, som bragte fodnotepolitikken til afslutning, må betragtes som et „teknisk uheld“ for Socialdemokratiets partiformand fra 1987, Svend Auken. Modsat Lasse Budtz og Kjeld Olesen var han aldrig nogen varm tilhænger af fodnotepolitikken, og i midten af 1980'erne havde han forsøgt at finde veje ud af denne politik. Det var således på Aukens initiativ, at den såkaldte *Dyvig-rapport*, der havde som ambition at bygge bro mellem fodnotepartierne og regeringspartierne, blev affattet. I midten af 1980'erne syntes Socialdemokratiet da også at være på vej tilbage til sin traditionelle konsensuspolitik.¹¹⁰ Alligevel lykkedes det ikke Auken som partiformand at bringe fodnotepolitikken til ophør. I 1988 blev han fanget af sin egen og andre socialdemokraters retorik, bestemmelser i Folketingets forretningsorden samt det partipolitiske spil, hvorefter folketingsvalg blev udskrevet til afholdelse 10. maj 1988. Ovenstående skal ikke forstås således, at Socialdemokratiet blev presset til at føre dagsordenspolitik af de øvrige fodnotepartier; det var selvsagt partiets eget valg at gøre dette. Men forholdet til fodnotepartierne i kombination med en socialdemokratisk ledelseskriser, mens Svend Auken var formand for Socialdemokratiet, var af betydning for det politiske og parlamentariske forløb, der ledte frem til de dagsordner, der blev vedtaget i Folketinget.¹¹¹

Tilsvarende synes forholdet mellem regeringspartierne at have fået betydning for fodnoterne. I 1980'erne var De Konservative meget tilbageholdende med at fremsætte sikkerhedspolitiske dagsordensfor-

¹⁰⁹ Referat af gruppemødet fredag den 3.12.1982, Den socialdemokratiske folketingsgruppes mødeprotokol, FBAO.

¹¹⁰ Nikolaj Petersen: „Dyvig-rapporten“, *Den kolde krig og Danmark*, s. 197-199. Se også Hans Henrik Bruun: *En premiere, to generalprøver og et kup. Dagsordensafstemningen i Folketinget den 5. december 1985*, DIIS, København 2005, hvori Bruun viser, hvor kompliceret spillet var mellem fodnotepartierne, men også mellem regeringspartierne.

¹¹¹ DIIS: *Danmark under den kolde krig*, bd. 3, s. 31-306. Om det indenrigspolitiske, partitaktiske og lederskabet af Socialdemokratiet se også Thorsten Borring Olesen: „Noter og fodnoter. En diskussion af indenrigspolitikens primat i efterkrigstidens danske udenrigspolitik“, Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager og Regin Schmidt (red.): *Nye fronter i Den kolde Krig*, Gyldendal, København 2010, s. 87-113.

slag, såfremt regeringen ikke på forhånd kunne vide sig sikker på, at de ville blive vedtaget af et flertal på Christiansborg. Baggrunden var, at ledelsen i Det Konservative Folkeparti var af den opfattelse, at regeringen måtte falde, såfremt et dagsordensforslag fremsat af et regeringsparti ikke blev vedtaget. Venstre var derimod af den opfattelse, at regeringen burde anlægge en modoffensiv over for fodnotepartierne og, hvis det var muligt, fremsætte dagsordensforslag, hvis ordlyd var nærmest identisk med Socialdemokratiets for derved at presse Socialdemokratiet. Øvelsen bestod i at fremsætte forslag, så det stod klart, at det ikke var substansen i sikkerhedspolitikken, der adskilte Socialdemokratiet fra regeringspartierne, men at Socialdemokratiet førte demonstrationspolitik. Den forhenværende embedsmand, ambassadør Hans Henrik Bruun har i en analyse af denne problemstilling vist, at Venstre og De Konservative i 1985 var uenige om, hvorvidt regeringen skulle fremsætte et sikkerhedspolitisk dagsordensforslag. Han har samtidig påvist, at uenigheden i regeringen fik betydning for det sikkerhedspolitiske flertal, idet regeringspartierne et par gange i 1980'erne forsøgte at splitte det sikkerhedspolitiske flertal, hvorefter de mere yderligtgående venstrefløjspartier fremsatte dagsordener i Folketinget med henblik på at presse Socialdemokratiet yderligere til venstre på en sikkerhedspolitisk højre-venstre-akse.¹¹²

Men var politikken ikke til dels et udtryk for østpåvirkning, sådan som der har været fremsat påstande om de sidste par årtier?¹¹³ – altså at socialdemokrater af østlige diplomater og efterretningsofficerer blev forledt til at føre en sikkerhedspolitik, der var kritisk over for NATO's politik og USA. Ikke hvis vi skal tro den foreliggende forskning. Denne problemstilling er således blevet analyseret flere gange inden for de seneste år. Først kastede DIIS en lyskegle ind over spørgsmålet i udredningen *Danmark under den kolde krig*. Herefter undersøgte *PET-Kommissionen* spørgsmålet. Endelig har Bent Jensen undersøgt problemstillingen i *Ulve, får og vogtere*. Selvom de nævnte undersøgelser er skrevet ud fra forskellige perspektiver, med delvis forskelligt kildemateriale og med forskellige opfattelser af den kolde krigs dynamik,¹¹⁴ kan ingen af disse undersøgelser dokumentere, at Socialdemokratiets sikkerhedspolitik var påvirket af Østblokken. DIIS konkluderer: „Det lykkedes ikke de socialistiske lande at udvirke virkelige ændringer i centrale spørgsmål, hverken i dansk politik eller i den

¹¹² H. H. Bruun: *En premiere, to generalprøver og et kup*.

¹¹³ F.eks. B. Haarder (red.): *Hvem holdt de med?*; B. Jensen: *Ulve, får og vogtere*.

¹¹⁴ Om dette aspekt se Rasmus Mariager og Thorsten Borring Olesen: „Kalla kriget i Danmark“ [Anmeldelse af B. Jensen: *Ulve, får og vogtere*], *Scandia*, 80, hft. 2, 2014, s. 107-116.

generelle politiske holdning.¹¹⁵ PET-kommissionen beskrev, at det i de tidlige 1980'erne var en opfattelse i PET, at Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske nyorientering var et resultat af østlige påvirkningsforsøg, men omvendt lykkedes det ikke PET at underbygge påstanden.¹¹⁶ Dertil kommer, at de eksempler på socialdemokrater, der kunne mistænkes for at være hvervet af Østblokken, og som samtidig var optaget af sikkerhedspolitikken, ikke synes at have haft nævneværdig betydning for partiets politik.¹¹⁷ Bent Jensen konkluderer, at Socialdemokratiets sikkerhedspolitisk bevægelse sig i en retning, som Sovjetunionen „ønskede“, men heller ikke Bent Jensen er i stand til at påvise en sammenhæng mellem Østblokkens påvirkningsforsøg og Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske nyorientering, selvom store dele af hans fremstilling er et forsøg på at påvise netop denne sammenhæng.¹¹⁸

Til gengæld er der ikke tvivl om, at Socialdemokratiet i et vist omfang virkede sammen med dele af det danske fredsmiljø. I slutningen af 1970'erne var flere fremtrædende socialdemokrater, herunder Lasse Budtz, at finde blandt de danskere, der støttede Samarbejdskomiteen for Fred og Sikkerhed. Men i begyndelsen af 1980'erne forlod Budtz og andre partimedlemmer Samarbejdskomiteen, da de erfarede, at ledelsen var sovjetisk orienteret. Herefter opstod der et samarbejde mellem den del af det danske fredsmiljø, der mente sig uafhængig af de to militære blokke, især Nej til Atomvåben, der var tilsluttet den London-baserede END (European Nuclear Disarmament)-bevægelse, og Socialdemokratiet. Dette var helt i overensstemmelse med anbefalingerne fra Socialistisk Internationale, der som nævnt anbefalede sine medlemmer at samarbejde med lokale NGO'ere. Men spørgsmålet er, om og i hvilket omfang Socialdemokratiets politik var påvirket af især Nej til Atomvåben. Til det spørgsmål er det min vurdering, at Socialdemokratiet havde et instrumentelt forhold til denne og andre af 1980'ernes fredsgupper. Partiets sikkerhedspolitikere lyttede gerne til Nej til Atomvåben, og der er flere eksempler på socialdemokrater, som støttede Nej til Atomvåben i den offentlige debat.¹¹⁹ Men kigger vi internt i partiets journaler – både i referater fra diverse udvalg, i folketingsgruppens drøftelser og i privatarkiverne – tegner

¹¹⁵ DIIS: *Danmark under den kolde krig*, bd. 4, s. 62.

¹¹⁶ Regin Schmidt: *PET's overvågning af politiske partier 1945-1989*, *PET-Kommissionens beretning*, bd. 7, Justitsministeriet, København 2009, s. 101-116.

¹¹⁷ Rasmus Mariager: „Fredsbevægelser 1950-1989, Rasmus Mariager og Regin Schmidt: *PET's overvågning af protestbevægelser 1945-1989*. *PET-Kommissionens beretning*, bd. 10, Justitsministeriet, København 2009, s. 350-357.

¹¹⁸ B. Jensen: *Ulve, får og vogtere*, bd. 2, s. 591, jfr. s. 370-373, 445-519 og 584.

¹¹⁹ F.eks. DIIS: *Danmark under den kolde krig*, bd. 3, s. 71-202.

der sig det billede, at Socialdemokratiet ønskede at være den styrende part i dette forhold. Følgende eksempler på omtale af forholdet mellem partiet og Nej til Atomvåben peger i denne retning: På et møde i Socialdemokratis udenrigspolitiske udvalg i september 1983 diskuterede medlemmerne partiets forhold til fredsbevægelserne. Det hedder i referatet: „Kjeld Olesen anførte, at vi ikke bør lefle for fredsbevægelserne, men anførte, at Socialdemokratiet er i sin natur den største fredsbevægelse, der findes. Lise Østergaard gjorde opmærksom på, at græsrodsbevægelserne er et overgangsfænomen og principielt er imod det etablerede politiske system.“¹²⁰

Et par måneder senere planlagde Socialdemokratiet at udsende en udtalelse „En vej til nedrustning, inden det er for sent“. Ifølge Anker Jørgensen var udtalelsen „udarbejdet i socialdemokratisk regie, SPD, SI og af Willy Brandt“, og Jørgensen meddelte, at udtalelsen skulle underskrives af blandt andre Knud Heinesen, Ritt Bjerregaard, Svend Auken, Kjeld Olesen, Lasse Budtz, Poul Søgaard foruden Anker Jørgensen selv samt et antal faglige ledere, herunder formand for Dansk Metal Georg Poulsen samt formand for Specialarbejderforbundet i Danmark Hardy Hansen. Herefter hedder det i skrivelsen: „Næppe nødvendigt med flere. Desuden vil en række såkaldte kulturpersonligheder – eller hva' fa'en sådan nogen hedder – også skrive under. Det sørger organisationen „Nej til Atomvåben“ for.“¹²¹

Tredje eksempel: I 1985 forsøgte Niels O. Hass på vegne af Nej til Atomvåben i en skrivelse til Socialdemokratiets folketingsgruppe at påvirke partiets politik i spørgsmålet om forstærkningsaftaler. Budtz besvarede henvendelsen, idet han indledte med at bemærke: „Som udgangspunkt for mine svar på de enkelte spørgsmål vil jeg gerne fremhæve, at som bekendt er Socialdemokratiet tilhænger af Danmarks deltagelse i NATO-samarbejdet ... Vi mener, at forsvaret skal være et led i en kæde af forsvarssystemer i demokratiske lande...“.¹²² Socialde-

¹²⁰ Referat af udenrigspolitisk udvalgs møde den 19. september 1983 kl. 17.00 på partikontoret, 26. september 1983. SD, kasse 991, ABM.

¹²¹ Notat, undertegnet „AJ“, 9. november 1983. Anker Jørgensens privatarkiv, kasse 178. ABM. I folketingsgruppen havde Anker Jørgensen i januar 1982 i en debat om forholdet til fredsbevægelserne udtalt, at partiet skulle „støtte den Willy Brandske linje. Men man skulle ikke være i tvivl om, at i fredsbevægelsen var der nogle, som ikke var tilhængere af fredsskabende foranstaltninger...“, hvormed Jørgensen sikkert refererede til DKP og til Samarbejdskomiteen. Gruppemødet fredag den 29. januar 1982, kl. 9.00, Den socialdemokratiske folketingsgruppes mødeprotokol, FBAO.

¹²² Lasse Budtz til Niels O. Hass, 29. august 1985. Lasse Budtz' privatarkiv, kasse 1. ABM.

mokratiet arbejdede således gerne sammen med den del af det danske fredsbevægelsesmiljø, der var demokratisk, og som ikke støttede Sovjetunionen. Men set gennem socialdemokratiske akter var det partiet, der brugte fredsgrupperne, ikke omvendt. Og selvom Socialdemokratiet ikke anså NATO som et mål i sig selv, skulle fredsgrupperne ikke have held til at presse partiet til at udtale, at Danmark burde træde ud af alliancen.¹²³

Den eksisterende forskning har med andre ord ikke været i stand til at underbygge hypotesen om Østblokkens betydning for Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske bevægelse i 1980'erne. Blot har der været præsenteret påstande og hypoteser herom. Til gengæld har ny spansk forskning i SPD's historie kastet lys over en side af SPD's virke, der giver et delvist nyt perspektiv på SPD's *Ostpolitik* og dermed på den politik, som Brandt søgte revitaliseret i Socialistisk Internationale. Den spanske historiker Antonio Munõs Sánchez har for nylig dokumenteret, at SPD førte en sydpolitik over for Spanien fra midten af 1960'erne frem til Francos død i 1975, som har lighed med SPD's *Ostpolitik* over for Østblokken. Sánchez viser, at SPD ændrede politisk kurs over for Spanien, efter at Spanien i 1962 signalerede ønske om optagelse i EF. Frem til 1960'erne havde det været SPD's politik at isolere regimet, fordi der var tale om et udemokratisk styre, en politistat, der havde forbudt det spanske socialdemokrati, og som SPD følgelig ikke ville stå i kontakt med. Men i 1960'erne ændrede udenrigsminister og siden forbundskansler Willy Brandt denne politik, så partiet nu søgte kontakt til Spanien, og både til det officielle styre og til det spanske socialdemokrati PSOE, *Partido Socialista Obrero Español*.

Ifølge Sánchez var kontakten til Spanien sammenlignelig med den samtidige *Ostpolitik*, der sigtede mod at skabe ændringer i Østblokken gennem tilnærmelse (*Wandel durch Annäherung*). I forhold til Spanien handlede det blot om at tilnærme sig det frankistiske Spanien for gennem tilnærmelse og anerkendelse at bidrage til at undergrave styret, herunder for at give det spanske socialdemokrati politiske muligheder i det, der gerne skulle blive et post-frankistisk, demokratisk og socialdemokratisk ledet Spanien. I første omgang var PSOE kritisk over for SPD's nye politik, der blev opfattet som forræderi over for den demokratiske socialisme, og det kom derfor til en konflikt mellem de to partier. I begyndelsen af 1970'erne blev partierne imidlertid på ny forbrødrede, efter at PSOE fattede sympati for SPD's sydpolitik, og med Francos død i 1975 blev relationen mellem de to partier yderligere for-

¹²³ Se også L. Budtz: *Her stod vi af*, s. 27.

stærket.¹²⁴ Set i det perspektiv var det danske socialdemokratis sikkerhedspolitiske nyorientering først og fremmest et element i en revitaliseret vesttysk socialdemokratisk sikkerhedspolitisk strategi formuleret i 1960'erne og i 1970'erne og siden fornyet i slutningen af 1970'erne og i 1980'erne mest gennemgribende i Socialistisk Internationale, men herefter også i andre socialdemokratiske og socialdemokratisk dominerede internationale organisationer. Politikken var farveblind i den forstand, at den havde fælles endemål, hvad enten den rettede sig mod højre- eller venstreorienterede udemokratiske systemer: Ændringer i status quo gennem tilnærmelse.

Ovenstående betyder ikke, at alle socialdemokrater, der støttede fodnotepolitikken, havde et sådant perspektiv på sikkerhedspolitikken i 1980'erne. Mange kendte næppe til rationalet, og der var mindst ét socialdemokratisk folketingsmedlem, der efter eget udsagn stemte for dagsordnerne af opportunistiske grunde.¹²⁵ Der var også stor modstand mod politikken internt i partiet, og nogle af de mest fremtrædende var Robert Pedersen samt K.B. Andersen, der begge tog offentligt afstand fra fodnotepolitikken.¹²⁶ Men det var ændring gennem tilnærmelse, bekæmpelse af politistater, højre- såvel som venstreorienterede, der var perspektivet for SPD, der igen var drivkraften i de internationale organisationer, som Socialdemokratiet synes at have ladet sig påvirke af.

Fodnoter i NATO

Til sidst en bemærkning om fodnoter i NATO's ministerkommunikationer i 1980'erne, for hidtil har ingen kigget på fodnoterne i NATO's kilder. Det er imidlertid relevant at se nærmere på de dokumenter, hvor de danske fodnoter blev sat. For det første, fordi sikkerhedspolitiske diskussioner i andre vesteuropæiske lande i 1980'erne tegner et billede, som svarer til situationen i Danmark: Befolkningerne var delte, når det gjaldt holdningen til kernevåben; tilliden til USA og især præsident Reagan var svigtende; mange vidste ikke, hvad de skulle mene om den nye sovjetiske ledelse fra 1985; fredsbevægelser spirede frem, både de, der var styret fra Moskva, og de, der erklærede sig uafhæn-

¹²⁴ Sánchez: *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie*.

¹²⁵ Erling Olsen: „En note om fodnoter“, Troels Frøling og Martin Ishøy (red.): *På sporet af europæisk sikkerhed*, Atlantsammenslutningen, København 1999, s. 54-56.

¹²⁶ K.B. Andersen: *I alle de riger og lande... Oplevelser i 70'ernes danske udenrigspolitik*, Gyldendal 1983; Robert Pedersen: *Fra neutralitet til engagement. Socialdemokratiet og forsvaret gennem 110 år*, Chr. Erichsen, Viborg 1982.

gige af de to blokke; og i flere lande var socialdemokratierne splittede i spørgsmålet om, hvilken strategi NATO skulle anlægge i forhold til Østblokken.¹²⁷ For det andet og i forlængelse heraf: Hvis transnationale socialdemokratiske organisationer havde indflydelse på ikke bare det danske socialdemokratiske politik, men mere generelt på socialdemokratiernes sikkerhedspolitik i perioden, er det relevant at undersøge, om også andre lande førte fodnotepolitik. Eller sagt med andre ord: Gik Danmark enegang i NATO?¹²⁸

For at komme spørgsmålets besvarelse nærmere har jeg læst de ministerkommunikeer, alliancen udsendte i 1980'erne. Kommunikeerne stammer fra topmøder og ministermøder i Det Nordatlantiske Råd, forsvarsplanlægningskomiteen og atomplanlægningsgruppen.¹²⁹ Kommunikeerne var officielle meddelelser, hvori alliancens beslutninger og strategi blev omtalt. Desuden blev der i kommunikeerne redegjort for alliancens holdning til udviklingen i international politik, forhold i de enkelte medlemslande, begivenheder i alliancefri lande mv. Kommunikeerne er således en kilde til NATO's politik og politiske udmeldinger. Man kan sige, at de udtrykte holdningen i NATO. Resultatet af min optælling kan man se i statistikken nedenfor. Det fremgår, at Danmark ikke gik enegang i NATO. Mellem 1980 og 1989 udsendte NATO 72 ministerkommunikeer. Lidt afhængig af, hvordan man opgør antallet af fodnoter, blev der i disse kommunikeer sat 107 fodnoter.¹³⁰ De blev sat af fem af alliancens seksten lande. Således satte knap en tredjedel af NATO's medlemmer fodnoter i kommunikeerne. Danmark satte cirka 20 procent. De andre fodnotelande var Grækenland, Spanien, Frankrig og Norge.

¹²⁷ Geir Lundestad: *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 201; Olav Riste: „NATO's Northern Frontline in the 1980s“, Olav Njølstad: *The Last Decade of the Cold War. From Conflict Escalation to Conflict Transformation*, Frank Cass, London, New York 2004, s. 360-371; R. Mariager: „Programmed for Arms Control? Northern European Social Democratic Security Discussions, 1976-83“.

¹²⁸ Se Poul Villaumes diskussion i *Lavvækst og frontdannelser*, s. 329ff.

¹²⁹ Se <http://www.nato.int/docu/comm.htm> (3.3.2015). Det hedder her om samlingen af ministerkommunikeer: „All communiqués issued since 1949 at the Summit or ministerial meetings of the North Atlantic Council (NAC), the Defence Planning Committee (DPC), the Nuclear Planning Group (NPG) and the Euro-Atlantic Partnership Council EAPC“.

¹³⁰ Jeg har valgt at definere et særstandpunkt som en fodnote, både når særstandpunktet er angivet i en fodnote, og når det er omtalt i brødteksten. Bliver der formuleret flere særstandpunkter i samme kommunike, tæller hvert særstandpunkt som en selvstændig note.

Tabel 2. Fodnoter i NATO's ministerkommunikéer 1980-89

	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89
Antal minister-kommunikéer	6	5	10	7	7	6	9	6	9	7
Danmark	-	-	1	6	6	6	4	-	-	-
Grækenland	-	-	20	16	9	6	5	4	4	-
Spanien	-	-	2	5	5	4	-	-	-	-
Norge	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Frankrig	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
I alt pr. år	-	-	23	27	20	16	11	5	4	1
Akkumuleret	-	-	23	50	70	86	97	102	106	107

Kilde: <http://www.nato.int/docu/comm.htm>. Egne optællinger

Der blev ikke sat fodnoter i NATO's kommunikéer i 1980 og 1981, for i den periode var diskussionerne i NATO og i NATO's medlemslande ikke af en sådan karakter, at uenighederne gav anledning til åben dissens. Det ændrede sig i 1982, hvor der blev sat et stort antal fodnoter. Min optælling peger på 23 forekomster. Det var også på det tidspunkt, den danske fodnotepolitik begyndte.

De første fodnoter blev ikke sat af Danmark, men af Grækenland, og det skete i en NATO-deklaration om begivenhederne i Polen offentliggjort den 11. januar 1982. En måned forinden havde Polens forsvarsminister og øverstkommanderende for de væbnede styrker, general Jaruzelski, indført militær undtagelsestilstand og forbudt den uafhængige fagforening Solidaritet, der var blevet dannet i 1980. NATO fordømte begivenhederne og understregede, at undertrykkelse af menneskerettigheder var i strid med FN Charteret fra 1945, FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948 og Helsingfors-aftalen fra 1975, som både Polen og Sovjetunionen havde underskrevet. Herefter opfordrede NATO de polske myndigheder til at ophæve undtagelsestilstanden og legalisere Solidaritet. Men Grækenland satte seks fodnoter i dokumentet, blandt andet de steder i kommunikéet, hvor NATO opfordrede til at drage konsekvenser af det passerede og straffe Sovjetunionen gennem økonomiske sanktioner. Det hed i fodnoten: „The Greek delegation has reserved its position on these paragraphs.“¹³¹

Næste gang, der blev sat fodnoter i NATO's ministerkommunikéer, var i begyndelsen af 1982, og Danmark var her udfarende. Der var

¹³¹ Declaration on Events in Poland, 11.1.1982, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c820111a.htm> (3.3.2015).

møde i NATO's atomplanlægningsgruppe i Colorado Springs, hvor alliancen skulle forholde sig til et sovjetisk forslag i de aktuelle INF-forhandlinger om mellemdistancemissiler i Europa. Statsminister Anker Jørgensen havde forinden udtrykt sympati for det sovjetiske udspil, men NATO var kritisk. Da alliancen i kommunikøet afviste det sovjetiske udspil, satte Danmark repræsenteret ved den socialdemokratiske forsvarsminister Poul Søgaard en fodnote med følgende indhold: „Denmark reserves its position because the subject is considered to be the province of Ministers of Foreign Affairs.“¹³² I årene, der fulgte, satte Danmark adskillige fodnoter i NATO's ministerkommunikøer. I 1986 satte også Norge en fodnote. Denne rettede sig imod NATO's støtte til SDI.¹³³

Danmark satte mere end 20 fodnoter i NATO's ministerkommunikøer mellem 1982 og 1986. Dermed var Danmark et af de lande, der satte flest fodnoter. Men Grækenland satte flere; i alt 64. Ligesom Danmark tog Grækenland forbehold for dele af kernevåbenpolitikken. Grækenlands stilling afspejlede et dilemma i græsk politik. På den ene side søgte Grækenland at bevare et tæt forhold til USA og NATO ud fra den erkendelse, at NATO var vigtig for landets sikkerhed. På den anden side herskede der i den græske befolkning og hos den græske premierminister Andreas Papandreu socialdemokratiske PASOK-parti en markant skeptisk over for dele af USA's politik og præsident Reagan. Den græske regering udførte således en linedans, der har sine lighedspunkter med det danske socialdemokratiske politik: Man holdt med vennerne i NATO, men ønskede også at påvirke tænkningen i alliancen, ligesom man ønskede at fremme en socialdemokratisk dagsorden i og uden for alliancen.¹³⁴

Spanien og Frankrig satte også fodnoter i NATO's kommunikøer. Frankrig satte ganske vist kun tre styk i 1980'erne. Til gengæld var de til at føle på, men for at forstå dem skal man kende til Frankrigs forhold til NATO og USA. Under præsident Charles de Gaulle (1958-69) var det fransk-amerikanske forhold ofte anstrengt, og efter at Frankrig fik sine egne kernevåben, valgte landet i 1966 helt at melde sig ud af NATO's militære organisation, som de Gaulle mente var for amerikansk domineret. Udmeldelsen af alliancens militære organisation

¹³² Final Communique, 23.-24.3.1982, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c820323a.htm> (3.3.2015).

¹³³ Diverse noter i kommunikøerne. Se også Nikolaj Petersen: „Fodnotepolitik“, John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villume (red.): *Den kolde krig og Danmark*, Gad, København 2011, s. 246-249.

¹³⁴ John O. Iatrides: „Papandreu's Foreign Policy“, Theodore C. Kariotis (red.): *The Greek Socialist Experiment. Papandreu's Greece 1981-1989*, Pella Publishing Company, New York 1992, s. 127-160.

kan ses som et forsøg på at udfordre USA's lederskab af NATO.¹³⁵ Men Frankrig tabte styrkeprøven og meldte sig ind igen i 2009 – efter 43 år.¹³⁶ I mellemtiden stod landet uden for dele af NATO's politik, og i 1987 satte landet en fodnote i et ministerkommunike: „In this connection France recalled that it had not been a party to the double-track decision of 1979 and that it was not therefore bound by its consequences or implications.“¹³⁷

Spanien satte 16 fodnoter i NATO's ministerkommunikationer i 1980'erne. Spanien blev medlem af alliancen i maj 1982, og blækket var knap tørt på traktaten, før landet i december samme år tog forbehold for indholdet i et helt kommunike.¹³⁸ Mellem 1982 og 1985 tog Spanien forbehold for alt indhold i 11 kommunikationer. En af de markante fodnoter blev sat i juni 1983 efter et møde i Det Nordatlantiske Råd. Det blev i kommunikationen oplyst, at alliancen havde fremsat initiativer vedrørende reduktion af strategiske kernevåben (START), mellemdistanceraketter (INF), konventionelle styrker (MBFR), en konference om tillids- og sikkerhedsskabende forhold og nedrustning i Europa (CDE) og forbud mod kemiske våben. Det hed herefter, at den spanske udenrigsminister tog forbehold for indholdet i kommunikationen: „The Spanish Minister of Foreign Affairs informed the North Atlantic Council of the present state of the review that the Spanish Government has undertaken regarding its participation in the Alliance, pending which he reserved his government's position on the present Communiqué.“¹³⁹

Den forbeholdne spanske politik afspejlede blandt andet, at Spanien ikke var fuldt integreret i NATO's militære samarbejde og heller ikke ønskede at blive det delvis på grund af uenighed i Socialistpartiet PSOE, men først og fremmest på grund af arg modstand i befolkningen. Til gengæld synes Spanien at have anvendt NATO som trædesten

¹³⁵ Se hertil Anand Menon: „The Paradoxes of 'National Independence': Domestic Constraints on French NATO Policies“, Gustav Schmidt (red.): *A History of NATO: The First Fifty Years*, bd. 2, Palgrave, Houndsmills etc. 2001, s. 251-269.

¹³⁶ Edward Cody: „After 43 Years, France to Rejoin NATO as Full Member“, *The Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/11/AR2009031100547.html> (3.3.2015).

¹³⁷ Statement on the Ministerial Meeting of The North Atlantic Council, 11.-12.6.1987, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c870612a.htm> (3.3.2015).

¹³⁸ Final Communiqué, 9-10.12.1982, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c821209a.htm> (3.3.2015).

¹³⁹ Final Communiqué, 1.-2.6.1983, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c830610a.htm> (3.3.2015).

med henblik på at blive bedre integreret i det vestlige politiske og økonomiske samarbejde.¹⁴⁰ I 1986 blev landet medlem af EF.

Fem ud af NATO's seksten medlemslande førte fodnotepolitik i 1980'erne, og vi ved, at både det norske og det spanske (efter at Gonzales blev generalsekretær i 1974) socialdemokrati havde tæt forbindelse til Socialistisk Internationale og til Willy Brandt. Det eneste af fodnotelandenes socialdemokratier, der ikke var medlem af Socialistisk Internationale, var Pasok, der imidlertid var under ledelse af Andreas Papandreou, der havde haft kontakt med Socialistisk Internationale siden slutningen af 1960'erne.¹⁴¹ Man kunne måske forvente, at også Vesttyskland satte fodnoter, når nu de vesttyske socialdemokrater var en markant aktør i Socialistisk Internationale, i Palmekommissionen og i Scandilux. Men Vesttyskland satte ingen fodnoter i NATO's dokumenter, hvilket nok afspejler to forhold. For det første, at SPD var splittet i sikkerhedspolitikken, og at Willy Brandt, Karsten D. Voigt, Egon Bahr og ligesindede repræsenterede en indre opposition i SPD, hvor forbundskansleren frem til 1982, socialdemokraten Helmut Schmidt, i højere grad var på linje med holdningen i NATO.¹⁴² For det andet, at da først Brandts linje sejrede i partiet, da befandt det sig i opposition, og da var det af parlamentariske årsager ikke muligt at få Helmut Kohls CDU-anførte regeringer til at sætte fodnoter i NATO's dokumenter. Til gengæld skærpede SPD efter regeringskiftet partiets sikkerhedspolitiske kurs, og fra 1985 førte det en såkaldt *Nebenaussenpolitik*, det vil sige en parallel udenrigspolitik. I 1985 indgik partiet således en aftale med det østtyske SED om etablering af en zone ned gennem de to tysklunde på begge sider af Jerntæppet, som skulle være fri for kemiske våben. Ifølge aftalen skulle denne zone blive etableret, når SPD på ny vandt regeringsmagten i Vesttyskland. *Nebenaussenpolitikken* kan siges at være SPD's version af det danske socialdemokratis fodnotepolitik.¹⁴³

¹⁴⁰ Ifølge upubliceret bogmanus af Morten Heiberg.

¹⁴¹ James C. Docherty & Peter Lamb: *Historical Dictionary of Socialism*. The Scarecrow Press, Inc. Lanham, 2006, s. 261.

¹⁴² Om splittelsen i SPD, se F. Fischer: „Die Entspannung unzerstörbar machen“. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1974-1982“, *Die Entspannung unzerstörbar machen*, s. 49-54.

¹⁴³ Om Nebenaussenpolitikken, se Bernd Faulenbach: *Geschichte der SPD. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Verlag C.H. Beck, München 2012, s. 103-106; Bernd Rother: „Common Security as a Way to Overcome the (Second) Cold War? Willy Brandt's Strategy for Peace in the 1980s“, Frédéric Bozo, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow & Bernd Rother (red.): *Visions of the End of the Cold War in Europe, 1945-1990*, Berghahn Books, New York 2012, s. 239-252; E. Lorenz: *Willy Brandt. Deutscher—Europäer—Weltbürger*, s. 213-216; Eckart Conze:

Afslutning

Socialdemokratiet justerede på partiets sikkerhedspolitiske kurs i slutningen af 1970'erne og i 1980'erne. Spørgsmålet er, hvordan vi kan forstå denne justering. Den eksisterende forskning har overvejende fokuseret på dansk indenrigspolitik, på udviklingen i den kolde krig og på østlige påvirkningsforsøg. I denne artikel har jeg ændret perspektivet en smule. Jeg har undersøgt, om jeg kan be- eller afkræfte de påstande, der er fremsat af socialdemokraterne om, at fodnotepolitikken var afledt af partiets internationale samarbejde. Det har jeg gjort blandt andet ved at fokusere på de politiske ideer, værdier og normer, som partiet forfægtede i 1980'erne, og ved at finde frem til, hvorfra partiet havde disse ideer, værdier og normer.

Undersøgelsen har vist, at der var et betydeligt sammenfald mellem den politik, Socialistisk Internationale gjorde til Internationalens officielle politik i 1980, og den fodnotepolitik, Socialdemokratiet førte i 1980'erne. Undersøgelsen har ligeledes vist, at Socialdemokratiet støttede slagordet om „fælles sikkerhed“ og en række af de forslag til rustningskontrol, som Palmekommissionen fremsatte i rapporten *Common Security* i 1982. Endvidere har undersøgelsen vist, at enkelte af partiets dagsordensforslag, som førte til danske fodnoter i NATO, synes at have været inspireret af diskussioner i Scandilux. Endelig har undersøgelsen godtgjort, at den fornyede socialdemokratiske aktivisme i en bredere europæisk sammenhæng var et forsøg på at reaktivere *Ostpolitikken*, der havde bidraget til at fremme afspændingsprocessen i 1960'erne og 1970'erne, men som havde mistet momentum i 1970'ernes anden halvdel. En central aktør i den fornyede socialdemokratiske internationale aktivisme var SPD. Willy Brandt var i perioden præsident for Socialistisk Internationale, Egon Bahr – formentlig i et vist samarbejde med Willy Brandt – var idemanden bag begrebet „fælles sikkerhed“, og i Scandilux var Bahr den antagelig mest centrale enkeltperson. Set gennem det perspektiv var Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske nyorientering led i en international socialdemokratisk politik, der sigtede mod at skabe det, socialdemokraterne opfattede som en mere retfærdig og demokratisk verdensorden. Politikken var farveblind i den forstand, at den sigtede mod at undergrave politistater, hvad enten de var højre- eller venstreorienterede. Herom vidner ny forskning i SPD's politik mod Sydeuropa. Undersøgelsen har godtgjort, at Socialdemokratiet diskuterede med Socialistisk Internationale i forbindelse med politikudviklingen. Det er dog min vurdering, at det danske parti altovervejende var modtager af politiske inputs, men

næppe bidrog substantielt til politikudviklingen. Studiet af internationale organisationers betydning for Socialdemokratiets sikkerhedspolitik er således i stand til at levere et vigtigt perspektiv på fodnoteperioden.

Når studiet af internationale organisationer og Socialdemokratiet leverer et vigtigt perspektiv, har det sin forklaring i to forhold. For det første den klassiske maksime om, at når det ikke længere er muligt at afkræfte en påstand, da er der måske noget om den. For det andet at netop den tilgang, som jeg har praktiseret i nærværende artikel, giver os en plausibel forklaring på, hvorfra partiet fik sine politiske og ideologiske ideer. Det meste af den eksisterende forskning tegner et billede af fodnotepolitikken som improviseret og uden en klar linje. Villaume understreger som indledningsvist nævnt, at det sikkerhedspolitiske flertals linje

var formuleret som mere eller mindre improviserede kompromiser fra sag til sag af en snæver kreds af politikere, og i form af reelt fritsvævende overskrifter eller paroler i folketingsdagsordener. De blev til som en del af et partitaktisk spil på Christiansborg, fra 1982 mellem en forbitret opposition og en modarbejdende regering, et spil som efterhånden fik en vis egen indre dynamik. / Der kunne under disse forhold ikke for alvor blive tale om en sammenhængende og velgennemtænkt sikkerhedspolitisk strategi med konkret underbygning af, hvordan målsætningerne kunne nås i praktisk politik. Det blev stort set ved fodnoterne.¹⁴⁴

Og politikken tog sig unægtelig improviseret ud, når den ses udefra. Med opmærksomheden rettet mod aktiviteterne i Socialistisk Internationale, Palmekommissionen og Scandilux kan vi imidlertid se, at der ved siden af den danske fodnotepolitik var en sammenhængende socialdemokratisk politik, som kom til udtryk i Socialistisk Internationale og i Palmekommissionen. Denne politik var baseret på faste begreber og klare mål. Og vælger vi at tro på de danske socialdemokrater, så var fodnotepolitikken i ikke ringe grad inspireret af partiets samarbejde med søsterpartierne i de nævnte internationale organisationer og især af Willy Brandt samt Egon Bahr.

Herefter er det tilsvarende vigtigt at slå fast, at en undersøgelse som den foreliggende ikke kan stå alene, men må suppleres af andre undersøgelser. Ellers er der risiko for, at analysen idealiserer den beskrevne politik, ligesom andre betydningsfulde forklaringer let bliver overset. Efter min vurdering var det imidlertid ikke kun et middel til

¹⁴⁴ Poul Villaume: *Lavvækst og frontdannelser*, s. 350.

andre formål, når Lasse Budtz, Kjeld Olesen og Anker Jørgensen argumenterede for, at Danmark burde arbejde for at fremme gensidig tillid på tværs af Jerntæppet, at det fortsatte atomvåbenkapløb rummede risici for krig, at krigen ville være en katastrofe for alle parter osv. De mente det, de sagde. Men i politik gives der ikke monokausale forklaringer, og det internationale, socialdemokratiske sikkerhedspolitiske perspektiv er ikke den eneste forklaring på fodnotepolitikken. En balanceret fremstilling af årsagerne til Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske nyorientering må inddrage forskellige tilgange og problemstillinger. Studiet af de internationale organisationer, som Socialdemokratiet var medlem af, tilbyder her et vigtigt, men hidtil stort set overset bidrag til vores samlede forståelse af partiets sikkerhedspolitik i 1970'erne og 1980'erne.

SUMMARY

*„The Second Phase of Ostpolitik“
The Danish Social Democratic Party's National Security Policies,
1975-88*

Between 1982 and 1988 the Danish parliamentary opposition, led by the Social Democratic Party, pressured the Conservative-Liberal minority governments to submit so-called Danish „footnotes“ to official NATO documents, i.e. Danish reservations towards a number of NATO and U.S. nuclear policies. Instead of calling for a general election, the Conservative-Liberal government decided to „co-exist with“ the footnotes in order to remain in office. The result was domestic strife in Denmark as well as allied criticism. Since the 1980s, the „footnote policy“ has been debated by Danish historians. So far, however, most accounts have failed to examine to what extent the „footnote policy“ was related to the Social Democratic Party's commitment to international party cooperation. Based on findings in Nordic labour archives as well as private archives from Denmark and Germany, it is argued that the security policy of the Social Democratic Party was largely inspired by discussions in the Socialist International, the UN appointed Independent Commission on Disarmament and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme, and the Social Democratic transnational discussion group Scandilux. It is however also argued that the „footnote policy“ cannot be fully understood if the domestic perspective is not included in the analysis.