

Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: Linjer og beslutninger

Af Nikolaj Petersen, Professor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Introduktion

I perioden 1973-2005 indtraf der grundlæggende ændringer i såvel de ydre som de indre randbetingelser for dansk sikkerhedspolitik. Udadtil udgjorde den kolde krigs ophør og Sovjetunionens fald det, som Robert Gilpin kalder »systemic change«, dvs. en kvalitativ strukturændring af det westfalske statssystem, der i betydning rangerer med skiftet i 1945 fra et multipolært til et bipolært system (Gilpin 1981). Fra 1990 var systemet ikke længere bipolært, men unipolært med USA i en international magtposition, der savnede historisk modstykke. Det blev ikke til et universelt amerikansk imperium, men det snerpede derhen ad. Hvor den udenrigspolitiske hovedopgave under den kolde krig var at positionere sig i spændingsfeltet mellem USA og Sovjetunionen, blev den nu at finde en plads i et amerikansk-domineret system¹.

De indre randbetingelser ændrede sig ligeledes betydeligt. Chokvalget i december 1973 sprængte det gamle partisystem og blev efterfulgt af en lang periode af vigende socialdemokratisk overvægt, indtil valget i 2001 skabte et rent borgerligt flertal, som nu tvangsfrit inkluderede Dansk Folkeparti. Samtidig kom profileringen af en »borgerlig« udenrigspolitik, der begyndte under Schlüter-regeringen, til fuld udfoldelse under Fogh Rasmussen. I 2006 opererer Danmark ikke

blot i et andet internationalt system, men også på grundlag af et ændret udenrigspolitisk paradigme set i forhold til 1973.

Tilpasningen til de nye internationale betingelser skete løbende, men indrammet af en række beslutninger, der hver for sig ændrede sikkerhedspolitikens retning og karakter. Artiklen analyserer forløbet omkring seks sådanne beslutninger: 1) Dobbeltbeslutningen af 1979, der blev indgangen til 1980'ernes konflikt om sikkerhedspolitikken og 2) anløbssagen i 1988, der satte punktum for den; 3) Golf-krigen 1990, der indvarslede 1990'ernes mere aktive sikkerhedspolitik og 4) Kosovo-krigen 1998-99, der udgjorde dens foreløbige kulmination, og endelig 5) Afghanistan-krigen 2001-02 og 6) Irak-krigen i 2003, der repræsenterede en ny kvalitativ ændring af dansk sikkerhedspolitik.

Under den kolde krig 1973-89

Udenrigspolitikens »hjørnestene«

Meget af periodens udenrigspolitik kan analyseres inden for den ramme, som Per Hækkerups bog om dansk udenrigspolitik fra 1965 opstillede (Hækkerup 1965, jf. Due-Nielsen & Petersen 1995). Det var forestillingen om de fire »hjørnestene«, det nordiske samarbejde, EF-samarbejdet, NATO-samarbejdet og FN-samarbejdet. Til dette føjede Hækkerup i praksis en femte, »aleuropæisk«

hjørnesten gennem sin aktive politik for afspænding og samarbejde mellem Øst og Vest i Europa. Hækkerups billede betonedede de multilaterale aspekter af dansk udenrigspolitik, hvilket dels reflekterede efterkrigstidens stærke multilateralisme i international politik, dels småstatens historisk betingede præference for flersidigt samarbejde. Den foreskrevne multilateralisme udmærkede sig dertil ved at være stærkt »kompartmentaliseret« i den forstand, at udenrigspolitikken forskellige funktionelle aspekter, sikkerhedspolitik, udenrigsøkonomisk politik og »ideel« politik, hver var forankret i et bestemt multilateralt samarbejdsforum med ringe indbyrdes overlap; kun den »generelle« udenrigspolitik spændte over flere fora.

I 1973 var det således et fastslået dogme, at sikkerhedspolitikken »hårde« aspekter hørte hjemme i NATO-samarbejdet og kun dér, uanset de gældende forbehold vedrørende stationering af fremmede styrker og placering af kernevåben i Danmark. FN og Norden var i

1940'erne blevet prøvet og forkastet som sikkerhedspolitisk ramme. Siden 1957 havde Danmark ganske vist deltaget i fredsbevarende aktioner i FN-regi, ligesom der siden midt i 1960'erne havde eksisteret et samarbejde om opstillingen af en nordisk FN-bataljon. Men dette opfattedes ikke som sikkerhedspolitik i snæver forstand. Og hvad angår det nye EF-medlemskab, var der bred enighed om, at sikkerhedspolitikken »bløde«, politiske del nok kunne diskuteres i EPS, EF-landenes udenrigspolitiske samarbejde, men også om at dette ikke måtte udvikle sig til et mere bindende, endsige militært samarbejde. Endelig lå der et bredt sikkerhedspolitisk perspektiv i den europæiske sikkerhedsproces samt i bistandspolitikken. Men kernen i sikkerhedspolitikken lå i det atlantiske samarbejde, nærmere bestemt i den amerikanske sikkerhedsgaranti, i Grønlands-overenskomsten af 1951, der knyttede Grønland til forsvaret af USA og Canada, samt på det operative plan i samarbejdet med Forbundsrepublikken inden for Enhedskommandoen BALTAP.

1973-1990	Nordisk	Europæisk	Atlantisk	Aleuropæisk	Universel
Sikkerhedspolitik	Nordisk FN-styrke	–	NATO-integration (m. forbehold)	Støtte til CSCE (tillidskabende aktiviteter)	FN-aktioner
Generel udenrigspolitik	Nordisk Råd/Nord. Min.råd	EPS (Europæisk Politisk Samarbejde)	–	CSCE-proces	FN
Udenrigsøkonomisk politik	–	EF	–	–	Bistandspolitik
Ideel politik	FN-samarbejde			Støtte til kurv 3	Generel støtte til FN

Figur 1. De fem hjørnестene under den kolde krig.

Hjørne- stene	Periode		
	1973-1989	1990-2001	Efter 2001
Nordisk	Samarbejde om FN-bataljon	Samarbejde om Balkan-styrke	Begrænset samarbejde om NATO- og EU-styrker
Europæisk	Deltagelse i EPS; ikke-deltagelse i WEU	Deltagelse i FUSP med forsvarsforbehold; aktiv udvidelsespolitik	Deltagelse i FUSP og civil del af ESDP; forsvarsforbehold; aktiv udvidelsespolitik
Atlantisk	NATO-medlemskab med forbehold; svingende forhold til USA	»NATO først«; aktiv udvidelsespolitik; NATO-aktioner på Balkan (IFOR/SFOR/KFOR); tilnærmelse til USA	Fortsat deltagelse i KFOR; koalitionsdeltagelse i Afghanistan og Irak; tilknytning til USA
AI-europæisk	Aktiv deltagelse i CSCE-proces	Støtte til CSCE/OSCE; vestintegration af Central- og Øst-europa	Svækket rolle for OSCE; NATO- og EU-udvidelse
Global	FN-medlemskab; deltagelse i fredsbevarelse; aktiv bistandspolitik	Deltagelse i Golf-krig; FN-medlemskab; fredsbevarelse/fredsskabelse på Balkan; aktiv bistandspolitik	Krigsdeltagelse i Afghanistan og Irak; FN-medlemskab; »normaliseret« bistandspolitik

Figur 2. Hjørnestene og sikkerhedspolitik 1973-2006

Kompartmentaliseringen fremgår af Figur 1 og 2, der også viser, at den funktionelle opsplitning blev mindre udtalt efter den kolde krigs ophør.

Alliancedilemmaet

Den »brede enighed« om NATO-medlemskabet mellem »Atlantpagt-partierne« Socialdemokratiet, Venstre og Konservative, der senere blev tiltrådt af Det Radikale Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti, betød ikke, at Danmark undgik Snyders såkaldte sekundære alliancedilemma (Snyder 1984). Dette består af de vanskelige afvejninger af fordele og ulemper inden for hvert af alliancepolitikkenes to »spil«: »Modstanderspillet«, der angår politikken over for modstanderen, dvs. Sovjetunionen og Warszawa-pagten, og »alliancespillet«, der drejer sig om politikken internt i alliancen. Grundlæggende står valget i begge spil mellem en samarbejdsstrategi (*C(ooperate)*-strategi) eller en modstandsstrategi (*D(efect)*-strategi) – og således at C-strategier i det ene spil oftest spiller sammen med D-strategier i det andet. I praksis vil det enkelte land dog

sjældent lægge sig på rene C- eller D-strategier, men vil snarere stå for en bestemt balance mellem samarbejde og modstand i hvert af de to spil. I 1973 stod Danmark således med en traditionel mix af en relativt markeret C-strategi i modstanderspillet og en tilsvarende D-strategi i alliancespillet. Forsvarsforbeholdene var udtryk for denne mix, som i 1960'erne var blevet accentueret af påbegyndelsen af en aktiv dansk afspændingspolitik over for Øst. Såvel forbeholdene som afspændingspolitikken havde tidligere skabt problemer i forhold til NATO, men op mod 1973 havde alliancedilemmaet mistet noget af sin brod, i og med at de andre NATO-lande nu også slog ind på afspændingspolitik over for Warszawa-pagten lande. Det blev derved lettere at være NATO-medlem og lettere at samle konsensus omkring den konklusion, som Seidenfadenudvalget drog i 1970, nemlig at der ikke var noget alternativ til NATO-medlemskabet (Seidenfaden 1970).

Denne tilstand af relativ idyl varede ikke ved. Fra 1975 afsvækkedes afspændingspolitik-

ken på internationalt plan, og alliancemedlemskabet blev igen mere »krævende«. Det udviklede sig til en kraftig belastning af den interne konsensus, ikke mindst på baggrund af en samtidig venstredrejning i opinionen, og mandede ud i 1980'ernes krise i forhold til NATO. Dybest set skyldtes krisen uenighed om den rolle, som alliancesolidaritet burde spille inden for alliancespillet, dvs. hvor langt Danmark skulle gå i retning af en mere udpræget C-strategi i alliancen. Mens Schlüter-regeringen fra 1982 ønskede at placere sig mere centralt i NATO, gennemtvang det alternative flertal, at Danmark – i hvert fald på det deklaratoriske plan – stillede sig i opposition på vigtige punkter, dvs. på en accentueret D-strategi.

CSCE og Østersø-problemer

Årsskiftet 1972/3 blev på flere måder en ny begyndelse for dansk udenrigspolitik. Vigtigst var det nye EF-medlemskab, der gav adgang til, hvad der hurtigt blev det vigtigste forum for dansk udenrigspolitik – bortset fra sikkerhedspolitikken. Samtidig muliggjorde stormagtsdetenten og den tyske østpolitik en forstærket dansk afspændingspolitik og dermed en mere accentueret C-strategi i modstanderspillet. Et udtryk herfor var anerkendelsen af DDR, som man dog ikke fik meget ud af; et andet og vigtigere var forhandlingerne på den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference, CSCE (1973-75), der gav Danmark betydelige udfoldelsesmuligheder.

Lidt tilfældigt blev Danmark vestlig hovedforhandler vedrørende konferencens såkaldte kurv 3 om menneskelige relationer m.v., og skaffede sig dermed en vigtig platform for sin afspændingspolitik. Danmark arbejdede også ihærdigt for at gøre CSCE til en kontinuerlig proces. Det gav en følelse af »ejerskab«, og efter konferencens afslutning i 1975 blev det en selvstændig målsætning at holde liv i processen, så meget mere som det internationale klima fra dette tidspunkt bevægede sig imod fornyet spænding. Danmark

fastholdt her behovet for at fremme menneskelige forbindelser på tværs af grænserne, men advarede samtidig mod en for højt profileret vestlig politik på det egentlige menneskerettighedsområde, således som Carter-administrationen lagde op til fra 1977.

Efter 1975 svækkedes supermagtsdetenten. USA så de sovjetiske og cubanske fremstød i Afrika i kølvandet af afkoloniseringens sidste fase som stridende mod detentens forudsætning, at ingen af parterne ville udnytte modpartens svage punkter til at forrykke den eksisterende balance. Fra dansk side advarede man mod at overdrive den østlige fremgang med den tilføjelse, at USAs og andre vestlige stormagter med deres støtte til Portugal og Sydafrika i høj grad havde sig selv at takke herfor. Heroverfor pegede ikke mindst udenrigsminister K.B. Andersen (1971-73, 1975-78) på den »progressive« danske Afrika-politik som et eksempel til efterfølgelse.

Fra midten af 1970'erne vanskeliggjordes afspændingspolitikken desuden af en stigende opmærksomhed over for Warszawa-pagtens aktiviteter i Østersøen. Allerede i 1960'erne begyndte en fremskydning af pagtens aktiviteter mod den vestlige Østersø, hvad der mindskede den varsling, som forsvaret var baseret på, især efter den nye forsvarsordning af 1973. Hertil kom i midten af 1970'erne en øget interesse for krisestyring, dvs. for at kunne manøvrere på det »grå« niveau mellem krig og fred, hvad der også understregede behovet for varsling. Der var dog ikke meget, man kunne gøre, for de østlige aktiviteter krænkede ikke dansk suverænitet. Da man ikke ønskede at genoprette balancen via en større NATO-tilstedeværelse i Østersøen, var man henvist til at appellere til de østlige lande, hvilket kun gav uklare resultater. Fokus i disse år var således på nærområdet, som det fremgik, da den amerikanske udenrigsminister Cyrus Vance i maj 1979 spurgte sin danske kollega Henning Christophersen, om ikke den sovjetiske deployering af SS-20 mis-

silerne havde gjort indtryk på den danske offentlighed? Svaret lød, at det snarere var den sovjetiske aktivitet i Østersøen, der havde fanget opmærksomheden (DUH 6:194).

I 1980'erne spillede modstanderspillet en mindre rolle, idet næsten al opmærksomhed var rettet mod alliancespillet og især holdningen til kernevåbenenes rolle i NATO's strategi. Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen styrede dog ind på en mindre markeret C-strategi i forhold til Sovjetunionen ved at fastholde 1970'ernes trusselsbillede og ved at anlægge en skeptisk holdning til den sovjetiske reformproces efter 1985; udenrigsministeren lå ikke under for tidens »Gorbamani«.

Forsvarspolitik 1973-1989

1973 satte også nye spor for dansk forsvarspolitik. Efter flere års strid sluttede Socialdemokratiet og de borgerlige partier et forlig, der fastlagde forswarets hovedstruktur for resten af den kolde krig. Den værnepligtige dækningsstyrke blev afløst af en mindre, professionel stående styrke plus en hjemsendt værnepligtig supplementsstyrke. Andre led i forliget var den såkaldte nul-løsning, dvs. uændret budget kombineret med en vidtgående indeksering af budgettet, samt en øget vægt på at forberede modtagelse af allierede forstærkninger. Også på materielområdet satte forliget spor med en gradvis anskaffelse af nye våbensystemer som F-16 fly, Leopard kampvogne og en række nye skibsenheder.

Allerede i 1973 måtte danske politikere forsvare sig mod allieret kritik for at tage afspændingen på forskud, og presset øgedes med afspændingens svækkelse. Carter-administrationen trådte til i 1977 med et tredobbeltsprogram. For det første betonedes den som nævnt menneskerettighederne over for Sovjetunionen, for det andet gik den ind for en generel styrkelse af NATO-forsvaret, og for det tredje lagde den vægt på både militær og politisk *burden-sharing* i NATO: Europæerne skulle yde mere til forsvaret og ikke

mindst påtage sig et større medansvar for NATO-beslutningerne. Den første konsekvens var vedtagelsen i 1978 af et langtidsprogram i NATO, der blandt andet indebar årlige forsvarsforbedringer på 3 %. Det var en vedtagelse, som man fra dansk side tilsluttede sig som målsætning, men ikke som en forpligtelse.

Da forhandlingerne om et nyt forsvarsforlig startede i 1980, stod det da også hurtigt klart, at hverken det socialdemokratiske regeringsparti eller de radikale ville gå videre end til en ny nulløsning, og det var derfor kun med nød og næppe, at det i 1981 kom til et nyt forlig, baseret på en meget beskeden budgetudvidelse. Forsvarsspørgsmålet fortsatte med at være vanskeligt 1980'erne igennem, men blev dog kun i begrænset omfang inddraget i den dybtgående strid mellem den borgerlige regering og det alternative flertal efter 1982. Selv om det holdt hårdt, fortsatte traditionen med flerårige forsvarsforlig den kolde krig ud.

Et andet led i NATOs langtidsprogram af 1978 var en øget vægt på forstærkninger. Dansk forsvar var baseret herpå, men den praktiske udmøntning stødte på modstand i Socialdemokratiet og hos de radikale, især vendt mod evt. oplæg af tungt materiel til de designede forstærkningsstyrker. Det undgik man, men følgen blev, at NATO's *Rapid Reinforcement Plan* af 1981 ikke tilgodeså det danske område i særlig grad. Ikke desto mindre indebar planen sammen med tidligere aftaler om tilførsel af amerikanske fly i krigstid en yderligere integration af Danmark i NATO-forsvaret.

Dobbeltbeslutningen af 1979

De vanskeligste problemer i forhold til NATO opstod i forbindelse med den såkaldte dobbeltbeslutning af december 1979, hvorefter NATO ville opstille 572 nye mellemstancemissiler i Europa med udgangen af 1983, medmindre der forinden var opnået enighed med Sovjetunionen om en begræns-

ning af de nyopstillede sovjetiske SS-20 mellemdistancemissiler. Beslutningens sigte var at styrke koblingen mellem forsvaret af Europa og USA, som ansås for truet af SS-20'erne, men oftest blev den forklaret med, at SS-20 havde forrykket den europæiske balance på mellemdistanceområdet, som derfor skulle genoprettes.

Beslutningen belastede dansk kernevåbenpolitik, ved at Danmark her blev tvunget til at tage direkte medansvar for en vigtig kernevåbenbeslutning i NATO. I forberedelsesfasen fra 1977 havde Danmark holdt en lav profil i diskussionen af det militære behov for de nye våben og samtidig været en varm fortaler for at inddrage et nedrustningselement i beslutningen. Under hele forløbet blev det gjort klart, at Danmark ikke kunne blive deployeringsland på grund af kernevåbenforbeholdet.

Selv om politikere og embedsmænd ikke var stærkt overbeviste om behovet for de nye NATO-missiler, var SV-regeringen (1978-79) af alliancehensyn indstillet på at gå med på dobbeltbeslutningen. Men regeringen brød sammen i efteråret 1979 og afløstes efter folketingsvalget i oktober af en socialdemokratisk mindretalsregering med basis i en radikaliseret folketingsgruppe. Tendensen til en sikkerhedspolitik venstredrejning havde været synlig i Socialdemokratiet fra begyndelsen af 1970'erne, men slog nu stærkt igennem i gruppen, hvor den mødte forståelse hos statsminister Anker Jørgensen og den nye udenrigspolitiske ordfører Lasse Budtz. Der var ganske vist på intet tidspunkt flertal mod dobbeltbeslutningen i gruppen, men modstandernes engagement og risikoen for en splittelse af gruppen bevirkede, at de fik afgørende indflydelse på partiets officielle politik.

Dobbeltbeslutningen blev det første alvorlige slag i den hjemlige »kolde krig«. Konkret landede den nye Anker Jørgensen-regering på et alternativt forslag om at udskyde be-

slutningen i op til seks måneder, mens mulighederne for forhandlinger med Sovjetunionen blev undersøgt. Over for de allierede blev det (med meget tvivlsom berettigelse) argumenteret, at der havde været flertal i partigruppen mod dobbeltbeslutningen, og at det alternative forslag var fremsat for at beskytte NATO-medlemskabet. Ingen, heller ikke i regeringen, nærede forventning om at komme igennem med forslaget i NATO; det operative i forslaget var derfor tilbagefaldspositionen: at det danske forslag i hvert fald skulle nævnes i kommuniké-teksten fra NATO-rådsmødet. Det skete på en noget indirekte måde, og derefter gik regeringen med til beslutningen uden at tage et formelt forbehold. Fra borgerlig side åndede man lettet op, men regeringens sikkerhedspolitik blev herefter fulgt med større opmærksomhed end hidtil.

Kerne­våbenpolitik i 1980'erne

Dobbeltbeslutningen indvarslede en periode, hvor balancen mellem interne partipolitiske målsætninger og eksterne alliancehensyn i sikkerhedspolitikken ændredes, og det samme gjaldt balancen mellem parti- og konsensushensyn. Politikken blev mere ideologisk, mindre realpolitisk, og konsensustilbøjeligheden blev mindre udtalt. Denne bevægelse var tydeligst hos Socialdemokratiet, der i stigende grad rettede fundamental kritik mod afskrækkelsesstrategien og den traditionelle balancetankegang. Men der indtraf også en modsatrettet opstramning af de borgerlige partiers, især Venstres holdninger, især med stærkere betoning af alliancehensyn. Resultatet blev en hidtil uset polarisering af sikkerhedspolitikken (Faurby, Holm og Petersen 1986).

Udviklingen i Socialdemokratiets politik var næppe så meget udtryk for en forstærket C-strategi i modstanderspillet, dvs. eftergivenhed over for Sovjetunionen, som for en svækket C-strategi i alliancespillet, der ud over kernevåbenspørgsmålet skyldtes en dyb skepsis over for Reagan-administrationens

politik fra 1981 og frem. Mest havde den karakter af en partiintern proces, men denne forstærkedes ved deltagelsen i det såkaldte Scandilux-samarbejde mellem nordeuropæiske socialdemokratier (Petersen 1984). Processen havde støtte i opinionen og blev desuden accentueret af en opslidende magtkamp med den borgerlige Schlüter-regering fra september 1982. Indtil da fastholdt den socialdemokratiske regering sin formelle opslutning om dobbeltbeslutningen. Men det var en opslutning med stadig mere udtalt slagside til forhandlingsdelen. Dette blev helt evident efter regeringsskiftet, idet partiet i løbet af 1983 bevægede sig frem mod en de facto afvisning af deployeringsdelen.

Samtidig bevægede de borgerlige partier sig i modsat retning. Hvor borgerlige udenrigspolitikere indtil slutningen af 1970'erne ikke lå langt fra de socialdemokratiske positioner og i den brede enigheds navn affandt sig med socialdemokratisk førerskab, indtraf der fra 1979 og forstærket efter 1982 en skærpelse af den borgerlige profil, især hos Venstre, der så at sige overhalede de konservative højre om for at indtage positionen som det mest NATO-loyale af de to. Hovedeksponenten herfor, udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, havde ambitioner om at placere Danmark som et kerneland i NATO (og EF), hvad der med Socialdemokratiets modsatrettede bevægelse skabte en ægte polarisering af dansk sikkerhedspolitik.

Polariseringen fandt udtryk i den særegne situation, at regeringen frem til 1988 mod sin vilje måtte forvalte over 20 dagsordener i Folketinget, som den ikke havde stemt for, og som den var inderligt imod. Det skete primært gennem jævnlige »fodnoter« i NATO-rådets kommunikéer. Danmark blev derved ikke det ønskede kerneland i NATO, men snarere, hvad statsminister Schlüter ved en lejlighed kaldte NATO's »særling«. Regeringens begrundelser for at affinde sig med situationen var mange, f.eks. den overordnede

prioritering af økonomisk genopretning, inddæmning af oppositionens »kaosmagt«, etc. Det grundlæggende var dog bevarelse af regeringsmagten.

Stridsspørgsmålene var mange: Dobbeltbeslutningen og det amerikanske stjernekrigsprojekt førte til »fodnoter« i NATO og alvorlig kritik fra USA og andre allierede, ligesom anløbssagen gjorde det. Hertil kom spørgsmålet om Norden som kernevåbenfri zone og en række »små« eller rentud esoteriske spørgsmål som fastfrysning af kernevåben, ikke-førstebrug, o.l. Karakteristisk nok drejede konflikten sig mest om kernevåbenspørgsmål. Andre aspekter af sikkerhedspolitikken blev ikke eller kun i mindre grad politiseret. Det gjaldt NATO-medlemskabet som sådan, inklusive det militære samarbejde med Vesttyskland og den amerikanske tilstedeværelse i Grønland, og det gjaldt forsvarspolitikken. Det skyldtes nok i første række, at kernevåbenpolitik nu var det dominerende internationale spørgsmål, der også havde godt tag i opinionen, men tillige, at der var grænser for, hvor mange og hvor store allierede interesser, det var hensigtsmæssigt af anfægte. Således blokerede Socialdemokratiet for venstrefløjens forsøg på at inddrage en omstridt modernisering af den amerikanske radar i Thule i den interne strid (Petersen 1988).

Anløbssagen 1988

I sidste instans var det sammenstødet med stærke allierede interesser, der i 1988 satte punktum for »fodnoteperioden«. På et tidspunkt, hvor den internationale udvikling for længst havde overhalet den hjemlige strid om kernevåbnene, tog venstrefløjspartierne SF og VS i efteråret 1987 initiativet til at politisere et reelt betydningsløst problem, nemlig havneanløb af allierede flådefartøjer, der kunne have kernevåben ombord. Socialdemokratiet havde indledningsvis ringe lyst til at gå med, men ombestemte sig og tog i Folketingets første behandling af spørgsmålet i november 1987 til orde for en stramning el-

ler i hvert fald tydeliggørelse af den gældende politik, hvorefter man »antog«, at besøgende respekterede Danmarks kernevåbenfrie status.

Regeringen holdt fast ved denne formel, der stammede helt tilbage fra 1967, men var i udgangspunktet ikke helt utilbøjelig til at præcisere den. Heroverfor stod USA og Storbritannien med skarpe advarsler mod at ændre procedurerne og anfægte deres »neither confirm nor deny«-politik på området; dvs. den praksis, at de hverken ville bekræfte eller benægte tilstedeværelsen af kernevåben. Briterne gik endda så langt som til at true med ophævelse af forstærkningssamarbejdet, hvis Folketinget vedtog en uacceptabel dagsorden. Regeringens politik blev derfor, at enhver ændring måtte have grønt lys fra Washington og London.

I første omgang blev sagen henvist til forsvarsudvalget, hvor Socialdemokratiet lagde op til en formel, der indebar, at besøgende fartøjer »kender og respekterer« den danske holdning. Imidlertid blev dette forløb kortsluttet i foråret 1988, hvor spørgsmålet blev inddraget i opspillet til en udenrigspolitisk forespørgselsdebat den 14. april, hvor der førtes hektiske forhandlinger mellem regeringen og Socialdemokratiet om en formel, der kunne accepteres af de allierede. Herunder nåede man til en forståelse om, at Socialdemokratiet kunne acceptere en regeringsdagsorden, hvorefter man skulle »orientere andre lande« om den danske kernevåbenpolitik – en formel, der derpå fik »a cautious green light« fra den amerikanske regering. Men så gik det galt i den socialdemokratiske gruppe. Gruppen insisterede på, at partiet skulle fremlægge et eget dagsordenforslag om, at regeringen skulle »underrette besøgende orlogsfartøjer« om den danske politik, og samtidig fastholdt gruppen den videregående formulering i forsvarsudvalget. Men det, som væltede sagen, var, at gruppen desavouerede partiformanden Svend Aukens tilkendegivel-

se til statsministeren om, at regeringsforslaget under alle omstændigheder ville komme til afstemning først og derved blive vedtaget med socialdemokratiske og radikale stemmer, ved at kræve afstemning om afstemningsrækkefølgen. Med de radikales korslagte arme i denne afstemning blev den socialdemokratiske dagsorden sat til afstemning først og vedtaget.

Regeringen svarede med at ordinere ti dages tænkepause, mens den »undersøgte«, om dagsordenen var forenelig med Danmarks fortsatte »fulde« NATO-medlemskab. Allerede efter tre dage blev konklusionen, at den truede NATO-medlemskabet og dermed overtrådte den fine, men hidtil udefinerede linje, hvor tolerancen over for det alternative flertal måtte ophøre. Det efterfølgende valg førte ikke i sig selv til det alternative flertals fald, men med den efterfølgende optagelse af de radikale i regeringen var dets dage talte.

På dette tidspunkt var Danmarks internationale omgivelser radikalt ændret i forhold til Schlüter-regeringens første år, og i regeringsaftalen i sommeren 1988 kunne den nye regering konstatere, at stort set alle de spørgsmål, der havde domineret de sidste seks års indenrigspolitiske strid, nu var uaktuelle – et synspunkt, som også Socialdemokratiet tilsluttede sig.

Efter den kolde krig (1990-2001)

Den kolde krigs ophør skabte radikalt nye internationale omgivelser for Danmark: Fjenden forsvandt og med det alliancedilemmaet i sin vante form; Danmarks fysiske sikkerhed syntes nu større end på noget andet tidspunkt i landets mere end 1000-årige historie. Den direkte trussel var nu erstattet af en risiko for uorden i det nye europæiske system, og 1990'ernes sikkerhedspolitik blev derfor først og fremmest en »ordenspolitik«. Denne ordenspolitik betjente sig af et bredere spektrum af virkemidler end den traditionelle sikkerhedspolitik med den konsekvens, at ikke

blot NATO, men også det nordiske samarbejde, EF/EU, CSCE/OSCE og FN blev inddraget i opbygningen af, hvad der blev kaldt den europæiske sikkerhedsarkitektur. Denne kobling af de vigtigste fora for dansk udenrigspolitik var blevet forudskikket af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen ved starten af Udenrigskommissionen af 1989, hvor han udtalte, at man måtte bygge videre på de Hækkerup'ske hjørnestene, men måske også skabe en »bærende konstruktion, en overbygning, der binder dem sammen og derved stiver dem af«. Det indebar, at hjørnestenene, der hidtil havde været funktionelt adskilt, nu søgtes koordineret inden for et bredere ordenskoncept, men sådan at man respekterede devisen »NATO First«, se Figur 2.

Danmark og Golf-krigen

Golfkrigen i 1990-91 blev prøvestenen på den sikkerhedspolitiske konsensus, der var blevet genskabt mellem regeringen og Socialdemokratiet siden sommeren 1988. Ved åbningen af Udenrigskommissionens arbejde i foråret 1989 havde Uffe Ellemann-Jensen lanceret begrebet »aktiv internationalisme«, dog endnu med en betoning af Danmarks begrænsede handlemuligheder. Men året efter var forsigtigheden på retræte. Udenrigsministeren slog nu ind på en aktivistisk Baltikum-politik og greb Iraks overfald på Kuwait 2. august 1990 som et »mulighedernes vindue« til at fjerne nogle traditionelle restriktioner på den »hårde« sikkerhedspolitik. Det gjaldt den gældende forudsætning om, at danske styrker ikke kunne sættes ind i egentlige militæropgaver uden for NATO-området, dvs. »out-of-area«, der aktualiseredes ved, at vestmagterne med USA i spidsen umiddelbart efter angrebet indledte en flådeblokade mod Irak. Og det gjaldt Danmarks forhold til Den Vesteuropæiske Union, WEU, der koordinerede medlemslandenes deltagelse i blokaden af Irak; denne blev iværksat med USA i spidsen umiddelbart efter angrebet på Kuwait. Et endnu vigtigere motiv for regeringen til at deltage i blokaden var ønsket om en tilnær-

melse til USA; Danmark burde derfor tilbyde mere end et »minimum« til blokadestyrken efter udenrigsministerens mening.

Hurdlen var det FN-mandat, som både den radikale regeringspartner og Socialdemokratiet gjorde til forudsætning for dansk deltagelse. Da det kom 25. august i form af blåstempling af flådeblokaden, reagerede udenrigsministeren prompte med et forslag om, at Danmark nu stillede et krigsskib til blokaden. Forslaget satte Socialdemokratiet i en vanskelig situation, idet Sikkerhedsrådsresolutionen ikke gjorde blokaden til den egentlige FN-aktion, som partiet ønskede. Desuden gik partiets præference i retning af et hospitalsskib, snarere end et krigsskib. Men frygten for at fremstå som regeringsudueligt blev udslaggivende. Efter et par indrømmelser fra regeringens side – først og fremmest, at skibet skulle betragtes som ikke-krigsførende, hvis det kom til krig – endes partierne 31. august om at sende »Olfert Fischer« øst for Suez. Da krigen kom i januar 1991, søgte regeringen at få »Olfert Fischer's« opgave udvidet til direkte eller indirekte deltagelse, men afstod herfra efter modstand fra oppositionen, der nu også omfattede de radikale.

Beslutningen om at udsende »Olfert Fischer« var, hvor begrænset den praktiske rækkevidde end var, et vigtigt nybrud. Der var tale om den første danske out-of-area-aktion, der med et indbygget tvangselement gik ud over den traditionelle fredsbevarelse, og samtidig var der ikke tale om en egentlig FN-aktion, men om en FN-sanktioneret aktion gennemført af en »koalition af villige« under USA's lederskab. Mere generelt var beslutningen af betydning ved at signalere bred enighed om en mere aktiv sikkerhedspolitik i fremtiden.

Danmark og den europæiske orden 1990-2001
Danmark blev i 1990'erne en aktiv deltager i opbygningen af den ny europæiske orden. Det havde flere årsager: Østersø-magten Dan-

marks geografiske nærhed til potentielle urocentre i Central- og Østeuropa og den rolle som »fødselshjælper« og »støttepædagog« for de baltiske lande, som man påtog sig fra 1990. Men lige så vigtigt var et indestængt aktivitetsbehov fra fodnoteperioden og ønsket om at distancere sig fra denne, der udmøntedes i formen »aktiv internationalisme.«

I den nye fjendeløse situation bevægede Danmark sig paradoksalt nok ind mod »midten« af NATO i en udpræget C-strategi og blev en stærk fortaler for NATO's nye rolle som europæisk sikkerhedsorganisation og som et vigtigt instrument til vest-integrationen af de central- og østeuropæiske lande. Danmark deltog aktivt i NATO's Partnerskab for Fred-program, der inddrog lande uden for NATO i et tæt samarbejde med organisationen, og var i forreste række, når det gjaldt støtte til deres formelle optagelse i NATO. Særlig markant var bestræbelsen for at knytte de baltiske lande til NATO-samarbejdet, hvilket skabte et langvarigt spændingsforhold til Rusland, den sovjetiske successorstat. Denne baltiske politik blev til i en snæver forståelse med USA, der blev markant fra midten af 1990'erne. Et særligt træk var indrulleringen af baltiske enheder i de danske styrker i Balkan, hvad der gav dem både erfaringer og international synlighed. Og fra 1995-96 deltog Danmark i NATO's indsatser i Bosnien, Makedonien og Kosovo.

Balkan-engagementet illustrerede et vigtigt træk i 1990'ernes udenrigspolitik, nemlig de militære instrumenters stigende betydning. Danmark var nu »producent«, ikke som tidligere »konsument« af sikkerhed. Allerede i 1993 blev konsekvensen draget, ved at forsvaret blev omstillet til først og fremmest at tage sig af internationale opgaver, hvadenten det måtte være i FN-, CSCE- eller NATO-regi. Det vigtigste element i forsvarsloven af 1993 var oprettelsen af Den Internationale Brigade, DIB'en, der skulle kunne anvendes inden for rammerne af FN, CSCE og NATO

– men ikke EU. Mens de traditionelle grænser for anvendelsen af de militære instrumenter faldt en for en efter Den Kolde Krig, gjaldt det ikke EF/EU; tværtimod forstærkedes barrieren.

Baggrunden var Maastricht-traktatens forsøg på at styrke EU's udenrigspolitiske kapacitet. EPS blev til FUSP, den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, der også fik en forsvarskomponent, i og med at EU for fremtiden skulle kunne anmode WEU om at udføre forsvarspolitiske opgaver under FUSP'en. Bestemmelsen var blevet accepteret af regeringen og Folketinget, men var med til at udløse Maastricht-traktatens fald ved folkeafstemningen 2. juni 1992. Den efterfølgende ratifikationskrise blev løst ved de fire forbehold i forhold til traktaten, hvoriblandt forsvarsforbeholdet indebar, at Danmark fik lov til at holde sig ude af FUSP'ens forsvarsmæssige aspekter. Danmark kunne når som helst selv ophæve forbeholdet, men internt bestemtes det dog ved en aftale mellem partierne bag forbeholdet, at dette kun kunne ske ved en ny folkeafstemning. Frem til slutningen af 1990'erne havde forbeholdet ringe betydning, idet de relevante traktatbestemmelser kun blev sjældent brugt. Fra 1998 blev EU's sikkerhedspolitik imidlertid strammet op med institueringen af ESDP, den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik, og med den efterfølgende oprettelse af et militært apparat i EU og opstilling af en EU-udrykningsstyrke.

Balkan 1991-98

Da Jugoslavien brød sammen i sommeren 1991, var det nærmest en given sag, at Danmark ville deltage i de internationale stabiliseringsforsøg. Efter en kort og mislykket EF-mæglingsmission iværksattes i 1992 en FN-aktion i Kroatien og senere også Bosnien, der begyndte som en traditionel fredsbevarende aktion i forståelse med parterne, men hurtigt gled i retning af fredsskabelse, dvs. med anvendelse af tvangsmidler over for dem. Danmark var med i spidsen for denne ændring

med et betydeligt troppekontingent, der på højden talte ca. 1300 mand, og som desuden med Leopard kampvogne var den tungest bevæbnede del af FN-styrken. Et udtryk for den efterhånden ganske håndfaste fredsskabelse var et regulært slag i foråret 1994 mellem kampvognsenheden og bosnisk-serbiske styrker, der led betydelige tab.

Bag den robuste danske indsats på Balkan stod forsvarsminister Hans Hækkerup (1993-2000), der også stod fadder til et andet initiativ, nemlig oprettelsen af en hurtig udrykningsstyrke, SHIRBRIG, under FN. Styrken, der med kort varsel skulle kunne rykke ud til et brændpunkt som forløber for regulære fredsbevarende styrker, blev operativ i 2000 og fik hovedkvarter på Høvelte Kaserne.

I 1995 afløstes FN-styrken i Bosnien af en NATO-ledet styrke, IFOR (Implementation Force) til at gennemtvunge den såkaldte Dayton-fredsafteale. Den danske deltagelse var en nydannelse, i og med at der var tale om NATO's første »out-of-area«-operation, men den politiske tilslutning blev lettet af, at der forelå et klart FN-mandat, og at også en række lande uden for NATO som Sverige og Finland deltog. Desuden stod det nu klart, at FN ikke længere kunne magte opgaven i Bosnien. Deltagelsen samlede derfor et bredt flertal i Folketinget, hvor kun Enhedslisten og det nydannede Dansk Folkeparti stemte imod. IFOR blev året efter omdøbt til SFOR (Stabilisation Force), der blev rammen om det danske engagement i Bosnien indtil 2003. Den danske styrke, der også omfattede baltiske underafdelinger, indgik her i en nordisk-polsk brigade, I 2003 blev det danske kontingent trukket hjem forud for EU's overtagelse af ansvaret for den videre operation i Bosnien. Det skete i henhold til det danske forsvarsforbehold i EU.

Kosovo-krigen (1998/99)

Fra foråret 1998 blev den serbiske provins Kosovo det primære krisecenter på Balkan,

kulminerende med NATO's krig mod Serbien marts-juni 1999. Danmarks deltagelse skete i flere tempi. I juni 1998 signalerede udenrigsminister Niels Helveg Petersen (1993-2000), at Danmark var villig til at deltage i en NATO-styrke, der med et FN-mandat i ryggen måtte blive indsat i Kosovo. Sikkerhedsrådets resolution af 23. september 1998 indeholdt en række skarpe krav til Serbien, men var på grund af russisk og kinesisk modstand uden en gennemtvungelsesbestemmelse. NATO besluttede efterfølgende at indlede en luftoperation mod Serbien for at tvinge det til at imødekomme FN's krav, og i oktober gav Folketinget tilslutning til dansk deltagelse med 4 F-16 fly. Begrundelsen var at lægge maksimalt pres mod Serbien for at få standset den humanitære katastrofe, der var under opsejling, og få landet til at rette sig efter det internationale samfunds krav. Problemet var den manglende FN-legitimering, men i lyset af den truende humanitære situation var det regeringens konklusion, at magtanvendelse i denne »unikke« situation var legitim, hvis ikke de politiske bestræbelser bar frugt. Flertallet var nu skrumpet ind i forhold til 1995, idet både Enhedslisten og SF og Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti stemte imod.

Den militære aktion mod Serbien blev suspenderet i november 1998, men genoptaget i marts 1999 med deltagelse af 8 danske fly, der fortrinsvis fløj defensive missioner uden for serbisk område. Regeringen var ikke i tvivl om krigens berettigelse trods det manglende FN-mandat. Ifølge udenrigsministeren var Serbiens brud på indgåede aftaler, den humanitære situation og det forhold, at alle politiske muligheder var forsøgt, et »tilstrækkeligt« grundlag. Denne opfattelse havde bred tilslutning blandt de partier, der året før havde stemt for deltagelsen, ligesom også opinionen stod fast i sin støtte. I denne situation, hvor der også var bred international støtte til krigen, var regeringen ikke særlig sårbar over for kritik af krigens folkeretlige status. Udenrigsministeren anførte ved flere

lejligheder, at folkeretten nu var under dynamisk udvikling, og konkluderede efter krigen, at det i sidste instans – hvis formålet med en humanitær beskyttelsesaktion ellers ville forspildes – måtte være legitimt for det internationale samfund at agere militært uden om et veto-lammet Sikkerhedsråd.

Kosovo var ikke eneste gang i disse år, hvor spørgsmålet om (manglende) FN-mandat var oppe i den danske debat. I begyndelsen af 1998 afbrød Irak samarbejdet med FN's våbeninspektion, der i henhold til våbenhvilen efter Golf-krigen i 1991 (Sikkerhedsråds-resolution 687) skulle kontrollere Iraks ødelæggelse af sine masseødelæggelsesvåben. USA stillede sig derpå – efter at have konstateret, at Rusland og Kina modsatte sig en ny sikkerhedsrådsresolution – i spidsen for en international koalition af villige med henblik på at gennemtvinge resolution 687. Også Danmark blev anmodet om at deltage. Det var regeringen villig til og forelagde i november 1988 Folketinget et forslag om at bidrage med et Herkules-transportfly. Udenrigsminister Helveg Petersen hæftede sig især ved to forhold, truslen fra de irakiske masseødelæggelsesvåben og Iraks vedholdende vægring ved at efterleve Sikkerhedsrådets resolutioner. Det ville derfor være velbegrunderet for det internationale samfund at svare igen med anvendelse af Resolution 678, mandatet til Golf-krigen i 1990. Denne tolkning blev støttet af et bredt flertal i Folketinget, inklusive Dansk Folkeparti, således at kun SF og Enhedslisten stemte imod. Aktionen blev imidlertid ikke til noget, idet USA og Storbritannien i december 1998 valgte at gennemføre en luftkampagne mod Irak på egen hånd og uden at bruge koalition.

Allerede ved udgangen af 1990'erne var regering og folketing således rede til at gå langt i retning af deltagelse i militære aktioner, også uden klart FN-mandat. Både i Kosovo og Irak var der imidlertid tale om bred international opbakning og om aktioner, der var begrænset

til luftoperationer, ligesom der i Kosovo-krigen var et vigtigt element af humanitær intervention. Men udviklingen siden Golfkrigen i 1990-91, hvor *Olfert Fischer* blev holdt uden for krigsdeltagelse, var slående.

Efter 11. september

Afghanistan-krigen 2001-

Terrorangrebet mod USA 11. september 2001 vendte op og ned på dansk sikkerhedspolitik, men forstærkede samtidig nogle af de tendenser, der havde præget 1990'ernes politik, især sikkerhedspolitikens »militarisering« og den bevidste tilknytning til USA. På europæisk jord kronedes den danske ordenspolitik samtidig med NATO's og EU's beslutninger i 2002 om at optage stort set alle de central- og østeuropæiske lande, der bankede på. For EU's vedkommende skete det endda i dansk regi i medfør af Danmarks formandskab i andet halvår af 2002. December-topmødet i København, hvor den formelle udvidelse faldt på plads, blev en gedigen diplomatisk triumf for Danmark.

Men ellers var det en ganske ny og uforberedt situation, Danmark stod i efter terrorangrebet mod New York og Washington. I 1999 havde Forsvarskommissionen af 1997 afgivet en diger trebinds beretning, der kun i en enkelt bisætning omtalte truslen fra ikke-statslige terrorister (Forsvarskommission 1997). Erklæret solidaritet med USA blev den første reaktion fra Nyrup Rasmussen-regeringen, efterfulgt af de første skridt til eventuel deltagelse i *Operation Enduring Freedom*, den amerikanske krig mod al-Qaida og dens afghanske beskyttere. Allerede i oktober blev der sendt forbindelsesofficerer til den amerikanske Central Command i Florida for at holde regeringen informeret om udviklingen og for at rådgive amerikanerne om, hvad Danmark eventuelt kunne bidrage med. Det, som regeringen havde forrest i tankerne, synes dog at have været deltagelse i en FN-stabiliseringsstyrke i Afghanistan efter krigens ophør. Derudover blev der, umiddelbart før

der blev udskrevet folketingsvalg 30. oktober, fremlagt en omfattende antiterrorpakke, der efter valget blev genfremsat stort set uændret af regeringen Fogh Rasmussen, og som blev endeligt vedtaget i maj 2002.

Mere kontroversiel blev den kobling af terrorbekæmpelse og udlændingepolitik, som kom til at præge diskussionen før og under valgkampen i november 2001. Indvandringen blev nu set ikke blot i et økonomisk, socialt eller kulturelt, men også et sikkerhedspolitisk perspektiv, eller med en anden formulering, sikkerhedspolitikken blev udvidet ikke blot med øget vægt på den indre sikkerhed, men også med, hvad der senere blev kaldt samfundets sammenhængskraft. Denne kobling lagde grunden til et regulært magtskifte ved valget 21. november.

Da Fogh Rasmussen-regeringen trådte til 5. december 2001, blev accenten i terrorbekæmpelsen forskudt i retning af direkte deltagelse i krigsførelsen. Regeringen fik samme dag grønt lys i Udenrigspolitisk Nævn til at tilbyde USA en »styrkepakke« til krigen i Afghanistan, og 13. december godkendte Folketinget udsendelsen af specialstyrker (ca. 100 mand fra Jægerkorpset og Frømandskorpset), fire F-16 fly og et Hercules transportfly. Opgaven blev defineret som en kampopgave i henhold til NATO-pagtens art. 5 og FN-pagtens art. 51 om retten til selvforvar.

Forslaget gav anledning til sprækker mellem regering og opposition, selv om denne endte med at stemme for udsendelsen. Socialdemokratiet og de radikale ville have foretrukket at koncentrere indsatsen om den FN-sikkerhedsstyrke, der var under forberedelse, men ikke færdigforhandlet, og i det mindste at træffe samtidig beslutning om deltagelse i de to aktioner. For regeringen var det imidlertid vigtigt at signalere sin præference for kampoperationen, og efter en debat, hvor regeringspartierne brugte fodnotepolitikken som

et diskret disciplineringsmiddel, accepterede oppositionen forslaget. Efter nytår tilsluttede Danmark sig så FN-styrken ISAF med en minerydningsafdeling. Deltagelsen i de egentlige kamphandlinger i Afghanistan kom til at vare til september 2003, da de sidste F-16 fly vendte hjem. Derimod fortsatte deltagelsen i ISAF, der fra 2003 stod under NATO's ledelse, og i februar 2006 blev det besluttet at øge styrken fra 160 til 360 mand.

Irak

I eftersommeren 2002 stod det klart, at USA stillede mod et militært opgør med Irak, helst med FN-mandat, men om nødvendigt uden. I november 2002 vedtog Sikkerhedsrådet Resolution 1441, der gav FN's våbeninspektører, der siden 1998 havde været ude af Irak, et fornyet mandat til eftersporning af masseødelæggelsesvåben, men uden en klar sanktionsbestemmelse. En blanding af modstræbende irakisk samarbejde og manglende konkrete resultater af det genoptagne opsporingsarbejde førte efter få måneder til et fornyet amerikansk pres for et mandat til et militært angreb. Den 17. marts 2003 opgav USA at finde et flertal i Sikkerhedsrådet og indledte få dage senere, den 21. marts, angrebet på Irak på egen hånd. Samtidig blev en række lande, inklusive Danmark, opfordret til at slutte sig til en »koalition af villige«.

Forløbet efter Sikkerhedsrådsresolution 1441 skabte store spændinger mellem regeringen og Dansk Folkeparti på den ene side og den samlede opposition på den anden. Kerne-spørgsmålet var en eventuel aktions forhold til FN. I en folketingsdebat 14. november var der bred enighed om, at 1441 ikke gav en automatisk bemyndigelse til at gribe til våben ved manglende irakisk samarbejde. Efterfølgende gav Socialdemokratiet og de radikale grønt lys for, at regeringen kunne undersøge mulighederne for et dansk bidrag til en militær aktion under forudsætning af et nyt FN-mandat. Regeringens position var mere uklar, idet udenrigsministeren så behovet for et

»klart og tydeligt« FN-mandat, mens statsministeren anvendte den mere åbne formel, at en aktion skulle være »forankret« i FN.

Efter årsskiftet placerede regeringen sig klart på britisk-amerikansk side i konflikten med Tyskland og Frankrig, ved at statsministeren den 30. januar skrev under på et læserbrev i en række internationale aviser med stærk støtte til USA's Irak-politik. Dagen efter søgte regeringen Udenrigspolitisk Nævns tilslutning til at tilbyde USA dansk deltagelse i en militæraktion forankret i FN i form af specialstyrker og ubåden *Sælen*. Der kom ikke noget klart svar fra oppositionen, blandt andet på grund af åbenlys uenighed mellem den nye socialdemokratiske partiformand Mogens Lykketoft og hans forgænger Poul Nyrup Rasmussen om spørgsmålet. *Sælen* afgik derfor til Golfen alene på regeringspartiernes og Dansk Folkepartis anbefaling.

Dagen efter at USA havde forladt FN-sporet, den 18. marts, forelagde udenrigsministeren Folketinget et beslutningsforslag om at stille styrker til rådighed for en multinational indsats i Irak. I en imødekommen af oppositionen var indsatsen af danske specialstyrker droppet og erstattet med en ny udsendelse af *Olfert Fischer*. De to danske fartøjer skulle have et robust mandat til magtanvendelse og stilles under amerikansk kommando umiddelbart efter Folketingets vedtagelse.

I regeringens begrundelse for deltagelsen indgik der ikke nogen direkte henvisning til irakiske masseødelæggelsesvåben; i stedet var accenten lagt på Iraks som trussel mod international fred og sikkerhed, på Iraks manglende samarbejdsvilje over for FN samt på Sikkerhedsrådets tidligere Irak-resolitioner, især Res. 678, der i december 1990 havde givet mandat til den første Golf-krig. Mens Dansk Folkeparti gav stærk støtte til regeringens forslag, stemte den samlede opposition imod. Hos Socialdemokratiet og de radikale var der især tale om to argumenter:

At våbeninspektørerne ikke havde fået den fornødne tid til rådighed, og at beslutningen ikke havde noget FN-mandat.

Beslutningen om sammen med Storbritannien og Australien at deltage med kamptropper i den amerikansk-ledede koalition sprængte for en tid den konsensus, der havde hersket siden begyndelsen af 1990'erne. Det afspejlede den nye situation efter valget i 2001, nemlig at regeringen med Dansk Folkeparti havde et sikkerhedspolitisk flertal på sin side af midterlinjen i dansk politik og derfor ikke var afhængig af Socialdemokratiet (eller de radikales) støtte. Enigheden blev dog delvis genoprettet efter krigens officielle afslutning, hvor der med FN's stiltiende velsignelse blev etableret en multinational besættelsesstyrke i Irak. Som en indrømmelse til Socialdemokratiet takkede regeringen nej til et amerikansk ønske om, at Danmark skulle bemande et brigadehovedkvarter. I stedet blev en dansk styrke på ca. 380 mand placeret under britisk kommando i den sydlige besættelses-sektor omkring Basra. Styrken er siden blevet løbende forlænget med 6 måneder ad gangen, indtil den i maj 2006 blev prolongeret et helt år. Det skete med regeringens og Dansk Folkepartis stemmer, mens de øvrige partier stemte imod.

Forsvarsforbeholdet

Mens forsvarsforbeholdet i EU ikke betød stort de første år, ændredes situationen fra 1999, hvor NATO gav grønt lys for udviklingen af ESDP, og hvor EU besluttede at oprette en udrykningsstyrke på 60.000 mand med det nødvendige planlægnings- og føringsapparat. Danmark måtte melde fra med hensyn til at bidrage fysisk til styrken, men lod sig repræsentere i de nye ESDP-organer – idet dog repræsentanten i militærstaben kun måtte beskæftige sig med de civile aspekter af krisestyring. Opbygningen af EU's krisestyringskapacitet fortsatte i 2004 med en beslutning om at oprette »kampgrupper«, enheder på ca. 1500 mand, der skal kunne de-

ployeres med kort varsel. Heller ikke dette kunne Danmark deltage i og måtte se til fra sidelinjen, at ikke-medlemslandet Norge sammen med Sverige og Finland etablerede en af de første EU-kampgrupper.

Fra 2003 begyndte EU at gøre sig kraftigere gældende i fredsbevarende og fredsskabende aktioner. Det gjaldt f.eks. en mindre operation, *Artemis*, i Congo i 2003 og overtagelsen af NATO's hidtidige opgaver i Makedonien og Bosnien. Danmark deltog ikke i Congo og trak sig tilbage fra Makedonien og Bosnien, inden EU rykkede ind. Dette var ironisk, for så vidt der intet var ved de pågældende aktioner bortset fra EU-flaget, der tilsagde ikke-deltagelse. Danmark forblev i Kosovo som del af NATO-styrken (KFOR) dér, men måtte holde sig uden for en aftale om eventuel bistand fra KFOR til EU-styrken i Bosnien.

Regeringen beklagede ved flere lejligheder forbeholdets begrænsende virkninger, men fastholdt synspunktet, at udskrivning af en folkeafstemning om dets ophævelse forudsatte en afklaring af EU's fremtid. Danskerne skulle ikke »købe katten i sækken«, et argument der forstærkedes af den »tænkepause«, der blev dekretet i EU, efter at forfatningstraktaten var blevet forkastet ved folkeafstemninger i Frankrig og Holland i 2005.

Fra 1972 til 2006

Dansk sikkerhedspolitik blev i 2006 til på væsensforskellige ydre og indre præmisser i forhold til 1973. Den internationale udvikling var præget af afgørende »knæk« (diskontinuiteter), mest afgørende naturligvis Murens fald og den kolde krigs ophør i 1989. Andre, sekundære »knæk« på udviklingen var overgangen fra afspænding til den »anden kolde krig« omkring 1980 og terrorangrebet den 11. september 2001. Indenrigspolitikken var ligeledes præget af store »knæk«: jordskredsvalget i 1973, der indledte mange års politisk ustabilitet, og valget i 2001, der etablerede et rent borgerligt – og ikke mindst

funktionsdueligt – flertal. Den danske respons på disse ydre og indre »knæk« fandt udtryk i en række retningsgivende beslutninger, der er analyseret særskilt ovenfor. Afslutningsvis skal de vigtigste langtidstrends beskrives.

1) En mere aktiv udenrigspolitik: Overordnet set blev dansk udenrigspolitik i perioden stadig mere aktiv og selvbevidst. I den kolde krig var Danmark en småstat med et stort beskyttelsesbehov og begrænset indflydelse, men det ændrede sig efter 1990. Danmark blev nu en mellemmagt, om ikke af navn, så af gavn, dvs. en aktør, der »gjorde en forskel«, og som satsede på det. Formlerne lød lidt forskelligt: Ellemann-Jensen talte om en »aktiv internationalisme«, Nyrup Rasmussen-regeringen om en »engageret« udenrigspolitik, og Fogh Rasmussen talte i 2003 om »en aktiv, offensiv, fokuseret og sammenhængende udenrigspolitik baseret på et klart værdigrundlag«. Men effekten var den samme, en stadig mere aktiv deltagelse i ikke blot europæisk, men global sikkerhedspolitik.

2) En vigende kompartmentalisering af udenrigspolitikken: I 1973 og den kolde krig ud var sikkerhedspolitik stort set lig med NATO-politik. Det ændrede sig i 1990'erne, hvor forestillingen om en sikkerhedsarkitektur af »interlocking« organisationer dominerede, se Figur 2. Ved siden af NATO, der fik en ny rolle som generel sikkerhedsorganisation, lagde man fra dansk side vægt på at udbygge CSCE/OSCE og støtte FN's fredsbevarende og efterhånden fredsskabende aktioner. På det mere generelle plan blev EU's udvidelse set som et vigtigt led i den overordnede ordenspolitik, og efter 2001 kom der et decideret sikkerhedspolitisk moment ind i bistandspolitikken. På den anden side cementerede EU-forsvarsforbeholdet afvisningen af at tildele EU nogen rolle i den tunge del af dansk sikkerhedspolitik. Denne forblev forankret i det atlantiske regi, men således at det multilaterale NATO-samarbejde i stigende

grad blev overskygget af det bilaterale samarbejde med USA.

3) *En tættere tilknytning til USA:* Under den kolde krig var forholdet til USA svingende. Socialdemokratiske talsmænd var ofte kritiske over for amerikansk udenrigspolitik, mens de borgerlige gennemgående havde et mere positivt syn. Både i 1970'erne og 1980'erne var forholdet til tider krisebetonet, kulminerende i det alternative flertals periode 1982-88. I 1990'erne kom det en væsentlig tilnærmelse til USA, både under Schlüter og Nyrup Rasmussen. Danmark og USA havde fælles interesser i Baltikum og vedrørende prioriteringen af sikkerhedspolitikken i europæisk henholdsvis atlantisk regi. »NATO First!« var devisen både i Washington og København. Tilnærmelsen udviklede sig til en decideret tilknytningsstrategi fra 2001, hvor Danmark blev en sikker deltager i amerikansk-ledede koalitioner. Særlig markant var deltagelsen i Irak-krigen, hvor Danmark kom i et eksklusivt selskab med USA, Storbritannien og Australien som (en ganske vist beskeden) bidragyder med kampstyrker. Et andet markant træk var den såkaldte Igaliku-af-tale med USA af august 2004, der gav grønt lys for inddragelsen af Thule-radaren i det amerikanske missilforsvar (Petersen 2006).

4) *Sikkerhedspolitikken »militarisering«:* Et fremtrædende udviklingstræk blev den stadig friere anvendelse af militære midler i politisk sigte, »militariseringen« af dansk udenrigspolitik, om man vil. Under den kolde krig var forsvarets rolle udelukkende afskrækkende, ikke så meget på grundlag af egen kapacitet, men som udløser af allierede forstærkninger. I 1990'erne fulgte en stadig vægtigere anvendelse af militære midler spændende fra fredsbevarelse over fredsskabelse og til egentlig krigsførelse. Sideløbende hermed blev militært samarbejde et vigtigt led i stabiliseringen af de central- og østeuropæiske lande og deres integration i det vestlige samarbejde. Efter 11. september øgedes det militære in-

struments betydning yderligere ved deltagelsen i to koalitionskrige. Herefter var det vanskeligt at påvise andre formelle begrænsninger for forsvarets del i udenrigspolitikken end EU-forsvarsforbeholdet.

5) *Fra territorielt forsvar til interventionskapacitet:* Frem til forsvarsloven af 1993 var forsvarets eneste rolle territorialforsvaret af Danmark inden for rammerne af NATO og Enhedskommandoen BALTAP. I lyset af udviklingen skete der med forsvarsloven af 1993 en vægtforskydning i retning af deltagelse i internationale opgaver under FN, OSCE eller NATO. Internationaliseringen af forsvaret fortsatte i et nyt forsvarsforlig i 2004, hvor der blev lagt op til en fordobling af de styrker, Danmark til enhver tid skulle kunne have på internationale missioner (fra 1000 til 2000 mand), samtidig med at vægten skulle lægges på hurtig udsendelse af kortvarige og fokuserede bidrag snarere end på langvarig tilstedeværelse i områder med lav konfliktintensitet. Sigtet var således at satse på at udvikle forsvarets interventionskapacitet i oversøiske konflikter (Jakobsen 2006).

6) *Fra FN-mandat til »selv-legitimering«:* Indtil 1995, da FN gav op i Bosnien, foregik deltagelse i internationale aktioner inden for de efterhånden udvidede rammer for fredsbevarelse/fredsskabelse i FN-regi. Det samme var tilfældet med deltagelsen i UNIMIS, FN's fredsbevarende aktion til Sudan, i 2005. Disse aktioner forudsatte et mandat fra Sikkerhedsrådet og en anmodning fra FN's generalsekretær om at deltage. Fra 1995 foregik tilstedeværelsen i Jugoslavien i NATO-regi (IFOR/SFOR og KFOR), men hvilende på eksplicitte mandater fra FN's Sikkerhedsråd; det samme mønster gentog sig med ISAF-styrken i Afghanistan fra 2002. I 1998/99 begyndte FN-forudsætningen imidlertid at erodere i og med, at Rusland og Kina modsatte sig et FN-mandat til magtanvendelse over for Serbien og Irak. Fra dansk side reagerede man ved at finde en ad hoc formel til at kom-

me udenom det latente veto, blandt andet ved at henvise til risikoen for en humanitær katastrofe, til tidligere FN-resolutioner samt til, at en overvældende del af verdenssamfundet stod bag. Deltagelsen i Afghanistan-krigen hvilede på en traditionel selvforsvarsdoktrin, hvorimod begrundelsen for deltagelse i Irak-krigen nærmede sig »selv-legitimering«, dvs. at Danmark selv afgjorde legitimiteten ud fra danske værdier og uden nødvendig reference til universelle normer².

To forklaringer

Den beskrevne overordnede linje i dansk sikkerhedspolitik har en lang række forklaringer, ydre såvel som indre. To samvirkende hovedforklaringer byder sig imidlertid til: Skiftet i det internationale system efter den kolde krigs afslutning og fremvæksten af et nyt, »borgerligt« udenrigspolitisk paradigme i dansk udenrigspolitik.

Den kolde krigs ophør fjernede en række begrænsninger, som dansk udenrigspolitik havde opereret under siden 2. verdenskrig. Den territorielle sikkerhedstrussel forsvandt; beslutningstagerne stod ikke længere over for alliancedilemmaets vanskelige afvejninger, og den afhængighedskabende rolle som sikkerhedsmæssig konsument forsvandt. Samtidig opstod et »mulighedernes vindue« eller flere i 1990'ernes europæiske ordenspolitik. Handlemulighederne var dog ikke ubegrænsede, men blev lagt i ramme af det nye unipolære verdenssystem. Unipolariteten indelbar, at den traditionelle magtbalancemekanik fra det multipolære system blev sat ud af spillet. Forsøg på afbalancering af unipolen førte ikke frem – selv ikke for de øvrige stormagter i FN, hvor vetoet nok kunne fungere som en bremse eller hurdle, men ikke som en stopklods for amerikansk udenrigspolitik.

For mindre magter stod valget mellem tilknytning til unipolen eller »flocking« med Birthe Hansens terminologi på den ene side, eller en mere distant, men mindre indflydel-

sesrig holdning på den anden (Hansen 1998). Dette stod mindre klart i 1990'erne, hvor USA endnu foretrak at handle i multilaterale sammenhænge – først og fremmest NATO – men blev tydeligt efter årtusindskiftet, hvor USA foretrak at handle unilateralt eller i kontrollerbare ad hoc-koalitioner.

»Systemtvangen« er dog ikke absolut. En sammenligning af dansk udenrigspolitik efter den kolde krig med sammenlignelige landes respons viser, at Danmark på de fleste felter – bortset fra deltagelsen i ESDP – er gået længst i sikkerhedspolitisk aktivisme og tilknytning til USA. Der må derfor også være kraftige interne faktorer på spil. Den vigtigste er opbygningen af et nyt »borgerligt« udenrigspolitisk paradigme siden 1980'erne.

Før dette tidspunkt var borgerlige politikere som regel tilfredse med at operere inden for den brede enighed om dansk udenrigspolitik, der primært tegnedes af Socialdemokratiet. De borgerlige partier og særlig Det Konservative Folkeparti, havde nok stærkere meninger om forsvaret og gik ind for en højere grad af NATO-loyalitet og større forståelse af amerikansk politik end Socialdemokratiet, men disse forskelle overtrumfede af en grundlæggende interesse i at holde dette parti fast på NATO-linjen. Sammenbruddet af den brede enighed i begyndelsen af 1980'erne svækkede dette hensyn, og dertil kom ønsket om en stærkere borgerlig profil især i Venstre, der her overhalede de konservative højre om. Hovedeksponenten var Uffe Ellemann-Jensen, der allerede fra 1979 begyndte at udsende signaler i den retning. Under det alternative flertal var udenrigsministerens hænder delvis bundet; alligevel søgte han at manøvrere Danmark tættere mod midten i NATO og at lægge afstand fra Sovjetunionen. Sidst i 1980'erne var Danmark blandt de mest sovjetskeptiske i den vestlige lejr.

Chancen for at udvikle en mere borgerlig politik kom med den kolde krigs ophør. Baltikum-politikken udvikledes uden større respekt for Sovjetunionen/Rusland, og Danmark blev en aktiv deltager i moderniseringen af NATO og bestræbelserne for at fastholde et amerikansk engagement i Europa. Denne »aktive internationalisme« som modstykke til den politik, han og hans regering havde måttet stå for så længe, havde så stor succes, at den blev fastholdt af de efterfølgende Nyrup Rasmussen-regeringer, der helt generelt gjorde sig umage for at distancere sig fra 1980'ernes fodnotepolitik.

De borgerlige partier havde her et effektivt argument over for oppositionen, som blev brugt ved udvalgte lejligheder af Fogh Rasmussen-regeringen efter 2001. Regeringen havde nu sammen med et disciplineret Dansk Folkeparti flertal i Folketinget og kunne derfor om nødvendigt føre en borgerlig politik igennem på egen hånd, således som det skete med deltagelsen i Irak-krigen. Elementerne i denne politik har allerede været berørt. For det første en aktiv udenrigspolitik: Danmark måtte »meget længere frem på banen«, opgive at »sejle under bekvemmelighedsflag«, og »indgå i skiftende alliancer med partnere, vi har interessesammenfald med, og komme med udspil og sætte en dagsorden«. For det andet en værdibaseret udenrigspolitik med demokrati, frihed og markedsøkonomi som de centrale værdier. For det tredje et værdimæssigt fællesskab med USA. Ikke mindst statsminister Fogh Rasmussen har ofte givet udtryk for dette fællesskab, som ikke blot bygger på fælles værdier, men også på et betydeligt element af taknemmelighedsgæld over USA's historiske indsatser for Europas og Danmarks sikkerhed. Fogh-Rasmussen har flere gange afvist, at der her er tale om en ny tilpasningspolitik; tværtimod er der – som udtrykt i en tale på Københavns Universitet i september 2003 – tale om »et ligeværdigt samarbejde med en ven, en partner, en allieret, som hylder de

samme principper og værdier, som vi gør: Demokrati, ytringsfrihed, markedsøkonomi og respekt for menneskerettigheder«. Endelig defineres den borgerlige udenrigspolitik negativt i forhold til den socialdemokratisk-radikale tradition. Da Uffe Ellemann-Jensen i 1993 forlod Udenrigsministeriet udtalte han sit håb om, at den udenrigspolitik, han havde stået for, kom til at stå i historiebøgerne som den diametrale modsætning til den politik, P. Munch i sin tid førte (Ellemann-Jensen 1996, s. 43). I samme ånd har statsminister Fogh Rasmussen ved talrige lejligheder fremdraget samarbejdspolitikken under 2. verdenskrig og fodnotepolitikken i 1980'erne som modksempler til den politik, han og hans regering ønsker at stå for.

Noter

1. Denne artikel bygger i det væsentlige på Petersen 2004, hvortil der henvises. En senere fremstilling findes i DIIS 2005.
2. Statsministeren brugte bl.a. argumentet, at krigen var nødvendig for at sikre respekten for FN og håndhæve Sikkerhedsrådets resolutioner uden at reflektere over, at dette strengt taget var FN's og Sikkerhedsrådets, og ikke det enkelte medlemslands afgørelse.

Referencer

- DIIS 2005. *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*. 4 bd. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Due-Nielsen, Carsten & Nikolaj Petersen (1995) »Danish Foreign Policy since 1967: An Introduction«, i Due-Nielsen, Carsten & Nikolaj Petersen (eds.), *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, København: DJØF, s. 11-54.
- Ellemann-Jensen, Uffe (1996) *Din egen dag er kort. Oplevelser og indtryk*. København: Aschehoug.
- Faurby, Ib, Hans-Henrik Holm & Nikolaj Petersen (1986) *Kampen om sikkerheden. Nye tendenser i dansk politik*. Århus: Politica.
- Forsvarskommissionen (1998). *Fremtidens forsvar*. 3 bd. Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997.

Hansen, Birthe (1998). »Unipolaritet og Mellem-østen«, i Birthe Hansen & Carsten Jensen, red. *Grundbogen i statskundskab*. København: Akademisk Forlag.

Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press.

Hækkerup, Per (1965), *Danmarks udenrigspolitik*, København: Fremad.

Jakobsen, Peter Viggo (2006). »Forsvarets internationale engagement 15 år frem: hårdere, hurtigere, men ikke kortere operationer«. *Festskrift. Forsvarsakademiets 175 årsdag*. København: Forsvarsakademiet, s. 40-54.

Petersen, Nikolaj (1984). »Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik«, *Politica* nr. 4, s. 410-30.

Petersen, Nikolaj (1988). »Grønland i dansk sikkerhedspolitik«, *Dansk Udenrigspolitisk Årbog* 1987, s. 30-51.

Petersen, Nikolaj (2004). *Europæisk og globalt engagement 1973-2003. Dansk Udenrigspolitik Historie, bd. 6*. København: Danmarks Nationalleksikon.

Petersen, Nikolaj (2006). »Dansk Grønlandspolitik med særligt henblik på den amerikanske militære tilstedeværelse: Fra stille tosomhed til åbent trekantforhold.«. Grønlandsk Kultur- og Samfunds-forskning 2005, Nuuk: Illimatusarfik, 2006.

Seidenfaden (1970). *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik* (Seidenfaden-rapporten).

Snyder, Glenn H. (1984), »The Security Dilemma in Alliance Politics«, *World Politics*, v. 36, s. 461-95.

**Øko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>
