

Redaktionelt forord

Temaet for dette hæfte er dansk udenrigspolitik efter 1945. På grundlag af bind 5 og 6 af Dansk Udenrigspolitik Historie og det kommende bind om Dansk Udviklingspolitik Historie søger forfatterne at identificere faser, påpege forklaringsfaktorer og optegne lange linier.

Poul Villaumes analyse af sikkerhedspolitikken 1945-1972 tager udgangspunkt i erfaringerne fra 9. april 1940 og den nye internationale situation efter 1945, og udviklingen følges fra ikke-blok-politikken til medlemskabet af Atlantpagten. Inden for NATO ses den danske politik som en kombination af en loyal alliancelinie med vægt på afskrækkelse og forsvar, men med forbehold over for aktiviteter, der kunne provokere østblokken og binde dansk politik for tæt til alliansens hovedmagter. Som eksempler gennemgås forsvarsindsatsen, COCOM-politikken, spørgsmålet om stationering af fremmede tropper og atomvåben. Grønland tillægges begrænset værdi i den danske politik over for USA. Der var nuancer i opfattelserne i det danske politiske system, men dog også en bred enighed.

Med Enhedskommandoen 1961 integreredes det danske forsvar tættere i NATO og med Vesttyskland, men snart efter indledtes den danske afspændingspolitik, der opnåede formel NATO-accept med Harmel-formlen om både afskrækkelse og afspænding. Den danske kurs inden for NATO blev i øvrigt gradvis mere selvstændig på en række især se-

kundære områder, medens Vietnam-krigen efterhånden påvirkede det dansk-amerikanske forhold. Det konkluderes, at hovedlinien i den danske sikkerhedspolitik i perioden hverken var frygtssom neutralisme eller uforbeholden alliance. Danmark var en loyal allieret, men med flere forbehold end de fleste andre NATO-lande.

Nikolaj Petersen lægger som Poul Villaume stor vægt på Danmarks alliancedilemma, som han opstiller teoretisk. Sikkerhedspolitikken efter 1973 opdeles i tre perioder. Under Den kolde Krigs sidste faser, 1973-1989, fremhæves først de afspændingsinitiativer, der pegede frem mod Helsingfors-konferencen 1975, dernæst den gradvise forværring af øst-vest-forholdet. Da det østlige pres bl.a. viste sig i Østersø-området, gav det behov for at kunne modtage NATO-forstærkninger, et politisk omtåleligt emne, der lagde pres på periodens forsvarsforhandlinger. Afgørende for den sikkerhedspolitiske enighed indadtil og Danmarks position udadtil blev imidlertid den generelle sovjetiske oprustning i 1970'erne og NATOs svar med Dobbeltbeslutningen 1979. Det pegede frem mod den voldsomme debat i 1980'erne om især kernevåben.

Efter Den kolde Krig muliggjorde de radikalt ændrede omgivelser en ny, mere aktiv og alliancesolidarisk politik, som den demonstreredes i Golf-krigen 1990-91 og Balkanindsatsen i det meste af 1990'erne samt støtten

til en europæisk sikkerhedsorganisation og udvidelsen af NATO. Efter 2001 forstærkedes Danmarks nære forhold til USA og Storbritannien, som det viste sig i Afghanistan- og Irak-krigene. Gradvis reduceredes den indenrigspolitiske enighed om sikkerhedspolitikken, som ellers havde gjort fodnotepolitikken til en parentes.

Overordnet set blev den danske udenrigspolitik mere aktiv, tættere knyttet til USA, mere "militariseret", mere interventionsberedt, måske mindre FN-orienteret, og måske også mindre opsplittet i de traditionelle hjørneste-
ne: atlantisk, europæisk, nordisk og FN-politik. Hovedforklaringerne synes at være den internationale udvikling og fremvæksten af et mere aktivt, "borgerligt" udenrigspolitisk paradigme, som også delvis har præget socialdemokrater og radikale.

Thorsten Borring Olesen analyserer dansk Europa-politik 1945-2005 med vægt på det gradvise og afgørende skift i retning af europæisk integration som hovedtemaet. Perioden indtil ca. 1960 var for Danmark en søgende og dilemmafyldt proces. Med EF og EFTAs dannelse konkretiseredes problematikken, men den første britiske og danske EF-ansøgning løste ikke problemet, og NORDEK-forsøget løb ud i sandet. Det lykkedes at mobilisere et stort flertal for EF-medlemskabet i 1972, men den danske kurs gennem 1970'erne og 1980'erne var lavprofileret. Efter EF-afstemningen i 1986 og med Socialdemokratiets nye tilnærmelse til VK's linie var der basis for en ny EF-aktiv kurs fra ca. 1990, som faldt sammen med den nye fremdrift i det europæiske, institutionelle samarbejde, karakteriseret af 1990'ernes række af traktatændringer. Netop traktatændringerne og de deraf følgende fol-

keafstemninger bremsede den aktive danske Europa-politik med konkrete forbehold og nye grupperinger af integrations-skeptikere.

Forklaringerne på den danske politik skal ligge som i sikkerhedspolitikken søges i et dilemma, her integrationsdilemmaet. Men karakteristisk for udviklingen i Europa-politikken har det været, at dilemmaet mellem økonomiske fordele og indflydelse på den ene side og stærk påvirkning udefra på den anden i stigende grad er blevet nedspillet af den udenrigspolitiske elite, der har set integration som et mål, ikke som en omkostning.

Jan Pedersen analyserer udviklingspolitikken efter ca. 1960. Med udgangspunkt i agency-teorien gennemgås de fire tiår fra 1960'erne til 1990'erne. Det konstateres, at bistandsindsatsen var stærkt stigende, og at de overordnede mål for dansk bistand forblev de samme, nemlig økonomisk og social udvikling i ulandene. Men konkret kunne strategierne skifte i overskrift og indhold. Ofte i samklang med internationale tendenser, men også ved opsamling af erfaring, således at mødet med politiske og administrative barrierer gav stødet til nye strategier.

I 1960'erne lagdes hovedvægten på produktive investeringer på basis af økonomisk vækstteori. I 1970'erne på infrastrukturen og sociale mål under inspiration fra afhængighedsteori. I 1980'erne fik NGO'erne en større rolle, og man opgraderede støtte direkte til befolkningerne og til også venstreradikale systemer. I 1990'erne lagdes vægt på demokrati og menneskerettigheder.

Carsten Due-Nielsen, gæsteredaktør

Dansk sikkerhedspolitik 1945-1972: Loyal allieret med forbehold

Af Poul Villaume, Professor, Saxo-Instituttet, Afdeling for Historie,
Københavns Universitet

»Aldrig mere en 9. april«

Der herskede ved befrielsen i maj 1945 bred indenrigspolitisk konsensus blandt såvel de tidligere samarbejdspolitikere som modstandsbevægelsens politikere om, at landets isolerede neutralitetspolitik fra før verdenskrigen havde lidt endegyldigt skibbrud med den tyske besættelse 1940-1945. De forestillinger, man i Udenrigsministeriet havde gjort sig før krigen om muligheden for en »neo-neutral« udenrigspolitisk kurs selv som besat land i en krigssituation, havde vist sig uholdbare i længden. Det var nok lykkedes at holde landets territorium uden for ødelæggende krigshandlinger, men prisen havde været en dilemmafyldt og politisk ømtålelig samarbejdspolitik med den tyske besættelsesmagt, som kun med nød og næppe havde sikret Danmark en formel plads blandt de sejrende allierede i 1945, og som i øvrigt markant havde styrket det danske kommunistpartis ellers blakkede anseelse. DKP's aktivister havde ubestrideligt udgjort en betydelig del af kernen i den væbnede modstandskamp, som alle partier i befrielsessommeren 1945 anså det for opportunt at hylde.

I denne forstand gjaldt – og gjaldede – felt-råbet »Aldrig mere en 9. april!«, vel at mærke

i det begrænsede omfang der overhovedet var tale om en udenrigs- og sikkerhedspolitisk debat i tiden lige efter befrielsen. Der var en generel tendens til at vende sig indad, og de politiske partiers efterkrigsprogrammer, herunder Socialdemokratiets berømte »Fremtidens Danmark«, indeholdt kun nødtørftige referencer til udenrigs- og forsvarspolitikken. Men i det omfang, det skete, var der forsigtige nye toner at spore, især fra Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Én ting var omfavnelsen af den nye kollektive sikkerhedsorganisation, De Forenede Nationer, som indvarslede løftet om en ny verdensorden, der skulle håndhæve en international retsbaseret orden, som principielt ligestillede stormagter og småstater, og som – i øvrigt med udtrykkelig dansk støtte – sikrede stormagterne vetoret i Sikkerhedsrådet. Herved håbede man at reducere risikoen for samme fatale svækkelse af FN, som overgik Folkeforbundet i mellemkrigstiden, da ikke mindst USA's fravær fra verdensorganisationen medvirkede til dens stigende magtesløshed over for totalitære staters fredsbrud og aggression.

Nok så vigtigt var det, at de to partier også udtrykkeligt støttede, at Danmark kunne og burde stille væbnede styrker til rådighed for

det nye FN's fredsbevarende virksomhed, hvis og når der internationalt blev opnået enighed herom. Det var et signal fra de to partier, som havde båret hovedansvaret for 1930'ernes danske »lige død«-neutralitetspolitik med et minimalt militært forsvar, om en aktiv international og i givet fald endda militær rolle, vel at mærke såfremt den udspillede sig i den kollektive sikkerheds legale rammer.

Fra ikke-blok-politik til Atlantpagt-tilslutning

Med de store ideologiske forskelle og divergerende geopolitiske interesser mellem Sovjetunionen og Vestmagterne var det dog svært at overse det grundlag af skrøbelig stormagtsenighed, den nye verdensorganisation byggede på. Socialdemokraten Hartvig Frisch formulerede allerede under en folketingsdebat i september 1945 problemet: Såfremt enigheden mellem stormagterne i FN brød sammen i efterkrigstiden, ville hele det gamle neutralitetsspørgsmål på ny stille sig for de små stater. En uge senere illustrerede Frisch med pædagogisk klarhed de afgørende forandringer i den internationale magtkonstellation, som Danmark var underkastet og måtte finde sin plads i: Hvor København før og under Anden Verdenskrig havde ligget på en magts syd-nord-længdeakse, der kunne trækkes fra Rom til Berlin og videre gennem den danske hovedstad op til Oslo, ville København fra nu af snarere ligge på en vest-øst-breddeakse trukket fra New York til London og videre til Moskva. Underforstået: Også i efterkrigstiden ville Danmark ligge i brændpunktet for de dominerende stormagters interesser.

Selve ordet »neutralitet« var i efterkrigsårene blevet for politisk belastet til at blive brugt offentligt af de danske politikere, og de talte derfor i stedet om »ikke-blok-politik«, bidrag til fredelig konfliktmægling og international brobygning. Altså diplomatiske aktiviteter, som Danmark vel at mærke også under Stau-

ning-Munch-systemet i 1930'erne i Folkeforbunds-regi havde engageret sig aktivt i. I praksis holdt Danmark dog en meget lav profil i FN i de allerførste år, dvs. under Knud Kristensens Venstre-regering, tilsyneladende primært for at undgå at tage officiel stilling til den gryende konflikt mellem Vestmagterne og dét Sovjetunionen, som nu syntes at skulle indtage det slagne Tysklands hidtidige plads som den dominerende, potentielt fjendtlige stormagt i Danmarks nærområde.

Det var næppe nogen unaturlig position at indtage for en småstat med Danmarks udsatte geografiske stilling, uden håndgribelige muligheder for alliance med stærkere magter, og med en nærmest ikke-eksisterende egen militær forsvarsevne i en situation, hvor det i høj grad var uafklaret, hvor alvorligt Øst-Vest-konfrontationen ville udvikle sig. De værste anelser herom blev bekræftet i vinteren 1947-48 under forberedelsen af den amerikanske Marshall-plan, som bl.a. Danmark med opbakning fra alle partier i Folketinget minus kommunisterne straks i sommeren 1947 havde sagt ja til at tilslutte sig. Officielt afviste ledende danske politikere, at Danmarks deltagelse i den kreds af vesteuropæiske lande, der modtog USA's dollarhjælp, betød et brud med den hidtidige ikke-blok politik og brobygningskurs – Marshall-hjælpen var jo også blevet tilbudt Østlandene, som imidlertid havde sagt nej. Internt erkendte ledende danske beslutningstagere dog, at Danmark nu *de facto* var på vej til at placere sig i den vestlige lejr.

Bl.a. som reaktion på den begyndende økonomisk-politiske blokopdeling af Europa og ikke mindst Tyskland, som Marshall-planen både var et udtryk for og medvirkede til at fremme, strammede kommunisterne grebet yderligere i Østeuropa. Februaruppet i Prag 1948 sendte chokbølger gennem Vesteuropa og ikke mindst Danmark, eftersom den hidtidige tjekkoslovakiske regering i lighed med den danske havde søgt at føre en ikke-blok

politik mellem Øst og Vest. Den socialdemokratiske regering under Hans Hedtoft markerede straks over for USA sin vilje til militært selvforsvar ved fortroligt at fremsætte ønske om en betydelig amerikansk våbenhjælp, og udenrigsminister Gustav Rasmussen antydede endda den hypotetiske mulighed af en alliance med USA.

Selv om centralt placerede amerikanske og danske diplomater i henholdsvis København og Washington ikke netop gjorde meget for at dæmpe en momentan rygtedannelse i Vesteuropa og frygt i Danmark for en forestående sovjetisk/kommunistisk aktion også mod bl.a. Danmark, drev denne såkaldte Påskekrise i marts 1948 snart over. Hvordan de alarmerende rygter opstod, er den dag i dag hyllet i en del mystik; intet af det nu tilgængelige, omfattende kildemateriale fra sovjetiske og andre østlige arkiver fra disse år antyder sovjetiske aggressionsplaner, og frigivne analyser fra samtidige vestlige efterretningskilder peger i samme retning (Lidegaard 1996; Villaume 1997).

Postyret omkring Påskekrisen havde dog nok belejligt mindet danske beslutningstagere, der alle havde de traumatiske 9. april-erfaringer siddende på rygmarven, om den begyndende kolde krigs nye trusler. Men den fik bemærkelsesværdigt nok ikke Hans Hedtoft til at ændre regeringens sikkerhedspolitiske kurs, som indtil videre udtrykkeligt forblev, at Danmark ikke alliancepolitisk skulle placere sig i hverken en Østblok eller i den Vestblok, som fra årsskiftet 1947-48 var under oprettelse mellem Storbritannien, Frankrig, Italien og de tre Benelux-lande, den såkaldte Vestunion (*Western Union*). Regeringen kastede sig således helhjertet ud i de forhandlinger om oprettelse af et nordisk forsvarsforbund, som på svensk initiativ blev indledt i sommeren 1948. Hedtoft-regeringen opretholdt dog samtidig diskrete diplomatiske kontakter til USA og de øvrige vestmagter, som parallelt med de nordiske drøftelser for-

handlede om oprettelse af en nordatlantisk alliance. En sådan var nok en tilbagefaldsmulighed for statsminister Hedtoft, men hans hjerte bankede så varmt for det nordiske alternativ, at han, som det er blevet formuleret, formentlig på Danmarks vegne ville have kunnet acceptere hvad som helst, som Norge og Sverige kunne blive enige om.

Problemet var imidlertid, at disse to skandinaviske broderlande viste sig ikke at kunne blive enige om ret meget i denne sammenhæng. Dertil var deres historie og traditionelle politiske bindinger, deres indbyrdes modsætninger samt forskelle i sikkerhedsgeografisk placering for store. Den svenske målsætning om en fælles nordisk ikke-blokpolitik stødte frontalt sammen med det norske ønske om, at et skandinavisk forsvarsforbund fra starten knyttes til den øvrige vestlige sikkerhedsstruktur. Hans Hedtofts vedvarende tanke, første gang fremsat over for de skandinaviske kolleger i oktober 1948, var, at de tre lande i fællesskab skulle gå i diplomatisk offensiv over for Washington og London for at klargøre, at de var fast besluttede på at oprette et fritstående nordisk forsvarsforbund, idet en sådan løsning ville være i de vestlige stormagters egen velforståede interesse.

Norge var imod denne »*fait accompli*«-model, og da der samtidig var svensk modvilje mod den nordiske forsvarskomités anbefaling i januar 1949 af et fælles nordisk forsvarsforbund, som var åbent for militære forsyninger vestfra i fredstid og for hurtig militær hjælp fra vest i krigstilfælde, nyttede Hedtoft-regeringens anstrengelser for et kompromis ikke meget. Amerikanske antydninger om, at man kun kunne eller ville sende våben til et klart vestvendt nordisk forbund, skubbede Norge yderligere i retning af den atlantiske løsning, selv om Washingtons signaler ikke var entydige. I februar var løbet dog reelt kørt, også fordi man var under stærkt tidspres fra de nu næsten afsluttede vestlige forhandlinger om oprettelsen af en Atlantpagt.

Da det stod klart, at Norge under alle omstændigheder ville tilslutte sig den nye Atlantpagt fra starten, stod Danmark – efter en afvist dansk gestus til Sverige med tilbud om et dansk-svensk forbund – tilbage med valget: Forsat isoleret neutralitet eller at følge Norge helt ind i Atlantpagten. For specielt de socialdemokratiske ledere var det langt fra så let et valg, som det på mere end et halvt århundredes afstand måske kan forekomme. Formanden for Udenrigspolitisk Nævn, Julius Bomholt, formulerede dilemmaet på mange af sine socialdemokratiske partifællers vegne, da han internt kaldte det for »et valg mellem to onder«. Endnu i midten af februar 1949 havde en Gallup-måling vist, at 36 pct. af befolkningen var for fortsat dansk neutralitet, mens andre 36 pct. var for at følge Norge ind i Atlantpagten; 28 pct. var i tvivl. Blandt de socialdemokratiske vælgere var der tydeligt flertal for fortsat neutralitet.

Selv om det i kraft af især statsminister Hans Hedtofts autoritet og overtalelsesevner på kun to-tre uger lykkedes at vende partiet og opinionen til fordel for dansk Atlantpagt-medlemskab, var det med behersket begejstring, regeringen i slutningen af marts fremlagde og fik vedtaget sit forslag i Folketinget om landets optagelse i den nordatlantiske alliance. Internt havde ledende socialdemokrater forinden udtrykt direkte frygt for en sovjetisk militær aktion imod Danmark som reaktion på skridtet. Offentligt opfordrede handelsminister Jens Otto Krag til, at man fra dansk side måtte være på vagt imod, at Atlantpagten blev »en reaktionær pagt«, og både Krag og H.C. Hansen advarede mod faren for »stormagtsmilitarisme«. På den anden side er der ingen tvivl om, at for ledende socialdemokrater, ligesom for ledende borgerlige politikere, var det fra nu af alene USA og dets atomvåbens afskrækkelseseffekt, som udgjorde den ultimative garanti for Danmarks sikkerhed under den nye stormagtskonstellation, som den kolde krig mellem Øst og Vest udgjorde (Villaume 1995; Udenrigsministeriet 1968).

»For Atlantpagten – imod ja-sigerne«

En del af den nævnte retorik og bekymring i forbindelse med Atlantpagt-tilslutningen skal da også forklares med Socialdemokratiets frygt for kommunistisk stemmegevinst. Socialdemokratiet var den anti-kommunistiske kamps garant på de store faglige arbejdspladser i disse år, da det samtidig gjaldt om at sikre den fortsatte udbygning af velfærdsstaten i en tid med kroniske valutaproblemer, pres fra OEEC for forceret liberalisering af handelen, samt ikke mindst den endnu forestående omstilling og tiltrængte modernisering af den danske samfundsøkonomi. I højere grad end mange andre vesteuropæiske lande var Danmark endnu langt op i 1950'erne præget af en stor – ganske vist endnu valutaintjenende – landbrugssektor, mens industrisektoren endnu hovedsagelig producerede for hjemmemarkedet.

Ikke desto mindre var den gennemsnitlige levestandard i Danmark høj set i forhold til resten af Vesteuropa. Det blev også brugt imod danskerne, når de i NATO's organer op gennem 1950'erne tilbagevendende blev skoset for ikke at yde et tilstrækkelig stort dansk bidrag til den fælles oprustning af NATO-forsvaret. Faktisk lå Danmark vedvarende nær bunden, når NATO udmålte den procentandel af medlemslandenes BNP, som gik til det militære forsvar. Danskerne forsvarede sig i NATO bl.a. med landets særlig svære valuta-problemer, som i øvrigt efterhånden blev forværret af den fortsatte protektionisme over for landbrugsvarer, som opretholdtes i mange af de europæiske NATO-lande. Hertil kom den i nogen grad fortsat neutralistisk indstillede befolkning, hvilket understregede behovet for, at der blev lagt mindst lige så stor vægt på, hvad både V-K-regeringen (1950-53) og de socialdemokratiske regeringer før og efter kaldte »den indre front«. Forsvarsopbygningen måtte ikke gå ud over sikringen af en fortsat forbedret social standard, for i så fald kunne den i forvejen beherskede folkeli-

ge tilslutning til dansk NATO-medlemskab begynde at smuldre.

Endelig, og ikke mindst, fremhævede danskerne over for de allierede, at landets stilling som frontlinjestat i den kolde krig ikke indbød til en forceret oprustning med en høj militær profil: Hovedstaden lå kun 10-12 minutters flyvetid fra de nærmeste sovjetiske flybaser på den østtyske og polske Østersøkyst og nær de vigtige ind- og udpassageveje til Østersøen, hvor en vigtig del af den sovjetiske flåde var baseret. I tilfælde af krig ville Danmark med stor sikkerhed være et af de allerførste lande til at blive ramt, og dét vel at mærke i en situation, hvor – som det blev afsløret for de danske beslutningstagere i NATO i 1950 – Danmark/Norge endnu *ikke* var omfattet af alliancens forsvarsplaner: Det viste sig, at NATO's realistiske forsvarslinje i adskillige år fremover ikke ville ligge længere mod øst i Europa end ved Rhinen.

Sådanne overvejelser ledte også i de første år af 1950'erne Danmark til som noget nær det eneste NATO-medlem nærmest principielt at modsætte sig amerikansk anførte forsøg på at få de allierede i det såkaldte COCOM-samarbejde med på, hvad man internt i USA kaldte »economic warfare« mod Østblokken. Dvs. en omfattende handelsembargo ikke blot for direkte krigsvigtige varer, men for et meget bredt spektrum af også civile varegrupper. Motiverne bag den danske modstand var langt fra alene kommercielle. I mindst lige så høj grad byggede de på en sikkerhedspolitisk bekymring for, at vestlige skridt, der til forveksling lignede økonomisk krigsførelse mod Østblokken, unødigt ville forværre de i forvejen tilspidsede koldkrigsmodsætninger bl.a. som følge af Koreakrigen. Dermed ville de være til skade for de afspændingsmuligheder, som Danmark ikke mindst i kraft af sin udsatte beliggenhed havde en særlig interesse i at fastholde og afprøve til bunds.

Overordnet og teoretisk betragtet kan den danske politik inden for NATO-samarbejdet i denne periode beskrives som et varierende blandingsforhold mellem på den ene side *integration* i alliancen for at opnå sikkerhed og beskyttelse gennem deltagelse i den fælles *afskrækkelse* af et muligt angreb fra Øst. Og på den anden side *afskærmning* fra de dele af alliancens politik, som efter dansk skøn ville føre til unødigt *provokation* af Østblokken og dermed bidrage til at forringe Danmarks sikkerhed, der også kunne forbedres ved passende skridt til *beroligelse* af Østblokken. For vidtgående integration i alliancen kunne imidlertid føre til »*indfangning*«, dvs. uønsket begrænsning af landets sikkerhedspolitiske handlefrihed, mens for vidtgående beroligelse af Østblokken kunne føre til *eftergivenhed* over for denne og dermed risiko for at blive *forladt* (ladt i stikken) af de allierede (Petersen 1987; Villaume 1995).

Sådanne overvejelser lå f.eks. bag de danske beslutningstagers afvejning af fordele og ulemper ved fredstidsstationering af allierede styrker i Danmark. Umiddelbart inden tilslutningen til Atlantpagten i foråret 1949 havde den danske regering efter udtrykkelig forespørgsel i Washington fået at vide, at dansk medlemskab af alliancen ikke automatisk ville indebære en forpligtelse til at tillade fremmede baser i Danmark i fredstid. Den amerikanske forsikring var blevet brugt af udenrigsminister Gustav Rasmussen som en del af regeringens beroligelsesstrategi over for både den hjemlige offentlighed, som nærede betydelig skepsis over for Atlantpagt-tilslutningen, og over for Sovjetunionen, som førte propagandakampagne imod dansk-norsk indlemmelse i den atlantiske alliance. De danske beslutningstagere stod derfor i et intrikat dilemma, da de i slutningen af 1951 erfarede, at Washington og NATO-ledelsen som led i den massive vestlige militæropbygning i bl.a. Vesteuropa efter Koreakrigens udbrud i 1950 alligevel ønskede permanente baser i Danmark og Norge – for Danmarks vedkommen-

de 150-200 taktiske jagerfly fra *U.S. Air Force* med tilhørende 4-5.000 amerikanske flyversoldater på flyvestationerne Tårnstrup og Vandel.

De to udenrigspolitiske nøglefigurer i mindretalsregeringen af Venstre og Konservative, udenrigsminister Ole Bjørn Kraft (K) og finansminister Thorkil Kristensen (V), var begge umiddelbart og principielt positive over for tanken, men de var samtidig på det rene med, at sagen måtte håndteres varsomt både udenrigs- og indenrigspolitisk. Også den socialdemokratiske oppositionsledelse med fhv. statsminister Hans Hedtoft og fhv. finansminister H.C. Hansen i spidsen var oprindelig åbne – eller i hvert fald ikke principielt afvisende – for tanken, især såfremt også Norge sagde ja. Kort efter Hedtofts hjemkomst fra en rejse i USA i sommeren 1952 præciserede de socialdemokratiske ledere dog betingelserne. Hedtoft og oppositionen insisterede i efteråret 1952 med stigende vedholdenhed på, at hvis der permanent skulle befinde sig amerikanske flyeskadriller med tilhørende personel i Danmark, kunne det ikke være på »baser« i gængs forstand, dvs. med vidtgående eks-territorale kommando-veje og rettigheder. VK-mindretalsregeringen var ikke uenig heri og fulgte mere eller mindre helhjertet oppositionen et betydeligt stykke ad vejen, da den i december præsenterede amerikanerne for Socialdemokratiets nu ultimative krav om dansk kommando over USAF-enhederne i fredstid og forsikringer om, at de dansk-baserede amerikanske fly ikke måtte flyttes fra Danmark, evt. for at deltage i krige på afstand af dansk territorium.

Danske socialdemokrater syntes her påvirkede af, at fhv. general og NATO-øverstkommanderende Dwight D. Eisenhower i mellemtiden havde vundet det amerikanske præsidentvalg for Republikanerne i parløb med sin designerede udenrigsminister John Foster Dulles. Især sidstnævnte havde under valgkampagnen skarpt kritiseret den Demo-

kratiske Truman-regerings hidtidige »passive« inddæmningspolitik over for Sovjetkommunismen og i stedet prædikeret en »dristig politik« med direkte »tilbagerulning« af Jerntæppet og »befrielse« af de »tilfangetagne folk« øst for det. Kunne eventuelt dansk-baserede USAF-fly blive brugt i sådanne amerikansk-ledede aktioner og dermed risikere at trække det særdeles udsatte Danmark ind i en konflikt, som ikke berørte direkte danske sikkerhedsinteresser?

I januar 1953 lancerede Hans Hedtoft et nyt socialdemokratisk slogan, »*For Atlantpagten – imod ja-sigerne.*« Samtidig startede strengt fortrolige dansk-amerikanske embedsmandsforhandlinger om en flystationering, men de brød definitivt sammen efter kun tre møder, idet NATO og Washington pure afviste de danske krav til en stationering. En umiddelbart efterfølgende officiel sovjetisk protestnote til Danmark vendt imod allieret stationering fik således ingen afgørende betydning. Det var snarere det udbredte håb om en vis Øst-Vest-afspænding i kølvandet på Stalins død få uger senere, som gav dødsstødet til stationeringstanken. I juni 1953 erklærede Hans Hedtoft officielt, at Danmark burde sige nej tak til fredstidsstationeringen, og det blev også den nye socialdemokratiske regerings standpunkt, da den kom til i efteråret 1953. Et halvt år senere indgik regeringen uden større offentlig opmærksomhed en aftale med amerikanerne om flystationering i krise- og krigstid i Tårnstrup og Vandel (Villaume 1987; Villaume 1989; Villaume 1995).

Ja og nej til atomvåben

I virkeligheden herskede der i disse år blandt ledende danske politikere og embedsmænd, f.eks. Venstres finansminister Thorkil Kristensen og Socialdemokratiets Hans Hedtoft og H.C. Hansen, en vis latent skepsis over for USA's og NATO's officielle og fortrolige vurderinger af den sovjetiske militære trussel. Det afspejlede sig i interne danske drøftelser og i indlæg fra danske repræsentanter i

forbindelse med møder med de NATO-allierede, hvor et tilbagevendende dansk tema var, at man ikke udelukkende burde se på Kremls militære kapaciteter, men også på de sandsynlige sovjetiske hensigter. I denne forbindelse understregedes det fra dansk side især, at de mange mere eller mindre propagandistiske sovjetiske nedrustnings- og afspændingsudspil ikke måtte stå alene, men enten burde afprøves i praksis eller modsvares af konkrete NATO-initiativer, således at Østblokken ikke fremstod som den side, der havde patent på diplomatiske forhandlingstilbud til modparten i den kolde krig.

De danske synspunkter fandt kun i begrænset omfang støtte fra andre NATO-allierede (bortset fra Norge), og fra amerikansk side var der slet ingen reel forståelse. Udenrigsminister John Foster Dulles var overbevist om, at Sovjetunionen kun forstod magtens sprog, og at eventuelle forhandlinger om nedrustning m.v. for det første var farlige, fordi man ikke kunne stole på Kreml-lederne, og fordi et mere afspændt klima mellem Øst og Vest kunne risikere at få den »*cement of fear*« (Dulles i 1955), som hidtil havde bidraget væsentligt til at holde sammen på den nordatlantiske alliance, til at smuldre. For det andet var sådanne forhandlinger grundlæggende unødvendige, idet USA efter Dulles' overbevisning under alle omstændigheder ville være i stand til at *vinde* et militærteknologisk våbenkapløb med Sovjetunionen (Villaume 2006a).

Våbenkapløbet mellem Øst og Vest fik en ny dimension fra 1953, da NATO påbegyndte indføringen af de mindre, taktiske atomvåben i Vesteuropa til opvejning af den angiveligt massivt overlegne Røde Hærs konventionelle styrker. Nyere arkivbaseret forskning tyder ganske vist på, at Warszawapagt-landenes konventionelle overvægt i 1950'erne var langt mindre, end NATO's skøn lød på. Under alle omstændigheder blev den danske regering i 1957-58 stillet over for tilbud fra

USA om såkaldte *dual capable* taktiske raketter – amerikanske *Nike Hercules* jord-til-luft raketter og *Honest John* jord-til-jord raketter, hvis effektivitet kunne mangedobles ved armering med atomladninger. Statsminister H.C. Hansen erklærede imidlertid offentligt op til folketingsvalget i maj 1957, at regeringen ikke ønskede at modtage atomammunition til de nye raketter »under de nuværende omstændigheder«.

Dette officielle danske standpunkt, som H.C. Hansen bekræftede ved årsskiftet 1957-58, blev udtrykkeligt – og omhyggeligt – begrundet med Danmarks geografiske beliggenhed og et ikke-provokations- og afspændingshensyn i lyset af de moderne våben rækkevidde. Det var et historisk faktum, udtalte den danske stats- og udenrigsminister, at planer om forsvarsskridt i det skandinaviske område havde påkaldt sig Østlandenes opmærksomhed og fremkaldt stærke reaktioner, og det måtte

»derfor være af betydning, at vi i vort område undlader foranstaltninger, som – selv blot med urette – ville kunne opfattes som provokation og dermed vanskeliggøre afspænding.«

Bag beslutningen om at afvise atomvåben på dansk jord »i den nuværende situation«, som den officielle formulering undertiden også lød i disse år, synes imidlertid også at have ligget en mere latent og dyberegående skepsis på officielt dansk hold, nemlig over for tanken om, at det danske territorium overhovedet meningsfuldt lod sig forsvare ved brug af atomvåben. Som det hed i et internt notat om Tysklandsproblemet fra Udenrigsministeriets NATO-kontor i 1952:

»Udgangspunktet for Danmarks stillingtagen må her, som i andre tilfælde, være: Krig indenfor overskuelig tid betyder landets tilintetgørelse. Fredens bevarelse er derfor langt det primære mål, på baggrund af hvilket alle strategiske og militære betragtninger ganske begynder.«

For et lille, fladt og tætbeholdt land som Danmark ville selv en begrænset brug af atomvåben være ensbetydende med landets og befolkningens fysiske udslættelse. Dette argument var tilbagevendende gennem 1950'erne, når f.eks. beslutningstagere som H.C. Hansen over for de NATO-allierede skulle forklare de særlige danske synspunkter på NATO's militære planlægning i det nordiske område. Ræsonnementet var givetvis med til at forme beslutningen i 1957 om, i hvert fald indtil videre, at afvise atomvåben i Danmark og dermed også atombevæbning af de danske væbnede styrker. En dansk accept heraf ville i øvrigt også have medført en ophævelse af beslutningen fra 1953 om at undlade permanent stationering af fremmede styrker på dansk jord, idet USA's lovgivning krævede, at amerikanske atomvåben i udlandet blev bevogtet af amerikanske tropper. Ganske vist bøjede regeringen sig omkring 1960 for et allieret pres om på dansk jord hemmeligt at opføre NATO-depoter, som kunne bruges til at opbevare atomammuniton; men regeringen fastholdt principielt retten til selv at afgøre, om eller hvornår atomladninger i givet fald skulle indføres i landet til brug for allierede forstærkningsstyrker (Villaume 1995).

Nærlæsning af de nu tilgængelige udenrigsministerielle akter afdækker da også, at der var mindst tre lag i de danske beslutningstageres holdning til USA's og NATO's atomstrategi i 1950'erne. For det første en officielt proklameret uforbeholden tilslutning til de officielle amerikanske doktriner om »massiv gengældelse« og »gensidig sikker ødelæggelse«. For det andet, under overfladen, en vedvarende dansk insisteren på, at den politiske kontrol med eventuel brug af atomvåben blev fastholdt i alliancen og ikke blev delegeret ud til hverken tofficerer i NATO-hovedkvarteret eller til officerer på slagmarken. Et tredje og dybere lag afspejledes i tilbagevendende danske forsøg bag alliancens strengt lukkede døre på at modvirke formuleringer i de fælles doktrin- og strategidoku-

menter, som kunne gøre NATO's brug af atomvåben mere umiddelbar og automatisk i tilfælde af en militær konflikt mellem Øst og Vest – hvor Danmark med stor sandsynlighed ville blive et af de første ofre.

»Grønlandskortet«

Grønland kan siges at høre til et særligt fjerde lag i den danske atomvåbenpolitik. Grønland var en dansk koloni indtil grundlovsændringen i 1953, hvorefter øen fik status som et ligeberettiget dansk amt. Den danske forestilling om, at man efter Anden Verdenskrig kunne overtage og selv drive de militærbaser, den danske ambassadør i Washington Henrik Kauffmann på Danmarks vegne havde ladet USA oprette i Grønland fra 1941 og frem, viste sig snart at være en illusion. Truman-regeringen havde på ingen måde til hensigt at opgive USA's baserettigheder på øen og ønskede dem tværtimod udvidet. Der var dog næppe en så direkte årsagssammenhæng mellem USA's forventede basebehov i Grønland og det amerikanske ønske i 1948-49 om dansk medlemskab af Atlantpagten, som det undertiden fremstilles. USA anså sine strategiske interesser i Grønland og polarområdet for så vitale i konfrontationen med Sovjetunionen, at Washington under alle omstændigheder ville have gjort krav på vidtgående baserettigheder på øen.

De indrømmelser, den danske regering opnåede i de bilaterale forhandlinger i 1951 med USA om forsvaret af Grønland, var mest kosmetiske. Dannebrog kunne vaje side om side med *Stars and Stripes* over de såkaldte »fælles forsvarsområder«, dvs. de amerikanske baser, og der oprettedes en post som *Island Commander*, altid en dansk officer, som dog trods sin titel ikke havde reelle kommandobeføjelser endside tropper. 1951-traktaten om forsvaret af Grønland åbnede til gengæld for stort set ubegrænset amerikansk adgang til de udpegede baseområder med tilhørende eks-territoriale rettigheder til at ind- og udføre alle former for militært materiel, udstyr

osv. uden indblanding fra danske myndigheds side. Midt under forhandlingerne om traktaten præsenterede amerikanerne til de danske forhandlere en overraskelse ønsket om at bygge en ny, stor base ved Thule i Nordvestgrønland. Under indtryk af Koreakrigens tilspidsning var amerikanerne i realiteten allerede forinden gået i gang med forarbejderne til Thule-basen, som snart skulle blive USA's vigtigste strategiske holdepunkt i Grønland. Herfra kunne atomvåbenbærende strategiske bombefly med direkte kurs over Nordpolen på få timer nå det vestlige Sovjetunionens by- og industriområder.

Den danske holdning til det uundgåelige, som også blev anset for i det mindste principielt at være i Danmarks interesse, nemlig styrkelsen af den amerikanske atomparaply over den vestlige verden, blev således fra starten reelt en »ikke se-, ikke høre-, ikke tale-politik«. Herved undgik man delikate politiske komplikationer i forhold til såvel Washington, Moskva som de hjemlige NATO- og USA-kritikere (bl.a. kommunisterne). Det var i klar forlængelse af denne politik, da stats- og udenrigsminister H.C. Hansen i efteråret 1957 på en tophemmelig diplomatisk henvendelse fra USA indirekte lod forstå, at han var indforstået med amerikansk placering af atomvåben i Grønland på grundlag af 1951-traktaten. Få måneder forinden – og igen et par måneder senere – formulerede H. C. Hansen offentligt og officielt den danske politik om ikke at modtage atomvåben på dansk jord »i den nuværende situation«. Fra 1958 til i hvert fald 1965 blev der således hemmeligt stationeret amerikanske atomvåben ved Thule-basen, og i perioden frem til 1968 overfløj amerikanske fly på øvelses- og rutinetogter jævnligt det fjerne grønlandske territorium med atomvåben. En inderkreds af danske topembedsmænd og toppolitikere kendte til situationen, men valgte i bogstavelig forstand at lade som ingenting (DUPI 1997).

Internt blandt de danske beslutningstagere talte man især i årene omkring 1950 om det såkaldte »Grønlandskort«, som eventuelt kunne spilles i forhandlingerne med de NATO-allierede og USA om Danmarks forsvarsbidrag til NATO. Imidlertid er der stort set ingen gode eksempler i kilderne på, at danske repræsentanter rent faktisk spillede dette »Grønlandskort«. Tilsyneladende vurderede man, nok med rette, at »kortet« havde størst, om nogen, virkning ved netop *ikke* at blive spillet. »Grønlandskortets« betydning for Danmarks »lave« profil i NATO under den kolde krig er da også ofte blevet overvurderet. Nok satte USA pris på de reelt frie hænder, København gav det amerikanske militær i Grønland, men det betød ikke, at »Syddanmark« og det øvrige danske bidrag til NATO-forsvaret var af ringe eller ingen betydning. Foruden Danmarks strategisk vigtige placering som »vogter« af passagerne til/fra Østersøen og som efterretningsmæssig lyttepost nær Østblokken var Danmark som et velstående, demokratisk og liberalt land et nyttigt ideologisk forbillede for USA og NATO i den kolde krig. I øvrigt var Norges profil i NATO stort set den samme som Danmarks, uanset at Norge ikke besad noget »Grønlandskort« (Villaume 1995; Eriksen & Pharo 1997).

Out-of-area og FN-principper

Bekymringen i disse år for, at Danmark som et særlig sårbart og reelt ubeskyttet NATO-land uforvarende skulle blive trukket ind i en militær, dvs. atomar konflikt mellem Øst og Vest, lå også bag en vedvarende dansk modstand imod de mange forslag i NATO gennem 1950'erne om udvidelse af alliansens ansvars- og aktionsområde til oversøiske områder som Afrika, Mellemøsten eller det endnu fjernere Østen. NATO-involvering i *out-of-area*-konflikter, hvori alliansens gamle kolonimagter Frankrig, Storbritannien, Belgien og Portugal var direkte deltagere, kunne desuden efter dansk opfattelse skade NATO's anseelse alvorligt i Den Alliancefrie Be-

vægelses og Den Tredje Verdens øjne. Det ville øge risikoen for, at stater og befolkninger i disse dele af verden vendte sig til Sovjetblokken for at få bistand til deres frigørelseskamp, naturligvis med øget sovjetisk indflydelse globalt til følge.

Danmark havde i disse spørgsmål en vis støtte i alliancen fra USA, der ønskede at fremstå som ideologisk modstander af europæisk gammel-kolonialisme. På den anden side så Washington med mindst lige så stor – og ofte større – skepsis på den neutralistisk orienterede Alliancefrie Bevægelse af Tredje Verdens-lande og på den pan-arabiske, afrikaniske og asiatiske nationalisme, som voksede frem navnlig efter midten af 1950'erne. USA så i praksis mere disse strømninger som potentielt farlige redskaber for Sovjetkommunismen end som potentielle allierede. Denne opfattelse kunne rigtignok endnu spores også blandt danske toppolitikere i 1950'erne, f.eks. den konservative Ole Bjørn Kraft og socialdemokraten H. C. Hansen. Begge var således tilbøjelige til i anti-kommunismens navn at støtte den franske kolonikrig i Indokina i første halvdel af tiåret, ligesom deres politiske forståelse for f.eks. den egyptiske præsident Nassers nationalisering af Suezkanalen i 1956 kunne ligge på et lille sted, i det sidste tilfælde måske også fordi danske økonomiske interesser spillede ind.

Den indre spænding mellem det ideale hensyn til FN's universalistiske principper, som Danmark officielt hyldede, og det mere pragmatiske hensyn til NATO-sammenholdet og dets mere partikularistiske og stormagtsdikterede interesser kom ofte op til overfladen i forbindelse med internationale konflikter af denne type. Generelt betragtet spillede NATO-hensynet i 1950'erne nok en større rolle end FN-hensynet for den førte danske udenrigs- og sikkerhedspolitik, men fra omkring 1960 kan der spores en gradvis mere profileret dansk linje i FN, herunder en voksende distancering fra de vesteuropæiske koloni-

magter. Det traditionelt FN-entusiastiske Radikale Venstres regeringsdeltagelse fra 1957 spillede her en vis rolle sammen med et delvist generationsskifte både i Socialdemokratiets og i Udenrigsministeriets ledelse, hvor et større og bredere internationalt udsyn vandt indpas. Samtidig tog afkoloniseringsprocessen fart på dette tidspunkt, og de mange nye nationers indtog i FN forøgede naturligt verdensorganisationens rolle og betydning i storpolitikken (Midtgaard 2005; Villaume 1995).

Østersøkommando

1950'erne er med rette blevet betegnet som tilpasningens årti, hvad angår den danske politisk-militære profil i NATO. Denne vigtige formative fase afsluttedes i 1961-62 med oprettelsen af Enhedskommandoen for Østersøen, som dog først blev etableret efter en langstrakt forhandlingsproces over seks år mellem politikerne i København og NATO-hovedkvarteret. Udgangspunktet var, at et mere effektivt vestallieret forsvar af adgangsvejene til Østersøen efter NATO's opfattelse fordrede et langt tættere samarbejde og integration mellem danske og vesttyske styrker og officerer. Et sådant samarbejde kun 10-15 år efter ophøret af den tyske besættelse af Danmark i 1945 var imidlertid kontroversielt blandt mange danskere, også selv om Vesttyskland var blevet medlem af NATO i 1955 uden de helt store sværds slag. Det var tøven blev accepteret, at et effektivt NATO-forsvar af Vesteuropa nødvendiggjorde vesttysk militær integration i alliancen, hvor USA kunne være garant for at lægge bånd på eventuelle tyske tendenser til »revanchetænkning« (Lammers 2005).

Men et så direkte dansk-tysk militært samarbejde, som en østersøkommando ville indebære, var både indenrigs- og udenrigspolitisk delikat, da NATO fortroligt præsenterede ønsket for den danske regering i 1956. Stats- og udenrigsminister H. C. Hansen anså i begyndelsen nærmest en sådan kommando for at

være militært overflødigt, og heller ikke den efterfølgende trekantregering fra 1957 med deltagelse af bl.a. Det Radikale Venstre havde noget hastværk med at bringe sagen til politisk afgørelse. Sovjetunionen, som jævnligt lancerede mere eller mindre propagandistiske forslag om »neutralisering« af Østersøen eller Østersøen som en »fredszone« eller et »fredens hav«, fulgte med argusøjne kritisk alle udvidelser af Vesttysklands militære rolle i NATO. Også af den grund var det var ikke hjælpsomt, at den vesttyske forsvarsminister Franz-Josef Strauss for at lægge pres på Danmark i 1958 offentligt antydede, at det kunne blive nødvendigt at flytte sydgrænsen for NATO's Nordregion op til den dansk-tyske landegrænse, således at Slesvig-Holsten sammen med det øvrige Vesttyskland kom under NATO's Centralkommando. Fra et dansk (og norsk) synspunkt startede NATO's landforsvar af Nordregionen ved Jyllands geografiske rod, dvs. i Holsten, hvis styrker derfor også måtte være under samme kommando som de dansk-norske styrker.

Danskerne blev her støttet af NATO-hovedkvarteret, som også havde forståelse for det danske ønske om at undgå en bilateral dansk-tysk kommandostruktur for Østersøkommandoen, som let kunne blive domineret af tyskerne. Løsningen blev da også en fælles NATO-kommandostruktur med officerer fra både Danmark, Vesttyskland, Storbritannien og Norge, som på rotationsbasis besatte de ledende kommandoposter. Alligevel var det først under forstærket pres fra NATO's militære ledelse i sidste halvdel af 1961 i skyggen af den internationale Berlinkrise og opførelsen af Berlinmuren, at særligt regeringspartneren Det Radikale Venstre kunne overtales til acceptere Østersøkommandoen.

De forventede skarpe sovjetiske protester mod kommandoens etablering udeblev ikke, og trods stålsatte officielle danske afvisninger, bl.a. fra udenrigsminister J.O. Krag, vakte protesterne betydelig bekymring indadtil i

danske beslutningstagerkredse omkring årsskiftet 1961-62. Udenrigsministeriet havde aldrig været uden forståelse for Moskvas frygt for vestlige angreb på Sovjetunionen via den sårbare Østersøekyst, ligesom ministeriet internt vurderede, at Danmarks i forvejen ringe chancer for at holde sig uden for en væbnet Øst-Vest konflikt i Europa ville blive yderligere forringet, jo tættere Danmark politisk og militært knyttedes til Vesttyskland. Det betydelige militære integrationsskridt i alliancen, som dansk tilslutning til Østersøkommandoen udgjorde, og som kunne begrundes med en styrkelse af afskrækkelseseffekten, forstørrede således samtidig Danmarks risiko for at blive »indfanget« i en krisesituation, hvor afskrækkelsen måske svigtede, eventuelt som følge af en fejkalkulation af modpartens hensigter (Villaume 1995).

Aktivism for afspænding

Dette *alliancedilemma* søgte de danske beslutningstagere i månederne og årene efter Østersøkommandoens etablering at dæmpe ved at intensivere dét afspændings- og dialogfremmende »østdiplomati«, som udenrigsminister Krag i det små havde indledt i 1959 med sit første officielle besøg i Polen. Danmarks dybere militære integration i NATO skulle kompenseres med en forstærket dansk beroligelses- og afspændingslinje over for Østblokken. Statsminister Krag og udenrigsminister Per Hækkerup satsede fra 1962 og de følgende år på både at dyrke de dansk-sovjetiske handels- og kulturelle forbindelser og at udvikle et netværk af bilaterale diplomatiske relationer til en række af Sovjetunionens østeuropæiske satellitstater (Bøgh 2004). Ud over det generelle afspændingsformål sigtede dette til tider nærmest aktivistiske danske »østdiplomati« dels til at demonstrere muligheden og ønskværdigheden af en »småstatsdialog« hen over Jerntæppe-delingen af Europa, dels – og selvsagt kun formuleret indadtil i Udenrigsministeriet – at bidrage til at vriste de østeuropæiske lande løs af Sovjetunionens politiske jerngreb. Europas

efterhånden fasttømrede blokopdeling skulle oplødes gennem det, Udenrigsministeriet i midten af 1960'erne kaldte et »brobygningsprogram« over for Østbloklandene med henblik på iværksættelse og efterhånden institutionalisering af en egentlig afspændingsproces mellem Øst og Vest.

Et markant initiativ i denne retning blev taget af udenrigsminister Hækkerup med det danske solo-forslag på NATO-rådsmødet i maj 1966 om indkaldelse af en al-europæisk sikkerhedskonference – et forslag, som oprindeligt var blevet fremsat af den sovjetiske ledelse i 1954, men som lige siden var blevet konsekvent afvist som propaganda fra amerikansk og NATO-side. Når den danske regering rejste forslaget på netop dette tidspunkt, hang det sammen med flere forhold. Det danske initiativ var umiddelbart en reaktion på den franske præsident de Gaulles meddelelse et par måneder forinden om, at Frankrig ville trække sig helt ud af NATO's militære samarbejde. I København frygtede man, at dette skridt ville forøge Vesttysklands indflydelse i Europa i almindelighed og i NATO i særdeleshed, hvilket især kunne påvirke det dansk-vesttyske samarbejde i Østersøkommandoen i negativ retning. En optrappet fransk strid med USA og NATO ville samtidig kunne øge sandsynligheden for endnu et fransk veto i EF over for britisk – og dermed også dansk – medlemskab af EF. Endelig ville der efter dansk opfattelse være brug for Frankrig i NATO-kredsen som del af den europæiske modvægt til USA's dominerende indflydelse i alliancen. Af alle disse grunde gjaldt det efter dansk opfattelse om at fastholde Frankrig i NATO-samarbejdet gennem aktiv brobygning. Dette kunne ske ved, at NATO – og ikke blot Frankrig alene – viste evne til politisk nytænkning: Dels ved at nylancere det gamle østlige forslag om en al-europæisk sikkerhedskonference til drøftelse af kontinentets udestående sikkerhedsproblemer, vel at mærke med deltagelse af såvel USA som Sovjetunionen; og dels ved mere

generelt at arbejde aktivt for, at NATO ikke kun var et instrument for militær afskrækkelse, men også for politisk afspænding mellem Øst og Vest. Endelig håbede man, at sådanne skridt kunne medvirke til at tage vinden ud af sejlene på de hjemlige NATO-kritikere, som bl.a. under indtryk af USA's engagement i krigen i Vietnam forventedes at forstærke kampagnen for dansk udmeldelse af NATO, når dette i henhold til Atlantpagtens statutter blev muligt i 20-året for pagtens oprettelse i 1969.

Mens det danske forslag om en sikkerhedskonference blev mødt med en kold skulder fra stort set alle de NATO-allierede med USA i spidsen både i 1966 og de følgende år, lykkedes det Danmark – sammen med Norge – at få en reel indflydelse på indholdet i den såkaldte Harmel-rapport, som blev godkendt af NATO-rådet i december 1967, og som officielt fastslog, hvad Danmark i realiteten havde forfægtet internt i alliancen siden begyndelsen af 1950'erne: NATO skulle have to principielt ligeværdige hovedopgaver, nemlig sikringen af den militære afskrækkelses effektivitet og formuleringen af en realistisk diplomatisk afspændingsstrategi. Samtidig lykkedes det også Danmark (og Norge) at komme igennem med to andre gamle mærkesager i NATO: Man fik blokeret for visse NATO-landes forsøg på i rapporten at indskrænke alliansens ideologiske grundlag til den traditionelle anti-kommunisme og samtidig udvide NATO's aktionsfelt til Den Tredje Verden, hvorved de fattige lande ville blive trukket ind i Øst-Vest-konflikten. Ingen af delene ville efter dansk opfattelse sige den opvoksende ungdom hjemme og ude noget og risikerede dermed at fremmedgøre den kommende generation for NATO's arbejde.

Med noget, der lignede stædig energi, videreførte først VKR-regeringens udenrigsminister Poul Hartling (V) og dernæst hans socialdemokratiske efterfølger K. B. Andersen i de følgende fem-seks år den danske brobyg-

ningspolitik over for Øst i almindelighed og ideen om den europæiske sikkerhedskonference i særdeleshed. Den danske diplomatiske aktivisme i disse år påkaldte sig undertiden en vis irritation fra både Washington, som antydede dansk politisk naivitet og manglende realisme, og fra Moskva, som var utilfreds med den danske insisteren på friere bevægelighed mellem Øst og Vest for mennesker og ideer. Andre var mere tilfredse. Omkring 1970 spillede Danmark således en konkret, af både Bonn og Warszawa udtrykkelig værdsat rolle som formidler af konkrete diplomatisk-politiske kontakter mellem den polske og den vesttyske regering, hvilket bidrog til den traktatfæstede udsoningsproces mellem Øst og Vest i Centraleuropa, som den vesttyske kansler Willy Brandt havde stillet sig i spidsen for med sin *Ostpolitik*. Afspændingen formaliseredes og institutionaliseredes med åbningen af den Europæiske Sikkerhedskonference i Helsinki i 1973, som på sin vis kan kaldes en sejr for skiftende danske regeringers udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i Europa siden midten af 1960'erne (DIIS 2005; Villaume 2005).

Dansk-amerikansk med- og modspil

I første halvdel af 1960'erne var det bilaterale forhold mellem Danmark og USA det formentlig tætteste og mest konfliktfrie på noget tidspunkt under den kolde krig. De varme relationer var til dels baseret på udbredt politisk sympati i Danmark for både Kennedy- og Johnson-regeringens indenrigspolitiske dagsorden, som var præget af liberale og sociale reformer for den farvede og fattige del af den amerikanske befolkning. Fra USA's og NATO's side affandt man sig på sin side i begyndelsen af 1960'erne med, at det danske (og det norske) stationerings- og atomvåbenforbehold i fredstid ikke lod sig rokke. I konsekvens heraf besluttede NATO's nye øverstkommanderende i Europa, den amerikanske general Lemnitzer, i 1963 på tophemmelig basis, at de danske og norske styrker heller ikke i krise- eller krigstid skulle udstyres

med taktiske atomvåben. Træningen af dansk-norske styrker i operativ brug af atomvåben var allerede til dels ophørt og ebbede i de følgende år gradvis stort set helt ud (Skogrand & Tamnes 2001; Skogrand 2004).

Der blev dog fortsat planlagt for, at der i en nødsituation ville komme atombevæbnede allierede forstærkningsstyrker til Danmark. Og i Grønland havde USA's militær frem til 1968 fortsat reelt frie hænder til både stationering af og overflyvning med atomvåben (herunder det permanente strategiske bombeflyberedskab, *Airborne Alert*). Efter det amerikanske brintbombeberende B-52 bombeflys styrt ved Thule-basen i januar 1968 var det derimod ikke længere politisk muligt at fastholde den hidtidige bevidst opretholdt uklarhed om Grønlands atompolitiske status i dansk sikkerhedspolitik. I maj 1968 indgik USA og Danmark en delvis fortrolig aftale, som formelt gav Danmark vetoret med hensyn til indførelse af amerikanske atomvåben i Grønland. På dette tidspunkt var USA's behov for oplagring af og overflyvning med atomvåben i Grønland dog afgørende formindsket, ikke mindst på grund af den voksende afhængighed af de interkontinentale atommissiler (DUPI 1997)

Også hvad angår verden uden for Europa, var dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra omkring midten af 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne præget af en stigende grad af selvstændig profilering både i FN og i NATO, i visse tilfælde grænsende til en aktivisme, som kunne bringe Danmark på kant med en række af de øvrige NATO-allierede. Som første NATO-land stoppede Danmark efter Sharpeville-massakren i 1960 for våbensalg til det sydafrikanske apartheid-regime og kort efter ligeledes (sammen med Norge) til den højreautoritære NATO-allierede Portugals kolonikrigsførelse i Afrika. Danmark (og Norge) forblev de mest kritiske NATO-lande i forhold til de kolonialistiske og racistiske regimer i det sydlige Afrika, men dan-

ske regeringer afstod dog mere pragmatisk fra at støtte Tredje Verdens-forslag i FN om sanktioner og handelsboykot, så længe NATO-stormagterne af strategisk-økonomiske årsager støttede disse regimer massivt. De danske udenrigsministre i perioden søgte dog at overbevise de store NATO-allierede om, at deres Afrika-politik snarere fremmede end svækkede den sovjet-kommunistiske indflydelse på det afrikanske kontinent, som NATO-stormagternes støtte til de sydafrikanske regimer ellers havde som erklæret formål at modvirke (Midtgaard 2005).

Også i forbindelse med det græske junta-styre fra 1967 og frem var danske regeringers bedømmelse af såvel den sovjet-kommunistiske trussels karakter i det østlige Middelhav som måden at modvirke den på ganske anderledes end ledende NATO-magters og især USA's. Danmark og Norge blev isoleret i NATO-rådet, da de ønskede at fordømme juntaens klare brud på Atlantpagtens egne frihedsprincipper, men den danske afstandtagen fra NATO-våbenforsyninger til juntaen kom under VKR-regeringen bl.a. til udtryk i gentagne danske fodnoter til interne NATO-dokumenter, som anbefalede sådanne våbenleverancer.

Til gengæld var ledende danske beslutningstagere med statsminister J.O. Krag og især udenrigsminister Per Hækkerup mere sene end de fleste andre NATO-allierede til at lægge afstand til USA's krigsførelse i Vietnam. Til dels på grund af politiske sympatier for den Demokratiske præsident Johnson forblev de længe overbeviste om gyldigheden af Washingtons »dominoteori«: altså at de pro-kommunistiske vietnamesiske styrkers besejring af det USA-venlige regime i Sydvietnam snart ville føre til tilsvarende kommunistiske magtovertagelser i andre lande i Sydøstasien og i resten af Asien og en medfølgende skæbnesvanger forskydning af den internationale magtbalance til fordel for Kina (og Sovjetunionen) og dermed en forøget krigs-

fare også i Europa. Nok så vigtig var dog formentlig Hækkerups og andres bekymring for, at for stærk vesteuropæisk kritik af USA's krigsførelse i Vietnam ville styrke farlige isolationistiske kræfter i USA, som dermed risikerede at vende de vesteuropæiske allierede ryggen.

Først fra 1968-69 begyndte ledende socialdemokrater offentligt at benytte den omvendte argumentation, som partiets venstrefløj længe havde fremført, nemlig at USA's fortsatte krig i Sydøstasien netop styrkede den asiatiske kommunisme og risikerede at skabe en generation af anti-amerikanske unge i Vesteuropa. Medvirkende til at skærpe navnlig ledende socialdemokraters kritik af USA's Vietnam-politik var offentliggørelsen i USA i 1971 af de såkaldte »Pentagon-papirer«, som chokerede de danske toppolitikere med af-sløringerne af, at skiftende amerikanske regeringers Vietnampolitik siden 1950'erne havde bygget på notoriske usandheder. De officielle dansk-amerikanske forbindelser nåede et – ganske vist kortvarigt – lavpunkt under præsident Nixons såkaldte »julebombardementer« af Nordvietnam i 1972, da udenrigsminister K.B. Andersen offentligt advarede om, at USA's politik kunne få konsekvenser for Danmarks NATO-medlemskab.

Loyal allieret med forbehold

Var Danmark i de første 20-25 år af NATO-medlemskabet en overdrevet frygtsom og halvhjertet, neutralistisk sindet allieret, som kun alt for villigt gav efter for den store totalitære sovjetiske nabos pres og påtrykninger (jf. Bent Jensen 1999)? Eller var Danmark i virkeligheden tværtimod en »uforbeholden allieret« med NATO og USA, for hvem ikke mindst den stejle socialdemokratiske anti-kommunisme var vital og langt overskyggede de relativt betydningsløse danske særstandpunkter i NATO, som de allierede beredvilligt tilstod Danmark til gengæld (jf. Lidegaard 1996; sml. Lidegaard 2001, Lidegaard 2002, og Villaume 1997)?

Den her fremlagte analyse, som især er baseret på en omfattende gennemgang af det danske og det amerikanske udenrigsministeriums relevante arkiver fra perioden, peger bort fra begge disse to tolkningsmæssige yderpunkter. Danmark var under den her behandlede del af den kolde krig fra 1949 fast forankret i den nordatlantiske alliance med USA i spidsen. Der var en klar forståelse blandt alle ledende danske beslutningstagere i perioden for, at det under Øst-Vest-konfliktens magtkonstellation alene var i forsvarsalliancen med USA og dennes atomparaply, småstaten Danmark kunne håbe på at opnå sikkerhed og beskyttelse – vel at mærke så længe den atomare afskrækkelse virkede i retning af at bevare freden i Europa.

Men betinget af en række indenrigs- og især udenrigspolitiske hensyn, herunder navnlig Danmarks særligt udsatte geostrategiske beliggenhed så at sige på selve delingslinjen mellem Øst og Vest, tog danske beslutningstagere en lang række politisk-militære forbehold over for dele af de allieredes strategi og politik i forhold til Sovjetblokken. De danske forbehold havde som fællesnævner at søge at bevare Danmark og den geografiske region, Danmark tilhørte, som et relativt lavspændingsområde under Øst-Vest-stormagtskonfrontationens særlige vilkår. For at opfylde denne overordnede målsætning blev det anset for væsentligt på en række punkter at bevare så megen relativ suverænitæt, at et minimum af sikkerhedspolitisk handlefrihed i en krisituation kunne bevares.

På en generel skala fra »militær afskrækkelse« til »politisk afspænding« i forhold til Sovjetblokken og fra »tilpasning« til »afskærmning« i forhold til alliansens strategi og politik placerede Danmark sig – i mange tilfælde sammen med Norge – set i forhold til de øvrige NATO-medlemmer generelt og vedvarende længst ude i »afspændings-« og »afskærmnings«-feltet (Villaume 1995; Eriksen & Pharo 1997). Danmark førte ikke hver-

ken en halv-neutral eller en Sovjet-eftergivende udenrigs- og sikkerhedspolitik under den kolde krig, men var *en loyal allieret med forbehold* – i betydningen: Med flere politisk-militære forbehold end de aller fleste øvrige allierede. Hvilket altså *ikke* er det samme som at karakterisere Danmark som en generelt »forbeholden allieret« (DIIS 2005; Villaume 2006b).

Dansk sikkerhedspolitikens profil i de første årtier efter 1945 havde naturligt i nogen grad rødder tilbage i landets udenrigspolitiske tradition og historie, hvor udviklingen fra nederlaget i 1864 til besættelsen 1940-45 havde været retningsgivende erfaringer – på godt og ondt. Måske er den danske grundopfattelses begrænsninger og muligheder bedst sammenfattet i et par udtalelser af Hans Hedtoft i begyndelsen af 1950'erne om danskernes – vel at mærke også de danske beslutningstageres – syn på omverdenen under efterkrigstidens tilpasning til internationaliseringens vilkår. Danmark var, udtalte Hedtoft i et presseinterview i 1951, »en af de mest sognegrænsebestemte nationer«, hvorfor det gjaldt om for danskerne at »lære at tænke som verdensborgere«. Tendensen til provinsialistisk nær- eller snæversyn havde imidlertid også en anden og mere positiv side, mindede Hedtoft om under en udenrigspolitisk debat i Folketinget i 1952, nemlig danskernes »sunde stormagtsskepsis«, som prægede landets tilpasning til det nye NATO-medlemskabs vilkår.

Udgangspunktet var her, at små lande i en demokratisk forsvarsalliance med stormagter selv ikke under den kolde krigs farlige konfrontationer nødvendigvis havde identiske interesser eller synspunkter på alle områder. Kritikløs eller tavs »retten sig ind« efter stormagtens eller flertallets linje kunne være udtryk for en misforstået loyalitet. Netop fri diskussion og markering af uenigheder inden for alliansens rammer skabte snarere bedre og mere loyale allierede, i modsætning til den totalitære regimering under War-

szawapagten, hvor kun ét standpunkt, det sovjetiske, var tilladt.

Artiklen bygger i alt væsentligt på Borring Olesen & Villaume 2005. Referencerne i teksten henviser til væsentlig uddybende eller supplerende litteratur.

Referencer

- Borring Olesen, Thorsten & Poul Villaume (2005). *I blokopdelingens tegn, 1945-1972. Dansk udenrigspolitikks historie*, bd. 5. Danmarks Nationalleksikon/Gyldendal, Kbh.
- Bøgh, Nikolaj (2004). *Hækkerup*. Aschehoug, Kbh.
- DIIS (Dansk Institut for Internationale Studier) (2005). *Danmark under den kolde krig*, bd. 1-4. Kbh.
- DUPI (Dansk Udenrigspolitisk Institut) (1997). *Grønland under den kolde krig*, bd. 1-2. Kbh.
- Eriksen, Knut-Einar & Helge Ø. Pharo (1997). *Kald krig og internationalisering, 1949-1965. Norsk utenrikspolitikks historie*, bd. 5. Universitetsforlaget, Oslo.
- Jensen, Bent (1999). *Bjørnen og Haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*. Odense Universitetsforlag.
- Lammers, Karl-Christian (2005). *Hvad skal vi gøre ved tyskerne bagefter?* Schønberg.
- Lidegaard, Bo (1996). *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati, 1919-1958*. Samleren, Kbh.
- Lidegaard, Bo (2001). *Jens Otto Krag, 1914-1961*. Gyldendal. Kbh.
- Lidegaard, Bo (2002). *Jens Otto Krag, 1962-1978*. Gyldendal, Kbh.
- Midtgaard, Kristine (2005). *Småstat, magt og sikkerhed. FN og Danmark 1949-65*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Petersen, Nikolaj (1987). *Denmark and NATO, 1949-1987*. Forsvarsstudier 2/1987. Forsvarshistorisk Forskningscenter, Oslo.
- Skogrand, Kjetil og Rolf Tamnes (2001). *Fryktens likevekt. Atombomben, Norge og verden, 1945-1970*. Tiden, Oslo.
- Skogrand, Kjetil (2004). *Alliert i krig og fred, 1940-1970. Norsk forsvarshistorie*, bd. 4. Eide, Oslo.
- Udenrigsministeriet (1968). *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, bd. I-II, Kbh.
- Villaume, Poul (1987). »Amerikanske flybaser på dansk jord i fredstid?«, i: *Historisk Tidsskrift*, 1987/2, ss. 239-298.
- Villaume, Poul (1989). »En studie i gråt. Udenrigsministeriets historieskrivning og flystationerings-spørgsmålet i 1950'erne«, i: *Vandkunsten*, 1/1, nov. 1989, ss. 11-33.
- Villaume, Poul (1995). *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik, 1949-1961*. Eirene, Kbh.
- Villaume, Poul (1997). »Henrik Kauffmann, den kolde krig og de falske toner«, i: *Historisk Tidsskrift*, 1997/2, ss. 491-511.
- Villaume, Poul (2005). *Lavvækst og frontdannelser, 1970-1985. Politiken og Gyldendals Danmarks-historie*, bd. 15. Kbh.
- Villaume, Poul (2006a). »Den kolde krig«, i: Palle Roslyng-Jensen & Benedicte Fonnesbech-Wulff (red.) *Historiens lange linjer*. Gyldendal Undervisning, Kbh.
- Villaume, Poul (2006b). »Danmark under den kolde krig – et dansk perspektiv«, i: *Arbejderhistorie*, 2006/1, ss. 86-92.

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 tvangfrit 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 sikkerhedspolitikken 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

Udenrigspolitikken »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«

hjørneste­nen 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 udenrigspolitik­kens 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 sikkerhedspolitik­kens »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 sikkerhedspolitik­kens »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 bistandspolitikkens. 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
Sikkerheds-politik	Nordisk FN-styrke	–	NATO-integration (m. forbehold)	Støtte til CSCE (tillidskabende aktiviteter)	FN-aktioner
Generel udenrigs-politik	Nordisk Råd/Nord. Min.råd	EPS (Europæisk Politisk Samarbejde)	–	CSCE-proces	FN
Udenrigs-økonomisk politik	–	EF	–	–	Bistandspolitik
Ideel politik	FN-samarbejde			Støtte til kurv 3	Generel støtte til FN

Figur 1. De fem hjørneste­nene under den kolde krig.

Hjørnestene	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
Al-europæisk	Aktiv deltagelse i CSCE-proces	Støtte til CSCE/OSCE; vestintegration af Central- og Østeuropa	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

Kompartimentaliseringen 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 alliancepolitikens to »spil«: »Modstanderspillet«, der angår politikken over for modstanderen, dvs. Sovjetunionen og Warszawa-pagten, og »alliancespillet«, der drejer sig politikken internt i alliancen. Grundlæggende står valget i begge spil mellem en samarbejdsstrategi (*C(ooperate)*-strategi) eller en modstandsstrategi (*D(effect)*-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 højtprofileret 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 forsvarrets 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 designerede 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 mellemdistancemissiler 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 sikkerhedspolitisk 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 afkrækkelsesstrategien 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 jævnlig »fodnoter« i NATO-rådets kommunikér. 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 forudsikket af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen ved starten af Udenrigskommissionen af 1989, hvor han udtalte, at man måtte bygge videre på de Hækkerup'ske hjørnesteene, men måske også skabe en »bærende konstruktion, en overbygning, der binder dem sammen og derved stiver dem af«. Det indebar, at hjørnesteene, 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 Sikkerhedsråds-resolutionen 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 regeringsu-dueligt blev udslagsgivende. 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-fredsaf tale. 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 den 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 Jægerkorpsen og Frømandskorpsen), 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 opspøringsarbejde 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 aktionsforhold 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 imødekommelse 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-resolutioner, 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 forfatnings-traktaten 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 beskedne) bidragsyder med kampstyrker. Et andet markant træk var den såkaldte Igaliku-aftale 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 forsvarrets 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 forsvarrets del i udenrigspolitikken end EU-forsvarsforbeholdet.

5) *Fra territorielt forsvar til interventionskapacitet:* Frem til forsvarsloven af 1993 var forsvarrets eneste rolle territorialforsvaret af Danmark inden for rammerne af NATO og Enhedskommandoen BALTA. 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 forsvarrets 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 territoriale 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 indebar, 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 vetoretten 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 socialdemokratiske 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 modeksempler 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 Mellemøsten«, 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 Samfundsforskning 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/>

Dansk europapolitik 1945-2005: Hovedtræk og hovedbrud

Af Thorsten Borring Olesen, Lektor, Institut for Historie og
Områdestudier, Aarhus Universitet

Det europæiske samarbejde og samvirke har på afgørende punkter skiftet ham i perioden efter 1945. I størstedelen af perioden har Kontinentet som resultat af Den kolde Krig været delt i en Øst- og en Vest-del. Denne opdeling har afgrænset, men også været med til samle inden for blokkene. Mest afgørende har det været, at opdelingen af Europa kom til at gå ned gennem Tyskland, så en mindre del af Tyskland blev indoptaget i Østblokken (DDR) og en større del i Vestblokken (BRD). Denne opdeling af Tyskland, og det faktum at Europa generelt kom så svækket ud af Anden Verdenskrig, at kontinentet mere blev en brik i supermagtskonfrontationen mellem USA og Sovjetunionen end en ligeværdig aktør, repræsenterede afgørende brud i forhold til perioden før Verdenskrigen. Med afviklingen af Den kolde Krig skete der store brud igen, mest markant i form af foreningen af Tyskland, elimineringen af Ruslands kontrol over Østeuropa og samlingen af noget, der næsten kan betegnes som hele Europa i en fælles, bindende samarbejdskonstruktion inden for EU. Det har skabt nye muligheder, men også nye udfordringer, jf. den nuværende forfatningskrise, som det endnu er svært at overskue rækkevidden af.

Set i det lange perspektiv er den europæiske integrationsproces et andet af de afgørende

hamskifter, som har præget efterkrigstidshistorien.¹ Både form, den overnationale karakter, og omfang, mængden af samarbejdsområder og den til stadighed udvidede medlemskreds, gør, at der har været tale om et kvalitativt nyt fænomen. Men EF/EU's historie er ikke kun historien om Europas samling; den er samtidig historien om Europas splittelse. De tidlige europæiske samarbejdsinitiativer i 1950'erne i form af Kul- og Ståunionen eller oprettelsen af EF var også brikker i blokopbygningen mellem Øst og Vest, og var samtidig tillige elementer i en politisk og økonomisk blokopbygning inden for Vestblokken selv, tydeligt markeret især i 1960'erne gennem de to rivaliserende markedsorganisationer EF og EFTA.² Endelig kan man også hævde med blik på situationen i dag, at nok samler EU, men den splitter også fortsat, fordi der i mange europæiske lande står stor intern strid om, hvor store beføjelser Unionen skal have. Sådan har det i øvrigt været i Danmark, lige siden spørgsmålet om dansk medlemskab omkring 1960 begyndte at trænge sig på.

Det var dog ikke først fra 1960, at spørgsmålet om den danske holdning til udvidet europæisk samarbejde kom på dagsordenen. Det gjorde det allerede kort efter krigen i forskellige former. Men fra indgangen til 1960'erne opnåede europapolitikken en sådan vigtighed

og status, at den blev ophøjet som selvstændigt element i den hovedhjørnestensforståelse, som prægede de ledende beslutningstageres horisont. I midten af 1950'erne opererede man i Udenrigsministeriet stadigvæk med en stendysseforståelse, der sagde, at dansk udenrigspolitik havde tre hovedorienteringspunkter, nemlig det globale via FN, det atlantiske via NATO og det nordiske. Senest med indgivelsen af den første danske ansøgning om medlemskab af EF i 1961 blev der dog tilføjet en europæisk hovedhjørneste, som altså figurligt betød, at hovedhjørneste-ene nu kunne ses at understøtte et egentlig hus og ikke kun en stendysse. Hovedhjørneste-ene repræsenterede de fire væsentligste orienteringer i udenrigspolitikken – de der så at sige bar udenrigspolitikken – og indimellem disse blev de øvrige sider, bl.a. de bilaterale sider, så håndteret (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 15ff., 442ff.).

Med afslutningen af Den Kolde Krig begyndte man konstruktionen af et nyt hus. Den nordiske hjørneste var blevet ganske porøs og kunne ikke rigtig understøtte huset længere. Den europæiske hjørneste derimod har sammen med NATO-hjørneste-ene måttet bære mere, mens arkitekterne har overvejet, hvordan en mere tidssvarende bygning kunne konstrueres. Dette arbejde pågår stadigvæk, uden at det virker som om, at arkitekterne endnu helt har fundet de rette materialer eller har helt klare tegninger at gå efter. Anvendelsen af den europæiske hjørneste er i den forbindelse ligeledes i spil, men også her gælder det, at der er tvivl om, både hvor meget den vil kunne bære – og vil få lov til bære – i fremtiden, og hvilken placering den skal have.

Nedenfor skal det europæiske samarbejds- og integrationsspor i dansk udenrigspolitik fra 1945 til i dag følges nærmere. Det sker i fem kronologisk afgrænsede kapitler, 1945-49, 1950-1960, 1961-1972, 1973-1993 og 1994-2005, før det afsluttende afsnit vil søge at samle nogle bredere og længere tråde op.

Europa på dagsordenen 1945-1949

I årene umiddelbart efter Anden Verdenskrig var Danmark ikke voldsomt involveret i tidens debatter og bestræbelser på at skabe et mere omfattende europæisk samarbejde (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 244-50). Danske politikere var på grund af den udprægede dollarmangel meget interesserede i Marshall-planen og dermed også i den mellemstatslige europæiske samarbejdsorganisation OEEC, som blev oprettet i tilknytning hertil. Opmærksomheden var ligeledes i høj grad rettet mod at genoptage og ekspandere det nordiske samarbejde både i form af politikkoordinering inden for FN (en succes) og i form af mere ambitiøse planer om oprettelse af både en nordisk toldunion i tilknytning til Marshall-planen og en nordisk forsvarsunion (fiaskoer). Derimod var der kun behersket interesse for tanker om skabelsen af et føderalt Europa, der cirkulerede i mange andre lande på denne tid.

Helt fraværende var interessen dog ikke. Der blev således dannet en dansk afdeling af Den Europæiske Parlamentariske Union, hovedsageligt af kræfter med tilknytning til Venstre og De Konservative. Afdelingen havde ganske få medlemmer, skønt finansminister (1945-47) Thorkil Kristensen (V) var formand. I 1948 oplevede den danske europadebat dog et mindre gennembrud i forbindelse med afholdelsen af den store al-europæiske kongres i Haag i maj. Kongressen, der var organiseret af Winston Churchill og Europabevægelsen (United Europe Movement) havde 32 danske deltagere. Delegationen blev ledet af Thorkil Kristensen, men blandt de øvrige repræsentanter sås også andre fremtrædende borgerlige politikere som Ole Bjørn Kraft (K), Knud Kristensen (V) og Hermod Lannung (RV) samt prominente personer fra kultur- og erhvervsliv som Bodil Begtrup (Danske Kvinders Nationalråd), direktør Poul Nørlund (Nationalmuseet) og skibsreder A.P. Møller. Den danske delegation var den største fra Skandinavien, idet de svenske og

norske delegationer kun kunne mønstre 19 og 12 deltagere. Kongressen blev startskuddet til oprettelsen af en dansk afdeling af Europabevægelsen.

Haag-kongressen havde imidlertid kun deltagelse af én dansk socialdemokrat, nemlig Frode Jakobsen. Han deltog som privatperson, fordi partiets ledelse ikke ville give ham lov til at deltage som officiel socialdemokratisk repræsentant i den »borgerlige« Churchill-kongres. Der deltog imidlertid mange socialdemokrater og socialister i kongressen, bare ikke fra Storbritannien og Skandinavien. I Danmark havde Socialdemokratiets leder og statsminister (1947-1950) Hans Hedtoft opmærksomheden mere rettet mod udbygningen af det nordiske samarbejde, ligesom partiet var organiseret i en alternativ europæisk sammenslutning, den socialistiske internationale COMISCO, hvor det britiske Labour førte det store ord. Socialdemokratiet kom dog i stigende grad under pres fra de borgerlige partier, der anklagede det for ikke at engagere sig aktivt i debatterne om Europas fremtid. Det bekom ikke partiet vel, og indenfor Comisco begyndte de danske socialdemokrater at slå til lyd for, at Labour burde indtage en mere positiv holdning i europadebatten og ikke mindst til planerne om oprettelse af et Europaråd – planer som fra slutningen af 1948 for alvor var blevet sat på dagsordenen.

Oprettelsen af Europarådet i 1949 blev på ingen måde det kvantespring frem mod etableringen af Europas Forenede Stater, som mange føderalister havde håbet. En britisk-skandinavisk front sørgede for, at Rådet først og fremmest fik rådgivende kompetencer, og at alle væsentlige beslutninger blev taget ved enstemmighed i ministerudvalget og ikke i parlamentarikerforsamlingen. Debatten omkring oprettelsen af Europarådet er interessant, fordi alle de store partier bakkede op om dansk deltagelse, og fordi denne nyfundne konsensus symbolsk kom til udtryk ved, at

socialdemokrater nu også meldte sig ind i den danske afdeling af Europabevægelsen. Debatten er ydermere interessant, fordi det var den første i efterkrigstiden, hvor suverænitet og overnationalt samarbejde åbent blev diskuteret i Folketinget.³ I Thorkil Kristensens indlæg hed det således: »Man kan ikke få et samlet organ, som har nogen styrke og autoritet, medmindre de enkelte lande efterhånden er villige til at afgive noget af deres suverænitet til fordel for helheden« (Rigsdagstidende, Folketingets forh., 1948-49, 28.6.1949, sp. 5203f.). Det var måske en rigtig indsigt og hensigt, men den skulle vise sig ganske svær at leve ud i virkeligheden.

Mellem Lille Europa og Store Europa 1950-1960

»Så vidt jeg kan skønne, bør dansk politik gå ud på, at vi fuldt ud deltager i ethvert betydende europæisk samarbejde, ikke mindst når Tyskland er med. På den anden side er vores tilknytning til Sverige, Norge og Storbritannien, så intim, at vi ikke kan gå ind i et europæisk samarbejde, hvori disse lande ikke deltager« (UM, GS, 5.E.34.a/2: pk.1 Bem. vedr. Det Europæiske Råds rådgiv. fors. i aug. 1950 modt. indstill. nr. 1.3,4 og 1o, 4.10 1950). Sådan lød vurderingen i 1950 i et respons vedrørende Europarådets udviklingsmuligheder affattet af Udenrigsministeriets folkeretsekspert professor Max Sørensen. Dette var en tidlig og meget forudseende bedømmelse af, hvad der skulle udvikle sig til Danmarks grundlæggende europapolitiske dilemma i tiden frem til optagelsen i EF i 1972. Max Sørensen havde således blik for, at ikke mindst Tyskland havde potentialet til at (gen)etablere sig som den virkelige dynamo for europæisk økonomisk genopbygning og modernisering, og at landet i forbindelse hermed kunne udvikle sig til et meget betydeligt afsætningsmarked for dansk eksport. På den anden side var Storbritannien i 1950 Danmarks langt vigtigste handelspartner, som aftog i omegnen af 55 % af den totale danske landbrugseksport, og da land-

brugseksporten på dette tidspunkt udgjorde omkring 2/3 af den samlede eksport, spillede det britiske marked naturligvis en overmåde vigtig rolle for dansk økonomi som helhed. De dominerende politiske overvejelser i regering og blandt Udenrigsministeriets embedsmænd tilsagde ligeledes, at Danmark burde holde sig til Storbritannien. Hvis Danmark skulle træde ind i en europæisk klub, ville det være så langt at foretrække, om det kunne ske sammen med Storbritannien og de øvrige skandinaviske lande. På denne måde mente man, at der blev dannet en effektiv modvægt til den sydeuropæiske og især vesttyske indflydelse inden for klubben. Erfaringerne fra krigen, der kun lå fem år tilbage, talte her sit tydelige sprog (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 244-75, 279-436).

Dilemmaet i på den ene side at række ud mod Europa og på den anden side at holde sig på samme kurs som Storbritannien, Norge og Sverige kom til at præge den danske politik over for de franske sektorplansforslag fra 1950-51, dvs. Schuman-planen, Pléven-planen og den grønne plan. Over for den førstnævnte plan, som i 1952 mandede ud i oprettelsen af Kul- og Stålungionen dannet af De Seks (Frankrig, Vesttyskland, Italien og Benelux-landene), viste danske regeringer betydeligt større interesse end både Storbritannien og de øvrige skandinaviske lande. Det samme gjaldt i forhold til den grønne plan, der tog sigte på at regulere produktion og salg af landbrugsprodukter på det europæiske marked. De danske regeringer var dog ikke begejstrede for de overnationale aspekter indbygget i disse samarbejdsplaner. Den store bekymring rettede sig især imod, at en tilslutning til disse to planer givetvis også ville lede til en nødvendig opslutning om Pléven-planen, dvs. til et forsvarsfællesskab med en Europa-hær, hvorved Danmark ville blive indlemmet i et overnationalt Lille Europa uden britisk deltagelse. Som souschefen for Udenrigsministeriets Økonomisk-Politiske Afdeling, Erling Kristiansen, udtrykte det, så

havde det været dansk politik »gennem generationer«, at undgå at blive absorberet af Tyskland, og dette hensyn øvede fortsat en væsentlig indflydelse »på vor holdning« til forsvarsfællesskabet og Europa-hæren (UM, GS, 74 C,13.f, pk.1: brev Erling Kristiansen-Bartels 11.10.1952; se også Branner 1993).

Det danske dilemma blev imidlertid på mange måder mere akut, da forsvarsplanerne faldt til jorden på grund af mangel på opbakning til projektet i Frankrig selv. I kølvandet på skuffelsen over kollapset lancerede De Seks nemlig en ny storstilet plan, der tog sigte på at skabe et økonomisk fællesskab, EF, bygget op omkring en toldunion – en plan som blev realiseret med underskrivelsen og ratificeringen af Rom-traktaterne i 1957. Det akutte bestod i, at Max Sørensens forudsigelser fra 1950 havde vist sig korrekte. Vesttyskland var blevet en økonomisk dynamo i Vesteuropa, og det vesttyske marked havde fået øget betydning for Danmark, mens det britiske var stagnerende. I EF var det oven i købet hensigten at skabe et fælles marked for landbrugsprodukter, som briterne havde afvist at inddrage, da de som modforslag til De Seks' planer lancerede idéen om at skabe et større OEEC-baseret frihandelsområde. Fordi det britiske frihandelsforslag var mindre bindende i sin opbygning end EF, kunne EF godt fungere inden for forslagetets rammer, som på denne måde altså tog sigte på at inkorporere det tættere organiserede Lille Europa i et løsere Store Europa.

Det var i dette lys, at de danske landbrugsorganisationer og partiet Venstre fra 1957 begyndte at lægge pres på periodens socialdemokratiske eller socialdemokratisk-ledede regeringer for at sondere mulighederne for dansk medlemskab af EF nærmere, selv uden britisk følgeskab. Skønt statsminister H.C. Hansen og udenrigsøkonomiminister Jens Otto Krag udadtil forfægtede en politik, hvor alle døre så at sige blev holdt åbne (nordiske fællesmarkedsordninger med eller uden til-

knytninger til andre europæiske arrangementer, brede OEEC-løsninger og EF-medlemskab), er det oplagt, at Socialdemokratiet aldrig i denne periode for alvor overvejede et dansk medlemskab uden samtidigt følgeskab af Storbritannien og de øvrige skandinaviske lande (Laursen 1993 og 2000).

Da regeringen i 1958 fremlagde den såkaldte chok-rapport, der viste, at op imod 40 % af dansk industri ville møde så forøget konkurrence på hjemmemarkedet ved et dansk medlemskab af EF, at man måtte forudse decideret produktionstilbagegang, begyndte industrien og Det Konservative Folkeparti at nærme sig regeringens position. Det lettede det politiske pres på regeringen, men det løste på ingen måde markedsdilemmaet. Regeringens foretrukne løsning hed en nordisk industritoldunion, som kunne indpasses i en bredere OEEC-frihandelsløsning med deltagelse af EF, og som også ville inddrage fri handel med landbrugsprodukter. En sådan løsning var dog ren ønsketænkning. I 1958 tog Frankrig livet af det britiske OEEC frihandelsforslag ved at nægte at forhandle mere om det, mens de nordiske planer var blevet begravet i endnu en runde af detaljerede embedsmandsundersøgelser. Værre endnu trak en ny og større trussel op i horisonten. Inspireret af oprettelsen af EF og OEEC-planernes fiasko begyndte især Sverige og Schweiz at lufte ideer om, at en række af OEEC's ikke-EF-medlemmer skulle gå sammen og danne en konkurrerende markedsblok til EF. Da det tidligt i 1959 lykkedes at vinde Storbritanniens støtte til tanken, blev den til realitet i form af oprettelsen af frihandelsorganisationen i EFTA, som syv lande, De Syv, stod bag (de skandinaviske lande, Storbritannien, Schweiz, Østrig og Portugal).

Både den danske regering og oppositionen var yderst skeptiske over for oprettelsen af EFTA. Det var der to hovedårsager til. For det første frygtede man, at EFTA kunne føre til egentlig handelskrig mellem De Seks og

De Syv og gøre markedsopsplitningen i Vesteuropa permanent. For det andet var man i Danmark dybt kritisk over for, at EFTA kun skulle baseres på fri handel med industrivarer og altså ikke indbefatte landbrugsvarer. Selv om Danmark ganske vist modtog en vis kompensation fra de øvrige lande gennem bilaterale aftaler, der sikrede forbedret adgang for landbrugsvarer til de øvrige EFTA-landes markeder, kunne dette slet ikke opveje de tab, som Danmark måtte forudse i forbindelse med gennemførelsen af en fælles landbrugs-politik i EF. Danmark var havnet i den næsten kafkaske protektionistiske knibe, at landets landbrugseksportører blev hindret adgang til den markedsblok, man ikke var medlem af, mens de samtidig også var forhindrede i frit at omsætte varerne i den blok, man var medlem af (Malmberg & Laursen 1995).

På den baggrund ønskede landbruget og Venstre ikke at støtte dansk indgang i EFTA. Medlemskabet blev dog alligevel en realitet gennem tilslutning fra regeringspartierne Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Retsforbundet og med støtte fra Det Konservative Folkeparti, hvilket ledte til ratifikation af den såkaldte Stockholm-konvention i det tillige forår 1960. Beslutningen var på mange måder symbolsk, idet den signalerede, at landbruget ikke længere var i stand til afgørende at præge den danske udenrigsøkonomiske orientering, mens den samtidig repræsenterede en sejr (i nederlaget), for hvad man kan kalde den uerklærede alliance af repræsentanterne for den moderne danske industriøkonomi, nemlig på den ene side Socialdemokratiet og fagbevægelsen og på den anden side De Konservative og industrien (Laursen 1993, s. 75; Borring Olesen & Vil-laume 2005, s. 435f.).

I det europæiske venteværelse 1960-1972

EFTA-medlemskabet vakte på ingen måde højstemt jubel, heller ikke i de kredse som trods alt støttede beslutningen. Det kom tydeligt frem i en tale, som statsminister H. C.

Hansen holdt ved Journalistforbundets årsfest i december 1959. Her sagde han bl.a.:

»Også på det markedspolitiske område er der sket betydningsfulde ting i 1959. Ingen af os var umiddelbart begejstrede, da de første tanker om et ydre frihandelsområde fremkom. Men i de forhandlinger, der fulgte, lykkedes det at få sådanne ændringer indført – forbedringer både fra et europæisk synspunkt og fra dansk landbrugs og industris synspunkt – at resultatet blev acceptabelt. Frihandelsområdet er en løsning, vi kan stå os ved, indtil det store europæiske marked bliver til virkelighed, og det må der fortsat arbejdes energisk på. At etableringen af De Seks og De Syv i sig selv indebærer kimen til en splittelse, er en kendsgerning, vi i denne forbindelse med rette henviser til« (UD-S, HP1, AD: 1959 (aug.-dec.): manus til tale 13.12.1959)

Grunden til denne beherskede entusiasme lå bl.a. i det forhold, at selv om EFTA-medlemskabet kan siges at repræsentere en sejr for den moderne industriøkonomi over de traditionelle landbrugsinteresser, så skal denne tolkning ikke overdrives. Pointen er nemlig den, at landbruget fortsat var et vigtigt redskab i bestræbelsen på at industrialisere Danmark. Som udenrigsminister Jens Otto Krag havde udtrykt det over for den tyske økonomiminister Ludwig Erhard, var landbruget vitalt for dansk industri, fordi industrialiseringen krævede store investeringer. Et højt investeringsniveau krævede igen en sund betalingsbalance og til sikring heraf var landbrugseksporten uomgængelig (UM, GS, 73.B.66.f, pk. 12: samtale i UM med Erhard 19.5.1958).

Derfor kan det næppe betegnes som overraskende, at Danmark nærmest i bogstaveligste forstand sad på dørtrinnet i Bruxelles parat til at aflevere en EF-ansøgning, da den britiske regering i august 1961 indgav sin første ansøgning. I Folketinget var der et massivt flertal for medlemskab sammen med Storbritannien. Flertallet overgik endda 5/6-kravet, som ifølge Grundlovens paragraf 20 krævedes, hvis der var tale om at indlede et

mellemfolkeligt samarbejde, som betød afgivelse af national suverænitet i nærmere bestemt omfang. Var der ikke så stort et flertal, kunne beslutningen ifølge Grundloven alligevel træffes ved almindeligt flertal, hvis beslutningen derefter ved en bindende folkeafstemning blev godkendt med et flertal, der samtidig udgjorde mindst 30 % af samtlige valgberettigede vælgere. Gennem de næste ti år frem til 1971 var der faktisk det tilstrækkelige 5/6-flertal i Folketinget, men ved september-valget det år tippede balancen. Det skete midt i den proces, som endelig banede vejen for dansk medlemskab af EF fra 1. januar 1973. Allerede i månederne før 1971-valget havde ja-partierne lagt sig fast på, at der skulle holdes folkeafstemning. Det skete ikke mindst af hensyn til at neutralisere EF-temaet i valgkampen og i særlig grad for at forhindre, at Socialdemokratiet blev splittet på spørgsmålet (Christensen 1980, s. 166f.; Lidegaard 2002, s. 542-66; Borring Olesen & Villaume 2005, s. 716ff.).

Tilbage i 1961 var ønsket om optagelse helt overvejende baseret på økonomiske ræsonnementer. Et EF-medlemskab sammen med Storbritannien ville betyde, at Danmark kom til at indgå i en markedskonstruktion med sine to vigtigste eksportmarkeder og måske endnu vigtigere blev inkluderet i et fælles marked for landbrugsvarer. Gennem forhandlingerne i Bruxelles under den første optagelsesrunde i årene 1961-63 accepterede den danske regering ganske vist også Fællesskabets politiske målsætninger, men den virkelige attraktion var toldunionsdelen og Den Fælles Landbrugspolitik (CAP).

Da præsident De Gaulle på egen hånd på en pressekonference i januar 1963 meddelte, at forhandlingerne med Storbritannien måtte afbrydes, blev forhandlingerne med Danmark og andre ansøgerlande ligeledes sat på standby. Afbrydelsen betød, at Storbritannien, Danmark og Norge måtte tilbage til EFTA og søge at hele de sår, der var skabt i organisati-

onen ved, at de tre udbryderlande – nærmest før blækket var tørt på Stockholm-konventionen – havde søgt om optagelse i den rivaliserende vesteuropæiske markedsdannelse. Set i bagklogskabens lys var EFTA dog ikke nogen dårlig erfaring for Danmark. Afviklingen af toldtariffer og kvantitative restriktioner på industrivarer blev gennemført hurtigere i EFTA end i EF, ligesom EFTA udviklede sig til en effektiv øvelsesplads, som rustede dansk industri til mødet med den hårdere konkurrence på verdens- og EF-markederne. I modsætning til den lave vækst i 1950'erne oplevede Danmark i 1960'erne en vækst, som var på linje med de hurtigst voksende økonomier i Vesteuropa (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 490-509).

Ikke desto mindre var der i politiske kredse i midten af 1960'erne en udbredt fornemmelse af, at EFTA var ved at løbe tør for damp. Dansk landbrugseksport stagnerede på EF-TA-markederne og begyndte i takt med implementeringen af CAP'en at gå direkte tilbage på EF-markederne. Det blev derfor hilst meget velkommen af den danske regering, da EF-ansøgningen i maj 1967 kunne reaktiveres. Krag-regeringen havde dog på den anden side heller ikke denne gang den store tiltro til, at forhandlingerne ville krones med held, hvilket også kom til at holde stik, da De Gaulle endnu engang blokerede for udvidelsen, inden egentlige forhandlinger var kommet i gang. I forventning om, at der heller ikke denne gang ville blive slået hul på bylden, begyndte ledende embedsmænd i Udenrigsministeriets Markedssekretariat omkring chefen Jens Christensen og statsministeren allerede inden De Gaulles endelige veto at planlægge et storstilet nordisk initiativ for at bryde dødvandet.

Resultatet blev Nordek-planen, der gik ud på at skabe et stort og ambitiøst nordisk fællesmarked. Den virkelige hensigt med planen var på den ene side at afkoble den danske EF-ansøgning fra den britiske, fordi planlægger-

ne frygtede, at den fransk-britiske modsætning kunne være ved og hindre britisk optagelse i mange år ud i fremtiden, og på den anden side at tilvejebringe en stærkere og mere effektiv platform for en fælles-nordisk tilnærmelse til EF. Nordek-planen blev således ikke først og fremmest konciperet som en plan i sin egen ret, men som et springbræt til EF. Dette afledede formål var i virkeligheden også det, der forhindrede planens realisering. Det åbenlyse europæiske formål var uspiseligt for Finland (og Sovjetunionen), hvilket fik finnerne til i forhandlingernes elvte time i foråret 1970 at trække sig ud. Med Finland ude forsvandt Norges og Sveriges opbakning ligeledes (Christensen 1993; Borring Olesen & Villaume 2005, s. 515-551).

Den nordiske generalprøve viste sig – som planlæggerne i øvrigt havde forudset – at blive en fordel, da dagsordenen igen vendte sig fra det nordiske til det europæiske. EF-medlemsperspektivet havde på ny fået ny næring efter De Gaulles tilbagetræden i Frankrig, og efter at der havde blæst nye positive vinde fra EF-topmødet i Haag i december 1969. Parallelt med Nordeks sammenbrud forberedte Danmark sig således på en ny EF-optagelsesforhandlingsrunde, og denne gang blev bestræbelserne kronet med held. De danske forhandlinger med EF's Ministerråd og med Kommissionen var uden de helt store dramater og kontroverser og kom i hus med resultater, der fra dansk regeringsside blev betragtet som ganske gunstige. I sine erindringer har VKR-regeringens udenrigsøkonomiminister Poul Nyboe Andersen da også givet kapitlet om optagelsesforhandlingerne titlen, »De uproblematisk EF-forhandlinger« (Nyboe Andersen 1989, s. 45; M. Rasmussen 2004).

Indenrigspolitisk blev vejen til medlemskab ikke helt så uproblematisk, som det overvældende ja på 63,3 % ved folkeafstemningen 2. oktober 1972 kunne antyde. Som nævnt forsvandt 5/6-flertalet i Folketinget efter valget i september 1971, og fra foråret 1971 begynd-

te opinionsmålingerne at vise en markant stigende tilslutning til nej-siden. Ved indgangen til 1972 fremgik det af Gallup, at modstanderne næsten stod lige med tilhængerne, nemlig 35 % over for 38 % (Petersen 1975, s. 53). I den sidste ende blev det dog afgørende, at regeringen, alle de større partier undtagen SF, det tunge erhvervsliv og størstedelen af pressen støttede ja-kampagnen. Fagbevægelsen derimod var splittet på tværs med omkring en halvdel i hver lejr. Slagvaren i ja-kampagnen var de økonomiske fordele ved medlemskab for Danmark og den danske velfærdsstat, mens de politiske implikationer blev stærkt nedtonet. Af det eksisterende opinionsmateriale fremgår det, at strategien tilsyneladende virkede efter hensigten, idet det i høj grad var de økonomiske argumenter, som trak vælgerne i retning af et ja (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 723-33; Hansen, Small & Siune 1973, især tab. 8, s. 120 vedr. stemmemotiver).

Nej-siden derimod lagde i sin kampagne hovedvægten på de politiske aspekter ved medlemskab. Anti-tyske og anti-katolske argumenter blev sat i søen, men hovedtrykket blev dog lagt på argumenterne om, at det danske velfærdsstatssystem ville blive truet, på truslen fra det udenrigspolitiske samarbejde inden for EF, det såkaldte EPS-samarbejde, som kunne underminere den udenrigspolitiske selvstændighed og den udenrigspolitiske koordinering med de øvrige nordiske lande, samt på frykten for suverænitetsstab helt generelt ved indgangen i EF's overnationale strukturer. Som positiv modidentifikation prøvede nej-siden at fremhæve nordisk samarbejde som alternativ til EF-medlemskab, men budskabet var ikke helt let at sælge, ikke mindst fordi alternativet var blevet prøvet og havde spillet fallit med Nordek.

EF-modstanden havde sin største tiltrækning blandt venstrefløjspartierne og på det yderste højre, men der var også betydelige modstandergrupper i Det Radikale Venstre og i Soci-

aldemokratiet. På trods af sin meget heterogene karakter lykkedes det – omsider – i januar 1972 modstandergrupperne og –bevægelserne at danne en fælles nej-paraplyorganisation, Folkebevægelsen mod EF, til at koordinere nej-kampagnen. Alle betydende modstandergrupperinger undtagen Venstre-socialisterne og Socialdemokrater mod EEC sluttede op om Folkebevægelsen, der, som allerede navnet antyder, prøvede at markedsføre sig og sin kampagne som folkets kamp mod eliten – en argumentation som folket på dette tidspunkt ikke var parat til ubetinget at købe (Laursen & Borring Olesen 2000, s. 65ff; Martens 1979, s. 109-35; S.H. Rasmussen 1997, s. 71-82).

I stilhed og storm 1973-1993

Som det er velkendt, overraskede Jens Otto Krag hele nationen, inklusive Christiansborg-miljøet, ved dagen efter sejren ved folkeafstemningen at annoncere sin afgang. Endnu mere overraskende var det, at det var lykkedes ham at sikre opbakning til at lade Anker Jørgensen efterfølge sig som statsminister. Anker Jørgensen havde som formand for Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund trods udbredt EF-skepsis i Forbundet støttet Danmarks optagelse. Anker Jørgensen var dog modsat Krag en tilhænger med forbehold. Han støttede nok de økonomiske og markeds-mæssige arrangementer inden for Fællesmarkedet, så længe disse i hovedsagen kunne holdes på et mellemstatsligt niveau, der sikrede dansk hånds- og halsret over velfærdsstatsspørgsmål, arbejdsmarkedsspørgsmål m.m., og så længe samarbejdet ikke udviklede sig i en mere forpligtende politisk retning. Denne tilgang til det europæiske samarbejde var ganske typisk for den store centrumgruppe af forbeholdseuropæere, som fandtes i partiet og fagbevægelsen, og som Anker Jørgensen og Ivar Nørgaard var hovedeksponenterne for. Ved at udnævne Anker Jørgensen til sin efterfølger søgte Krag at hele den modsætning mellem Socialdemokratiets forskellige europæiske fløje,

pro-EF-fløjen, forbeholdsfløjen og modstanderfløjen, som var blevet stadig tydeligere under EF-kampagnen i 1971-72. Men kompromisforsøget betød altså, at det var forbeholdslinjen, som blev gjort til grundlaget for partiets politik (M. Rasmussen 2004, s. 555ff.; Borring Olesen & Villaume 2005, s. 731ff.).

På grund af Socialdemokratiets position som regeringsbærende parti i hovedparten af perioden i det første årti efter den danske indlemmelse i EF blev den danske politik i Bruxelles i denne periode derfor generelt præget af en forsigtig mellemstatslig og lav-profileret tilgang. Den danske politik tog sig dog ikke udpræget fodslæbende ud, fordi EF i denne periode på grund af oliekriserne og budgetstriden med Storbritannien ikke opviste den store reformiver eller fremdrift. På denne baggrund blev det lettere at forene den forsigtige danske tilgang med udviklingen i EF. Det ændrede sig imidlertid i midten af 1980'erne, hvor budgetstriden var blevet løst, og effekten af den seneste oliekrise fra 1979 ikke var så mærkbar længere. EF gik ind i en dynamisk periode igen, som dels og først tog sigte på at relancere Europa som en stærk aktør i den internationale økonomi, og som dels og dernæst var et resultat af den »acceleration af historien« – som kommissionsformand Jacques Delors formulerede det – der fulgte i kølvandet på neddroslingen af Den Kolde Krig og Tyskland-spørgsmålets genkomst (Grant 1994, s. 126ff.; Petersen 2004, s. 63-91).

Da denne udvikling tog fart, sad Socialdemokratiet ikke inde med regeringsmagten længere, idet de borgerlige partier ved Schlüter-regeringens tiltræden i 1982 havde sat sig på ministertaburetterne. Med Uffe Ellemann-Jensen i spidsen som højtprofileret udenrigsminister begyndte den nye regering gradvist at bryde med den defensive danske europapolitik og sigtede i stedet mod at placere Danmark mere centralt og mere i midten af EF's beslutningstagen. Denne linje var imid-

lertid ikke let at føre igennem, fordi der i Folketinget fortsat var et flertal af socialdemokrater, radikale og folkesocialister m.fl., som ikke delte ønsket om at *mainstreame* dansk europapolitik.

Som på det sikkerhedspolitiske område, var der altså også i europapolitikken tale om et alternativt flertal, hvilket kom klart til udtryk under behandlingen af den nye EF-traktat, Fællesakten, der først og fremmest sigtede mod dannelsen af Det Indre Marked. Regeringen gik ind for dansk tilslutning, men kunne ikke få tilslutning i Folketinget, hvor det alternative flertal blokerede forslaget. Som modtræk udskrev regeringen en vejledende folkeafstemning til afholdelse 27. februar 1986. Denne manøvre kunne kun lykkes, fordi hovedparten af oppositionen accepterede den og lovede at respektere udfaldet af afstemningen. Da et flertal på 56,2 % af de afgivne stemmer faldt ud til fordel for ratifikation af Fællesakten, fik regeringen altså sit ønske opfyldt om, at Danmark kom til at indgå i Det Indre Marked fra første færd (Petersen 2004, s. 379-402).

Under folkeafstemningskampagnen havde Socialdemokratiet slået fast, at partiets modstand ikke skulle udlægges som en afvisning af EF-medlemskabet eller endda Det Indre Marked som sådan. Modstanden var rettet mod særlige sider af Fællesakten, især kodificeringen af EPS-samarbejdet, de udvidede beføjelser til EF-parlamentet samt manglen på tilstrækkelige miljømæssige garantier. Endvidere blev der også udtalt frygt for, at Akten ville underminere den særlige danske arbejdsmarkedsmodel og vigtige elementer af det nordiske samarbejde. Nederlaget ved folkeafstemningen blev imidlertid startskudet til en revurdering af Socialdemokratiets europapolitik, som i de følgende år blev yderligere hjulpet på vej af, at De Radikale efter NATO-valget i 1988 ændrede kurs og tog plads i den nye KVR-regering, samt af de grundlæggende omvæltninger, der fandt sted

i Europa med afslutningen på koldkrigen og den tyske samling.

Som et udtryk for denne revurdering, der bragte partiets politik i bedre overensstemmelse med regeringens, lykkedes det i 1990 for Socialdemokratiet at blive enig med regeringen om et fælles europapolitisk memorandum. Som følge dels af spill-over fra Fællesakten og dels af de store politiske omvæltninger i Europa var der nemlig blevet sat turbo på integrationsprocessen i form af indkaldelsen af to regeringskonferencer med start i december 1990, der skulle diskutere oprettelse af henholdsvis en Økonomisk og Monetær Union (ØMU) og en egentlig politisk union mellem EF's medlemslande. Memorandummet blev netop udarbejdet som et dansk politisk oplæg til forhandlingerne på disse to regeringskonferencer og er af Nikolaj Petersen senere blevet betegnet som »den hidtil mest prointegrationistiske tilkendegivelse fra dansk side«. I det blev det bl.a. slået fast, at EF skulle styrkes, så det kunne blive »et fundament for hele Europas politiske og økonomiske enhed.« (Petersen 2004, s. 498; også Dinan 2004, s. 233-45).

Den endelige udgave af Maastricht-traktaten eller Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), som blev det europæiske resultat af denne proces, indeholdt adskillige danske fingeraftryk, først og fremmest inden for områder som udviklingsbistand, miljø og forbrugerbeskyttelse (idéen til en forbrugerombudsmand var således langt hen dansk). På andre område kæmpede de danske forhandlere mere defensivt, ikke mindst på spørgsmålet om at indføre en forsvarsdimension i det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (FUSP) og på ØMU-spørgsmålet. Vedrørende det første spørgsmål gik den nye traktat længere end ønsket af især Socialdemokratiet, og i det andet lykkedes det ikke at komme igennem med en generel *opt-out* for de lande, som enten ikke kunne eller ikke ønskede at overgå til ØMU'ens tredje fase. I stedet fik

Danmark en særlig protokoltilføjelse, som slog fast, at der krævedes en folkeafstemningsafgørelse, før Danmark kunne indtræde i den tredje fase.

I København var der glæde over det endelige resultat både i den borgerlige og i den socialdemokratiske lejr. Maastricht-traktaten var så fint et resultat, at den danske befolkning ikke blot ville sige ja, men »ja tak« til traktaten, buldrede Uffe Ellemann-Jensen (Petersen 2004, s. 504). Som bekendt gik det anderledes. Da danskerne gik til valgurnerne 2. juni 1992 for at sige ja eller nej til oprettelsen af EU, blev resultatet et lille, men effektivt nej afgivet af 50,7 % af de deltagende vælgere. Valgresultatet var i bund og grund meget identisk med det, de franske vælgere afgav tre måneder senere med den afgørende forskel, at i Frankrig, var det ja-siden, der løb med den sidste marginal. Begge afstemninger afslørede imidlertid de vanskeligheder, EU-traktaten havde med at opnå borgernes opbakning til det politiske Europa. Det var dog det danske resultat, som i øjeblikket skabte de største problemer, fordi nej'et i princippet betød, at TEU ikke kunne træde i kraft, ikke kun i Danmark men i hele EF-området. Hverken EF eller de store toneangivende medlemslande havde nogen umiddelbar formel for, hvordan krisen kunne løses. Det blev derfor overladt til Danmark selv at fremkomme med kreativ tænkning, der kunne producere en holdbar løsning, som dog ikke samtidig måtte lede til en genåbning af hele unionstraktatgrundlaget med dertil hørende ny forhandlings- og ratifikationsproces.

Den danske formel, der i situationen blev fundet til at løse krisen, hed det nationale kompromis. Det var en politisk aftale, som blev opnået ved at bringe Maastricht-modstanderpartiet Socialistisk Folkeparti ind bag kompromisset – en løsning som i hovedsagen blev designet gennem forhandlinger mellem SF, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre og med KV-regeringen placeret på side-

linjen. Kernen i det nationale kompromis var tre hovedmodifikationer af TEU, nemlig 1) at Danmark ikke skulle deltage i EU's forsvarsdimension, 2) at Danmark ikke ville overgå til ØMUens tredje fase, og 3) at Danmark holdt sig uden for de overnationale sider af det fælles rets- og politisamarbejde. Dertil kom så også en undtagelse fra unionsborgerskabet. Det nationale kompromis repræsenterede en »re-traditionalisering« af dansk europapolitik i den forstand, at det grundlæggende forkastede dansk deltagelse i de mere overnationale og politiske/sikkerhedspolitiske sider af EU-samarbejdet. Disse begrænsninger var, hvad SF ønskede, og skal man tro tidens opinionsmålinger, var det ligeledes, hvad et flertal af befolkningen ønskede. Selv om man kan hævde, at den politiske elite på mange måder var blevet mere integrationistisk siden Danmarks indmeldelse i EF, gjaldt dette tilsyneladende ikke for befolkningen som helhed (Petersen 2004, s. 496-520).

Efter ganske hårde forhandlinger tilstod Det Europæiske Råd i den såkaldte Edinburgh-afgørelse fra december 1992 Danmark de fire opt-outs nedfældet som krav i det nationale kompromis. Danmark fik endda lov til at »opte-in« igen, hvis danskerne – efter de obligatoriske folkeafstemninger – skulle få sådanne lyster. På sin side måtte Danmark acceptere, at Maastricht-traktaten ikke blev genforhandlet, og at de danske undtagelser ikke kunne bruges til at hindre de øvrige lande i at tage mere integrationistiske skridt. Dette resultat banede vejen for en ny folkeafstemning i maj 1993. På modstanderside kæmpede nu de to anti-EU paraplyorganisationer, Folkebevægelsen mod EF og Juni-bevægelsen, der netop var brudt ud fra Folkebevægelsen. På den anden side stod et enigt Folketing minus Fremskridtspartiets medlemmer, som bakkede op om Maastricht-traktaten med de danske modifikationer – »Maastricht uden torne« – som var opnået ved Edinburgh-afgørelsen. Det tippede nej'et

fra året før til et lidt mere manifest flertals-ja på 56,8 % af de afgivne stemmer. Danmark kunne derefter med den handicappedes ret træde ind i EU.

Danske og europæiske dilemmaer 1994-2005

Maastricht-intermezzoet fra 1990 til 1993 havde vist, at dansk europapolitik blev formuleret inden for en strategisk trekant, hvis hjørner bestod af input fra EF/EU-systemet, holdninger og reaktioner fra den danske opinion og den danske politiske elites forsøg på at harmonisere og præsentere EU-indspillene på en måde, som den troede var spiselig for befolkningen. Dette krævede en delikat balanceakt, ikke mindst af politikerne, fordi det grundlæggende var vanskeligt at forudse, hvordan befolkningen ville reagere på europæiske reformforslag (Petersen 1993, s. 87ff. og 2004, s. 618ff.).

En af grundene til, at befolkningens holdninger har været vanskelige at forudse gennem det seneste tiår, er, at EU-modstanden i noget omfang har skiftet ansigt. Det skyldes en form for dobbeltbevægelse, hvor de traditionelle EU-skeptiske kræfter i arbejderbevægelsen og på venstrefløjens er blevet mere EU-positive, mens EF-modstanden er vokset i borgerlige kredse og på højrefløjens. Der er givetvis flere årsager til denne bevægelse. For det første kan man nævne, at EU bl.a. gennem de danske og franske folkeafstemninger i 1992 er blevet mere bevidst om nødvendigheden af at gøre det europæiske projekt mere direkte appellerende til borgerne, hvilket man har søgt at gøre ved at sætte øget fokus på post-materielle spørgsmål som miljø- og forbrugerbeskyttelse, menneskerettigheder og politisk gennemsigtighed. Denne prioritering var allerede synlig i det nye traktatforlag, Amsterdam-traktaten, som blev præsenteret for de danske vælgere ved en folkeafstemning 28. maj 1998, og som et flertal på 55,1 % godkendte.

Andre årsager skal søges i en kombination af fælleseuropæiske og danske politiske udviklingstræk. I perioden 1993-2001 var det igen socialdemokratisk-ledede regeringer, nu under Poul Nyrup Rasmussen, der svingede taktstokken – ligesom det i øvrigt var det i det meste af EU i denne periode. Dette bidrog til at give dansk europapolitik og EU's politik som helhed en stærkere socialdemokratisk profil, hvilket gjorde det europæiske projekt mere spiseligt for venstrefløjen – og mindre indbydende for borgerlige vælgere. Den borgerlige skepsis blev i øvrigt også styrket af selve den kendsgerning, at den europæiske integrationsproces med dannelsen af EU havde faet en langt klarere overnational fundering, hvor det blev ganske åbenbart, at processen var ved at berøre – eller underminere – mange af de politiske kronjuveler, som nationalstaten var bygget op på, så som retspolitik, valutapolitik og forsvarspolitik. Denne udvikling betød nok, at de enkelte medlemsstater fik lod og del i den øgede fællesskabssuverænitet, der hermed blev skabt, men dette bytte blev bestemt ikke værdsat i de kredse, hvor man var mere bekymrede over det tab for den nationalstatslige suverænitet, som var indbygget i samme udvikling. Forskydningerne i holdningen til EU mellem de politiske blokke var i øvrigt indlejret i bredere forskydninger af både geografisk og socialt tilsnit, således at Øst-Danmark og veluddannede danskere blev mere pro-europæiske og Vest-Danmark og folk med lave uddannelsesniveau blev mere Europaskeptiske (Friis 1999; Borring Olesen 2000, s. 160ff; Petersen 2004, s. 524ff.; Goul Andersen 2002).

Denne bekymring kom også markant til udtryk i Danmark, for da Nyrup Rasmussen-regeringen blev væltet i 2001 og erstattet af den borgerlige Fogh Rasmussen-regering, skete det via inddragelsen af Dansk Folkeparti som parlamentarisk støtteparti. Dermed kom den nye regering til at basere sig på det parti, som profilerede sig som Danmarks mest traditi-

onsbundne og nationale parti, og som i forlængelse heraf også havde udviklet sig til at blive Danmarks mest EU-kritiske parti. Det begrænsede det politiske manøvrerum i europapolitikken og ledte igen til en mere reserveret dansk europapolitik – en udvikling som også delvis matchede den umiddelbare tilbøjelighed hos statsministeren selv, der aldrig som sin forgænger i Venstres chefstol, Uffe Ellemann-Jensen, havde ført sig frem med høj europæisk cigarføring.

Blandt ja-partierne, i Udenrigsministeriet og hos de danske europæiskperter var der nærmest fuld enighed om, at de fire Maastricht-undtagelser var en klods om benet, som udhulede den danske indflydelse i Bruxelles (se DUPI 2000 som eksempel på forbeholdskritisk analyse). Der opstod derfor relativt hurtigt krav om, at de burde fjernes. Nyrup Rasmussen-regeringerne måtte dog træde varsomt i sagen, fordi undtagelserne med rette blev anset som kernen i den kontrakt mellem befolkningen og det politiske system, som var blevet indgået gennem Edinburgh-afstemningen. I 2000 erklærede Nyrup Rasmussen sig imidlertid villig til at prøve kontrakten af ved at afholde en afstemning om Danmarks indtræden i ØMU'ens tredje fase.

Valget af at teste netop denne undtagelse skyldtes flere forhold. For det første havde EU under svære odds vist sig særdeles standhaftig med hensyn til at sikre, at ØMU-reformen denne gang i modsætning til under første forsøg først i 1970'erne virkelig blev implementeret fuldt ud. Ved at tilslutte sig nu kunne Danmark træde ind samtidig med, at Euro'en blev introduceret som fysisk realitet og dagligt betalingsmiddel. For det andet deltog Danmark allerede i de to første faser af samarbejdet, samtidig med at Nationalbanken deltog i det europæiske system af nationalbanker ESCB, ligesom Kronen var snævert bundet til Euro gennem fastkurspolitikken i det såkaldte ERM2-samarbejde. Det-

te betød, at dansk rente- og pengepolitik var dybt afhængig af beslutninger taget af Den Europæiske Centralbank og af EU's finansministre, når disse mødtes i det såkaldte Euro-sessioner, hvor Danmark ikke deltog. I regeringens øjne forhindrede forbeholdet derfor den bedst mulige varetægelse af danske interesser. For det tredje var der i de første måneder af 2000 grund til at tro, at befolkningen langt hen delte regeringens synspunkt, idet opinionsmålinger i et stykke tid havde været gunstige, hvilket givetvis var den afgørende omstændighed, som fik Nyrup Rasmussen til at udskrive en folkeafstemning til 28. september.

Alligevel skulle timingen vise sig at være problematisk. I foråret 2000 baksede EU nemlig – ikke særlig elegant må man sige – med den såkaldte Østrig-sag, som var brudt ud, da den konservative Wolfgang Schüssel i Wien besluttede at danne en koalitionsregering sammen med Jörg Haider's Frihedsparti. En lang række europæiske lande, herunder også ikke-EU-lande, besluttede at indføre sanktioner mod Østrig i den anledning, hvilket ikke høstede megen akklamation i Danmark. Sanktionspolitikken kom let til at tage sig ud som en stormagtsaktion mod småstaten Østrig – et tema EU-modstanderne dygtigt spillede på. Derfor, da Nyrup Rasmussen-regeringen havde mest behov for at koncentrere sig om ØMU-afstemningen, måtte den bruge mange ressourcer på at lave brandslukning i Østrig-sagen, både i EU, men også hjemme, fordi den borgerlige opposition inklusive V og K brugte sagen til at føre indenrigspolitik på, hvorved der opstod den ikke ukendte situation i Danmark, at ja-partierne snarere bekrigede hinanden i stedet for at samles om en fælles ja-kampagne. På samme tid begyndte værdien af euro'en i øvrigt at falde over for dollar, hvilket i manges øjne var et tegn på, at den nye valuta vist ikke var så stabil. Endelig kan man også tilføje, at afstemningskampagnen var dårligt tilrettelagt fra regeringens side, fordi den lagde hårdt ud

med at kommunikere til danskerne, at et nej til Euro'en ville svække økonomien. Denne udlægning blev imødegået af flere fremtrædende økonomer, som lagde vægt på, at ØMU-medlemskabet nok var vigtigt, men mere af politiske end økonomiske grunde. Den danske økonomi klarede sig godt, ja, bedre end det europæiske gennemsnit både før og efter afstemningen, og derfor var det med nogen berettigelse, at der blev rejst tvivl om holdbarheden af regeringens kampagne. Vælgerne lod sig i hvert fald ikke skræmme ind i ØMU'ens tredje fase, idet folkeafstemningen endte med et nej-flertal på 53,2 % (Borring Olesen 2003; Petersen 2004, s. 540ff.).

Trods de fire forbehold, og trods nederlaget i ØMU-afstemningen, er der grund til at fastholde, at den danske EU-politik i post-Maastricht-perioden mere overordnet var ganske aktiv. Det gælder ikke mindst i det vigtige udvidelsesspørgsmål, både i relation til den mere begrænsede optagelse af fire af de tilbageblevne EFTA-lande, Østrig, Finland, Sverige og Norge (en optagelse norske vælgere endnu en gang blokerede) og den store og mere komplicerede Øst-udvidelse med 10 Øst- og Centraleuropæiske lande. På det Europæiske Råds møde i København i 1993 blev EU-landene enige om de såkaldte Københavns-kriterier, som detaljerede de politiske og økonomiske hovedkriterier, som ansøgerlandene måtte leve op til, hvis de ville gøre sig håb om medlemskab. Det var derfor også ret symbolsk, at Fogh Rasmussen-regeringen under det danske formandskab i efteråret 2002 kunne gøre processen færdig ved endnu et topmøde i København. Det var en indsats, som Fogh Rasmussen med rette høstede stor anerkendelse for, og som altså gjorde EU til et nærmest fuldt europæisk projekt med 25 medlemslande (Petersen 2004, s. 532ff. og 596ff.).

Afslutning: Lange linjer i europapolitikken

Begrebet integrationsdilemma bliver ofte taget i anvendelse, når historikere skal forsøge at forklare de særlige karakteristika ved den danske europapolitik (Petersen 2000; Borring Olesen 2001). Begrebet er inspireret af det parallelle begreb »alliancedilemma«, som har været brugt til at analysere den danske NATO-politik. Begreberne antyder, at dansk europapolitik og NATO-politik har været spændt ud mellem to hovedhensyn, ikke at blive forladt/isoleret (abandonment) og ikke at blive indfanget/bundet (entrapment). I relation til integrationsdilemmaet har hensynet til ikke at blive koblet af integrationsprocessen drevet Danmark i retning af at vise interesse for og tilslutte sig EF/EU, hvorimod frygt for at blive bundet og miste politisk manøvfrihed og selvstændighed har ansporet Danmark til at føre en forsigtig og funktionalistisk kurs, hvor mellemstatslige samarbejdsformer generelt er blevet foretrukket frem for overstatslige. Isolationsfrygten har ikke mindst være rettet mod at blive afkoblet fra adgangen til de europæiske markeder og de økonomiske sider af samarbejdet som helhed, mens indbindingsfrygten først og fremmest har rettet sig mod de politiske sider af samarbejdet og frygten for at miste for meget national suverænitet. Integrationsdilemmaet er derfor blevet opfattet som mest akut i de situationer, hvor der i EF/EU er blevet lagt op til intensiveret politisk og overnationalt samarbejde.

Dilemma-problematikken hævdes ofte at være mest markant ved tilrettelæggelsen af små staters udenrigspolitik, og det kunne endda være fristende at påstå, at problematikken har været særlig relevant for Danmark, fordi den moderne danske udenrigspolitik på mange måder er skabt på grundlag af den nederlagserfaring, som i 1864 beseglede Danmarks deroute fra en mellemstor europæisk stat i 1600-tallet til en virkelig småstat. Danmark havde brændt fingrene i storpolitikken

og søgte i årene efter 1864 i stedet at rejse sig ved – med Enrico Dalgas' slagord – at vinde indadtil, hvad var tabt udadtil. Denne kompensationsstrategi var på mange måder en åbenlys succes, der sammentømrede landet til en særdeles kompakt og homogen nationalstat, hvor selv de sociale og økonomiske modsætninger gradvis blev underlagt det nationale velfærdsparadigme.

9. april 1940 slog skår i denne strategi, men underminerede den ikke afgørende. Strategien blev i stedet i den første efterkrigstid under indtryk af besættelseserfaringen og trykket fra nye impulser udefra, ikke mindst Den Kolde Krig og den europæiske integration, reformuleret til at lyde noget i retning af, at de nationale fremskridt måtte konsolideres og udbygges ved et øget internationalt engagement under bibeholdelse af nationale værdier og mål. Det er således vigtigt at påpege, at selv for Jens Otto Krag, der havde blik for de større politiske perspektiver i den europæiske integration, var europapolitikken først og fremmest drevet af nationale prioriteringer. Helt i forlængelse af den britiske historiker Alan Milwards generelle tese om dynamikken bag den europæiske integration i denne periode var EF-medlemskabet i Krag's optik vejen til fremtidig konsolidering af den danske – nationale – velfærdsstat (Borrings Olesen & Villaume 2005, s. 759ff.; Milward 1992; Milward & Sørensen 1993).

Især i den øverste udenrigspolitiske beslutningstagerelite, hos de ledende politikere og embedsmænd, er bekymringen for »indfangning« med tiden generelt blevet mindre udpræget, ikke mindst siden midten af 1980'erne, og Danmarks europapolitiske profil er som konsekvens heraf i visse henseender blevet skærpet, som det skete i forhandlingsmemorandummet op til Maastricht-forhandlingerne. Udviklingen har på den anden side bidraget til at skabe en større kløft mellem elittens holdninger til europæisk integration og den brede befolknings, som ikke har bevæget

sig tilsvarende. Skismaet mellem top og bund har i øvrigt altid præget socialdemokratiets europapolitik, men er gennem de seneste 10 år også slået mærkbart ned i den borgerlige lejr, ikke mindst efter at Dansk Folkeparti er blevet støtteparti for Fogh Rasmussen-regeringen. Udvikling er dog på ingen måde unik for Danmark, men genfindes også i de øvrige skandinaviske lande, i Irland og sågar på det seneste også i det traditionelt meget Europa-positive Nederlandene. Udviklingen er heller ikke kun begrænset til små stater, men er også særdeles mærkbar i Storbritannien og Frankrig. Erfaringerne med afvisningen af forfatningstraktaten ved folkeafstemninger i 2005 i Nederlandene og Frankrig taler sit eget tydelige sprog om almenheden i tendensen (Borring Olesen 2000, s. 162ff.; Goul Andersen 2002; Petersen 2004, s. 618ff.).

EU-skepticisme med en snert af anti-elite op-rør er således på ingen måde en dansk specielitet længere. Det, der muligvis gør Danmark til noget særligt i denne sammenhæng, er, at Danmark blandt de nuværende EU-lande var det første til at holde folkeafstemninger om europæisk integration og siden 1972 har afholdt ikke mindre end seks. Dette faktum rækker langt som forklaring på det særlige ved dansk europapolitik. Det fremstår imidlertid som et nogenlunde kvalificeret gæt, at andre europæiske lande i fremtiden kommer til at betræde samme vej, og at de øvrige landes europapolitik således vil blive formuleret inden for en sammenlignelig strategisk trekant som den danske. Det antyder, at det danske dilemma grundlæggende er ved at blive et europæisk dilemma.

Noter

1. Artiklen er i høj grad baseret på Borring Olesen & Villaume, 2005, og Petersen 2004.
2. Gennem hele artiklen opereres der kun med betegnelserne EF og EU, selv om EØF (Det Europæiske Økonomiske Fællesskab) ville være den rigtige forkortelse frem til 1967, hvor Kul- og Stålnationen, atomenergisamarbejdet Euratom og

EØF samles i enhedsorganisationen EF (Det Europæiske Fællesskab)

3. Suverænitetsspørgsmålet og især frykten for at miste suverænitet forstået som selvbestemmelsesret indgik dog også som elementer i debatterne om ratifikation af FN-pagten i 1945 og Marshall-plan-lovene i 1948.

Kilder

Udenrigsministeriets arkiv = UM, Rigsarkivet, København

Utrikesdepartementet = UD-S, Utrikesdepartementet, Stockholm

Referencer

- Borring Olesen, Thorsten (ed.) (1995), *Interdependence Versus Integration: Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, s. 197-212.
- Borring Olesen, Thorsten (2000), »Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1945-2000«, *Scandinavian Journal of History*, vol. 25 (1-2), s. 147-168.
- Borring Olesen, Thorsten (2001), »The Dilemmas of Interdependence. Danish Foreign Policy, 1945-1972«, *Journal of European Integration History*, vol. 7(2), s. 37-63.
- Borring Olesen, Thorsten (2003), »A Danish Perspective. The Austria Affair in Danish Politics«, i M. Gehler, A. Pelinka & G. Bischof (hg.): *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, Wien, s. 551-573.
- Borring Olesen, Thorsten & Villaume, Poul (2005), »I blokopdelings tegn 1945-1972«, *Dansk Udenrigspolitik Historie*, bd. 5, Kbh. 2005.
- Branner, Hans (1993), »På vagt eller på spring. Danmark og europæisk integration 1948-1953«, i: B. Nüchel Thomsen (red.), *The Odd Man Out? Denmark og den europæiske integration 1948-1992*, Odense, s. 29-64.
- Christensen, Jens (1980), »Om folkeafstemningerne om Norges og Danmarks tilslutning til EF«, *Internasjonal Politikk*, 1980, s. 165-170.
- Christensen, Jens (1993), »Danmark, Norden og EF 1963-1972«, i: B. Nüchel Thomsen (red.) (1993), Kbh., s. 135-152.
- Dinan, Desmond (2004), *Europe Recast. A History of European Union*, London
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*,

- Kbh.
- Friis, Lykke (1999): »EU and Legitimacy – The Challenge of Compatibility«, *Working Papers*, 1999/7. Danish Institute of International Affairs.
- Goul Andersen, Jørgen (2002), »Danskerne, Europa og »det demokratiske underskud««. Den »stille revolution« i danskernes forhold til EU, Thomas Pedersen (red.), *Europa for folket. EU og det danske demokrati*, Århus.
- Grant, Charles (1994): *Delors. Inside the House that Jacques Built*, London.
- Hansen, Peter, Small, Melvyn & Siune, Karen (1973), »The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign: A Study of an Opinion-Policy Relationship«, *Journal of Common Market Studies*, vol. 15 (2), s. 73-129.
- Laursen, Johnny N. (1993), »Mellem fællesmarkedet og frihandelszonen: Dansk markedspolitik 1956-1958«, i: B. Nüchel Thomsen (red.) (1993), s. 65-87.
- Laursen, Johnny N. (2000), »Det danske tilfælde. En studie i dansk europapolitikens begrebsdannelse 1956-57«, i: Borring Olesen, Thorsten, m.fl. (red.): *I tradition og kaos. Festskrift til Henning Poulsen*, Århus, s. 238-277.
- Laursen, Johnny N & Borring Olesen, Thorsten (2000), »A Nordic Alternative to Europe? The Interdependence of Denmark's Nordic and European Policies, 1945-1998«, *Contemporary European History*, vol. 9(1), s. 59-92.
- Lidegaard, Bo (2002), *Jens Otto Krag, 1962-1978*, Kbh.
- Malmberg, Mikael af & Laursen, Johnny N. (1995), »The Creation of EFTA«, i: Thorsten Borring Olesen (ed.) (1995), *Interdependence Versus Integration: Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, s. 197-212.
- Martens, Hans (1979), *Danmarks ja, Norges nej. EF-folkeafstemningerne i 1972*, Kbh.
- Milward, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation State*, London.
- Milward, Alan S. & Sørensen, Vibeke (1993), »Interdependence or Integration? A national choice«, i Alan S. Milward. (ed.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London, s. 1-32.
- Nyboe Andersen, Poul (1989), *Det umuliges kunst. Erindringer fra dansk politik 1968-77*, Odense.
- Petersen, Nikolaj (1975), *Folket og udenrigspolitikken – med særligt henblik på Danmarks forhold til EF*, Kbh.
- Petersen, Nikolaj (1993), »»Game, Set and Match«. Denmark and the European Union after Edinburgh«, i Teija Tiilikainen & Ib Damgaard Petersen (ed.) (1993), *The Nordic Countries and the EC*, Kbh.
- Petersen, Nikolaj (2000), »National Strategies in the Integration Dilemma. The Promises of Adaptation Theory«, i: Hans Branner & Morten Kelstrup (eds.), *Denmark's Policy Towards Europe After 1945*, Odense. s. 72-99.
- Petersen, Nikolaj (2004), »Europæisk og globalt engagement 1973-2003«, *Dansk Udenrigspolitik Historie*, bd. 6 Kbh.
- Rasmussen, Morten (2004), *Joining the European Communities. Denmark's Road to EC-Membership, 1961-1973*, ph.d.-afhandling, European University Institute, Firenze.
- Rasmussen, Søren Hein (1997), *Sære alliancer. Politiske bevægelser i efterkrigstidens Danmark*, Odense.
- Thomsen, Birgit Nüchel (red.) (1993), *The Odd Man Out? Denmark og den europæiske integration 1948-1992*, Kbh.

Institutionelt betinget strategi i udviklingsbistanden

Af Jan Pedersen, lektor, Saxo-Instituttet, Afdeling for Historie, Københavns Universitet

Introduktion

En bred fremstilling af dansk udviklingspolitik's historie er på trapperne (Bach m.fl. 2007), hvilket passer med, at der hvert tiår plejer at komme en ny større udlægning. Chr. S. Nissen havde i 1970 ved hjælp af småstats-teori forklaret sammenhængen mellem udviklingshjælpen og statens interesser på den politiske og økonomiske verdensscene, men en konkret og detaljeret analyse af ulands-samarbejdet kom først med Klaus Jørgensens pionér-afhandling fra 1977, hvori han hævdede, at iværksættelsen af et større – og nu også bilateralt – program i begyndelsen af 1960'erne primært skyldtes internationale prestige hensyn og presset fra USA's side for at få flere lande aktiveret som donorer (s. 14, 274). Hans-Henrik Holm (1982, s. 198) lagde derimod vægten på de indre danske forhold. Han mente, at staternes eksterne kontroltab i nyeste tid havde skabt et større spillerum for forskellige civile interessenter uden for det klassiske politiske og diplomatiske kredsløb, hvorved den overordnede danske ulandspolitik antog en passiv og reaktiv karakter.

Martin Paldam (1997) og Gorm Rye Olsen (1995) anerkendte de danske interessenters rolle, men lagde dertil vægt på den politiske dimension i klassisk forstand. En lokkende, men fejlagtig teori om, at de råstofproducerende ulandes ringe bytteforhold kunne mod-

virkes ved importsubstituerende industrialisering under statslig kontrol, legitimerede en bestemt linje for ulandsbistanden (Paldam s. 27f, 178). Nærværende gennemgang følger Paldam ved at anerkende sammenhængen mellem analyse, intentioner og handlinger. Udviklingsbistanden er blevet tilrettelagt med henblik på at opnå bestemte mål under hensyntagen til vilkårene. Hverken ydre pres eller et diffust sæt interne impulser har været styrende. Men modsat Paldams opfattelse skal der her argumenteres for, at der løbende blev opnået større indsigt i udviklingsproblemerne og udvist vilje til at lære af systemfejl og rette strategien til. Importsubstituerings-tankegangen har spillet en rolle på det diskursive plan, men ikke domineret den danske stats overordnede udviklingspolitik eller dennes udmøntning. Strategiskiftene, der fandt sted, var ikke tilfældige og impulsive, men byggede på en gennemgående tænkemåde og voksende erfaring – uden at det dermed skal være påstået, at problemerne blev løst.

Rammevilkår og teori

Danskere ynder at tale om landets unikke donorprofil – med fattigdomsorienteringen som favorittema – men landet har i væsentlig grad fulgt de internationale tendenser på området. OECD-nationerne udvekslede via Development Assistance Committee (DAC) erfaringer og forsøgte at komme overens om retningslinjer for den bilaterale bistand. Efter at

USA under Nixon ophørte med at være den relativt førende donor, der på baggrund af hjælpen under 2. Verdenskrig og senere Marshall-hjælpen kunne kræve *burdensharing*, blev DAC's aktivt normdannende rolle nok mindsket. Men institutionen var fortsat med til at skabe en fælles donorkultur (*Aid in progress* 1995, s. 55). Forankringen i denne kultur har stærkt bidraget til at fastholde udviklingsbistandens egentlige og primære politiske hensigter og formål trods det stærke pres fra forskelligartede kræfter og interesser (jf. Morrison 1998, s. 450f).

Hovedproblemerne for effektiv udviklingsbistand kan beskrives ved hjælp af såkaldt agency-teori. Usikkerhed og latent eller åben konflikt er til stede, når en organisation via økonomiske ressourcer vil fremme en bestemt målsætning og til formålet opbygger et komplekst hierarkisk system, enten inden for sine egne rammer eller ved at udlicitere opgaver til andre organisationer. Ubalance i informationsniveau mellem »principal« og »agent« og et svagt handlingsberedskab hos førstnævnte kan af sidstnævnte bruges til at slippe godt fra svigtende målopfyldelse og stræben efter »overbelønning« (*rent-seeking*).

Denne velkendte konflikttype trives kun alt for godt i udviklingsbistandsmiljøet. Som mange offentlige virksomheder har bistandsforvaltningen multiple mål. Den skal tilgode forskellige interessenter, jf. figur 1. Der er ikke noget klart kriterium for målopfyldelse. Fordel eller ulempe ved alternativ anvendelse af de samme midler er uvis. Bistanden »tilhører« det politiske system, som bevilger pengene, men indsigt og kontrol kan kun opnås gennem et ekspertapparat. Hos selv de mest loyale embedsmænd er performance-incidentet svagt på grund af de usikre kriterier og svage sanktionsmuligheder. Donorstaten kan ikke på samme måde som med sine egne borgere, der er organiseret i partier og andre civile grupper, kommunikere med borgerne i modtagerlandet. Støj og forvræng-

ning i den udstrakte og komplicerede kommunikationskæde kan skjule underordnede eller afhængige aktørers utidige pleje af egeninteresser. Selv de nærmeste og mest loyale medarbejdere kan være tilbøjelige til at fokusere mere på det, som let kan overvåges, såsom budgetter, personale eller bogholderi, end på samlet effektivt resultat. Uafhængige evalueringsmekanismer er en naturlig konsekvens af disse problemer, men er selv underlagt *moral hazard*. Det kan være opportunt for den evaluerende instans at frembære et bekræftende og optimistisk udsagn, blot med så tilpas megen sordin og kritisk krydderi, at troværdigheden bevares (Martens 2002, s. 11-23). De konkrete formidlere af bistanden i ind- og udland er andet og mere end undergivne agenter, de er også interessenter og partnere, der er leveringsdygtige i de mange analyser, retningslinjer og beslutningsforslag, som donorstatens eget begrænsede apparat ikke kan overkomme at producere. Enkeltindivider kan vandre frem og tilbage mellem det kontrollerede delsystem og det kontrollerende eller bestemmen- de delsystem.

I særdeleshed i 1990'erne, efter at konditionalitets-princippet – dvs. krav om fornuftig og bæredygtig politik på modtagersiden til gengæld for bistandsydelse – havde slået faste rødder, er agency-synsvinklen begyndt at stå stærkere i forståelsen af udviklingssamarbejdet (Martens 2002, s. 9). I det følgende argumenteres for, at den også har haft væsentlig indflydelse som baggrundsfaktor ved tidligere strategiskift. Stærkere donorstyring var et gennemgående, men af diplomatiske årsager svagt artikuleret ønske. Samtidig med dette – i det skjulte tilstræbte – hegemoni skulle modtagerlandene dog helst være positive medspillere, hvilket krævede manipulation med incitamentsstrukturen. I de følgende afsnit beskrives og kommenteres denne udvikling årti for årti.

1960'erne

I 1960'erne gik den udviklingspolitiske doktrin ud på at skabe vækst gennem investeringer. Disse skulle omfatte både byerhverv og landbrug. At sektorfordelingen skulle være afbalanceret, kan lyde banalt, men der var i disse år endnu behov for et opgør med tidligere forestillinger om, at udvikling og modernisering skete ved ensidigt at omfordele ressourcer fra den traditionelle økonomiske sektor til en – endnu knap eksisterende – ny og moderne (Kristensen 1968; Thorbecke 2000, s. 24f).

Investeringerne skulle rumme både en tilførsel af realkapital og en teknologioverførsel gennem oplæring af ulandenes arbejdskraft. Tilførslerne fra de rige lande skulle på én gang supplere den indenlandske opsparing og igangsætte en spredning af kundskaber og færdigheder. Derfor blev det almindeligt at yde udviklingsbistand i form af projekter. I de første år var også den såkaldte *gap-filling* almindelig, dvs. udsendelse af professionsuddannede eksperter, som kunne overtage de stillinger, europæiske kolonister tidligere bestred, men i stort tal forlod ved uafhængigheden. Denne indsats var værdsat og fungerede ofte godt, men gik ikke videre end dagen og vejen. Målet var, at ulandenes egne kræfter tog over.

Et udviklingsprojekt var en eksemplarisk aktivitet, som skulle kunne gentages af andre. Enhver betydningsfuld post bemandet med en udenlandsk ekspert skulle også beskæftige en *counterpart*, der efter det originale projekts afslutning kunne bære faklen videre. En meget væsentlig del af udviklingsbistanden var – i tidens terminologi – *technical assistance* (faglig bistand), understøttet med materielle ressourcer, men med overførsel af knowhow som hovedmålsætning (Arndt 2000, s. 159f).

Donorerne mødte imidlertid historisk-institutionelle barrierer af en massivitet, de ikke

havde forestillet sig. Bistandsfilosofiens mentale og diskursive rødder var plantet i og sugede sin næring af erfaringerne med Nordverdenens industrialiseringsproces, hvor et øget investeringsniveau gik hånd i hånd med import af teknologi i form af maskiner og ekspertsystemer fra England, det 19. århundredes *workshop of the world*. Ifølge amerikaneren W.W. Rostows meget udbredte bog *Stages of Economic Growth* (1962) hvilede den økonomiske modernisering, med overgang til bæredygtig vækst, på en universel model, der havde øgede investeringer som sin kerne. Aleksander Gerschenkron (1952) havde dertil vist, at sent moderniserende lande kunne bevæge sig hurtigt frem ved at overføre de først udviklede landes erfaringer. Et levende konkret eksempel på muligheden for at overvinde struktur- og kontinuitetskriser ved at modtage hjælp udefra bød sig til i form af Marshall-hjælpen fra USA til Europa efter Anden Verdenskrig.

Mod forventning kunne disse succeshistorier ikke gentages ved projektarbejdet i udviklingslandene. Der var for det første en større udviklingsmæssig forskel mellem f.eks. Europa og Afrika, end der havde været mellem England og Kontinentet. Oven i kom de institutionelle barrierer. Teknologioverførslen fra England til Europa og USA i det 19. århundrede var sket inden for en markedsøkonomisk ramme, hvor der var identitet mellem processens »principal« og de designerede modtagere af det endelige økonomiske overskud. Ved udviklingsbistanden var der ikke en sådan identitet, men tværtimod en enorm forskel og afstand mellem investorer (donorerne) og de tiltænkte modtagere (befolkningen i ulandene).

Modtagerlandets myndigheder havde nok en væsentlig interesse i at modtage bistanden, men ikke en tilsvarende interesse i fuldt ud at opfylde kravene om medfinansiering og medvirken. Dette skyldtes bl.a., at der i systemet var indbygget *adverse selection*: Dan-

mark lagde sig omkring 1970 endegyldigt fast på, at bistanden skulle gå til de fattigste lande, men disse lande, der uomtvisteligt havde mest behov for hjælpen, havde også færrest ressourcer til at udnytte den konstruktivt. Delvis som en følge af den svage modtagekapacitet var *moral hazard* til stadighed nærværende: Bistandsprojekterne kunne fungere som beskæftigelses- og indkomstgivende politisk infrastruktur. Risikoen var, at dette for modtagerne blev det primære formål. En anden side af samme problem var donor-sidens tilbøjelighed til at ignorere behovet for en ægte, højt motiveret forankring i det lokale miljø (Mosley & Eckhout 2000, s. 133-136).

Kapitaltilførslen via projekter var næppe tilstrækkelig stor og velorganiseret til, at den i sig selv kunne generere vækst. Men afgørende for dens fiasko var, at den ikke fungerede særlig godt som medie for den tiltænkte overførsel og spredning af teknologisk kompetence og institutionalisering af teknologiske procedurer. De positive eksternaliteter udeblev.

1970'erne

Man kan med baggrund i agency-teorien antage, at de personer på donorsiden, der så problemet, risikerede at skade egen karriere, hvis de gav udviklingsbistanden dårlig PR. At indsatsen ikke virkede efter hensigten, blev alligevel udsagt, men i teknokratisk indpakning, nemlig i FN's såkaldte Jackson-rapport (UNDP 1969). En politiserende kritik kom til udtryk i Gunnar Myrdals *Asian Drama* (1968). Myrdal viste diskrepansen mellem de faktiske samfundsforhold og strategierne for økonomisk vækst, men det var en vanskelig og ujævn bog.

De kritiske udviklingsteorier kendt som »strukturalisme« og senere den radikale »afhængighedsteori« leverede mere simple og sammenhængende argumenter for et kurs-skifte. Centralt stod, at udviklingslandenes nationale magthavere ikke tjente befolkningens

gens interesser, men understøttede en global arbejdsdeling efter kolonialt mønster, til de udviklede landes fordel (Love 1990; Brewer 1990, s. 161-199). Virkningen af denne teori-dannelse blev stor, men kun indirekte, for der måtte ske en tilpasning til forholdene i donorlandene for at omsætte de radikale analyser til pragmatisk udviklingspolitisk doktrin. Ideen om en mønsterbrydende indsats rettet mod den brede befolkning var det eneste, der blev tilbage, men det var også nok.

I den mellemstatslige handelspolitik blev de strukturelle skævheder i handelsmønstrer omdrejningspunkt for udviklingslandenes forsøg på at fremme en Ny Økonomisk Verdensorden, bl.a. via UNCTAD – en mødese-rie der udviklede sig til en fast institution – og Nord-Syd-kommissionen (1977-80/83), under Willy Brandts formandskab. Med olie-krisernes påvirkning af prisrelationerne på verdensmarkedet syntes tiden at være inde til handling, men bestræbelserne løb i begyndelsen af 1980'erne ud i sandet (Folke 1993, s. 37-38). De rige lande ville ikke give køb på deres konkrete økonomiske interesser. Udviklingslandene fortabte sig i en radikal, men udsigtsløs retorik, hvis budskab var, at der skulle skabes udlignings- og investeringsfonde, kontrolleret af dem selv, men finansieret af Vesten. Som forståeligt er, ville Den Tredje Verdens ledere hverken anerkende intern systemisk dysfunktion eller egen fejlslagen politik som forklaring på deres landes problemer. Heller ikke hos modparten i i-landene var det blevet muligt, endnu så kort tid efter afkoloniseringen, åbent at stille spørgsmålstegn ved legitimitet og rationalitet i udviklingslandenes styreformer.

I den danske debat, bl.a. i forbindelse med en revision af udviklingssamarbejdsloven i 1970-71, blev frustrationen over udviklingsarbejdets tendens til at køre fast omsat i en overilet anfægtelse af sammenhængen mellem økonomisk vækst og social velfærdsudvikling.¹ De fleste syntes blinde for den kendsgerning, at

Tabel 1.
Bilaterale bistandsprojekters sektorfordeling 1962-1992

	Opgjort efter antal			Opgjort efter bevillingsmasse		
	1962-1972	1973-1982	1983-1992	1962-1972	1973-1982	1983-1992
År (påbegyndt):						
Sektor:						
Uddannelse	21%	15%	14%	10%	9%	3%
Sundhed	9%	12%	10%	8%	13%	4%
Drikkevand og sanitet	2%	9%	9%	2%	15%	12%
Anden social infrastruktur	5%	6%	12%	1%	1%	8%
Økonomisk infrastruktur	8%	16%	18%	12%	15%	33%
Produktionssektorer	54%	41%	31%	64%	41%	36%
Multisektorprojekter	0%	2%	4%	0%	5%	1%
Andet (hoveds. programbistand)	0%	0%	2%	3%	0%	3%

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danida-projekt databasen, jf. Nielsen 1992.
Tak til cand.polit. Svend Joensen for udarbejdelse af model til diskontering.

man endnu havde til gode at se et vækstgenembrud i de asiatiske og afrikanske lavindkomstlande. Målsætningen om økonomisk vækst blev opretholdt som officiel dansk bistandsdoktrin, men den danske hjælp skulle nu også sigte mod udjævning af sociale skævheder i modtagerlandene. Den internationale ækvivalent til denne målsætning var, at udviklingsbistand i højere grad skulle sigte mod opfyldelse af »elementære behov« (*basic needs*) og sætte fokus på fattigdom (Thorbecke 2000, s. 28-31). Disse ideers udbredelse foregik især gennem henholdsvis ILO og Verdensbanken, sidstnævnte under Robert S. McNamaras ledelse (Mason & Asher 1973, s. 475), som paradoksalt nok på denne tid var et af de mest yndede hadeobjekter for kritikere af den gældende verdensorden. Institutionens internationale årsmøde i København i 1970 udløste hårdhændede konfrontationer mellem politi og demonstranter.

Den nye strategiske tankegang blev naturligvis ikke udmøntet som passive overførsels-

indkomster til verdens fattige. Tværtimod blev investerings- og dermed udviklingssigtet med den danske bistand fastholdt uden vaklen. Vægten blev imidlertid gradvis skubbet væk fra vareproduktion i landbrug og fremstillingsvirksomhed over mod offentlige serviceydelser via teknisk og social infrastruktur (tabel 1). Allerede forinden var skole- og sundhedsvæsen vel tilgodeset, og netop disse sektorer blev da heller ikke stabilt opprioriteret, selv om især uddannelsesområdet vandt godt frem i en periode omkring 1970. Derimod skete der en stor og vedholdende omvægtning over mod anden infrastruktur, som el- og vandforsyning, veje og jernbaner, kommunikation. I overensstemmelse med Verdensbankens klassiske udlånspolitik blev bistandsydelser i stigende grad brugt til at løfte kollektive finansieringsopgaver, som lokale midler ikke var tilstrækkelige til, og som ikke var attraktive for fremmede private investorer, men måtte ligge i offentligt regi. Sundhed, uddannelse og anden direkte pleje af den humane kapital var fint

kompatibel med det nye satsningsområde. I mange tilfælde er det ikke muligt at skelne præcist mellem den tekniske og den humane side af en investering i infrastruktur. F.eks. kan bedre vandforsyning både ses som et input til produktionen og et direkte bidrag til øget social velfærd for det private individ.

Omvægtningen væk fra især fremstillingsvirksomhed kan tolkes som en reaktion på vanskeligheden ved at implantere produktionsenheder med et direkte overskuds- og vækstorienteret formål i et udviklingslands på en gang ressourcetsvage og overregulerede økonomiske struktur. Institutionelt betragtet er det muligt at omgå manglen på incitament og pro-aktiv virksomhedskultur i privilegerede modtagermiljøer ved at satse på kollektive strukturer som en *mulighed*, de økonomiske aktører i bredere forstand kan udnytte – eller ikke udnytte. Det land, der modtager en vej eller et vandforsyningsprojekt, opnår – eller rettere: påtvinges – effektivt ejerskab, idet projektets videre skæbne alene er et spørgsmål om vedligeholdelse, drift og brug af det specifikke økonomiske aktiv, men ikke rummer noget krav om, at der skal ske en videreførelse ved reproduktion og spredning af kompetenceinput. Infrastruktur er både rettet mod et akut behov – ligesom under den ganske succesrige *gapfilling* – og udgør en langsigtet investering med transformerende sigte. Indlejringsproblemet forbliver dog uløst også efter denne model og kan hindre selv en passiv vedligeholdelse af de overførte aktiver (Staur 2005, s. 43).

Om skiftet i investeringsfokus fra 1960'erne til 1970'erne er det endvidere vigtigt at bemærke, at der *ikke* skete en bevægelse over mod importsubstituerende industrialisering. Dette svækker Paldams ovenfor citerede opfattelse af, at denne tankegang har været et kors for dansk bistandspolitik. Ganske vist var det bredere afhængighedsteoretiske tankemønster, som bl.a. omfattede en sådan investeringsstrategi, aktivt og populært i 1970'erne, men ho-

vedsagelig som legitimering af det standpunkt, at noget var galt og en forandring påkrævet. Importsubstitueringen var allerede blevet udmøntet i den ældre, politisk moderate strukturalistiske skole. Den var da også fuldt kompatibel med den danske bistands sektorfordeling i 1960'erne, som normalt blev begrundet med argumenter, der var positive over for den herskende samfundsorden. Ironisk nok blev netop importsubstituering og valutabesparelse ført i marken som forsvarende argument, da investeringsstøtten til Carlsberg-bryggeriet i Malawi blev kritiseret for ikke at opfylde et udviklingsbehov af relevans for landets befolkning (*Folketingstidende* 1966/67, 2. samling, bd. II, sp. 4282-4285 (17.5.67)). I 1970'erne gik man om noget væk fra denne kurs.

Opprioriteringen af infrastruktur på bekostning af produktion blev ikke »solgt« til offentligheden med udviklingsøkonomiske argumenter. På det ideologiske plan stod den mere diffuse forestilling om at tilgodese elementære behov i centrum. Retorikken stemte for så vidt udmærket med den reelle udmøntning, men den overbetonede det umiddelbare, humanitære aspekt og nedtonede de økonomisk-teknokratiske rationaler, der stadig var fuldt aktive i baggrunden.

Et andet nyt strategielement, der blev afprøvet, men ikke slog stærkt igennem, var lokalt funderede multisektorprogrammer. Erfaringer tydede på, at mindre projekters manglende indlejring i det omgivende samfund bidrog til den svage egendynamik. Et muligt svar på denne udfordring var store integrerede projekter, hvis komponenter støttede hinanden. Der var flere kilder til denne idé. FN's Jackson-rapport havde i 1969 foreslået, at udviklingsressourcerne skulle koordineres bedre gennem »landeprogrammer«. I Danmark eksperimenterede man med »perspektivplaner« til hjemmebrug. Desuden var det en nærliggende tanke, at ulandene i syd kunne udvikles efter samme principper, som Grønland var blevet det. Tanken om at give

bred støtte til et lokalt område kunne begrundes teknokratiske, men appellerede også til befolkningens – og dermed parlamentarikernes – ønske om, at bistanden ikke skulle være kolde investeringer, men styrke det menneskelige fællesskab. Der blev iværksat et stort eksperiment i form af Noakhali-projektet i Bangladesh (1978-1992), omfattende et mix af infrastruktur, uddannelse, landbrugs- og fiskeristøtte samt »sociale« programdele (Thorning 2002). Det krævede store ressourcer at koordinere sådanne projekter, og i den kommende periode fastholdtes, trods et opsving for multisektorprincippet, det mere traditionelle enkeltprojekt som normalformen for Danmarks bilaterale bistand.

1980'erne

Den internationale donorstrategi blev især påvirket af to faktorer: udviklingslandenes gældsproblemer og det generelt øgede fokus på ansvarlig makroøkonomisk afbalancering. Anført af de konservative regeringer under Margaret Thatcher i Storbritannien og Ronald Reagan i USA, assisteret af den monetaristiske skoles dygtige og indflydelsesrige repræsentanter i økonomifaget, blev udbudssiden og konkurrencedygtigheden gjort til centrale elementer i skabelse af økonomisk vækst. Efter krisen ved det lange efterkrigsopsvings ophør og turbulensen på de internationale energimarkeder i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne blev budget- og kreditdisciplin for en tid alfa og omega i mange lande. Udviklingslandene kunne ikke undslå sig for at følge med. De blev ramt af den kombinerede effekt af olieprissvingningerne og en alt for optimistisk låne- og investeringspolitik i fortiden. Det symbolske højdepunkt var, da Mexico suspenderede sine gældsbetalinger i 1982. 1980'erne er i eftertiden kendt som »det tabte årti«, hvor investeringerne og væksten gik i stå i Den Tredje Verden som følge af den hårdhændede balancegenopretning og strukturtilpasning (Thorbecke 2000, s. 33, 37).

Med skiftet fra produktion til infrastruktur havde man i det danske program mindsket problemet med, at lokale aktører skulle tilegne sig og videreformidle den nye, i projekterne indlejrede teknologi, såfremt projektet skulle udvikle landet. Den problematiske projektarbejdsform forblev imidlertid aktiv. Modtagerlandets politiske ledelse og dennes bagland havde stadig andre interesser i bistanden end den teknisk-økonomiske. Blev dele af landets basisbehov dækket via bistand, kunne frie ressourcer lettere afledes til militær oprustning eller andet, der tjente til at skabe og konsolidere magt og prestige frem for at udvikle. Ofte var dette i modstrid med befolkningens interesser og behov, men ikke altid. Også redistributive foranstaltninger eller ikke-indtægtsdækkede omkostninger (fødevare- eller energisubventionering), der havde til formål at dæmpe trusler om civil uro og opretholde støtte til regeringen, kunne indgå i en i donorlandenes øjne uansvarlig politik og derved fremme konditionalitetsprincippet (Harik 1992; Murshed & Sen 1995, s. 498). Indrømmelsen af, at man ikke opfattede modtagerstaterne som ligeberettigede partnere, der handlede efter fælles rationalitetsparametre, blev mere åben.

Et udvalgsarbejde i 1982 om det danske bistandskoncept viste, at Danmark med sit – voksende – bidrag ønskede at opretholde en positiv og så vidt muligt ubetinget støtte til udviklingslandene, som alternativ og supplement til den stramme og lidet generøse linje der lå i den stagnerende DAC-bistand, det skærpede internationale finansregimente og de fastlåste handelsforhandlinger (*Betænkning ...* 1982, s. 13f, 51-53, 63). Konditionaliteten blev dog accepteret som princip (Olsen 1995, s. 206) og operationaliseret i et mere politisk præget valg af samarbejdslande end før. Modtagerregeringer skulle tilgodese befolkningens behov og respektere dens rettigheder og undlade at involvere sig i ydre konflikter. Dette gled til tider over i en mere tilfældig og ad hoc-præget regulering af bistandsflowet efter generelle

Tabel 2.

Nye bilaterale projekter til Moçambique og Nicaragua 1975-1992

År	Moçambique	Nicaragua	Nye projekter i alt	Moçambique og Nicaragua, andel
1975	1		34	3%
1976	1		31	3%
1977	5		45	11%
1978			53	0%
1979	2		40	5%
1980	1		43	2%
1981	1	2	40	8%
1982	4	1	50	10%
1983	4	2	49	12%
1984	2	1	53	6%
1985	2	1	47	6%
1986	4	2	57	11%
1987	11	1	83	14%
1988	5	8	128	10%
1989	17	14	181	17%
1990	13	4	177	10%
1991	13	9	229	10%
1992	3	7	65	15%
I alt	89	52	1405	10%

Kilde: Se tabel 1

udenrigspolitiske markeringsbehov over for enkelte lande (Estrup 1995).

Omvendt kunne et lands bestræbelser på at opretholde en national uafhængighed over for fremmede magter eller indre opposition, der støttede sig til sådanne magter, fremme et dansk engagement. Danmark gav således betragtelig og tiltagende støtte (tabel 2) til to nye modtagerlande, der alt andet lige nok måtte betragtes som kontroversielle, nemlig Moçambique og Nicaragua. Begge steder var regeringen etableret gennem en væbnet konflikt og indtog, i hvert fald på papiret, stærkt venstreorienterede holdninger, grænsende til egentlig alliance med Sovjetunionen og Cuba. Kombinationen i begge de to lande af en relativt folkevenlig og ukorrumpet civil

forvaltning og kampen mod en opposition, der skrupelløst betjente sig af voldelige, udenlandsk finansierede midler, vandt imidlertid den danske støtte. Det skete ikke med udelt tilslutning, men det fremmede formentlig sagen, at de nye modtagerlandes socialt progressive uafhængighedslinje skabte en hidtil uset stærk mobilisering af den politiske venstrefløj til fordel for den statslige ulandsbistand. Indtil dette tidspunkt – dog bortset fra SF – havde dette nærmest blot været latent, i bedste fald tøvende. Hjælpen til apartheid-ofre og befrielsesbevægelser i det sydlige Afrika var længe den eneste væsentlige, men stadig ret snævre mobiliseringskanal (jf. Morgenstjerne 2003, s. 52-55, 70-75). Inddragelsen af Moçambique og Nicaragua som modtagerlande betød, at de venstre-

fløjsaktive dele af post-1968-generationen engagerede sig positivt i udviklingsarbejdet, først gennem »yndlingslandene«, men hurtigt på en bredere front og med stigende accept af, at udviklingsproblemer er et langsigtet problem, der ikke kan løses med den politiske magtanvendelses hurtige fix. Udviklingspolitikken blev derved en kanal for integrering af den radikale 1970'er-opposition i samfundets bærende institutioner. Noget lignende skete i andre lande, f.eks. Canada og Norge (Lohmann 1995 s. 137-140; Pearson & Draimin 1994, s. 268, 277; Ruud & Kjerland 2003, s. 237-245).

Som del af denne proces – og igen i samklang med, hvad der skete andre steder – var 1980'erne årtiet, hvor ngo'erne – *non-governmental organizations* – blev et vægtigt indslag i de rige landes bistandsstrategi. I Danmark havde man allerede siden midten af 1960'erne haft Mellemfolkeligt Samvirkes frivilligprogram, der blev en tung post omkring 1970, men derefter gik tilbage. Ved midten af 1980'erne var de danske ngo'ers andel af det bilaterale budget omkring 5 %, voksende til ca. 15 % i anden halvdel af 1990'erne (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 108). Ngo'erne frembød flere væsentlige fordele. De aktive deltagere, ansatte så vel som aktivister, kunne forventes at være besjælet af en særlig mål-loyalitet, ildhu og vilje til at få det bedst mulige resultat ud af de givne midler. En ngo var typisk fokuseret på bestemte områder eller temaer, dvs. frembød en specialiseringsfordel. Udlicitering betød en aflastning af det statslige bistandssystem, men også en sund konkurrence for dette. Endelig kunne ngo'erne operere mere smidigt og ubundent i modtagerlandet (Westergaard 1993, s. 92-93).

På den anden side var der også indbyggede ulemper, som begrænsede størrelsen af deres andel i bistandsprogrammet. Ngo'er var normalt små og kun i stand til at operere i mindre skala og inden for deres specialiserings-

felt. Deres fundering i engagement og god vilje var ikke en udelte fordel i institutionel henseende, idet idealisme kan dække over subsidie-jagt.

Subsidiering var også et tema i forbindelse med industriens øgede interesse for udviklingsbistanden i 1980'erne. Erhvervslivet havde altid været involveret i dansk udviklingspolitik ved fyldig repræsentation i Styrelsen og via forskellige garanti- og støtteordninger til fremme af dansk eksport til og investering i udviklingslandene. Den ordning, der havde størst betydning, var statslån, der var finansielt gunstige, men i vidt omfang bundet til indkøb i Danmark. Det blev anslået, at der i ordrene typisk lå en overpris på omkring 20 %. Dette var dog acceptabelt, eftersom statsstøtten på grund af den favorable finansiering ikke belastede ulandene. Samtidig kunne subsidiet ses som et middel til at vænne danske erhvervsvirksomheder til at gebærde sig på en del af verdensmarkedet, der på længere sigt kunne blive lukrativt, men indtil videre var risikabelt og besværligt at udforske for den enkelte virksomhed, der gik ud på egen hånd.

I 1980'erne blev statslånene udfaset som bistandsform. Gældsproblemerne i udviklingslandene var overvældende, og det var en rationalisering og tilpasning til de faktiske forhold, at kreditter nu blev holdt inden for det egentlige internationale finansielle system, mens bilateral bistand blev omlagt til gaveform. Andre danske bestræbelser på at kompensere for de generelt skærpede krav om disciplin, var gældslettelse og ydelse af nødvendige råvarer, f.eks. kunstgødning, i gaveform. Bistandstypernes omvægtning fremgår af tabel 3. Såfremt de bundne gaver bestod af varer, som ulandene havde et virkeligt og erkendt behov for, virkede de som et kredit- og valutabesparende tilskud.

1990'erne

Med de bundne låns forsvinden var udvik-

Tabel 3.
Bilaterale bistandsprojekters finansieringstype

	Opgjort efter antal			Opgjort efter bevillingsmasse		
År (påbegyndt):	1962-1972	1973-1982	1983-1992	1962-1972	1973-1982	1983-1992
Type:						
Gavefinansierede projekter	48%	52%	85%	29%	54%	70%
Statslånsfinansierede projekter	49%	37%	11%	70%	39%	23%
Vareleverancer i gaveform	3%	11%	4%	1%	7%	7%
Kilde: Se tabel 1						

lingsbistandens »returprocent«, dvs. den andel, der vendte tilbage som efterspørgsel på det danske marked, truet. Der var ikke længere det samme nationaløkonomiske udlandsbalancehensyn at tage som i tidligere årtier, men industrien var ked af at miste den fordel, der havde ligget i den gamle statslånsordning. Ansporet af truslen fra afindustrialiseringen og udfordringen fra økonomiens internationalisering øgede erhvervet sin interesse for udviklingspolitikken, og i 1993 indførtes det såkaldte privatsektorprogram, som ved ydelse af forskellig støtte skulle stimulere danske erhvervsvirksomheders samarbejde med partnere i udviklingslandene (*Privat Sektor Programmet* 2002). Siden 1960'erne havde der været eksportkredit- og investeringsgarantiordninger samt statslig/ privat joint venture via Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene. Privatsektorprogrammet var et mere fleksibelt og aktivt samarbejde.

Dets positive potentialer var de samme som ved ngo'erne. Et engagement, der beroede på specialisering og fremme af særlige interesser – hvad enten disse så var idealistiske eller kommercielle – måtte formodes at betyde stor energi, målrettethed og kompetence. Det i teoretisk henseende specielt fordelagtige ved at indlede et privatsektorprogram var muligheden for atter at igangsætte aktiviteter, som 1) sigtede mod vareproduktion; 2) var lokalt og

privat forankrede; og 3) kombinerede investering med teknologioverførsel, denne uafviselige nøglekilde til økonomisk vækst. Man kunne håbe på større chance for succes nu end ved 1960'ernes bureaukratisk styrede projekter, eftersom der denne gang var tale om normale økonomiske incitamenter, dvs. mulighed for at opnå en – privat – fortjeneste. Subsidieafhængighed udgør dog en risiko (Kragh m.fl. 2000, s. 317), og de faktiske resultater forekommer usikre (Kragelund 2005).

Andre nye tendenser efter 1989 kan på nogle måder forekomme radikale, men ligger også i tydelig forlængelse af det hidtil kendte, både på løsnings- og på problemsiden (Thorbecke 2000, s. 38-40). Den væsentligste nyskabelse er det klare og erklærede fokus på *good governance*, dvs. støtte til demokratiske styreformer, menneskerettigheder og almindelige borgerrettigheder, korruptionsbekæmpelse og effektiv forvaltning. Dette er en videreførelse af 1980'ernes konditionalitetsprincip og den tanke, at donorsiden med rimelighed kan forlange garantier for, at bistandsmidlerne ikke direkte eller indirekte afledes til uvedkommende formål. Men der er den væsentlige forskel, at 1980'ernes krav til den økonomiske politik, specielt balanceforholdene og den overordnede ressourceallokering i modtagerlandene, fortsat lå inden for det nationale suverænitetssprincips rammer. Det var – i hvert fald i prin-

cippet – en kontraktlig relation, der fra begge sider kunne siges ja eller nej til, og som i gennemførelsesfasen alene beroede på en ydre overvågning af et sæt simple aftalte forpligtigelser.

1990'ernes institutionelt orienterede strategi byggede derimod på, at donorsidens mikro-management ikke alene skulle omfatte teknik og økonomi i enkeltprojekter og sektorprogrammer, men udstrækkes til modtagersidens politiske og administrative system (Elklit 1994, s. 80 og generelt). Dette blev dels gjort til genstand for programaktiviteter inden for lovgivning, retshåndhævelse og forvaltning, dels blev det inddraget som privilegeret aspekt i forbindelse med aktiviteter på de traditionelle indsatsområder. Den nye strategiske målsætning hvilede på den betragtning, at »institutioner« – interaktionsstrukturer og dertil knyttede forventnings-, regel- og sanktionssystemer – udgør kernen i et samfund og er en mere kritisk komponent i bestemmelsen af vækst- og udviklingspotentialer end kvantitative variable som uddannelsesniveau eller kapitaldannelse. Økonomisk-idéhistoriske korrelater hertil er f.eks. Douglass Norths (1994) økonomiske historie og teorierne om netværksdannelse, der i deres ideelle form hviler på frivillig tilslutning og erfaringsbaseret tillid (Madsen 2004, s. 75-82).

Et af nøglebegreberne var »ejerskab« – *ownership*. Dette dobbeltplusgode ord betød, at projektet tilhørte modtageren, ikke giveren; dog med den implikation, at der ikke var tale om en rettighed, men en pligt, der skulle udføres på en bestemt måde. Ordet betød både sit pålydende og det stik modsatte heraf (Orwell 1949, s. 50; Andersen 2000, s. 185; Gibson 2005, s. 11-13).

Trods ejerskabsideens eksternalisering af donorerens kontrol er i-landenes eksperter tydeligt aktive inden for ulandenes forvaltningsapparater. Øgede omkostninger ved at drive et mere overvåget og kontrolet system er et

problem, hvis alvor dog foreløbig kan nedtones, fordi der formelt ikke er tale om kontrol, men om kompetenceoverførende bistand, der skal skabe forudsætninger for *ownership*. Der instrueres i brugen af de rette styringsteknologier og investeres penge i disses implementering.

Med *Good Governance*-strategien er grænsen for, hvor den betalende part – principlen – kan stille krav om ret til indsigt, indsigelse og indflydelse, flyttet længere ud. Et halvt århundrede efter afkoloniseringen ønsker Nord at overtage en del af magten i Syds lande. I den danske debat er der provokatorisk blevet talt for en form for »genkolonisering« af Afrika (Hyllebjerg 2005), byggende på det samme rationale som *good governance*-strategien. Det ville dog være overilet at betegne denne som neo-kolonialisme eller historisk gentagelse. Globaliseringen umuliggør, at enkelte rige lande får de facto-ejerskab til specifikke oversøiske territorier. Også andre nationer end udviklingslandene har måttet acceptere, at internationale institutioner, i form af både organisationer, konventioner og aftaler, sætter grænser for den formelle såvel som reelle grad af national suverænitet.

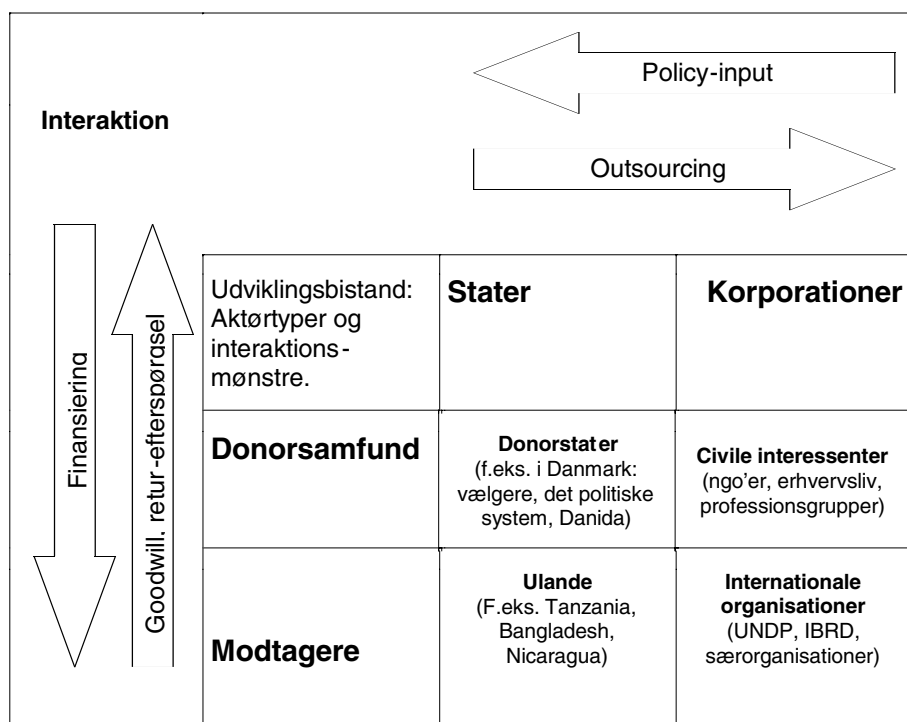
1980'ernes ngo-mobilisering blev som nævnt ovenfor udvidet til en høj budgetandel i 1990'erne. I 2002 samarbejdede Danida med mere end 80 danske eller internationale private organisationer mod ca. 30 i 1982 (Danida 1982, s. 226-228; Danida 2002, s. 63; Oakley 1999, s. 4). De vigtige samarbejdspartnere, som står for hovedparten af ngo-midlerne, er de samme, men deres profil er forandret. Førhen var Mellemløkeligt Samvirkes vigtigste opgaver at informere om ulandsforhold i Danmark og at bestyre et idealistisk frivilligprogram, der dels stillede uerfaren, men kapabel og veluddannet arbejdskraft til rådighed til forskellige opgaver i udviklingslandene, dels gav danske unge en erfaringsmulighed, der også kunne blive samfundsgavnlig. Ibis, det tidligere World Uni-

versity Service, var den mindre, men slagkraftige organisation, der kombinerede professionalisme med meget dedikerede og bevidste medarbejdere og aktivister. Der er sket en ensretning, idet Mellemløst Samvirke har gennemgået en almindelig professionalisering (Degnbøl-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 216-217). I dag rekrutteres der ikke frivillige til engageret indsats på lavindkomst, men medarbejdere med specifikke kompetencer til specifikke poster, til konkurrencedygtig løn.

Der er dog også sket en bevægelse i folkelig og idealistisk retning. Svarende til, at udviklingsbistanden i 1960'erne afspejlede danske idealer og selvforståelse i forsøgene på at udbrede f.eks. andelsideologien, er der i 1990'erne blevet knæsat en linje, der ikke a-

lene skal inkorporere vore værdier på kønsrolle- og miljøområderne i bistanden som helhed (Danida 2000, s. 21, 27-31), men opmuntrer til, at der arbejdes intensivt med disse temaer på mikroplanet, i små projekter og programmer tæt på eller blandt lokalbefolkningen (Oakley 1999, s. 12, 31).

En mistanke om sekulær missionsvirksomhed melder sig, men der er på den anden side fælles træk mellem målsætninger og handlingsformer på dels det niveau, der sigter mod *good governance* i politik og administration, dels mikrostøtten i civilsamfundet. Begge steder består det underliggende rationale i at ændre rammer, spilleregler og bevidsthed for – i en hypotetisk fremtid – at kunne slække på mistænksomhed og kontrolmekanismer i den teknisk-økonomiske del af



Figur 1. Aktørtyper og interaktionsmønstre i udviklingsbistanden

bistandsprogrammet. Strategien søger at forene ekstern kontrol med lokal *empowerment* (Degnbol- Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 207-211).

For 1990'erne er det ikke muligt at foretage en grundig kvantitativ analyse af den bilaterale bistands sammensætning, idet projektdatabasen, der ligger til grund for de foregående tabeller, kun rækker til 1992. Det er dog muligt at ane en udviklingstendens ved at se på de seneste år, der er med. Væksten i gruppen »øvrige social infrastruktur« var meget markant, gående fra 10 nye projekter i perioden 1985-1988 til 67 nye projekter i årene 1989-1992. Denne vækst, der svarer til en stigning fra 8 % til 21 % af alle projekter inden for social infrastruktur, antyder en eksperimenterende fase med særlig vægt på det sociale »værdibetonede«. Det samme gør projekternes beskedne gennemsnitsstørrelse.

Det kan blive vanskeligt at komme videre med en konsistent kvantitativ analyse, for der er i den mellemliggende tid blevet gjort principielt op med projektstruktureringen af arbejdet. Man kan dårligt forestille sig, at der ikke fortsat sker en afgrænsning mellem geografisk og kronologisk bestemte indsatser, men koordineringen mellem disse er blevet søgt forbedret ved at arbejde ud fra samlede sektorprogramindsatser (Ewers 1994, s. 38f; Andersen 2000, s. 179).

Ud fra en teoretisk-kritisk betragtning kan 1990'ernes nye strategi tænkes at forskyde principal/agent-konflikten over mod donor-samfundet selv. Eftersom den centrale bistandspolitiske målsætning nu i højere grad er baseret på værdimæssige end på teknologiske målsætninger, åbnes der for, at flere aktørtyper kan være med i et program, der begynder at være overlæst med målsætninger og ambitioner (Mosley & Eeckhout, s. 142f). Bistandsapparatet eksponeres stærkere for amatørisme og subsidie-jagt fra grupperinger med rigtige meninger eller velerhvervede in-

teresser (Olsen 1995, s. 202; Sobhan 2005, s. 26). Filtreeringsmekanismerne i bevillingsinstanser bliver belastet. Med ambitionen om i højere grad at operere på lokalsamfundenes mikroniveau og at bearbejde befolknings og myndigheders indstilling og adfærdsmønstre frem for at overføre og operationalisere materielle ressourcer, kan det blive endnu sværere end før at danne sig et indtryk af, om indsatsen sætter sig reelle spor. Den traditionelle tekniske bistands mulighed for at arbejde i stor skala, med deraf følgende reduktion af de relative administrations- og transaktionsomkostninger, mindskes. Bistandsmidler presses over i småprojekter, der – alt andet lige – har et lavt potentielt afkast, fordi deres logistiske omkostninger er høje. Et slående eksempel på denne risiko er det berømte hønseavlprojekt i Malawi, hvor Danida i 2005 måtte udfri de uheldige uformuende deltagere af deres mikrokredit-gæld, nogle år efter at projektet brød sammen (Donnerborg 2005). At økonomiske initiativer i så lokalt og begrænset regi overhovedet bygger på bistand langvejs fra, vækker mistanke om, at dele af indsatsen er en tomgangsindustri, der tolereres, fordi de enkelte projekter forsvinder i det større billede.

Ikke kun ved *outsourcing*, men også i bistandsforvaltningens indre organisation vil lignende og afledte risici være til stede. De eksterne operatører er ikke alene agenter, der udfører en opgave mod betaling, men også vælgere og opinionsdannere, der kan påvirke ønsker og forventninger hos de centrale beslutningstagere. For statens embedsmænd kan det blive problematisk at rejse kritik. Det samme gælder, når det skal vurderes, hvad udsendte eksperter egentlig får udrettet, når deres opgave er at lave om på et udviklingslands regeringsførelse frem for som tidligere f.eks. at få et vandingssystem opstillet, igangsat og indkørt. De institutionelle og sociale målsætningsdominans medfører endelig, at nye professionsgrupper vinder frem ude i marken. Jurister og antropologer er *qua*

deres uddannelse mere retorisk og i det hele taget verbalt orienterede end ingeniører og agronomer og kan lettere – og måske med større sindsro – operere, hvor symbol- og kommunikationsniveauet fylder meget. Miljøet kan end med at blive autonomt, selvgitimerende og ligefrem fiktioniserende vis-a-vis den materielle virkelighed, som det er bistandsapparatets ultimative opgave at påvirke. Mistanke om, at der kan udvikle sig et aristokrati af udviklingsarbejdere med egne interesser og dagsordener, er ikke af ny dato. I 1980'erne var kritikken periodevis stærk, men den gik mere på en frådsende livsstil end på ekspertgruppedannelsens mulige strukturelle dybdevirkninger (jf. Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 235-237).

Konklusion

Bistandsstrategiernes udvikling over fire årtier er i det foregående blevet analyseret under den forudsætning, at de dybtliggende målsætninger om økonomisk og social udvikling af fattige lande og regioner er stabile, trods en tvetydig og uklar forståelse af forholdet mellem økonomisk vækst og social fremgang. Udviklingsbistandens centrale problem var – og er – vanskeligheden ved at gennemføre en vellykket teknologioverførsel og -spredning. De successive strategiske skift, et donorland som Danmark foretog, i samklang med internationale tendenser, var i høj grad styret af ønsker om at skabe en mere formålstjenlig adfærd hos systemaktørerne. Vanskelighederne herved har en konstant karakter, der kan beskrives via agency-teori.

Analysens historiske perspektiv er strukturalistisk: Koordinations-, kommunikations- og incitamentstrukturer skiftede som variationer inden for samme ramme. Der skete dog også grundlæggende forandringer, dels i den bredere kontekst, dels ved en stigende erkendelse og refleksiv begrebsliggørelse af problemernes art.

Skiftet fra første til anden tiårsfase hvilede på en skuffelse over, at investeringsgoder ledsaget af personelstøtte ikke slog rødder og voksede efter implantering. Ifølge tidens kritik var indsatsen ikke direkte nok. Den var for vækstorienteret og gik forbi dem, der trængte mest. Det første var ikke rigtigt, men det andet var. Af ideologiske årsager lod kritikken af ulandenenes politisk-sociale institutioner sig ikke formulere på anden måde, end at bistanden i højere grad skulle rettes mod befolkningen og dens behov. Samarbejdet var godt nok som system, men retningen skulle justeres. Indsatsen skiftede væk fra investering i produktion over mod investering i kollektive faciliteter.

Dette løste dog ikke – men fremhævede snarere – ulandenenes problemer med at påtage sig et effektivt, ansvarligt og fair ejerskab. Med gældsproblemerne i det efterfølgende årti blev denne konflikt tilspidset. Midlernes knaphed i forhold til behovene fremtvang en mere åben adfærdskritik. Konditionalitetskravene vandt frem. Dette svækkede dog ikke det danske fokus på befolkningens umiddelbare behov, som let kunne komme i klemme under konflikten mellem donor- og modtagerstater. Den dobbelte hensyntagen fremtvang en skelnen mellem samarbejdet med regeringerne og bistanden direkte til befolkningerne. Til dette bidrog ngo'erne stærkt. Deres deltagelse blev også stimuleret ved, at nye socio-professionelle grupper søgte attraktive arbejdsfelter i kølvandet på de rige landes krise og begyndende afindustrialisering. Et stærkere engagement fra holdningsbærende grupper i donorlandenes civilsamfund var endnu en side af samme ændring. Udviklingsbistanden blev en lille semi-autonom branche.

Berlinmurens fald og Kinas overgang til en blandingsøkonomi, der nok var autoritær, men også medførte en betydelig åbning, gjorde det lettere at insistere på det åbne, retfærdighedsbaserede samfund uden korruption og magtfordrejning. Globaliseringen, med dens

krav om hurtige og smertefri *peer to peer*-transaktioner, fremmede Nords egeninteresse i institutionelle reformer i udviklingslandene. Kravene om en balanceskabende og erhvervsvenlig makroøkonomisk politik samt liberaliseringer, alt ifølge den såkaldte Washington-konsensus fra 1989, blev suppleret med programmer vedrørende forvaltning, retsvæsen og sociale forhold.

De fire årtiers udvikling viser en øget forståelse for udviklingsproblemerne sammenhæng med den postkoloniale arv. Institutionelle forklaringslementer har hele tiden været aktive i denne proces, men er først blevet centralt placeret efter 1989. I samme periode er institutionel teori også på andre anvendelsesområder kommet til ære og værdighed. Den teoretiske og ideologiske legitimering af den bistandspolitiske strategi er også tidligere blevet underbygget med fremherskende økonomiske ideer: 1960'erne var en investeringsorienteret periode, med fokus på faktorsubstituering og sektorbalance samt teknologi og viden. Vækstforventningerne var høje. Ved efterkrigskonjunktursens ophør i 1970'erne fik keynesiansk efterspørgsels- og fordelingspolitik den utaknemmelige opgave at afdæmpe faldet i aktivitetsniveau og deraf følgende sociale problemer. Udmøntet som udviklingspolitik skete dette med inspiration fra ny »afhængighedsteori« og New Deal-ånden fra 1930'erne. Omkring 1980 var det klart, at krisen var for langsigtet og dybtgående til, at dette ville bære frugt. I stedet trådte budgetdisciplin og favorisering af aktørerne på udbudssiden, understøttet af monetaristisk teori. Den solidariske side af bistandspolitikken blev en kompensation for de skærpede finansieringsvilkår.

1990'erne blev præget af på den ene side globaliseringens liberalistiske ånd, på den anden side den voksende opmærksomhed på økonomiens indlejring i politiske systemer, kul-

tur og mentalitet. For at få bistanden til at virke skal institutionelle defekter udbedres i modtagersamfundene, hvilket er godt for dem, der lever af det. Men i forhold til ønsket om at fremme bistandens netto-effekt kan det blive en flaskehals. Fremskrives den strukturvarierende udviklingshistorie, der her er blevet fortalt, er nedtoning af den institutionelle reformindsats og en renæssance for »faglig bistand« (*technical assistance*) derfor en reel mulighed. Den kendte udviklingsøkonom Jeffrey D. Sachs argumenterer i dag for noget sådant, men opfordres af sine opponenter til ikke at ignorere den uafviselige viden om institutionelle barrierer for teknologi-overførsel, som de forgangne fire årtier har kastet af sig (Easterly 2005; Sachs 2006).

Note

1. Se f.eks. debatten i Folketinget 17.5.71, Folketingstidende 1970/71-III, sp. 6571; jf. endvidere Paldam 2005, s. 62f).

Referencer

- Aid in progress: Development Cooperation and the review of the Dutch Foreign Policy* (1995). Haag: Sdu Uitgeverijen.
- Andersen, Ole Mølgaard: »Sector programme assistance«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Arndt, Channing (2000): »Technical co-operation«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Bach, Chr. Friis m.fl. (forventes at udkomme 2007): *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitikshistorie*. København: Gyldendal.
- Betænkning om principperne for den danske bistand til udviklingslandene afgivet af det af regeringen i december 1980 nedsatte udvalg* (1982). København.
- Brewer, Anthony (1990): *Marxist Theories of Imperialism: A Critical Survey*. London: Routledge.
- Danida (1983). *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1982. Beretning fra*

- Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde. København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2000). *Denmark's Development Policy: Strategy. Partnership 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2003). *Danida's annual report 02*. København: Udenrigsministeriet.
- Degnbohl- Martinussen, John & Poul Engberg-Pedersen (1999): *Bistand – udvikling eller afvikling: En analyse af internationalt udviklingssamarbejde*. København: Mellemlfolkeligt Samvirke.
- Donnerborg, Troels (2005): »Sejr til afrikanske hønsekvinder«, *Fyens Stiftstidende* d. 8. marts.
- Easterly, William (2005): »A Modest Proposal«, anmeldelse af Sachs (2005). *Washington Post* 13-03-2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A25562-2005Mar10.html>
- Elklit, Jørgen (1994): »Demokratisering som udviklingspolitisk målsætning – hvorfor er det så svært?«, *Den ny verden*, 27. årgang nr. 3, s. 79-90.
- Estrup, Jørgen (1995): »Politiske betingelser i dansk bistandspolitik«, *Økonomi og Politik*, 68. årgang, nr. 2, s. 11-22.
- Ewers, Kirsten (1994): »Strategi som intention og redskab i den bilaterale bistand«, *Den ny verden*, 27. årgang nr. 3, s. 36 -46.
- Folke, Steen ((1993): »Alternativer til udviklingsbistand«, *Den ny verden*, 26. årgang nr. 4, s. 37-47.
- Gerschenkron, Alexander (1952): »Economic Backwardness in Historical Perspective«, i B.F. Hoselitz (red.): *The Progress of Underdeveloped Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gibson, Clark C. m.fl. (2005): *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Oxford: OUP.
- Hyllebjerg, Rasmus (interview med) (2005): »Vi skal kolonisere Afrika«, *Politiken* d. 20. august.
- Jørgensen, Klaus (1977): *Hjælp fra Danmark: En studie i dansk u-landspolitik 1960-71*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Harik, Iliya (1992): »Subsidization Policies in Egypt: Neither Economic Growth Nor Distribution«, *International Journal of Middle East Studies*, bd. 24, ss. 481-499.
- Holm, Hans-Henrik (1982): *Hvad Danmark gør ...: En analyse af dansk u-landspolitik*. Århus: Politica.
- Kragelund, Peter (2005): »Danidas privatsektorprogram i Ghana – hvilke virkninger har det egentlig?«, *Den ny verden*, 38. årgang nr. 2, s. 69-80.
- Kragh, Mads Váczy m.fl.: »Foreign aid and private sector development«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Kristensen, Thorkil (1968): *U-landsplanlægning - landbrug kontra industri*. København: Mellemlfolkeligt Samvirke.
- Lohmann, Jens (1995): *Nicaragua: En politisk og økonomisk oversigt*. København: Udenrigsministeriet.
- Love, Joseph L. (1990): »The Origins of Dependency Analysis«, *Journal of Latin American Studies*, bd. 22, ss. 143-168.
- Madsen, Torben (2004): »Fra Sheffield til Silicon Valley. En Oversigt over industrielle klyngedannelses-teorier«, *Historisk Tidsskrift*, bd. 104, s. 63-84.
- Martens, Bertin (red.) (2002): *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge: CUP.
- Mason, Edward S. & Robert E. Asher (1973): *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Morgenstierne, Christopher Munthe (2003): *Denmark and National Liberation in Southern Africa: A Flexible Response*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Morrison, David R. (1998): *Aid and Ebb Tide: A History of CIDA and Canadian Development Assistance*. Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Mosley, Paul & Marion J. Eckhout (2000): »From project aid to programme assistance«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Murshed, S. Mansoob & Somnath Sen (1995): »Conditionality and Military Expenditure Reduction in Developing Countries: Models of Asymmetric Information«, *The Economic Journal*, bd. 105, ss. 498-509.
- Myrdal, Gunnar (1968): *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, 1-3. New York: Random House.
- Nielsen, Henrik A.: *Databased Information on DANIDA-Projects 1962-91*, GUF Working Paper Series nr. 30, AAU 1992.
- Nissen, Christian S. (1970): *En analyse af mål i dansk bistandspolitik*. Københavns Universitet: specialeafhandling.

- North, Douglass C. (1994): »Economic Performance Through Time«, *The American Economic Review*, bd. 84, ss. 359-368.
- Oakley, Peter (1999): *The Danish NGO Impact Study: A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries*. Synthesis Report. Oxford: INTRAC.
- Olsen, Gorm Rye (1995): »Dansk udviklingspolitik«, *Politica*, bd. 27, nr. 2 s. 195-212.
- Orwell, George (1949 [1948]): 1984. København: Hasselbalch.
- Paldam, Martin (1997): *Dansk u-landshjælp: Altruismens politiske økonomi*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Paldam, Martin (2005): »Hjælper udviklingshjælpen«, *Udenrigs*, nr. 4, ss. 62-75.
- Pearson, Katharine & Timothy Draimin (1994): »Public Policy Dialogue and Canadian Aid: The Case of Central America«, i Cranford Pratt (red.): *Canadian International Development Assistance: An Appraisal*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Privat Sektor Programmet: En verden af muligheder* (2002). København: Udenrigsministeriet, http://www.um.dk/Publikationer/Danida/Dansk/Erhvervslivet/VerdenAfMuligheder/en_verden_af_muligheder2002.pdf.
- Rostow, W.W. (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: CUP.
- Ruud, Arild Engelsen & Kirsten Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie 2, 1975-1989: Vekst, vilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sachs, Jeffrey D. (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin.
- Sachs, Jeffrey D. (2006): »Fix. Hellere teknik end bureaukrati«. *Politiken* 26-01-2006.
- Sobhan, Rehman (2005): »Fattigdom og bistand: Hvilke strategier?«, *Den ny verden*, 38. årgang nr. 2, s. 19-27.
- Thorbecke, Eric: (2000): »The development doctrine and foreign aid 1950-2000«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Thorning, Peder: *Som ringe i vandet: Noakhali-projektet og bistandsdebatten 1975-1995*. København: Center for Udviklingsforskning 2002.
- Staur, Carsten (2005): »2015 Målene og dansk udviklingspolitik«, *Den ny verden*, 38. årgang nr. 1, s. 43-55.
- UNDP (1969). *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*. Geneva: UN.
- Westergaard, Kirsten (1993): »NGOerne og udviklingen – en diskussion af den nye bistandsfilosofi«, *Den ny verden*, 26. årgang nr. 4, s. 92-101.

Politisk kronik

2. halvår 2005

Af Lars Bille, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Efterlønnen blev et af de politiske temaer, partierne beskæftigede sig med på deres sommergruppemøder. Undtagen Dansk Folkeparti. Ganske vist havde partiets medlem af Europaparlamentet Mogens Camre og partiets EU-ordfører Morten Messerschmidt i en kronik i JyllandsPosten ventileret tanker om, at efterlønnen kun skulle være for de nedslidte, men den tanke blev omgående og direkte dræbt af partiformand Pia Kjærsgaard den 11. juli. Hun fastslog utvetydigt, at debatten om efterløn var ikke-eksisterende i Dansk Folkeparti. Partiet stod bag efterlønnen, så der skulle ikke skabes et indtryk i offentligheden af, at der var slinger i den politiske kurs. Hun ville dog ikke kategorisk afvise, at partiet kunne være med til at vedtage velfærdsreformer, der ændrede ved efterlønnen, når Velfærdskommissionen sidst på året kom med sit udspil, men det var under ingen omstændigheder til debat nu. Morten Messerschmidt og Mogens Camre stak omgående piben ind. Den ekstreme topstyring af partiets udadrettede aktiviteter blev endnu en gang demonstreret i fuld offentlighed.

Den største interesse samlede sig om meldingerne fra Venstre og Socialdemokraterne. På Venstres sommertræf i Århus den 6. august sagde statsminister Anders Fogh Rasmussen under en duel med Socialdemokraternes formand Helle Thorning-Schmidt, at partierne måtte kigge på, hvordan der kunne laves en

reform, så der skete en gradvis udskydelse af det tidspunkt, hvor man trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet, men at det skulle være sådan, at mennesker, der virkelig var nedslidte, kunne trække sig tilbage før tid. Ordet efterløn nævnte han dog ikke direkte.

Den 17. august offentliggjorde den socialdemokratiske ledelse på sommergruppemødet partiets udspil om velfærdsreformer. I hovedtræk indebar udspillet, at efterlønnen fastholdtes som en fem-årig rettighedsbaseret ordning, at efterlønsalderen gradvist hævedes fra 60 til 62 år i perioden 2015 til 2026, at aldersgrænsen for folkepension fulgte med og hævedes fra 65 til 67 år, at efterlønsbidraget blev gjort frivilligt, dog at retten til at modtage efterløn blev gjort afhængig af medlemskab af en a-kasse i 38 år mod hidtil 25 år. Socialdemokraternes egne beregninger viste, at forslaget ville give staten en besparelse på 16,5 milliarder kroner, når det var fuldt implementeret. Det var en betingelse, at denne besparelse skulle bruges til forskellige velfærdsforbedringer, eksempelvis på uddannelses-, kontanthjælp- og revalideringsområdet, og ikke til skattelettelser.

Forslaget betød en ændring i forhold til det, partiformanden hidtil havde sagt, nemlig at en ændring af efterlønsordningen ikke ville komme til at berøre dem over 40. De politiske modstandere, først og fremmest Dansk

Folkeparti, var ikke sene til at påpege dette løftebrud, som de meget bevidst kaldte det for at kalde mindelserne fra Poul Nyrup Rasmussens løftebrud i 1998 frem i vælgerens bevidsthed.

Udspillet vakte modstand hos de faglige organisationer for lærere, pædagoger, fængselsfunktionærer og sygeplejersker, som fandt, at kravet om at have været medlem af en a-kasse i 38 år reelt ville afskære netop deres medlemmer fra at kunne modtage efterløn. Paraplyorganisation, FTF, karakteriserede forslaget som diskriminerende og bagudrettet.

Trods disse indsigelser vedtog den socialdemokratiske hovedbestyrelse den 20. august uden afstemning udspillet. Hermed var det blevet officiel socialdemokratisk politik, og partiet stod nu – i dette spørgsmål i hvert fald – samlet bag partiformanden, hvilket præcis havde været hendes formål med også at få det konfirmeret i hovedbestyrelsen og ikke kun i folketingsgruppen.

Det Radikale Venstre bød bevægelsen i den socialdemokratiske holdning til en reform af efterlønnen velkommen, men bevægelsen var ikke vidtgående nok. På de radikales sommergruppemøde den 18. august erklærede den radikale leder Marianne Jelved, at efterlønnen helt skulle afskaffes om ti år. I stedet skulle der indføres en seniorpension for dem over 60 år, der efter en visitation af kommunen blev vurderet til at være nedslidte. Mens Socialdemokraterne lagde afgørende vægt på, at efterlønnen var en retting, betød de radikales forslag, at det netop ikke var en retting, men noget der skulle tildeles efter ansøgning.

Her var en principiel uenighed på et vigtigt reformområde mellem de to partier, der stadig søgte at fremstå som et alternativ til regeringen. Netop det blev der udtrykt skepsis over for på de radikales 100 års jubilæumslandsmøde den 17.-18. september. Her var

der flere fortalere for – blandt andet europaparlamentarikerens Anders Samuelsen – at partiet skulle stå friere i forhold til Socialdemokraterne. Dette afvises dog bestemt af Marianne Jelved, som advarede mod at tro, at der kunne laves kompromiser med Venstre og den kontraktspolitik, statsministeren lagde så megen vægt på at føre.

Interessant nok fandt De Konservatives politiske ordfører Pia Christmas-Møller, at de radikales efterlønsforslag var en god kopi af deres eget forslag, så hvis det blot var de radikale og konservative, der skulle blive enige, var det en smal sag, erklærede hun. Venstre derimod var afvisende. Især kravet om 38 års medlemskab af en a-kasse fandt de helt uspiseligt.

Den 18. september udtalte socialminister Eva Kjer Hansen i et interview i Morgenavisen Jyllands-Posten, at uligheden i samfundet gerne måtte blive større, for den skabte dynamik. Hun mente ikke, at der skulle bruges kræfter på at bekæmpe rigdom og på at udjævne forskellen mellem de rigeste og de fattigste. Lad de rige blive rigere, sagde hun og tilføjede, at hun ikke så ulighed som noget problem i sig selv. Det var markante ideologiske udtalelser fra en socialminister, udtalelser som i øvrigt i deres substans mindede meget om de holdninger, Anders Fogh Rasmussen i 1993 havde advokeret for i sin bog »Fra socialstat til minimalstat«. Hun og hendes særlige politiske rådgiver i ministeriet Christopher Arzrouni kunne måske være af den opfattelse, at hun blot havde givet udtryk for, hvad der var genuin liberalt tankegods og politik og derfor ukontroversielt for en liberal socialminister at udtale offentligt.

Men her havde hun og hendes spindoktor imidlertid totalt fejllæst de realpolitiske kendsgerninger. Pia Kjærsgaard rykkede omgående ud med en stærk afstandtagen fra udtalelserne, som hun karakteriserede som dybt usympatiske og – nok så vigtigt – samtidig

fastslog, at hvis det blev regeringens officielle politik, skulle den ikke længere regne med opbakning fra Dansk Folkeparti. Så kom den ikke til at sidde længe. På det ugentlige pressemøde den 20. september tog statsministeren afstand fra socialministerens måde at udtrykke sig på. Han fastslog, at det var regeringens politik at skabe et samfund, der hang godt sammen, og det betød, at der ikke burde være for store økonomiske og sociale uligheder. Den erklæring fandt Pia Kjærsgaard tilfredsstillende.

Oppositionspolitikere til venstre for regeringen, som havde taget kraftigt afstand fra socialministerens udtalelser, lod ikke en for dem så god sag gå fra sig. Socialistisk Folkepartis formand Villy Søvndal agtede således at kalde socialministeren i samråd i Folketingets Socialudvalg den 23. september. Så måtte det vise sig, om det var statsministeren eller socialministeren, der tegnede regeringens politik, og om hvor Dansk Folkeparti reelt stod med hensyn til ulighed, når det kom til stykket. Han varslede også et mistillidsvotum til socialministeren, når Folketinget trådte sammen til en ny samling.

Socialminister Eva Kjer Hansen gav dagen efter statsministerens irrettesættelse udtryk for den opfattelse, at der ikke var nogen grundlæggende forskel på det, Anders Fogh Rasmussen sagde, og det hun havde sagt i interviewet. Med andre ord fastholdt hun de facto sine synspunkter. Det var uholdbart i forhold til regeringens støtteparti, så efter et møde mellem Anders Fogh Rasmussen og Pia Kjærsgaard gav statsministeren i en telefonsamtale den 21. september Eva Kjer Hansen valget mellem at trække sine udtalelser om ulighed tilbage eller gå som socialminister. Herefter udsendte hun en pressemeddelelse, hvori hun uforbeholdent trak sine udtalelser tilbage.

Det politisk mest interessante kan på lidt længere sigt vise sig at være, at Eva Kjer

Hansens udtalelser om, at økonomisk ulighed ikke nødvendigvis var et problem, faktisk fik støtte fra flere af Venstres folketingsmedlemmer og fra tillidsfolk i partiorganisationen. De mente, at hun blot havde givet udtryk for ægte liberale synspunkter, synspunkter som det gik for langsomt med at få realiseret. Venstres partiforeninger debatterede netop på det tidspunkt udformningen af parties nye principprogram, der skulle vedtages på landsmødet i 2006. I den debat indgik de stærkt profilerede 10 liberale teser, som en kreds af yngre venstrefolk med Søren Pind i spidsen havde fremlagt i sommeren 2003. Flere af disse teser var et direkte opgør med lighedstanken og helt på linie med socialministerens udtalelser. Også i tænketanken CEPOS kunne der hentes fuld støtte til en skærpet liberal politik.

Mens det således diskuteredes i Venstre, hvor liberalt partiet skulle være, og hvor hurtigt liberale synspunkter kunne/skulle omsættes i lovgivning, var der nogle, der allerede havde tabt både tålmodigheden og troen på Venstre, Danmark Liberale Parti. Den 24. september stiftede de 30 fremmødte fra Foreningen Liberalisterne i Valby Medborgerhus enstemmigt at omdanne foreningen til et politisk parti. De håbede at få tilladelse til at kalde sig Liberalisterne. Partistiftelsen vil givetvis ikke ændre det politiske landskab, men den var endnu et vidnesbyrd om, at det ulmede i det liberale segment. Skatteminister Kristian Jensens – for en minister bemærkelsesværdige – melding den 24. november om, at målet ved næste valg måtte være, at Venstre gennem en skærpet liberal profil gik frem, selv om det skulle ske på regeringspartnerens bekostning, pegede i samme retning.

For oppositionen var konklusionen klar. Forløbet havde vist, hvad der var regeringens egentlige mål, nemlig at skabe større ulighed, men at dette blot ikke skulle udtales så direkte og slet ikke offentligt. Det var også, hvad oppositionspolitikere gav udtryk for under Fol-

ketingets åbningsdebat den 6. oktober, hvor ulighed og de forestående velfærdsreformer herunder efterlønnen var de centrale temaer. Regeringen fik Dansk Folkepartis støtte til en vedtagelse, der blandt andet forpligtede regeringen til at arbejde for, at Danmark også i fremtiden skal være et samfund uden alt for store sociale og økonomiske forskelle. Regeringen undgik dermed vedtagelsen af et forslag fra Socialistisk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre om, at regeringen var skyld i en øget social ulighed.

Det stod efter åbningsdebatten klart, at statsministeren lagde afgørende vægt på, ja nærmest havde det som en betingelse, at både Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti blev forligsdeltagere i de kommende velfærdsreformer. Mulighederne for et sådant bredt forlig blev ikke forringet af, at Socialdemokraternes finansordfører Henrik Sass Larsen til Politiken den 21. december udtalte, at partiet var indstillet på at lempe kravet om 38 års medlemskab af en a-kasse for at gøre sig fortjent til efterløn.

Mens det blev ved småulmeriet i Venstre brød en konflikt i Socialdemokratiet ud i lys lue i oktober. Allerede da Socialdemokraterne den 17. juni indgik et integrationsforlig med regeringen og Dansk Folkeparti, var der udtalt modstand mod forliget i den socialdemokratiske folketingsgruppe og i partiets bagland. Kritikerne fandt, at især bestemmelserne om at klippe i børnechecken til forældre, der ikke fulgte kommunens påbud og om at fjerne den ene ydelse til ægtepar på kontanthjælp, hvis de ikke skaffede sig 300 arbejdstimer i løbet af to år, var for urimelige. Den sidste bestemmelse – populært kaldet forklædeydelsen – var især møntet på at få indvandrerkvinder ud på arbejdsmarkedet.

Det blev netop den konkrete udmøntning af integrationsaftalens del om kontanthjælp, der udløste uroen i partiet og uenigheden med regeringen. Den 14. oktober afholdtes et møde

mellem integrationsminister Rikke Hvilshøj og forligspartierne inden integrationsaftalen skulle sendes i høring som lovforlag. Socialdemokraterne havde udvidet deres forhandlingsdelegation, så den udover partiets integrationsordfører Anne-Marie Meldgaard også omfattede arbejdsmarkedsordfører Thomas Adelskov og socialordfører Mette Frederiksen.

På selve mødet og efterfølgende også til pressen udtalte Mette Frederiksen, at Socialdemokraterne havde store betænkeligheder ved, at visse kontanthjælpsmodtagere uden reel arbejdssevne ville få fratrækt hjælpen, fordi de ikke ville være i stand til at opnå 300 timers ordinært arbejde. Den forringelse af nogle af de dårligst stillede sociale situation vakte bekymring. Partiets overvejelser mandede ud i, at det stadig stod bag forliget, men med det forbehold, at det først ville gennemgå høringssvarerne for eventuel kritik før det traf en endelig beslutning.

Det fik omgående beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen og integrationsminister Rikke Hvilshøj til at meddele, at hermed havde Socialdemokraterne de facto meldt sig ud af forliget, en tolkning som Dansk Folkeparti fuldt ud tilsluttede sig. Enten var partiet fuldt og helt med på det, der var aftalt den 17. juni eller også var det slet ikke med. Statsministeren belærte den socialdemokratiske ledelse om, at sådan var nu engang de elementære parlamentariske spilleregler på Christiansborg. Ergo havde partiet selv meldt sig ud af forliget.

Den tolkning var Socialdemokraterne – undtagen partiets hovedforhandler integrationsordfører Anne-Marie Meldgaard – helt uenige i. De mente, at partiet var blevet smidt ud af forhandlingerne, ene og alene fordi regeringen og Dansk Folkeparti havde en gusten taktisk interesse i at forhindre partiets nye formand i at nå et af de mål, hun havde sat sig, nemlig at deltage i og dermed præge så mange forlig

som muligt. De havde også en interesse i at genåbne den socialdemokratiske uenighed om en »stram« eller »slap« udlændingepolitik, som integrationsaftalen med regeringen ellers så ud til at have kunnet lukke.

Den 19. oktober meddelte Anne-Marie Meldgaard via TV-avisen, at hun trak sig som integrationsordfører, fordi hun var uenig i partilinen. Endnu et socialdemokratisk opgør om udlændingepolitikken udspillede sig i medierne, som kunne øse flittigt af citater fra kommentarvillige socialdemokratiske borgmestre og tillidsfolk. Hjemvendt fra en uges ferie den 23. oktober slog Helle Thorning-Schmidt fast, at partiet stadig stod for en fast og konsekvent udlændingepolitik, men at det også havde nogle sociale bekymringer på vegne af de svageste stillede i samfundet, som det ikke kunne komme igennem med, fordi regeringen var mere interesseret i christiansborgfnidder end i at løse et konkret socialt problem.

Hun fandt, at Anne-Marie Meldgaard havde svigtet hende, sagen og partiet ved at gå på den måde, hun havde gjort. Udlændingepolitikken ville nu, sagde hun, blive forankret direkte i ledelsen ved at udnævne næstformanden i folketingsgruppen og finansordfører Henrik Sass Larsen til integrationsordfører. Den 25. oktober bakkede en enig folketingsgruppe entydigt op om partiformandens linje. Her kunne hun notere en gevinst, og dette kunne nok være tiltrængt, for regeringen lod ikke nogen lejlighed gå fra sig til at fremstille partiet og især dets formands adfærd i denne og andre sager som inkompetent, slingrende, utroværdig, svag og amatøragtig.

Substansen i den linie fastholdt regeringen over for Socialdemokraterne under efterårets finanslovsforhandlinger. Men den behøvede dem jo heller ikke, da det var med Dansk Folkeparti, at regeringen ville hente sit flertal, og forventningen var, at det i realiteten ikke ville volde de store problemer at indgå det femte finanslovsforlig med støttepartiet.

Det var på baggrund af en særdeles sund dansk økonomi, at finansminister Thor Pedersen den 25. august fremlagde regeringens forslag til finanslov for 2006. Det opererede med indtægter på 507,5 milliarder kroner og udgifter på 467,5 milliarder kroner, altså et overskud på statens finanser på 40 milliarder kroner. Og da overskuddet i 2005 tegnede til at blive langt større end forudsat i finansloven for 2005, kunne det friste til at iværksætte nye udgiftskrævende initiativer. Men den fristelse modstod regeringen. Regeringen havde under valgkampen udstedt valgløfter for 24 milliarder kroner og dem tog den nu – omend gradvist og i beskedent omfang – fat på at indfri.

Thor Pedersen sagde ved præsentationen, at alt hvad regeringen nu gjorde, havde den sagt tidligere, at den ville gøre, og han begrundede dermed manglen på overraskelser i forslaget. Selv karakteriserede han det som en slags bogholderfinanslovsforslag uden store nye initiativer. De ville først komme, når Velfærdskommissionen og Globaliseringsrådet havde fremlagt deres rapporter. Derefter ville regeringen udarbejde en ny økonomisk plan, der skulle række frem til 2015. Den ville indeholde klare mål for fortsat vækst i beskæftigelsen, nedbringelse af den offentlige gæld og en gradvis sænkning af beskatningen. Især det sidste pressede De Konservative stærkt på for at få gennemført.

Oppositionens reaktion på forslaget var generelt afdæmpet. Kritikken gik primært på at forslaget var visionsløst, uden svar på fremtidens udfordringer, og at det var for fedtet. Socialdemokraterne, der fremlagde deres udspil den 5. september, var indstillet på øge de offentlige udgifter væsentligt mere end regeringen til bekæmpelse af den efter deres opfattelse stigende sociale ulighed i samfundet. Det skulle ske ved blandt andet at give et kraftigt løft i de månedlige ydelser til førtidspensionisterne, at afskaffe den lave integrationsydelse – starthjælpen- og indføre et takst-

stop, der skulle holde priserne for busser og daginstitutioner i ro. Desuden skulle der afsættes betydeligt mere til forskning og uddannelse.

Det sidste var Det Radikale Venstre helt enige i, men ellers var det forslag præget af en realistisk erkendelse af, at partiet ikke for tiden havde nogen nævneværdig parlamentarisk indflydelse og derfor lige så godt kunne fremlægge sit langsigtede mål fremfor konkrete realiserbare indspil i forhandlingsprocessen. Og disse langsigtede mål afslørede, at der var en ret så stor uenighed med Socialdemokraterne om, hvor mange penge der skulle bruges til ældrepleje, førtidspensionister samt ikke mindst uenighed om finansieringen af deres respektive forslag og om den langsigtede økonomiske politik. Det blev vanskeligere og vanskeligere at se de to partier som et troværdigt regeringsalternativ.

Hverken Socialdemokraterne eller de radikale blev inddraget i de egentlige finanslovsforhandlinger. Den centrale aktør var og blev Dansk Folkeparti og dets udspil, som blandt andet lagde vægt på at give flere midler til førtidspensionisterne, indeholdt ikke forslag eller initiativer, der kunne blokere for et forlig. Forhandlingerne forløb da også ganske planmæssigt og uden dramatiske indslag. Det nærmeste, der kunne fremkalde lidt spænding, var Dansk Folkepartis krav om, at en finanslovsaftale skulle indeholde en klar og bindende aftale om en mere effektiv terrorbekæmpelse med blandt andet øget videoovervågning og en styrkelse af Politiets Efterretningstjenestes adgang til at indhente oplysninger. Det var ikke alle i regeringspartierne, især ikke i Venstre, der var tilhængere af at give flere beføjelser til politiet om mere overvågning.

Efter den traditionelle nattesance indgik regeringen den 7. november for femte gang et finanslovsforlig med Dansk Folkeparti. Forliget blev ca. to milliarder kroner dyrere end

regeringens oprindelige udspil, men det anførte ikke en meget tilfreds finansminister, fordi skattestoppet var fastholdt, væksten i de offentlige udgifter blev begrænset, velfærden blev øget, gælden blev nedbragt samt forbedringer gennemført for såvel de yngste som de ældste. Han ville derfor gerne kvittere for indsatsen fra Dansk Folkeparti.

Her kunne man slet ikke få armene ned. Pia Kjærsgaard erklærede, at de havde fået mange af deres ønsker igennem, ja faktisk vidste hun ikke på pressemødet, hvad de ikke havde fået igennem. Listen var også lang. Den rakte fra blandt andet 610 millioner kroner til en skattefri ydelse til førtidspensionister over 150 millioner kroner til en fortsat styrkelse af indsatsen mod terror herunder større overvågning samt bedre muligheder for aflytning og 17,4 millioner kroner til en forstærkning og renovering af gulvet i riddersalen på Rosenborg Slot for at slutte med at afsætte 4 millioner kroner årligt til at etablere et dyrevelfærdsrejsehold. Atter havde Dansk Folkeparti formået at få flere af den type mindre og små, men tydelige og let forklarlige mærkesager igennem.

Socialdemokraterne stod ret så isolerede. Af delforlig af betydning var de ud over forliget om satspuljen kun med i fordelingen af de 855 millioner kroner til forskningen, som stammede fra salget af UMTS-licenser til tredje generations mobilnet, en fordeling som primært gik til Det Strategiske Forskningsråds natur- og sundhedsvidenskabelige område, mens universiteterne mod deres egen forventning ikke fik del i midlerne. Det Radikale Venstre deltog også i forlig om brugen af Landsbyggefondens midler indenfor den almene boligsektor og i et jernbaneforlig. Da disse forlig var flerårige, betød det, at Socialdemokraterne ikke ville blive inviteret, når planerne for den fremtidige politik og justeringerne af den for trafik og almene boliger skulle føres ud i livet gennem konkret lovgivning.

Finansloven blev vedtaget med alle partier-nes stemmer undtagen Socialistisk Folkepar-tis og Enhedslistens. Den partipolitisk væ-sentligste konklusion var, at Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet havde distan-ceret sig fra hinanden, og at den reelle magt-konstellation i Folketinget med Dansk Folke-parti som nøglepartiet endnu en gang var ble-vet demonstreret.

I det tidlige efterår 2003 havde regeringen nedsat Velfærdskommissionen. Blandt dens vigtigste opgaver var at analysere, om de sti-gende velfærdsudgifter frem til 2020 kunne finansieres med uændrede skatter, og frem-komme med forslag til reformer, der kunne øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. Den skulle også fremkomme med nye forslag til at finansiere velfærdsydelserne samt komme med forslag til socialt afbalancerede vel-færdsreformer, der ville sikre, at nuværende generationer ikke overlod regningen til kom-mende generationer.

Lige siden dens nedsættelse var ethvert poli-tisk initiativ til iværksættelse af velfærdsre-former blevet udskudt med henvisning til, at man måtte afvente kommissionens endelige rapport. Især Venstre havde være meget tavs om sådanne reformer ud over at fastslå, at de skulle vedtages med et bredt flertal, og at de ikke skulle komme som en tyv om natten, men først træde i kraft efter at vælgerne med deres kryds havde haft mulighed for at ytre sig i forbindelse med et folketingsvalg.

Forhåndsinteressen var derfor enorm, da kommissionen den 7. december offentlig-gjorde rapporten. Det hører i hvert fald til de absolutte sjældenheder, at offentliggørelsen af en kommissionsrapport bliver transmittet direkte i TV. Kommissionens formand professor Torben M. Andersen fremlagde 43 forslag, hvoraf hovedparten handlede om at sikre, at flere mennesker fremover stod til rådighed for arbejdsmarkedet med de fornød-ne opdaterede kvalifikationer, så finansierin-

gen af det velfærdssamfund, der var, sikre-des, og radikale forandringer nødvendiggjort af en ukontrolleret udvikling kunne undgås.

Midlerne hertil var blandt andet en gradvis afskaffelse af efterlønnen, en gradvis for-højelse af folkepensionsalderen, tiltag der skulle føre til, at de unge hurtigere gennem-førte deres uddannelse, en omlægning af skattesystemet så skatten på arbejdsindkom-ster sænkedes, en opstramning af reglerne for dagpenge, fleksjob og kontanthjælp, så inci-tamentet for de ledige til at tage et arbejde blev større, en særlig indsats for at få indvan-drere ind på arbejdsmarkedet, og en indførel-se af øget, men begrænset brugerbetaling på sundhedsområdet.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen udpe-gede to områder som de centrale. Det ene var, at tidspunktet for tilbagetrækning fra arbejds-markedet skulle udsættes og det andet, at fle-re indvandrere skulle i arbejde. At de 43 for-slag ifølge kommissionen udgjorde en samlet reformpakke, der ville fremtidssikre vel-færdssamfundet godtog statsministeren ikke. Han kunne således allerede et par timer efter offentliggørelsen meddele, at de dele af Velfærdskommissionens rapport, der handle-de om skat og brugerbetaling ikke på nogen måde ville indgå i de forhandlinger om velfærdsreformer, som regeringen ville frem-lægge i begyndelsen af 2006. Dermed var rapporten omgående blevet politisk snittet til og det på en måde, som både Socialdemokra-terne og Dansk Folkeparti udtrykte tilfreds-hed med. Statsministeren gentog sit ønske om et forlig om velfærdsreformerne, der mindst omfattede begge disse partier. De Konservative, som i sin tid havde presset på for at få nedsat kommissionen, var knap så begejstrede for nedskydningen af skatte-spørgsmålet.

Den 15. november afholdtes det første kom-munal- og regionsvalg efter strukturrefor-mens vedtagelse. De 271 kommuner var re-

duceret til 98 og i disse skulle 11.407 kandidater konkurrere om 2.522 pladser i byrådene. De 14 amter var afløst af fem regioner og her stod 1.422 kandidater parat til at besætte de 205 pladser. Netop fordi der var gennemført disse strukturelle ændringer i det lokalpolitiske landkort, gav det ikke megen mening at sammenholde forløbet og resultatet af valgene med det foregående kommunalvalg i 2001, et valg som ydermere adskilte sig fra andre kommunalvalg ved at blive afholdt samme dag som folketingsvalget.

Det var dog klart, at ændringerne var til gavn for de mindre og mellemstore partier, ganske enkelt fordi de nu kunne stille op i praktisk taget alle 98 kommuner, og fordi den reelle spærregrænse for at få indvalgt en kandidat ville falde fra omkring 5,5 procent af de afgivne gyldige stemmer til omkring 3,5 procent. Forklaringen var den enkle, at antallet af pladser i de enkelte kommunalbestyrelser steg fra et gennemsnit på 17 til omkring 27-29 pladser. De to lokalpolitiske mastodonter, Venstre og Socialdemokraterne, ville formentlig blive knap så dominerende som hidtil, da der ville indgå flere aktører i konstitueringsforhandlinger og det efterfølgende kommunalbestyrelsesarbejde.

Den landspolitiske interesse knyttede sig selvfølgelig til, hvorledes partiernes samlede vælgertilslutning blev samt til, hvorledes udfaldet blev i de store byer, ikke mindst i København. Socialdemokraternes formand Helle Thorning-Schmidt kastede sig meget aktivt ud i valgkampen til støtte for de lokale kandidater. Det var lidt af en satsning, da en tilbagegang for partiet uundgåeligt ville falde tilbage på en i forvejen trængt formand. Det omvendte var selvfølgelig håbet. Statsminister Anders Fogh Rasmussen derimod var meget mere tilbageholdende med at deltage i valgkampen.

Da stemmerne var talt op, og konstitueringerne forhandlet på plads, stod Socialdemokraterne som valgets vinder. Partiet havde op-

nået en fremgang ved kommunevalget fra 32,4 procent til 34,3 procent. Ikke overvældende, men en fremgang og, hvad der var nok så vigtigt, i hvert fald langt over de omkring 25 procent, som tilslutningen i de landspolitiske meningsmålinger viste. Venstre måtte notere en beskedent tilbagegang fra 28,3 procent til 27,5 procent. Udsvingene blandt de andre partier var tilsvarende meget beskedne, men alle de små partier opnåede som forventet en fremgang i mandater. Tilslutningen til de lokalpolitiske lister faldt fra 7,5 procent til 6,6 procent. De landspolitiske partiers kolonisering af lokalpolitikken fortsatte.

I 2001 var Venstre med 137 borgmestre mod Socialdemokraternes 82 blevet langt det største borgmesterparti. Det blev der byttet om på i 2005, idet Socialdemokraterne erobrede 45 mod Venstres 36. Socialdemokraterne bevarede magten i Ålborg, generobrede den fra Venstre i Århus, men tabte den i Odense, hvor den konservative Jan Boye blev den ene ud af de 11 borgmestre De Konservative vandt. Størst interesse havde der dog været om udfaldet i København. Her, hvor Socialdemokratiet havde siddet på overborgmesterposten uafbrudt siden begyndelsen af forrige århundrede, havde de borgerlige sat næsen op efter et systemskifte. Men udsigterne hertil mindskedes, jo nærmere man kom valgdatoen.

Det gavnede bestemt ikke det borgerlige alternativ, at Dansk Folkepartis spidskandidat Louise Frevert gerådede ud i et politisk stormvejr. Pressen kunne den 1. oktober berette, at der på hendes hjemmeside var nogle debatindlæg, som sammenlignede den muslimske fare med en kræftknode og påstod, at muslimske indvandrere mente, at det var deres ret at voldtage danske piger og slå danske borgere ned for fode. Dansk Folkepartis ledelse tog afstand fra indlæggene, og oplyste at de ikke var skrevet af hende selv, men af hendes webmaster Ebbe Talleruphuus. Hun

fralagde sig ansvaret, han blev indstillet til eksklusion af partiet, men meldte sig ud inden den blev eksekveret. Indlæggende blev fjernet fra hjemmesiden.

I et TV-interview påtog Louise Frevert sig eneansvaret for indholdet af sin valgbog. Her var der imidlertid afsnit, der havde megen lighed med passager i indlæggene, så den blev også fjernet fra hjemmesiden. Og da hun skiftede forklaring med hensyn til hvem, hende eller Ebbe Talleruphuus, der havde skrevet hele teksten i bogen, blev hun den 4. oktober kaldt til møde med Dansk Folkepartis partitop. Her kom hun, ifølge hende selv, ledelsen i forkøbet ved på mødet at meddele, at hun tog orlov fra Folketinget for at kunne hellige sig den kommunale valgkamp.

Begivenheden kastede en lang skygge hen over Dansk Folkepartis 10 års fødselsdag den 5. oktober. Det var blandt andet materiale af den karakter fra en ledende politiker i regeringens støtteparti, der fik mange til at mene, at tonen i den danske indvandrerdebat var blevet mere hård og fjendtlig. Den foreløbige ende på Frevertsagen var, at hun den 22. november blev frataget ordførerskabet på uddannelsesområdet, da hun vendte tilbage til Folketinget efter endt orlov.

Sagen havde den kommunalpolitiske konsekvens, at den radikale spidskandidat Klaus Bondam erklærede, at han ikke ville støtte den borgerlige blok, hvor Venstres Søren Pind var overborgmesterkandidat. De konservatives spidskandidat Mogens Lønborg var heller ikke udelte begejstret for Søren Pind, og det stod efterhånden klart, at Socialdemokraternes taktiske træk med at vælge Ritt Bjerregaard som deres overborgmesterkandidat ville bære frugt. Med 31 procent af stemmerne, en fremgang på 3,4 procentpoint, blev Socialdemokraterne den store vinder efterfulgt af Det Radikale Venstre, som med en fremgang på 3,8 procentpoint fik 10,1 procent, hvilket dog ikke stod mål med dets egne forventnin-

ger. Den store taber blev Venstre, som gik 7,6 procentpoint tilbage. Søren Pind trak sig på selve valgaftenen som Venstres leder i København og overlod lederskabet til Martin Geertsen.

Konstitueringen i København udviklede sig til en kaotisk, langstrakt og lidet klædelig forestilling. Den 16. november dannede Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre en valggruppe med 28 af de 55 mandater i Borgerrepræsentationen. Socialistisk Folkeparti dannede en anden valggruppe og Venstre, De Konservative og Dansk Folkeparti en tredje. Valggruppernes størrelse bestemmer, hvor mange borgmesterposter og andre politiske poster partierne inden for valggruppen kan opnå. Den 17. november forlod Wallait Khan fra Venstre den borgerlige valggruppe, som dermed manglede det mandat, der skulle give Mogens Lønborg en borgmesterpost. Den 18. november genåbnede Socialdemokraterne og de radikale konstitueringen og indgik en aftale med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om et samarbejde. Sammen med den aftale Socialistisk Folkeparti indgik med Wallait Khan, betød det, at de fire partier kunne sætte sig på seks af de syv borgmesterposter og dermed forhindre, at De Konservative fik en borgmesterpost. Som betaling fik Wallait Khan posten som 2. næstformand i Borgerrepræsentationen.

Den 29. november valgte han imidlertid at trække sig fra den post, da der blev sat spørgsmålstegn ved hans valgbarhed og hans holdning til Hizb-ut-Tahrir samt den modstand mod ham, der kom til udtryk fra den nyvalgte pakistanske borgerrepræsentant Sikandar Malik Siddiques. At den socialdemokratiske ledelse på rådhuset lod sig inddrage i og påvirke af, hvad nogle benævnte et pakistanske klanopgør, fik Finn Rudaizky til den 2. december at opsiges sit 37-årige medlemskab af Socialdemokratiet. Han blev den 4. december fulgt af tidligere borgmester Winnie Berndtson. Hun tog skridtet fuldt ud og gik til den borgerlige fløj i protest mod, at

hun ikke kunne få den udvalgspost, hun ønskede. Dermed tippede balancen og De Konserveratives Mogens Lønborg kunne igen blive borgmester.

Den 5. december var konstitueringen endelig på plads. Enkelte andre kommuner kunne på tilsvarende vis give en brilliant demonstration i politik, når det var – alt efter temperament – bedst eller når det var værst.

Regionsvalgene resulterede i, at Socialdemokraterne fik tre formandsposter og venstre to. Kun i Region Hovedstaden var der kamp til stregen, idet Det Radikale Venstres Kirsten Lee, som gerne selv ville være formand, længe modsatte sig, at tidligere amtsborgmester Vibeke Storm Rasmussen fik posten. Men det var, hvad det endte med.

Kristendemokraternes formand Marianne Karlsmose havde annonceret, at hun trådte tilbage som formand, så derfor skulle partiet vælge en ny på landsmødet den 29.-30. oktober. Partiet havde tidligere demonstreret uenighed om den politiske kurs manifesteret blandt andet i forbindelse med navneskiftet fra Kristeligt Folkeparti til Kristendemokraterne, om holdningen til EU, og om til hvilken side i Folketinget partiet skulle hælde. De to favoritter til formandsposten repræsenterede da også denne uenighed. Den tidligere socialordfører Tove Videbæk fra Ringkjøbing Amt var EU-tilhænger, borgerligt orienteret og »traditionalist«, mens tidligere uddannelsesordfører Bodil Kornbek fra København var EU-skeptiker, mindre borgerligt orienteret og »fornyende«. Det blev Bodil Kornbek, der blev valgt med knap 64 procent af de 326 delegeredes stemmer.

Morgenavisen Jyllands-Posten havde opfordret medlemmer af danske bladtegneres forening til at tegne profeten Muhammed, som de så ham. 12 tegnere ud af cirka 40 havde besvaret henvendelsen og den 30. september bragte avisen de 12 tegninger vel vidende, at

avisen dermed overtrådte islams forbud mod at billedliggøre profeten Muhammed. Kulturredaktør Flemming Rose begrundede offentliggørelsen med, at det moderne sekulære samfund afvistes af nogle muslimer. De gjorde krav på en særstilling, når de insisterede på en særlig hensyntagen til egne religiøse følelser. Det var uforeneligt med et verdsligt demokrati og ytringsfrihed, hvor man måtte være rede til at finde sig i hån, spot og latterliggørelse. Muhammed-krisen tog sin begyndelse.

Offentliggørelsen udløste hård kritik fra muslimske kredse, og avisen modtog skriftlige og mundtlige trusler. Den 14. oktober måtte to af tegnerne på opfordring fra Politiets Efterretningstjeneste forlade deres bopæl og gå under jorden, fordi der var fremsat dødstrusler imod dem. Den 21. oktober afviste statsminister Anders Fogh Rasmussen i et svar på et brev af 12. oktober fra ambassadørerne fra 11 muslimske lande at mødes med dem for at drøfte den sag og muslimernes forhold i det danske samfund. Det afslag var de stærkt utilfredse med.

Den ægyptiske ambassadør Mona Omar Attia fandt, at tegningerne udelukkende var en provokation, og at de intet havde med demokrati og ytringsfrihed at gøre. Hun og de øvrige ambassadører ville arbejde videre med sagen, da de fandt, at der var behov for at få belyst den risiko, der var ved at kritisere islam på den måde.

Blandt oppositionspartierne var der enighed om, at der ikke kunne gives køb på ytringsfriheden, men både den socialdemokratiske udenrigsordfører Jeppe Kofod, den radikale leder Marianne Jelved og Socialistisk Folkepartis formand Villy Søvndal mente, at statsministeren burde tage et møde med ambassadørerne. Dette fandt Pia Kjærsgaard absolut ingen grund til.

Sagen begyndte så småt at eskalere. Regeringen modtog en protestskrivelse fra Organization of The Islamic Conference (OIC) underskrevet af generalsekretæren på vegne af de 57 muslimske lande. Ungdomsorganisationen i det pakistanske parti Jamaat-e-Islami udlovede en dusør for at dræbe en af tegnerne, trusler som blev taget alvorligt af den danske ambassadør i Pakistan og af regeringen. Ægypten henvendte sig sammen med en række andre muslimske lande til FN, OECD og UNHCR, fordi den danske regering ikke ville mødes med ambassadørerne samtidig med, at de sendte delegationer til 21 islamiske centre og Den arabiske Liga i forventning om, at det ville have en effekt på den danske regering med hensyn til at få en undskyldning for tegningerne.

Den 8. december vedtog OIC på et stats- og regeringschefmøde i Mekka en fordømmelse af vanhelligelsen af den hellige profet Muhammeds billede og understregede alle regerings ansvar for, at ytringsfriheden ikke kunne anvendes som påskud for at krænke religioner. Samme dag afleverede Islamisk Trossamfund i Danmark 16.000 protestunderskrifter i statsministeriet. Det havde givetvis også betydning, at rektoren for verdens mest respekterede uddannelsessted for sunnimuslimer, Al-Azhar universitetet, storimam Muhammad Said Tantawi udtrykte sin fordømmelse.

Den 20. december bragte Politiken et usædvanligt debatindlæg. 22 pensionerede danske ambassadører skrev blandt andet, at det havde klædt det demokratiske Danmark, om statsministeren havde imødekommet den anmodning om en samtale, som blev fremsat af de elleve fremmede ambassadører fra muslimske lande, ligesom de fandt, at de efter de seneste års skærpelse af den offentlige debat i Danmark nu var vidne til en tilspidsning af tonen, der kun kunne opfattes som en forfølgelse af det mindretal, som udgjordes af muslimske medborgere. De skrev videre, at det

aldrig havde været foreneligt med danske holdninger at udnytte friheden til bevidst at såre et mindretal på deres tro. Tidligere udenrigsminister og formand for Venstre Uffe Ellemann-Jensen og andre støttede eksdiplomaternes kritik.

Statsministeren begrundede igen den 21. december sin afvisning af at mødes med de muslimske ambassadører med, at der i deres brev var en klar opfordring til, at han skulle tage retlige skridt i forhold til pressen, og at han skulle tage skridt til at drage dem, der stod bag tegningerne til ansvar. Det hverken kunne eller ville han. Havde han gået med til at holde det ønskede møde, var det hans opfattelse, at han dermed ville have accepteret, at her var en relevant problemstilling, der kunne føres dialog om, men ytringsfriheden var absolut ikke til debat. Han afviste endvidere, at der skulle være en specielt hård tone i den danske udlændingdebat.

I de sidste dage af 2005 erklærede lederen af den islamiske verdens kulturelle samarbejdsorganisation ISESCO, at han ville opfordre organisationens 57 muslimske medlemslande til at kappe alle politiske og økonomiske bånd til Danmark, hvis ikke regeringen undskyldte tegningerne. Den melding mente den ægyptiske ambassadør, man skulle tage seriøst, da organisationen havde en bred appel til verdens muslimer, og hvis ikke regeringen tog nye initiativer, ville muslimer verden over følge boykotten, og det internationale pres mod Danmark ville tage til i styrke.

Således var i store træk den brede offentligheds informationsniveau vedrørende Muhammed-krisen ved indgangen til 2006.

Anmeldelser

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen:

Fra storkonflikt til barselsfond

Den danske model under afvikling eller fornyelse

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2006. 848 sider.

ISBN 87-574-1426-2

Pris 875,- kr.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsens kronologiske gennemgange af de danske overenskomstfornyelser er med denne bog nået til det private arbejdsmarked i perioden fra 1998 til 2004, idet bogen dækker de tre overenskomstfornyelser på DA/LO-området i denne periode, dog suppleret med ret omfattende tilbagedykninger i fortiden, fx overenskomstfornyelserne i 1995 og 1997, hvis man skulle have glemt, hvad de gik ud på, og endnu længere.

1998-fornyelsen er mest kendt for den storkonflikt, som indgik i den, men det var også her, at der for første gang blevet taget hul på den sjette ferieuge (kravet om »mere frihed«). 2000-fornyelsen dækkede en fireårig periode, og her var det resten af den sjette ferieuge, der kom i hus. 2004-fornyelsen indebar etableringen af de barselsfonde, som fra stadig flere sider blev fremhævet som krav som led i ligestillingspolitikken på arbejdsmarkedet.

I en tid, hvor man ofte taler om, at faglige organisationer og kollektive overenskomster hører fortiden til og ingen plads har i det 21. århundredes globaliserede og netværksbaserede økonomi, og hvor faglige ledere karakteriseres som dinosaurer og fortidslevn, er det jo ganske forfriskende at blive erindret om, at de kollektive overenskomstfornyelser inden for det seneste tiår har skaffet den almindelige lønmodtager en fuld ekstra ferieuge og en barselsfond, hvortil kommer en række andre (nok mindre epokegørende, men ikke uvæsentlige) forbedringer.

Bogens tematiske optik består i – gennem en særdeles detaljeret beskrivelse af forhandlingsforløbene – at placere ansvar, skyld og ære for de forskellige ting og hændelser, der lykkedes eller ikke lykkedes i forløbene. »Hvem var skyld i storkonflikten i 1998?«, »Hvem har æren for etableringen af barselsfonden i 2004?«, som der står i forlagets pressespin. Bogens hovedopgave er dog ikke at få udpeget »den skyldige« for storkonflikten, men at give en særdeles kronologisk gennemgang af serien af forhandlingsforløb i en form, som forfatterne allerede har anvendt i en lang række tidligere bøger om den danske forhandlingsmodel.

Bogens ordningsprincip er som sagt kronologisk, med de styrker og svagheder, som det nu indebærer. Efter en introduktion og en teoretisk redegørelse for industrial relations-teorien og forfatterens egen teori om »den danske model« (s. 13-100), følger en efter forholdene relativt kort gennemgang af overenskomstfornyelserne i 1995 og 1997 (s. 101-140), og efter dette forspil tager forfatterne så endelig hul på 1998-forhandlingerne, Storkonflikten og dennes virkninger og eftermæle (s. 141-384). Derefter følger så 2000-fornyelsen (s. 385-531) og endelig 2004-fornyelsen med spillet om barselsfonden (s. 531-738). I de sidste to kapitler generaliseres og konkluderes der (s. 739-811).

Styrken i fremstillingsmetoden er, at fremstillingen fremstår som et løbende, til tider næsten dramatisk narrativ, hvor diskussioner, dilemmaer, konflikter og løsninger foldes ud for øjnene af læseren, uden for mange foregribelser og uden alt for meget bagklogskab. Forfatterne har valgt neutrale til positive præsentationer af og rollebeskrivelser for de forskellige aktører, men det er klart, at nogle aktører betragtes og beskrives som mere centrale og indflydelsesrige end andre. Principperne for denne prioritering og i det hele taget metodeprincipperne for selektion af infor-

manter er ikke angivet, bortset fra, at de interviewede betegnes som »hovedpersonerne«, og disse er så op-listet i et bilag (s. 811-5). Det er en klar styrke af det dokumentariske, at interviewpersonerne er nævnt ved navns nævnelse, men det er trods dette uklart, hvilke selektionsprincipper forfatterne er gået frem efter, dvs. om alle de nævnte nu også er »hovedpersoner« (der er fx en enkelt lokal afdelingsformand fra TIB, som er sluppet med ind i det gode selskab), og om der virkelig slet ikke er »hovedpersoner«, som ikke er kommet med på listen. Man savner en egentlig metodologisk diskussion heraf fra forfatterens side. Der findes trods alt en række studier af fx politiske beslutningsprocesser, hvor forfattere interviewer »centrale beslutningstagere« o.l., og det er derfor et metodologisk og analysestrategisk problem, hvordan »centrale beslutningstagere« som kategori egentlig afgrænses. Forfatterne har da bestemt baggrunden for at gøre sig overvejelser herom.

Svagheden i den kronologiske fremstillingsmetode er den manglende analytiske prægnans i fremstillingen. I en så omfattende bog (over 800 sider), der gennemgår tre overenskomstfornyelser i al detalje, kunne man nok ønske sig, at fx selve resultaterne af fornyelserne underkastes en dynamisk komparativ analyse, fx en sammenligning af 1998-resultaterne med 2000- og 2004-resultaterne eller en mere tematisk organiseret fremstilling og analyse (hårde versus bløde krav, ny versus gamle overenskomststemmer osv.). Forligene gennemgås hvert sit sted i bogen, men de sammenlignes ikke, evt. for at se udviklingstendenser eller identificere innovative elementer, og fremstillingen af de tre forlig skæres ikke en gang over den samme læst. Resultatet er, at man analytisk ikke kommer til at skære ret dybt i materialet, men må nøjes med hvad der bliver en mere overfladisk gennemgang, der i meget høj grad er præget af parternes daværende og helt tidsbundne forståelse af væsentligt og uvæsentligt. Det bliver på denne måde autentisk, men autenciteten forbliver desværre ikke synderligt analytisk.

Hvad er forfatterens teoretiske ståsted og deres vigtigste resultater? Forfatterne skriver på et programmatisk sted i bogen:

»Den danske model er en konsensusmodel, men det er en form for konsensus, der som sit grundlag har den gensidige anerkendelse af parternes potentielt modstridende interesser. Hele overenskomstsyste-met er et konfliktløsningssystem ...« (s. 792).

Dette udsagn, som kommer ret sent i bogen, er ikke et analytisk resultat, men snarere forfatterens eksplicite præmis eller troserklæring (noget lignende er set i deres andre bøger). Der er i hvert fald ingen udsagn fra alle de interviewede hovedforhandlere, der giver udtryk for dette synspunkt eller for noget, der ligner, i selve bogen (hvis denne anmelder har overset et sted eller to på de i alt 845 sider, skal jeg meget beklage, men forfatterne forsøger ikke selv at underbygge deres troserklæring med analytiske data eller citathenvisninger). Det teoretiske grundlag for denne opfattelse er hovedsageligt J.T. Dunlops strukturfunktionalistiske arbejdsmarkedsteori fra slutningen af 1950'erne, en teori der igen var baseret på den amerikanske sociolog Talcott Parsons' systemteori. Både Parsons' og Dunlops teorier har været udsat for særdeles kraftig kritik, både inden for sociologien og inden for arbejdsmarkedsteorien, og her har netop konsensusaspektet været et af de centrale angrebspunkter. Det er godt og ærligt, at forfatterne til den foreliggende bog så klart bekender sig til denne teori, men man kunne måske nok have ønsket sig, at de havde forholdt sig lidt mere til nogle af de kritiske punkter, som er fremkommet. Et andet sted skriver forfatterne (s. 39), at deres teoretiske grundlag er Glaser og Strauss' »Grounded Theory« fra 1968 og senere, men dette er ikke helt overensstemmende med deres programmatiske udgangspunkt. Hvis konsensusmodellen skal begrundes vha. Grounded Theory, måtte det nok forudsætte, at forfatterne mere eksplicit og systematisk påviste, hvordan konsensusopfattelsen gennemsyrrer de interviewede hoveddaktørers udsagn eller handlinger. Her er der nok for meget referat og for lidt analyse i behandlingen af interviewene. Materialet som forfatterne fremlægger det, kunne nok muliggøre en analytisk diskussion af temaet, men forfatterne gør det desværre ikke ret meget selv.

En (blandt flere) forudsætninger for, at det kan være sandt at kalde den danske model en konsensusmodel, er vel et lavt niveau af arbejdskonflikter. Punktet indgår pudsigt nok ikke i forfatterens ny definition af den danske model (s. 28-30), men set udefra måtte man vel mene, at en konsensusmodel og et konsensusland måtte være et sted, hvor åbne arbejdskonflikter særdeles sjældent blev taget i anvendelse. Det er derfor værd at bemærke, at det danske konfliktniveau (målt som antal tabte arbejdsdage pr. 1.000 ansatte) i europæisk sammenhæng ikke ligger i den lave ende. Vi ligger – med 40 tabte arbejdsdage pr. år pr. 1.000 ansatte i 2000'erne – bestemt lavere end »højkonflikt-

lande« som Spanien (177) og Italien (100 tabte dage), men langt højere end lande som Holland og Schweiz (3), Tyskland (4), Belgien (6), Portugal (12) og siden 1990 højere end selv Storbritannien (28), jf. Scheuer (2004: 41). Desuden er det sådan, at antallet af tabte arbejdsdage pr. 1.000 ansatte i år 1998 (året for stor-konflikten), var 1.179, større end i noget andet europæisk land siden 1990! Man må vel kunne tilgive vore udenlandske forskerkolleger, hvis de har lidt svært ved at forstå, hvilken form for »konsensus« der kommer til udtryk i det danske konfliktniveau.

De vigtigste resultater? Bogens undertitel er »under afvikling eller fornyelse«, og det, der truer den danske model, finder forfatterne især i processen før, under og efter 2004-fornyelserne, hvor kravet om etableringen af en barselsfond, og ikke mindst politiker-nes følgelovgivning herom efter overenskomsternes vedtagelse ses som en trussel. Dette skyldes, at dækningen af den ikke-overenskomstdækkede del af arbejdsmarkedet ifølge dem må ses som et skridt til at indføre udvidelsesklausuler (såkaldte »erga omnes« klausuler) på det danske arbejdsmarked, hvor overenskomsternes resultater enten ved lov eller ministeriel bekendtgørelse udvides til at gælde for resten af arbejdsmarkedet, som det er kendt i en række europæiske lande, fx Frankrig og Tyskland. Det er nu ikke for denne anmelder så indlysende, hvorfor dette skulle være så truende, at det kan betegnes som »afvikling« eller »vejs ende« for den danske model. Dels har lignende former for følgelovgivning kunnet gennemføres på andre områder (fx omkring direktiverne om ligeløn og om arbejdstid) uden synderlige effekter på den danske model generelt, dels har overenskomsterne bestemt en række andre bestemmelser, som ikke – eller endnu ikke – er udvidet til resten af arbejdsmarkedet, det mest markante nyere eksempel er her nok arbejdsmarkedspensionerne, hvis tilblivelse forfatterne faktisk selv har udgivet en bog om for et par år siden (Due & Madsen 2003).

En af de mest interessante innovationer i overenskomstsyste- met i de senere år – en innovation, der muligvis peger i en retning, hvorigennem systemet for alvor kan fornyes og dermed i højere grad fremtidssikres – er indførelsen af individuel valgfrihed inden for rammerne af de kollektive overenskomster i forbindelse med indgrebet efter Storkonflikten i 1998: De indførte feriefridage og børneomsorgsdage blev valgfri i den forstand, at lønmodtagere, der individuelt ikke gjorde brug af dem, kunne få udbetalt lønnen i ste-

det. Sådan en individuel valgret er ikke set før i de kollektive overenskomstbestemmelser. Hvor kom det da fra? Og hvordan ser forfatterne på denne udvikling, som er et kontroversielt emne både i arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne? Fx var både SiD og Metal-forbundene stærkt utilfredse med netop dette element i Folketingsindgrebet (s. 332), måske ikke så overraskende, men også hos en række af de store arbejdsgiverorganisationer har det siden vist sig – måske noget mere frapperende – særdeles vanskeligt at skabe lydhørhed for individuel valgfrihed for medarbejderne (med Finanssektorens Arbejdsgiverforening som en klar og positiv undtagelse fra reglen).

Det er interessant – og her viser den dokumentariske og kronologiske fremstillingsform sin styrke – at forfatterne er i stand til at påvise, at dette moment blev indsat i lovtæksten i den sidste fase i Finansministeriet, mere konkret af Mogens Lykketoft himself (s. 331). Forfatternes fremstilling omkring valgfriheden i overenskomsterne er nok overvejende skeptisk (Arbejdsministeriets og forbundenes betænkeligheder ved fritvalgsmodellen »blev tromlet ned af Finansministeriet«, s. 331), men ved gennemgangen af den næste fornyelse i 2000 (s. 481), og i de konkluderende afsnit (s. 764) fremhæves i højere grad de positive aspekter og de potentielle muligheder ved forskellige former for frit valg indlejret i de kollektive aftaler langt mere klart. I denne anmelders øjne er dette et af de klareste øjeblikke i denne særdeles omfattende bog, og forfatterne lægger sig hermed ikke i forlængelse af, men foran de fleste af de faglige organisationer, for hvem mulighederne i en sådan udvikling ikke synes at være dæmret endnu.

Steen Scheuer

Professor, dr. merc.

Roskilde Universitetscenter

Referencer:

- Due, J. & J.S. Madsen (2003): *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Dunlop, J.T. (1958): *Industrial Relations Systems*. New York: Henry Holt.
- Glaser, B.G. & A.L. Strauss (1968): *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.

Parsons, T. (1951): *The Social System*. New York: The Free Press.

Scheuer, S. (2004): »Strejker i Europa: Kollektiv handling under globalisering. *LO-Dokumentation*,« nr. 2/2004: 3-59. (jf. tillige samme: »A Novel Calculus? Institutional Change, Globalization and Industrial Conflict in Europe,« udkommer i *European Journal of Industrial Relations*, vol. 12, July 2006).

Poul Villaume:

Lavvækst og frontdannelser

Bind 15 i Gyldendal og

Politikens Danmarkshistorie

2005, 401 sider inklusive registre

At skrive den nyere danmarkshistorie er vanskeligt. Samfundet er blevet dybt kompliceret og der sker forandringer på utallige fronter. Hvad skal udvælges og prioriteres, hvis ikke billedet skal blive helt kalejdoskopisk og helt overfladisk på en række punkter? Da Politiken og Gyldendal i 1991 for første gang udsendte deres danmarkshistore behandlede nu afdøde Ole Karup Pedersen perioden 1970-1990. Det var ikke en let opgave at få overblik over en periode, som lige var overstået. Ole Karup Pedersen slap dog fra opgaven med æren i behold.

Bindet kunne imidlertid måske forekomme at være vel præget af en vis forsigtighed i forfatterens formuleringer og en del anvendelse af bl.a. Socialforskningsinstituttets undersøgelser. Dertil kom, at nogle af 1980ernes fænomener måske fik en større vægt end de set i det længere perspektiv måske kunne være berettiget til, det gælder fx det alternative udenrigspolitiske flertal i Folketinget. Det er derfor ganske naturligt, at man har valgt at udsende to nye bind, det foreliggende for perioden 1970-1985 og et for perioden 1985-2000. Ole Karup Pedersen har naturligvis måttet erstattes med andre forfattere. Med valget af Poul Villaume har man truffet et godt valg af forfatter til det nyskrevne bind, som her skal anmeldes. Villaume skriver levende og med stor energi. Som det fremgår af titlen på bindet, har Villaume prioriteret politiske problemer og konflikter i perioden, mens socio-økonomiske forandringer har fået en mere beskedne plads. Det skal han ikke kriseres for. Resultatet er en spændstig tekst, som minder os om periodens problemer med økonomi og arbejdsmarked. Den minder os også om periodens politiske ustabilitet.

Bindet bringer ikke de store overraskelser eller nytolkninger, det ville også være for meget at forvente, den markerer sig snarere ved en sober og afbalanceret fremstilling af en række af periodens karakteristiske træk. Ved sin konfliktorientering kommer den ganske langt i at analysere periodens mange modsætninger. Vi mindes bl.a. om, hvor meget perioden trods alt var præget af konflikter på arbejdsmarkedet.

Redaktionen af danmarkshistorien har valgt at periodisere ret arbitrært. Enkelte steder kan man synes, at det skærer noget dybde ud af analysen, fordi forfatteren ikke får forklaret vigtige forudsætninger for forandringer i perioden, når disse forudsætninger ligger før 1970. Forfatteren tager det efter min opfattelse således så selvfølgelig, at »professorvældet« på universiteterne før 1968 var forældet og måtte falde, at han glemmer mere konkret at forklare, hvilke problemer professorvældet indebar. Hvis man vil forklare »studerenteroprøret« bør man efter min opfattelse indtage væksten i studentertallet i 1960'erne og den delegitimering af »professorvældet«, som var sket. »Professorvældet« indebar, at alle andre medarbejdere end professorerne indtil 1970 kun havde begrænset indflydelse. De øvrige ansatte var derfor i slutningen af 1960'erne parate til at gå sammen med de studerende om at fordrø et bredere demokrati på universiteterne. »Professorvældet« var især blevet delegitimeret, fordi den faglige forandringstakt tog til. Mange professorer havde voksende problemer med at overskue deres fag. Dertil kom, at det hurtigt voksende studentertal gjorde planlægning og administration mere og mere kaotisk. Stadig større dele af undervisningen blev varetaget af amanuenser, som i mange tilfælde mente sig lige så dygtige som professorerne, uden at de dog fik samme løn og indflydelse. Med nogle få linjer om disse forhold havde læseren fået mere stof til eftertanke. Samtidig kunne en dybere analyse af de iboende problemer i den ret demokratiske styrelseslov med bevarelsen af meget af den gamle stillingsstruktur og problemer med at placere fagligt ansvar have været analyseret – det ville hjælpe læseren til bedre at forstå, at man nu er endt i en hel anden grøft, hvor det universitetsdemokrati, som bl.a. Socialdemokratiet dengang ikke fandt vidtgående nok, nu er afskaffet – bl.a. med Socialdemokratiets medvirken. Det kunne man let skrive om uden på nogen måde at levere et ubalanceret defensorat for den nugældende universitetslov. Som politolog kunne man måske også ønske sig mere fokusering på de politiske partiers medlemstab og gradvise omdannelse, processer som

strækker sig ud over bindets tidsafgrænsning, men som ikke mindst speedes op i 1970erne. Man kunne måske også have peget lidt mere omfattende på, at en stor del af forudsætningerne for jordskredsvalget i 1973 skal søges i 1960erne. Men detaljer som disse rokker dog ikke ved, at forfatteren i al væsentligt har leveret en glimrende løsning af en vanskelig opgave. Bindet har interesse for de af os ældre, der har lyst til at genopfriske en tid, vi selv har oplevet. Men især er

det nok af værdi for de heldigvis mange yngre, som har lyst til at vide mere om en tid, som de ikke selv har oplevet.

Tim Knudsen

professor

Institut for Statskundskab, KU