

Nikolaj Petersen:

Kontinenter i drift?

Vesteuropa og NATO-samarbejdet i 1980'erne

Artiklen diskuterer en række nyere udviklingslinier i det vesteuropæisk-amerikanske forhold inden for NATO. Det påpeges, at forholdet på afgørende områder som politikken over for Sovjetunionen og den tredje verden, alliansens overordnede strategi samt spørgsmålet om den interne ansvars- og byrdefordeling er præget af voksende problemer, og at disse problemer kan ventes fortsat og måske forstærket i 1980'erne. På den anden side forekommer det grundlæggende sikkerhedsfællesskab mellem de to parter intakt. For Danmark implicerer dette en uændret sikkerhedspolitisk orientering, men stigende problemer i forbindelse med dens gennemførelse.

1. Indledning

Siden 1949 har dansk sikkerhedspolitik været forankret i det amerikansk-vesteuropæiske sikkerhedssystem, der blev skabt med Atlantpagten. Danmarks medlemskab har fra begyndelsen været kritiseret af venstrefløjen i dansk politik, men har kun i en enkelt periode - slutningen af 1960'erne - været genstand for en bredere offentlig debat. Dengang nåede det i den anledning nedsatte regeringsudvalg, det såkaldte Seidenfaden-udvalg, frem til den konklusion, at der ikke fandtes eller var udsigt til noget acceptabelt sikkerhedspolitisk alternativ til fortsat medlemskab.¹ Denne konklusion og dens præmisser, hvoraf den vigtigste var, at NATO også i fremtiden kunne påregnes at være en levedygtig sikkerhedspolitisk organisation, har siden da været det bredt accepterede grundlag for dansk sikkerhedspolitik.

Denne artikel vil diskutere, om denne præmis i 1980'erne stadig har samme gyldighed som omkring 1970, eller om der siden da er indtruffet eller skabt udsigt til væsentlige ændringer i grundlaget for dansk sikkerhedspolitik. Analysen vil koncentrere sig om udvik-

1) Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik, en redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik, København, 1970.

Nikolaj Petersen:

Kontinenter i drift?

Vesteuropa og NATO-samarbejdet i 1980'erne

Artiklen diskuterer en række nyere udviklingslinier i det vesteuropæisk-amerikanske forhold inden for NATO. Det påpeges, at forholdet på afgørende områder som politikken over for Sovjetunionen og den tredje verden, alliansens overordnede strategi samt spørgsmålet om den interne ansvars- og byrdefordeling er præget af voksende problemer, og at disse problemer kan ventes fortsat og måske forstærket i 1980'erne. På den anden side forekommer det grundlæggende sikkerhedsfællesskab mellem de to parter intakt. For Danmark implicerer dette en uændret sikkerhedspolitisk orientering, men stigende problemer i forbindelse med dens gennemførelse.

1. Indledning

Siden 1949 har dansk sikkerhedspolitik været forankret i det amerikansk-vesteuropæiske sikkerhedssystem, der blev skabt med Atlantpagten. Danmarks medlemskab har fra begyndelsen været kritiseret af venstrefløjen i dansk politik, men har kun i en enkelt periode - slutningen af 1960'erne - været genstand for en bredere offentlig debat. Dengang nåede det i den anledning nedsatte regeringsudvalg, det såkaldte Seidenfaden-udvalg, frem til den konklusion, at der ikke fandtes eller var udsigt til noget acceptabelt sikkerhedspolitisk alternativ til fortsat medlemskab.¹ Denne konklusion og dens præmisser, hvoraf den vigtigste var, at NATO også i fremtiden kunne påregnes at være en levedygtig sikkerhedspolitisk organisation, har siden da været det bredt accepterede grundlag for dansk sikkerhedspolitik.

Denne artikel vil diskutere, om denne præmis i 1980'erne stadig har samme gyldighed som omkring 1970, eller om der siden da er indtruffet eller skabt udsigt til væsentlige ændringer i grundlaget for dansk sikkerhedspolitik. Analysen vil koncentrere sig om udvik-

1) Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik, en redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik, København, 1970.

lingstendenser i det atlantiske samarbejde i 1970'erne og 1980'erne og herunder også vurdere de sikkerhedspolitiske implikationer af det fremvoksende europæiske politiske samarbejde (EPS). Til sidst vil mulige konsekvenser heraf for dansk sikkerhedspolitik blive vurderet.

2. Udviklingstræk i det atlantiske samarbejde.

I de senere års analyser af udviklingen i det atlantiske samarbejde har krisebegrebet været flittigt benyttet. Forholdet mellem USA og Vesteuropa opfattes generelt som mere problemfyldt end på noget tidligere tidspunkt i NATO-alliancens mere end 30-årige historie. Ganske vist har NATO fra sin begyndelse nok været et "troubled partnership",² men ikke desto mindre har den været i stand til at overleve og genvinde sin vitalitet selv efter sådanne belastninger som striden omkring Forbundsrepublikkens optagelse og Suez-krisen (i 1950'erne), uenigheden om alliancens kernevåbenpolitik og krisen omkring Frankrigs udtræden af den militære organisation (i 1960'erne). Derfor ville det måske ikke være en uberettiget følgeslutning, at NATO også vil kunne overleve de stress-påvirkninger, som samarbejdet i disse år er ude for, og som kan ventes i resten af 1980'erne.

På den anden side er der grund til at tro, at konfliktløsningsmekanismerne inden for alliancen er blevet mindre effektive i løbet af 1970'erne, samtidig med at dens interne konflikter er blevet af en anden og alvorligere art end tidligere. Konfliktløsningsmekanismerne eller mere positivt udtrykt mulighederne for at nå til en konsensus i alliancen er blevet afgørende påvirket af en ændring i den "transatlantiske magtbalance"³ mellem Europa og USA, som har medført, at USA med hensyn til militært bidrag, økonomiske ressourcer og ikke mindst politisk prestige i dag står væsentlig svagere over for Europa end tidligere. En samtidig udvikling af det europæiske samarbejde på det politiske område gør det ikke længere til en selvfølgelig sag, at USA kan gennemtvinge sine synspunkter inden for alliancen. Denne tendens er særlig tydeligt kommet til udtryk i ud-

2) Cf. Henry A. Kissinger, The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance, New York 1965.

3) Karl Kaiser, Winston Lord, Thierry de Montbrial & David Watt, Western Security Western Security: What has changed? What should be done?, New York 1981.

viklingen af det amerikansk-tyske forhold, der har fjernet sig langt fra det klient-forhold, der var karakteristisk for 1950'erne og til dels også 1960'erne. I disse år er det Forbundsrepublikken snarere end Frankrig, der set med amerikanske øjne er alliancens enfant terrible.

I løbet af 1970'erne har de spørgsmål, der har forårsaget problemer i alliancen, desuden skiftet karakter. Tidligere drejede uenigheden sig typisk om interne forhold i alliancen, mens det i det store og hele var muligt at bevare en konsensus omkring politikken over for Sovjet. Denne konsensus er nu truet; i de senere år er uenighed herom tværtimod blevet et væsentligt konfliktspørgsmål i NATO med USA og Forbundsrepublikken som eksponenter for modstående synspunkter. Problematikken sættes i relief af 1970'ernes ændring af magtbalancen mellem øst og vest, som er en væsentlig komplicerende faktor i udformningen af en fælles vestlig politik og strategi over for Sovjetunionen.

NATO-landenes sikkerhedsproblem har desuden i de senere år fået en ny dimension gennem deres stigende opmærksomhed over for deres afhængighed af energi- og råvaretilførsler udefra, først og fremmest fra Mellempøsten og det sydlige Afrika, og deres sårbarhed over for afbrydelser i dem. Fortsat mangel på stabilitet i den tredje verden og supermagternes forøgede evne og tilbøjelighed til at inddrage tredje verdens konflikter i deres indbyrdes forhold gør den sikkerhedspolitiske udvikling i den øvrige verden mere relevant ud fra en europæisk synsvinkel end tidligere og aktualiserer behovet for formuleringen af en fælles vestlig politik over for disse områder.

Pierre Hassner har gjort opmærksom på , at mens 1970'erne var bemærkelsesværdigt fri for strategiske og organisatoriske stridigheder i NATO, så forhindrede dette ikke "psychological estrangement , conflicting economic interests and competing diplomatic priorities from attacking NATO's political foundation".⁴

I Europa bidrog Vietnam-krigen og Watergate-skandalen til at undergrave USAs modelstatus, og senere svækkede Carter-administrationens svage og svingende udenrigspolitik yderligere USAs prestige i Vest-

4) Pierre Hassner, "Intra-Alliance Diversities and Challenges: NATO in an Age of Hot Peace", i Kenneth A. Myers, ed., NATO. The Next Thirty Years, Boulder, Col. 1980, s. 377.

europa. Samtidig prægedes den amerikanske perception af Vesteuropa af frygt for eurokommunisme og "finlandisering". Disse gensidige perceptioner blev naturligvis i høj grad formet af den konkrete politiske udvikling i henholdsvis USA og Europa, men andre og dybere virkende faktorer spillede formentlig forstærkende ind. Her peger Hassner på, at den gamle generation af europæisk-orienterede politikere, der skabte efterkrigssamarbejdet, er forsvundet fra scenen og erstattet af nye ledere med en mere indenrigspolitisk orientering og i udenrigspolitikken langt mere følsomme over for interne begrænsninger.⁵ Den økonomiske krise har uden tvivl både i USA og Vesteuropa forstærket tendensen til, at udenrigspolitikken bliver mere afhængig af interne forhold. Derfor er den indenrigspolitiske udvikling i medlemslandene også blevet mere afgørende for alliancens funktioner end tidligere, hvor relationerne mellem skiftende konservative, liberale og socialdemokratiske regeringer inden for NATO kun i meget begrænset omfang påvirkedes af deres forskelligartede ideologiske udgangspunkter. Efter Reagans valgsejr i efteråret 1980 står USA og Europa ideologisk set længere fra hinanden end på noget tidligere tidspunkt i efterkrigsperioden. Afstanden markerer sig ikke blot på centrale indenrigspolitiske spørgsmål som velfærdsstatens omfang eller den økonomiske politik; den manifesterer sig også i divergerende holdninger til grundlæggende udenrigspolitiske problemstillinger såsom afvejningen af militære og diplomatiske midler, afspændingens rolle i øst-vest forholdet eller Vestens generelle holdning til u-landsproblemerne.

Den ideologiske polarisering inden for NATO må dog ikke overdri-
ves. Ganske vist har de liberale kræfter indtil fornylig været
trængt stærkt i defensiven i USA, men den herskende konservative
blok er ikke særlig homogen, idet den er delt i en mere "ideologisk"
og en mere "pragmatisk" fløj. Balancen mellem de to fløje er af cen-
tral betydning for NATO, fordi forholdet til Europa er et af de
spørgsmål, der skiller. Den "ideologiske" fløj, som i udenrigspoli-
tikken blandt andet tegnes af FN-ambassadør Jeane Kirkpatrick, men
som formentlig også har præsidentens egentlige sympatier, er væsent-

5) Loc.cit.

lig mere tilbøjelig til amerikansk unilateralisme og mindre tålmodig over for de europæiske NATO-landes synspunkter end den mere "pragmatiske" fløj, som hidtil har været den dominerende. Men heller ikke denne gruppe er særlig homogen i sit syn på Europa, jvf. de stadige uoverensstemmelser mellem udenrigsminister Alexander Haig og forsvarsminister Caspar Weinberger. Amerikansk forsvarspolitik kan på den baggrund ventes at være baseret på mindre hensyntagen til europæiske interesser end udenrigspolitikken.

Ligesom USA stadig er et pluralistisk samfund, er der heller ikke tale om, at Europa taler "med én stemme" i spørgsmål, der angår forholdet til USA. Som Stanley Hoffmann gør opmærksom på, eksisterer der i Vesteuropa "une gamme d'attitudes, non seulement à l'intérieur de chaque pays ... mais dans les rapports entre les gouvernements"⁶. Disse skillelinier går ikke blot mellem de større lande i Europa, men til dels også mellem de større og de mindre medlemslande. Både indenrigs- og udenrigspolitik ligger den britiske regering ikke langt fra den amerikanske, og den socialistiske magtovertagelse i Frankrig har - trods Reagan-administrationens indledende fjendtlighed - ført til større udenrigspolitisk enighed med USA end i hele den gaullistiske og post-gaullistiske periode. Paris deler for eksempel en hel del af Washingtons ængstelse over påståede neutralistiske og pacifistiske strømninger i Forbundsrepublikken. I mange henseender går den politiske fremmedgørelse mellem USA og Vesteuropa derfor i første række mellem et socialdemokratisk præget Vesttyskland og et USA, der har bevæget sig langt i konservativ retning.

Blandt de mere permanente faktorer i det amerikansk-europæiske forhold er det økonomiske. Også her må der skelnes mellem korttids- og langtidsfaktorer. På kort sigt domineres billedet af den europæiske kritik af Reagan-administrationens økonomiske politik, der efter europæisk opfattelse dels ikke har udsigt til at nå de postulerede resultater, dels direkte hæmmer et økonomisk opsving i Vesteuropa via den afledte højrentepolitik. Det forøger kun den vesteuropæiske frustration, at Reagan-administrationen hidtil har vist

6) Stanley Hoffmann, "L'Europe et les Etats-Unis entre la discorde et l'harmonie", Politique Etrangère, 1981, p.554.

sig helt afvisende over for kritikken og har svaret igen med at kritisere Vesteuropa for en manglende vilje til selv at tage radikale forholdsregler i anvendelse over for krisen.

På længere sigt vil den ændrede økonomiske magtfordeling mellem USA og Vesteuropa formentlig være af større betydning. Vesteuropas konkurrenceevne og villighed til at forsvare sine handelsmæssige og monetære interesser over for USA er voksende, samtidig med at USAs traditionelle sympati for europæisk økonomisk samarbejde er vigende. De økonomiske relationer mellem USA og Vesteuropa kan derfor ventes i højere grad at blive præget af et rent konkurrenceforhold.

På det politiske, økonomiske og ideologiske område er der således tegn på, at det special relationship, der har karakteriseret USAs forhold ikke blot til Storbritannien, men til hele Vesteuropa i efterkrigstiden er blevet svækket og har givet plads for et mere "normalt" forhold. Det er i denne forbindelse lidt af et paradoks, at der endnu ikke er sket nogen tilsvarende ændring af "the security relationship" imellem alliancens medlemmer.⁷ Vesteuropas forsvar opfattes stadig som hvilende i sidste instans på den amerikanske sikkerhedsgaranti, samtidig med at Vesteuropas sikkerhed stadig i USA opfattes som en forudsætning for USAs egen sikkerhed. Spørgsmålet er, i hvilken udstrækning dette forhold vil blive påvirket af problemerne omkring formuleringen af en fælles vestlig politik udadtil og omkring løsningen af alliancens interne problematik.

3. NATOs politik udadtil.

Siden afsændingspolitikken begyndelse i 1960'erne er de diplomatiske elementers betydning for NATO-samarbejdet vokset betydeligt. Alliancens samlede positur over for Sovjetunionen, der indtil da væsentlig havde hvilet på militære elementer (afskrækkelse og forsvar) fik med tilføjelsen af en afspændingsmålsætning tilført et vigtigt politisk element. I samme periode øgede erkendelsen af strategisk og økonomisk afhængighed af verden uden for NATO-området behovet for formulering af en fælles vestlig politik over for denne problematik. Forsøg på at koordinere NATO-landenes politik over for såvel Sovjetunionen som den tredje verden er imidlertid stødt på vanskeligheder.

7) Western Security..., op.cit., pp. 12-14.

Formuleringen af en fælles vestlig politik over for landene i den tredje verden har i hele NATOs levetid været vanskeliggjort af divergerende amerikanske og europæiske perspektiver på konflikterne i dette område. USAs dominerende perspektiv har været bipolar, således at forstå, at man primært har set problematikken som skabt af og integreret i øst-vest modsætningen, mens man fra vesteuropæisk side i højere grad har anlagt regional eller national synsvinkel. I overensstemmelse hermed har USA været tilbøjelig til at prioritere militære løsningsmuligheder, hvor europæerne ofte har foretrukket en mere diplomatisk approach. Disse forskelle er accentueret i de seneste år, hvor USA på baggrund af Sovjetunionens fremstød i den tredje verden i 1970'erne er kommet til at se Sovjet som den væsentligste trusel mod en fredelig udvikling i den tredje verden og dermed også mod Vesten. Militære midler, som for eksempel oprettelsen af et ekspeditionskorps, Rapid Deployment Force, til anvendelse i Mellemøsten, har som følge heraf fået en voksende rolle i amerikansk politik over for den tredje verden. Bortset fra at denne tendens potentielt er udtryk for en amerikansk nedprioritering af tilstedeværelsen i Europa, mødes den med betydelig skepsis i Europa som et uhensigtsmæssigt svar på problemer, der i højere grad har interne sociale, økonomiske og politiske rødder. Disse amerikansk-europæiske divergencer er især kommet til udtryk over Mellemøsten og Centralamerika.

Også i forholdet til Sovjetunionen bunder meget af den vestlige uenighed i divergerende perceptioner af problematikken. En væsentlig baggrund herfor er de forskellige erfaringer med den detente-politik over for Sovjetunionen, som både USA og de europæiske NATO-lande slog ind på fra begyndelsen af 1970'erne. USA søgte under Kissingers ledelse at etablere et ordnet globalt forhold til Sovjetunionen baseret på et intrikat netværk af relationer, der skulle integrere Sovjetunionen i det internationale system. Strategien gav nok Sovjet den ønskede anerkendelse af supermagtsparitet som USA alligevel ikke kunne hindre, men søgte samtidig at styre den sovjetiske politik ind i baner, der dels mindskede den internationale spænding, dels ikke førte til reel udvidelse af Sovjets globale indflydelse. Målsætningen var således ikke radikalt forskellig fra tidligere tiders inddæmningspolitik.

De vesteuropæiske landes afspændingspolitik baserede sig på delvis andre præmisser. Den havde ikke den amerikanske politiks globale di-

mension eller dennes focus på rustningskontrol og politisk-strategiske spilleregler, men var snarere rettet mod spændingsreduktion i Europa samt løsning af mere konkrete problemer på det økonomiske, sociale og kulturelle plan. Særlig var dette aspekt udtalt i Forbundsrepublikkens østpolitik, der i første række sigtede mod at hindre en yderligere cementering af den nationale deling, men som også har været rettet mod at skabe en selvstændig politisk-økonomisk basis i Østeuropa. De to forskellige approaches skabte fra begyndelsen gnidninger inden for alliancen. Fra europæisk side frygtedes det, at USA i sit nye globale forhold til Sovjetunionen skulle handle på bekostning af europæiske interesser, for eksempel inden for SALT-processen; omvendt frygtede USA en for omfattende tilnærmelse mellem Vesteuropa og Sovjet. Andre problemer opstod på grund af de forskellige erfaringer, som USA og Vesteuropa havde med afspændingspolitikken. For USA betød Berlin-aftalen (1972) og senere Helsinki-slutakten (1975), at Europa i hvert fald for en tid blev taget ud af den direkte stormagtskonfrontation, samtidig med at SALT I- og andre rustningskontrolaftaler skabte en begyndende regulering af den strategiske kappestrid. På den anden side satte det enten ikke nogen bremse på væksten i Sovjetunionens militære kapacitet, der fortsatte støt op gennem 1970'erne; ej heller pålagde Sovjet sig den efter amerikansk opfattelse fornødne tilbageholdenhed i sin politik i den tredje verden. Allerede det cubanske engagement i Angola (1975) startede en negativ amerikansk reaktion mod detente-politikken, og denne forstærkedes yderligere efter det sovjetiske engagement i Etiopien (1978), for efter invasion af Afghanistan i 1979 at føre til en fuldstændig omvurdering af politikken over for Sovjet. SALT II-traktaten, der i forvejen havde været genstand for stærk indenrigspolitisk kritik, blev lagt på is, der gennemførtes en omfattende sanktions- og boykotpolitik over for Sovjetunionen, og der blev endelig taget skridt til en væsentlig styrkelse af USAs eget forsvar. Det enten var hermed i praksis død set fra et amerikansk synspunkt.

Vesteuropæiske landes og særlig Forbundsrepublikkens erfaringer med afspændingspolitikken har været væsentlig mere positive. I ly af Berlin-aftalen og bilaterale aftaler med Sovjet, Polen og DDR er det lykkedes Forbundsrepublikken at normalisere forholdet til DDR på en måde, der tilgodeser minimumsmålsætningen om at hindre en yderligere spaltning af nationen, men som også potentielt skaber en

politisk afhængighed i forhold til DDR og Sovjet. Samtidig er det i forhold til DDR og Polen lykkedes at sikre væsentlige humanitære mål (familiesammenføring m.v.) Endvidere er Forbundsrepublikken, men også andre vesteuropæiske lande indgået i et omfattende økonomisk samarbejde med Sovjet og Østeuropa baseret på vestlige leverancer indenfor maskinindustri og højteknologi. Denne udvikling er muliggjort ved omfattende - og nu truede - kreditter samt ved etablering af et samarbejde på energiområdet, der vil give Sovjet en position som energileverandør til Vesteuropa. Vesteuropa og især Forbundsrepublikken er derved blevet væsentlige faktorer i moderniseringen af de østeuropæiske landes økonomier, og har samtidig også udviklet en interesse i deres økonomiske og politiske stabilitet. Derimod har man fra europæisk side lagt mindre vægt på nogle af de udviklinger, som USA opfatter som undergravende for detenten, for eksempel Sovjets politik i den tredje verden, der mere er blevet opfattet som opportunistisk udnyttelse af lokale muligheder end som led i en egentlig ekspansionistisk strategi. Den fortsatte sovjetiske oprustning er nok blevet set som et foruroligende element i udviklingen - det var for eksempel forbundskansler Schmidt, der først gjorde opmærksom på problematikken omkring SS-20 - men ikke som en bevidst destabilisering af den militære magtbalance.

USAs og Vesteuropas forskellige erfaringer med afspændingspolitikken afspejler sig - forstærket af de tidligere nævnte ideologiske faktorer - i de opfattelser af Sovjetunionen og politikken over for Warszawa-pagten, der har gjort sig gældende siden Afghanistan, og som på amerikansk side er blevet yderligere accentueret efter Reagan-administrationens tiltrædelse. I USA er et stærkt antagonistisk syn på Sovjetunionen slået igennem. Sovjet opfattes som en ekspansionistisk og destabiliserende magt, der er farlig for verdensfreden, ikke blot på grund af sin store og voksende militære magt og verdensrevolutionære ideologi, men også og måske navnlig på grund af det socialistiske systems grundlæggende interne svagheder som senest demonstreret i Polen. Den grundlæggende vestlige strategi over for Sovjetunionen må derfor efter amerikansk opfattelse være en genoplivelse af den gamle inddæmningspolitik, hvor igennem Sovjetunionen af vestlig styrke tvinges til mådehold (restraint), samtidig med at Vesten gennem udnyttelse af sine økonomiske og politiske påvirkningsmuligheder forstærker den interne opløsningsproces i den socialistiske verden.

Efter Reagan-administrationens opfattelse har afspændingen, således som den hidtil er blevet praktiseret, været en "one-way street",⁸ - der har givet Sovjetunionen ensidige fordel på Vestens bekostning. Til trods herfor og til trods for en kraftig opprioritering af de militære elementer i amerikansk Sovjet-politik, er en diplomatisk approach ikke ganske opgivet. Regeringen tilstræber at bevare en vis diplomatisk kontakt med Sovjetunionen og afviser heller ikke muligheden af en såkaldt "genuine detente"; en sådan må imidlertid være baseret på sovjetisk restraint og reciprocity, de to nøgleord i Reagan-administrationens overordnede doktrin.

Efter amerikansk opfattelse må afspænding under ingen omstændigheder føre til vestlig afhængighed af Sovjetunionen, for eksempel på det økonomiske område; en udvidelse af de økonomiske relationer må heller ikke bidrage til en militær styrkelse af Sovjetunionen. Tværtimod skal samarbejdet føre til en maksimering af den vestlige "leverage" over for Sovjetunionen. Ud fra sådanne synspunkter har USA lagt kraftige begrænsninger på sin højteknologi-eksport til Sovjetunionen og forsøger at få sine allierede til at anlægge samme politik.

Omend der som senere påvist er divergenser mellem den måde, de enkelte vesteuropæiske lande anskuer forholdet til Østeuropa på, går der en afgørende skillelinie mellem amerikansk og europæisk opfattelse. Fra vesteuropæisk side opfattes Sovjetunionen i stigende grad som en "normal" stormagt, der ganske vist lægger overdreven vægt på udbygningen af sit militære magtapparat, og som internt og i sin indflydelsessfære er groft repressiv, men som det under visse vilkår er muligt at opnå et rimeligt samarbejdsforhold til. Det sovjetiske systems økonomiske og sociale svagheder opfattes i den forbindelse snarere som forhold, der virker modererende på sovjetisk politik (i hvert fald så længe man fra vestlig side undlader at udnytte dem politisk) end som en faktor, der yderligere tilskynder Sovjet i retning af en risikobetonet udenrigspolitik.

En egentlig sammenbrud af det sovjetisk-østeuropæiske system opfattes som en farlig udvikling, som kan afværges gennem en gradvis udvidelse af det funktionelle samarbejde mellem Øst og Vest, der

8) Præsident Reagan på pressekonference 29. januar 1981, Department of State Bulletin (D.S.B.), March 1981, p. 12.

vil kunne skabe grundlag for en gradvis liberalisering af Sovjetunionen og Østeuropa. I denne proces er lav spænding, øget handel og økonomisk samarbejde samt en fortsat politisk dialog af væsentlig betydning. Derfor stiller USAs advarsel mod en udvidelse af samarbejdet de europæiske NATO-lande over for store problemer. Deres samhandel med Østeuropa er langt mere omfattende end USAs, og en begrænsning af den ville derfor ramme dem væsentlig hårdere end USA. Trods et kraftigt pres er det ikke lykkedes USA at tale Forbundsrepublikken og Frankrig fra at afslutte omfattende gasleveringsaftaler med Sovjetunionen, ligesom USA har meget store vanskeligheder med at gennemtvinge en begrænsning af højteknologi-eksporten til Østeuropa.

Selv om Washington ikke ønsker helt at lægge de diplomatiske relationer til Sovjetunionen på is, har den vesttyske regerings store bestræbelser for at bevare dialogen med Sovjetunionen været et væsentligt irritationsmoment mellem Bonn og Washington. I forbindelse med Brezhnevs besøg i Bonn i efteråret 1981 forstærkede vesttyske udtalelser om, at man opfattede sig som "tolk" mellem Sovjetunionen og USA, den amerikanske kritik af neutralistiske tendenser i tysk politik. Denne politik fra Vesttysklands side førte imidlertid også til kritik i såvel Paris som London.

Situationen omkring Polen har i det hele taget vist, at der også i Europa er divergerende opfattelser af, hvor langt det er muligt og ønskeligt at gå for at redde afspændingen. Blandt andet derfor har situationen omkring Polen ikke ført til samme skarpe konfrontation mellem USA og Europa som invasionen af Afghanistan. USA har i NATO lagt stor vægt på løbende at diskutere Polen-situationen og holde alliancen samlet omkring en enig reaktion i tilfælde af en sovjetisk intervention. Resultatet er, at det snarere er Forbundsrepublikken, der er blevet isoleret i forhold til de fleste andre NATO-medlemmer, først og fremmest USA, Storbritannien (der har fulgt den amerikanske sanktionslinie) og Frankrig.⁹

Om end USA i Polen-spørgsmålet har ligget på den hårdeste kurs inden for NATO, har politikken dog ikke været fuldstændig præget

9) Se for eksempel "The German Danger", *The Economist*, 30. januar 1982, pp. 12-14. Forbundsregeringen har blandt andet måttet revidere sin opfattelse af Sovjets ansvar for udviklingen i Polen.

af konfrontation.¹⁰ Carter-administrationens korn-embargo er ikke blevet genindført, USA har ikke ganske afbrudt den diplomatiske kontakt med Sovjetunionen og - hvad der ud fra en europæisk synsvinkel er vigtigst - har fortsat de i efteråret 1980 indledte forhandlinger med Sovjetunionen om en begrænsning af INF-våben i Europa. Ligeledes er Reaganadministrationen gået med til at genoptage rustningskontrolforhandlinger vedrørende de centrale strategiske kernevåbenstyrker (START) i sommeren 1982.¹¹

Rustningskontrolområdet er derved blevet et mindre stridens æble mellem USA og Europa, end det var ventet ved Reagan-administrationens tiltræden. Kritikken af 1970ernes rustningskontrolpolitik og særlig SALT II-traktaten var et hovedpunkt i det republikanske partis valgprogram i 1980, og administrationen har næppe ændret principiel holdning til rustningskontrol siden da. Efter den nu herskende opfattelse kan rustningskontrol ikke være et mål i sig selv, men må være underordnet den generelle målsætning om en væsentlig militær styrkelse af USA og Vesten og bør i øvrigt bidrage positivt til en forbedring af magtbalancen. Inden for denne ramme opfattes den dog som et egnet middel, i den udstrækning den fører til reelle nedskæringer, der er verificerbare og balancerede.¹² Især de nye krav til effektiv verifikation illustrerer stramningen af den principielle holdning til rustningskontrol.

På det principielle niveau afviger denne holdning markant fra dominerende opfattelser i Europa, især i Forbundsrepublikken, Benelux og Skandinavien, hvor rustningskontrol og mere generelt afspænding snarere opfattes som en forudsætning for og legitimering af forsvarspolitikken end omvendt. Denne sammenkædning har for så vidt været en realitet siden vedtagelsen af Harmel-formlen i 1967, men er kommet særlig markant frem i den betoning af rustningskontrolaspektet af NATOs INF-beslutning af december 1979, som For-

- 10) Indadtil er administrationens politik blevet kritiseret for svaghed fra højrefløjens side. Selv den i disse kredse uglese "detente-politiker" Henry Kissinger har sluttet sig til kritikken.
- 11) INF (Intermediate Nuclear Forces) anvendes nu i stedet for den tidligere anvendte - og politisk "belastede" - betegnelse TNF eller rettere LR-TNF (Long Range Theater Nuclear Forces). INF betegner normalt våben med en rækkevidde på over 250 km, men under interkontinental rækkevidde. START (Strategic Arms Reduction Talks) er Reagan-administrationens betegnelse for de forhandlinger, der skal træde i stedet for de ligeledes "belastede" SALT (Strategic Arms Limitation Talks) forhandlinger.
- 12) Se for eksempel udtalelser af den nye ACDA-chef Eugene V. Rostow i Senate Foreign Relations Committee, 22. juni 1981, D.S.B., August 1981, pp. 59ff.

bundsrepublikken har givet udtryk for, uden tvivl stærkt påvirket af fredsbevægelsernes kraftige kritik af beslutningen. Der har derfor også været stærke indenrigspolitiske begrundelser for det kraftige pres, der har været lagt på USA (der konsekvent har understreget deployerings-aspektet af INF-beslutningen) for at få det til at acceptere indledningen af INF-forhandlinger med Sovjetunionen samt udforme en forhandlingsposition, der også tager europæiske synspunkter i betragtning. Disse bestræbelser er hidtil lykkedes i væsentligt omfang. Reagan-administrationen accepterede tidligt at indlede INF-forhandlingerne og gik senere med til, at den af de europæiske lande foretrukne nul-løsning (zero option) blev den vestlige udgangsposition i forhandlingerne. I præsident Reagans præsentation indebærer nul-løsningen, at USA er rede til at opgive deployeringen af Pershing II og krydsermissiler i Vesteuropa, hvis Sovjetunionen til gengæld vil demontere sine allerede deployerede SS-20-, SS-4- og SS-5-missiler.¹³

Den amerikanske beslutning var i første række specifikt politisk motiveret; den imødekom en bred regerings- og offentlig opinion i Vesteuropa på et punkt, der meget let kunne have udviklet sig til en kritisk belastning af forholdet til især Forbundsrepublikken, og den tog samtidig i høj grad vinden ud af den sovjetiske rustningskontrolpolitik over for Vesteuropa. Endelig var den i overensstemmelse med de principielle krav om reelle, balancerede reduktioner, samtidig med at der ikke blev givet afkald på verifikationsprincippet. Åbningen i forhold til den principielle skepsis over for rustningskontrol er derfor ikke stor, men foreløbig stor nok til at berolige de europæiske allierede. Om dette også vil være muligt på længere sigt, er et andet spørgsmål, som vil blive diskuteret i en senere sammenhæng. Under alle omstændigheder demonstrerer beslutningen, at USA på visse sensitive områder er villig til at lade sine principielle standpunkter modificere af hensyn til sine allieredes interesser.

Beslutningen om at indlede INF-forhandlingerne repræsenterer også en vis fleksibilitet i forhold til det linkage-princip, som Reagan-administrationen har som det bærende element i sin politik

13) Tale i National Press Club, 18. november 1981, International Herald Tribune, 19. november 1981.

over for Sovjetunionen. Detente er efter den amerikanske opfattelse, der går tilbage til Kissinger-perioden, udelelig. Det bør ikke være muligt for Sovjetunionen på ét område, for eksempel rustningskontrolområdet, at udnytte fordelene ved en samarbejdsrelation med USA, samtidig med at det på andre områder, typisk i den tredje verden, fører en politik, der ikke tager fornødent hensyn til vestlige interesser. Princippet afspejler dybest set en opfattelse af, at detente, rustningskontrol m.v. er mere i Sovjetunionens interesse end i vestmagternes. Denne opfattelse deles givetvis ikke i Vesteuropa, hvor man også er skeptisk over for andre aspekter af princippet, blandt andet at det fokuserer på straf for uacceptable handlinger snarere end på belønning for acceptabel adfærd, eller at der er en tilbøjelighed til, at sanktionerne appliceres på områder, der er af vital interesse for de europæiske lande, for sovjetisk adfærd i spørgsmål af mere perifer betydning for Europa. Derfor fulgte Vesteuropa kun delvis den amerikanske sanktions- og boykotpolitik over for Sovjetunionen efter Afghanistan og mere ud fra solidaritet med USA end ud fra en tro på dens effektivitet.

Under Reagan-administrationen har linkage-princippet hidtil ikke ført til sådanne globale sammenkoblinger, men selv den nærliggende amerikanske linkage mellem Polen-situationen og politikken over for Sovjetunionen har haft visse vanskeligheder ved at blive accepteret i Vesteuropa. På længere sigt ligger der dog i den håndfaste amerikanske opfattelse på dette område en potentiel trussel mod de amerikansk-europæiske relationer.

4. NATO-samarbejdets militære aspekter

Som den forudgående analyse antyder, indtager de mere politiske aspekter en stadig større plads i NATO-alliancens samlede sikkerhedspolitik. Grundlæggende er alliancen dog bygget op om den amerikanske militære garanti til Vesteuropa, som igen hviler på USAs sikkerhedspolitiske interesser. En erosion af dette europæisk-amerikanske interessefællesskab over for Sovjetunionen ville være en større trussel mod NATOs overlevelse end uenighed om alliancens interne og eksterne politik eller om dens strategi over for Sovjet.

En sådan tendens kan faktisk spores. Skiftet af det politiske tyngdepunkt i USA fra den traditionelt europæisk-centrerede østkyst til det mere isolationistisk-unilateralistiske og latinameri-

kansk-asiatisk orienterede Syden og Sydvesten vil på længere sigt kunne svække Europas hidtidige rolle i amerikansk sikkerhedspolitik. Der er en voksende tilbøjelighed i USA til at "afskrive" Europa som en størrelse, hvis interesser USA bør tage hensyn til. Omvendt er der tendenser i Europa til tvivl om den amerikanske garantis troværdighed (men dette er et fænomen, der er omtrent lige så gammelt som alliancen) og - som en ny udvikling - til en omvurdering af truslen fra Sovjet. I stigende grad opfattes Sovjetunionen som en overvejende defensiv magt, hvis høje prioritering af militære magtmidler skyldes dels historiske erfaringer, dels interne kontrolbehov, og som derfor ikke nødvendigvis udgør en trussel mod sine omgivelser. Dette syn kombineres ofte med et billede af USA som en offensiv magt, hvis politik indebærer en voksende krigsrisiko også for de europæiske lande.

Det er klart, at grundlaget for NATO ville smuldre hurtigt bort, hvis sådanne gensidige opfattelser skulle få reel politisk vægt i USA og Europa. Imidlertid forekommer det amerikansk-europæiske interessefællesskab at hvile på et solidere grundlag end gensidige perceptioner. Vesteuropas økonomiske styrke og dets rolle som en geografisk barriere for Sovjetunionen vil i overskuelig fremtid sikre USAs vitale interesse i at hindre en direkte eller indirekte sovjetisk kontrol med området. Omvendt vil Sovjetunionens næsten naturgivne militære overvægt på det europæiske kontinent - også uanset hvorledes de vesteuropæisk-sovjetiske relationer udvikler sig - betinge et vesteuropæisk behov for en sikkerhedspolitisk modvægt, som kun USA kan stille til rådighed.

Den sandsynlige fortsatte eksistens af et grundlæggende interessefællesskab mellem USA og Vesteuropa garanterer naturligvis ikke enighed om NATOs militære strategi, snarere tværtimod. Problemet drejer sig om den amerikanske garantis troværdighed og i bredere forstand om udformningen af en realistisk samlet alliancestrategi, der kan afskrække Sovjetunionen.

Troværdigheden af USAs "udvidede" afskrækkelse af Sovjetunionen, dvs. af en indsættelse af USAs centrale strategiske styrker over for et angreb på Vesteuropa, der endnu ikke involverer det amerikanske kontinent, har været betvivlet fra europæisk side, lige siden Sovjet i 1950'erne anskaffede sig kapacitet til at ramme USA med kernevåben. Var denne tidlige europæiske tvivl mindre velbegrun-

det, kan der i dag argumenteres for, at den udvidede afskrækkelse ikke længere er betryggende ud fra den "beskyttedes" synsvinkel, uden at dette nødvendigvis indebærer, at den ikke stadigvæk er yderst plausibel set med den "afskrækkedes" øjne.¹⁴ Med skabelsen af strategisk paritet i 1970erne er USAs muligheder for at eskalere en konflikt med Sovjetunionen blevet begrænset; en amerikansk optrapning fra regional til global krigsførelse vil kunne blive "selv-afskrækket" af Sovjets muligheder for at svare igen med samme eller kraftigere mønt.

De forsøg på at skabe mere begrænsede respons-optioner, som har karakteriseret den amerikanske kernevåbendoktrin i de senere år (Schlesinger- og Carter-doktrinen), kan delvis ses som et svar på denne udvikling, om end det er ret uklart, hvilke scenarier doktrin-ændringerne egentlig tager sigte på. Der er også på det seneste rejst afgørende tvivl om, hvorvidt doktrinen i det hele taget er gennemførlig i en virkelig krigssituation på grund af de enorme krav, den stiller til kontrolmuligheder på begge sider.¹⁵ Fra europæisk side er man dog mere tilbøjelig til at se en anden risiko i denne udvikling, nemlig at den hviler på eller i hvert fald omfatter en mulighed for at begrænse en kernevåbenkrig til Europa. Dette er en af den europæiske fredsbevægelses væsentligste argumenter for en frakobling af Europa fra supermagternes strategiske system, idet det hævdes, at den beskyttelse, som tidligere kan have ligget i den amerikanske afskrækkelse, nu er vendt til en risiko for, at Europa bliver skuepladsen for en slags stedfortræder-kernevåbenkrig mellem USA og Sovjetunionen. For de europæiske regeringer er problemet dobbelt. For det første skaber mindre velovervejede amerikanske udtalelser om mulighederne for en begrænset krig i Europa indrepolitiske problemer i forhold til fredsbevægelserne og venstrefløjen i almindelighed, for det andet rejser de tvivl om den tilkobling af Europa til den centrale magtbalance, der gennem hele efterkrigsperioden har været hovedmålsætning for

14) Denne synsvinkel, som alt for ofte glemmes i debatten om NATO-strategiens troværdighed, anlægges blandt andet i K.-Peter Stratmann, NATO-Strategie in der Krise?, Militärische Optionen von NATO und Warschauer Pakt in Mitteleuropa, Baden-Baden 1981.

15) Desmond Ball, Can Nuclear War Be Controlled?, Adelphi Papers, No 169, 1981.

deres politik. Særlig for Forbundsrepublikken, der vil være den primære skueplads for en europæisk krig, og som ikke besidder egne afskrækkelsesvåben som Storbritannien eller Frankrig, er tilkoblingen og dermed sandsynligheden for, at USAs strategiske styrker involveres i en europæisk krig, af afgørende betydning.

Det vil efter al sandsynlighed blive et af 1980ernes centrale problemer for alliancen at formulere en strategi, der kombinerer en tilstrækkelig troværdighed af den udvidede afskrækkelse (en vital europæisk interesse) med muligheder for at begrænse og kontrollere en krigssituation i Europa (en vigtig amerikansk interesse). Problemet kompliceres af, at udviklingen af en paritetisk balance mellem USAs og Sovjetunionens centrale strategiske styrker i 1970erne på sovjetisk side har været ledsaget af en udbygning af den konventionelle overlegenhed i Europa, en modernisering af de korterevarende a-våbensystemer (SS-21, SS-22 og SS-23) samt af den mere omdiskuterede opstilling af SS-20. Denne udvikling sætter alvorlige spørgsmålstejn ved den eskalationsdominans, dvs. evnen til troværdigt at true med eskalation til "næste trin", som NATOs flexible response hviler på; Vesteuropa står nu over for en hel stribe af sovjetiske kernevåbensystemer

that may give rise to the possibility that NATO would either be deterred from using nuclear weapons in a losing conventional conflict, or no less disturbing, that NATO's existing nuclear delivery systems would be destroyed before they could be used.¹⁶

Hidtil har interessen især samlet sig omkring de langtrækkende INF-våben. Som modtræk mod den sovjetiske INF-modernisering, der førte til opstilling af de mobile SS-20-missiler til erstatning og komplettering af ældre (og nu stærkt forældede) typer (SS-4 og SS-5), besluttede NATO i december 1979 at nyopstille i alt 572 INF-våben i Vesteuropa og samtidig at tilbyde Sovjetunionen forhandlinger om gensidig begrænsning af disse våben i Europa. Denne beslutning hvilede på forskellige, ikke nødvendigvis sammenfaldende målsætninger. Den oprindelige målsætning var formentlig at skabe en INF-balance i Europa som en slags pendant til balancen på

16) Gregory Treverton, Nuclear Weapons in Europe, Adelphi Papers, No. 168, 1981, p. 7.

de centrale strategiske styrkers område.¹⁷ Derved ville de fordele, som Sovjetunionen ville have af SS-20, for eksempel muligheden for selektive counterforce-angreb mod NATOs a-våben i Vesteuropa i ly af det sovjetiske sanctuary eller mere generelt den politiske effekt af at holde Vesteuropa i en gidsel-position, kunne blive reduceret. NATO ville, ved at skabe sig en forøget evne til at ramme sovjetisk område fra Vesteuropa selv, kunne neutralisere SS-20's strategisk-politiske rationale. Dobbeltbeslutningen fra 1979 lagde derfor op til en "handel" mellem vestlige og østlige INF-våben. Særlig klart kommer dette til udtryk i den "nul-løsning" (zero option), der er NATOs officielle udspil i de i efteråret 1981 indledte forhandlinger mellem USA og Sovjetunionen, og som går ud på, at NATO vil undlade sin planlagte deployering, hvis Sovjetunionen vil demontere sine SS-20- og andre langtrækkende missiler. Fristen for en sådan "handel" er det tidspunkt, hvor deployeringen efter planen skal starte, dvs. i slutningen af 1983.

Spørgsmålet kompliceres dog af, at en INF-balance næppe var INF-beslutningens eneste motiv. Dobbeltbeslutningens rustningskontrolside og endnu mere udformningen af zero-optionen har været afgørende bestemt af den indenrigspolitiske modstand mod INF-deployeringen i flere europæiske lande og særlig i Forbundsrepublikken. For en stor del af den vesteuropæiske opinion er det en vigtigere målsætning at undgå den vestlige INF-deployering end at reducere, eventuelt eliminere, den tilsvarende sovjetiske.

Der kan også opstilles et rationale for en INF-deployering inden for NATO, der ikke nødvendigvis er forenelig med den udstukne rustningskontrol-approach. Der kan argumenteres med, at opstillingen af SS-20 ikke ændrer det grundlæggende forhold, at Vesteuropa altid har haft en gidsel-funktion i forhold til USA og i over 20 år har været "dækket" af sovjetiske langtrækkende missiler og fly. Under denne synsvinkel vil sigtet med den vestlige INF-deployering ikke være at neutralisere SS-20, men at sikre koblingen mellem Europa og USAs strategiske kernevåbenstyrker. Ved at der opstilles missiler i Europa, der kan nå mål i Sovjetunionen, vil Sovjetunio-

17) Dette var hovedindholdet i Helmut Schmidts tale til International Institute for Strategic Studies (I.I.S.S.) i London i efteråret 1977, Survival, januar-februar 1978, pp. 2-10.

nen i en given situation blive stillet over for valget mellem enten at eskalere fra det kontinentale til det centrale strategiske niveau - et skridt, som USA på grund af den strategiske paritet har stadig vanskeligere ved selv at tage - eller at "bakke ned". I begge tilfælde vil effekten være, at USAs strategiske styrker engageres direkte eller indirekte i Vesteuropas forsvar. Under en sådan synsvinkel vil INF-deployeringen være nødvendig under alle omstændigheder, og en nul-løsning, selv om den ville indebære en i sig selv ønskelig begrænsning af Sovjets INF-kapacitet, ville også indebære en firebreak i den vestlige eskalationsstige, der ikke nødvendigvis ville være uden problemer for forholdet mellem USA og Vesteuropa.

Under disse omstændigheder, hvor begrundelsesgrundlaget for den vestlige INF-politik er så diffust, vil det næppe blive let for NATO-landene at bevare enigheden om forhandlingsstrategien over for Sovjet. Den særligt nedsatte Special Consultative Group (SCG) inden for NATOs kernevåbenplanlægningsgruppe (NPG), som har til formål at følge de sovjetisk-amerikanske forhandlinger og koordinere den amerikanske forhandlingsposition med de øvrige NATO-landes interesser, vil ikke få nogen let opgave. Ganske vist viste det sig relativt let at nå frem til en udgangsposition, men dette indebærer næppe nogen videregående enighed om forhandlingernes taktik og endemål. Sovjetunionen har for eksempel gode muligheder for at spille den vesteuropæiske opfattelse af zero-optionen som en taktisk "maksimum"-position, som i en reel forhandlingssituation må blødes op, ud mod den amerikanske opfattelse af, at en fuldstændig fjernelse af de sovjetiske INF-våben er en yderst rimelig modydelse for, at NATO undlader sin INF-deployering. Endvidere ligger der store muligheder for at manipulere med den frist til slutningen af 1983, som ligger i det vestlige forhandlingsudspil. Hvis forhandlingssituationen til den tid er uafklaret, men ikke uden plausible udsigter til resultat, vil det blive meget vanskeligt for USA at tvinge en start på INF-deployeringen igennem over for europæiske regeringer, der kan formodes at være under et intenst pres indefra.

Siden Helmut Schmidt i 1977 politiserede INF-problematikken, har den helt domineret den strategiske debat i NATO. Der er imidlertid grund til at pege på en række problemer på "lavere" niveau,

som vil kunne presse sig frem ved deres egen vægt i løbet af 1980-erne. Warszawa-pagten har stadig en klar, om end næppe militært afgørende konventionel overlegenhed i Centraleuropa. Tidligere kompenserede NATO herfor ved sine muligheder for første brug af kernevåben, en tankegang, der også ligger bag overvejelserne om deployering af neutronvåben i Europa. Med den modernisering og udvidelse af Warszawa-pagtens taktiske kernevåben, der har fundet sted, er det imidlertid ikke længere sikkert, at NATO har en troværdig førstebrugsmulighed, specielt da optrapningen i givet fald sandsynligvis ville ske på NATO-territorium. De eskalationsmuligheder, som flexible response-strategien hviler på, er derfor ikke længere til stede i samme omfang som tidligere, tværtimod er afskrækkelse og selv-afskrækkelse slynget sammen på en sådan måde, at strategiens handlingsanvisninger bliver indbyrdes selvmodsigende.¹⁸

NATOs svar på dette dilemma vil ikke være let at nå frem til og indebærer rige muligheder for konflikt mellem europæiske og amerikanske interesser. Stadig flere iagttagere påpeger behovet for en udbygning af NATOs konventionelle styrker og en tilsvarende mindre vægt på a-våben til slagmarksbrug. En sådan omlægning vil dog støde på store vanskeligheder: dels de vesteuropæiske landes modvilje mod en forøgelse af forsvarsbudgetterne i en økonomisk krisetid, dels deres latente frygt for, at en øget vægt på konventionel krigsførelse også medfører en frakobling fra USAs centrale strategiske styrker, altså en svækkelse af den udvidede afskrækkelse. Det vil derfor være nødvendigt at skabe en erstatning for den nuværende kobling fra konventionelle våben over taktiske slagmarks-våben, kortererækkende INF-våben og længererækkende INF-våben til USAs centrale kernevåbenarsenal. Gregory Treverton foreslår en styrkelse af det konventionelle element ledsaget af en vægtforskydning fra slagmarksvåben til de længererækkende INF-våben, fordi disse dels er mindre sårbare over for forkøbsangreb, dels giver mulighed for sådanne selektive angreb dybt inde på Warszawa-pagtens område, der efter hans opfattelse er mere afskrækkende end truslen

18) Et særlig markant udtryk for den voksende tvivl vedrørende førstebrugs-optionen er den artikel, som fire fremtrædende tidligere sikkerhedspolitikere, McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara og Gerard Smith, offentliggjorde i Foreign Affairs' forårsnummer 1982.

om førstebrug på slagmarken.¹⁹ En sådan strategi ville også føre til en øget opmærksomhed omkring de europæiske, og især de franske, kernevåbenstyrker, som i tilfælde af, at INF-deployeringen ikke bliver til noget, vil udgøre op mod halvdelen af de våbensystemer med kontinental rækkevidde, som findes på NATO-siden i Europa.²⁰

5. Diskussionen om byrde- og ansvarsfordeling i NATO

5.1. Burden-sharing

Spørgsmålet om fordelingen af forsvarsbyrden på de enkelte medlemslande har siden NATOs oprettelse været et tilbagevendende problem. NATOs særlige styrkemålsplanlægning har blandt andet som målsætning at fordele omkostningerne mere ligeligt. Alligevel er der væsentlige forskelle mellem de enkelte landes forsvarsbidrag, ligesom det amerikanske forsvarsniveau, målt både relativt og absolut, har ligget noget over det europæiske.

Skiftende amerikanske regeringer har på den baggrund gennem årene fremhævet, at Europa yder for lidt og USA for meget til det fælles forsvar. Efter Vietnam-krigens afslutning blev denne argumentation mindre holdbar, idet de amerikanske forsvarsudgifter faktisk gik ned med ca. 13 pct. i 1970'erne, mens de europæiske NATO-allierede øgede deres med 22 pct.²¹ Samtidig foregik en støt udvidelse af Warszawa-pagtens ressourcer af størrelsesordenen mindst 3 pct. årligt.²²

Dette var baggrunden for Carter-administrationens kampagne for NATOs Long-Term Defense Program og en fælles målsætning om en årlig vækst i de enkelte landes forsvarsbudgetter på 3 pct., der blev endelig vedtaget på topmødet i Washington i maj 1978. Mens 3 pct.-formlen oprindeligt havde "brod" nok så meget mod de ameri-

19) Treverton, op.cit., p. 13.

20) Bortset fra de planlagte 108 Pershing II og 464 krydsmissiler vil NATOs langtrækkende (over 1000 miles) INF-systemer være følgende i midten af 1980'erne: 48 Poseidon C-3 (amerikansk, underlagt NATOs overstkommanderende), 156 F-111 (do.) og 64 Polaris A-3 (britisk, do.); hertil 18 SSBS S-2 (fransk) og 96 MSBS M-20 (fransk).

21) Alexander Haig på pressekonference 2. juni 1981, D.S.B., juli 1981, p. 18.

22) CIAs skøn februar 1976. The Three Per Cent Solution and the Future of NATO, Philadelphia 1981, p. 20.

kanske som mod de europæiske forsvarsbestræbelser, ændredes billedet i Carter-regeringens sidste år, efter en ny forsvarsvilje var slået igennem i USA og især efter Iran og Afghanistan. Formlen blev nu anvendt til at lægge pres på de europæiske allierede - ikke blot Danmark - der især efter den økonomiske krises forværing i 1979 havde stigende indenrigspolitiske vanskeligheder med at leve op til den; kun Storbritannien (og Frankrig, der på eget initiativ har øget forsvarsudgifterne de seneste år) har levet helt op til målet.

Reagan-administrationen har anlagt en mere pragmatisk linie og betonet, at en øget forsvarseffekt er vigtigere end stigninger i budgetterne. Endvidere erkendes det, at Europa i 1970'erne har øget sin andel af NATOs samlede forsvar, og at de europæiske lande faktisk stiller 90 pct. af alle landstyrker, 80 pct. af alle flystyrker og 75 pct. af alle flådestyrker, der indgår i Vesteuropas forsvar.²³

Det relativt forstående syn på det vesteuropæiske forsvarsbidrag, som især udenrigsminister Haig er eksponent for, er dog ikke enerådende i Washington, og det er under alle omstændigheder næppe sandsynligt, at USA vil gennemføre en flerårig oprustning af det omfang, som Reagan-administrationen har lagt op til, uden at der vil blive stillet krav om en øget europæisk indsats, for eksempel i forbindelse med omlægningen af USAs forsvarsindsats fra Europa til Mellemøsten. Et fornyet amerikansk pres om en øget europæisk indsats, som for eksempel kan tænkes drevet frem af krav i Kongressen om en amerikansk udtynding i eller tilbagetrækning fra Europa, vil først og fremmest kunne ventes rettet mod Forbundsrepublikken og de mindre nordeuropæiske allierede, som på deres side meget vel kan svare med at kæde virkningerne af Reagan-administrationens økonomiske politik - høj rente og høj dollarkurs - sammen med de europæiske økonomiers mulighed for at bære forøgede forsvarsudgifter. Et medvirkende motiv vil dog nok være, at den amerikanske oprustning i Europa opfattes som en overreaktion på en situation, der nok kræver en vis korrektion, men ikke er til uovervejede og i sine virkninger måske provokerende forholdsregler. Burden-sharing vil derfor fortsat stå på NATOs dagsorden.

23) Se note 21.

6.2. Konsultation, medbestemmelse og medansvar i NATO

Øget konsultation har altid været fremført som det primære middel til at afbøde og forhindre den række af problemer, som har været diskuteret i det foregående. Det var for eksempel hovedindholdet i den meget omtalte rapport Western Security, som fire landes udenrigspolitiske institutter udsendte i 1981. Konsultationsprincippet hyldes ligeledes af regeringerne, til trods for at tidligere forsøg på at realisere det ofte har skabt flere problemer, end de har løst. Behovet for at styrke alliancerne og for en større amerikansk sensitivitet over for allieredes interesser har en fremtrædende plads i Reagan-administrationens programmatisk udtalelser,²⁴ ligesom det er et stående krav fra Vesteuropa, at USA bør tage dem med på råd, før der bliver truffet beslutninger med alliancepolitisk rækkevidde. (Carter-regeringens forsyndelser på dette punkt fremhæves gerne som et afskrækkende eksempel). I praksis er interesserne mere slørede.

Konsultationskravet berører spørgsmålet om rollefordelingen i alliancen, idet det hviler - hvad enten det fremføres på alle medlemmers vegne eller blot på vegne af de større medlemsstater - på en opfattelse af NATO som en alliance af (omtrent) ligestillede parter, som alle nok hylder i teorien, men som svarer dårligt til praksis. Dr. Kissingers lidt taktløse kontrastering af USAs globale og Vesteuropas regionale interesser i "Year of Europe"-talen i 1973 vakte formentlig vrede, netop fordi den pegede på et reelt problem.

Problemet er blandt andet at finde en balance mellem europæisk medbestemmelse og bevarelse af USAs lederstilling i NATO, og det er ikke blevet lettere at løse på grund af diskrepansen mellem Vesteuropas voksende økonomiske magt og udenrigspolitiske uafhængighed på den ene side og dets fortsatte sikkerhedspolitiske afhængighed af USA på den anden. Mens Carter-regeringen søgte at inddrage og forpligte Vesteuropa i vigtige alliancepolitiske beslutninger, for eksempel omkring neutronbomben og INF-modernisering, har Reagan-administrationen søgt at markere USAs ledende position i alliancen, noget som ikke i sig selv strider imod de europæiske NATO-landes opfattede interesser.

24) Se for eksempel Haigs tale den 24. april 1981 til American Society of Newspaper Editors, D.S.B., June 1981, p. 6.

Men modkravet er medbestemmelse og forhåndskonsultation. Flere af 1970ernes kriser er opstået ved, at USA har handlet på egen hånd og bagefter forventet aktiv europæisk støtte, for eksempel under oktober-krigen i 1973 og Afghanistan-krisen 1979-80. Også de europæiske lande handler til tider uden at forhåndskonsultere, men så sker det uden forventning om bred tilslutning bagefter fra de øvrige NATO-landes side.²⁵ Dette er formentlig grunden til, at Reagan-administrationens politik i Polen-krisen ikke har fremkaldt helt samme fortrydelse fra europæisk side, som Carter-regeringens politik fremkaldte. Men spørgsmålet er endnu mere kompliceret. Hvor de europæiske lande betoner medbestemmelse, understreger man gerne fra amerikansk side medansvar. Som nævnt søgte Carter-regeringen at drage Vesteuropa ind i beslutningen om neutronbomben, og med et resultat, der efterlod alle deltagende parter frustrerede; USA og Europa beskyldte gensidigt hinanden for ubeslutsomhed, og de europæiske lande følte et akut ubehag ved at være blevet påtvunget en unødvendig stillingtagen til et sensitivt spørgsmål. Også INF-beslutningen havde elementer af den samme problematik. Selv om initiativet kom fra tysk side i form af Helmut Schmidts tale i London i efteråret 1977, gled det hurtigt over til den amerikanske regering og blev af denne gjort til en prøvesten på NATO-alliancens fortsatte funktionsduelighed. Adskillige europæiske lande havde givetvis foretrukket ikke at blive presset til at tage stilling, og andre har på grund af intern opposition haft grund til at genoverveje beslutningen.

Reagan-administrationen har også på dette punkt valgt en mindre konfliktskabende fremgangsmåde. Udformningen af USAs forsvarspolitik foregår nu klart på dens egne præmisser uden plads for europæisk medbestemmelse, men også uden forsøg på at give Europa et medansvar. Et eksempel er beslutningen om at producere neutronbomben. Denne blev nok kritiseret både for sin form og (især) sit indhold i Europa, men adskillige regeringer, måske alle, var samtidig lettede over, at de ikke blev forsøgt draget ind i beslutningen. Den blev herved et godt eksempel på Peter Jays karakteristik af den sædvanlige beslutningsproces i NATO: "America decides, Europe complains".²⁶

25) Den britiske politik i Falkland-konflikten er i så henseende atypisk.

26) Peter Jay, "Europe's Ostrich and America's Eagle", The Economist, 8. marts 1981.

Denne situation er naturligvis ud fra principielle synspunkter uacceptabel, men er ikke uden funktionelle fordele for begge sider.

Rapporten fra de fire udenrigspolitiske institutter har to forslag til forbedring af konsultationsmekanismerne i NATO. For det første foreslår den, at de vestlige syv-nationers topmøder udvides fra at beskæftige sig med økonomiske spørgsmål til også at omfatte "political and security concerns" som for eksempel

the nature of the Soviet threat, ...; the issue of "linkage" between East-West arms control and Soviet global activities ...²⁷

For det andet foreslår rapporten en såkaldt principal nations approach med henblik på koordinering af den vestlige politik uden for Europa, hvorefter denne skal udformes i fællesskab af de NATO-medlemmer, der er interesseret i og i stand til at påtage sig konkrete forpligtelser i et område. Som den første foreslås nedsat en Mellelmøst-gruppe bestående af USA, Storbritannien, Frankrig, Forbundsrepublikken og Japan.²⁸

Man kan imidlertid overveje, om spørgsmålet om konsultation ikke mere er et spørgsmål om holdninger end om mekanismer. På begge sider af Atlanten er der stærkt delte holdninger til spørgsmålet om, hvor meget og i hvilke situationer der skal konsulteres. I store dele af den amerikanske administration er der en stærk utålmodighed over for et Europa, der opfattes som svagt og ubeslutsomt, og en tilsvarende tilbøjelighed til amerikansk unilateralisme. Heroverfor står en hidtil dominerende tendens, der på den ene side ønsker at markere USAs lederposition i alliancen, men på den anden side også har forståelse for de europæiske landes interesser udadtil og til dels også deres problemer indadtil. Balancen mellem disse synspunkter er delikat og vil kunne blive afgørende påvirket af den europæiske respons på de politiske og militærstrategiske spørgsmål, der i 1980'erne kommer frem til debat. Også i Europa er der divergerende holdninger. På den ene side fastholdes et principielt konsultationskrav, på den anden side er der en vis skyhed ved og til tider en reelt manglende evne til at tage et medansvar for kontroversielle beslutninger. Spørgsmålet kompliceres af, at

27) Western Security ..., op.cit., pp. 44-45.

28) Ibid., pp. 45-47.

lige så lidt som USA og Europa er enige, er de europæiske lande det indbyrdes. Det europæiske politiske samarbejde (EPS) er et forsøg på at komme ud over denne situation.

6.3. Det europæiske politiske samarbejde (EPS)

EPS er den vigtigste nyskabelse i 1970ernes europæiske samarbejde og har - i hvert fald sammenlignet med det traktatbestemte samarbejde - haft en betydelig fremgang. Dets målsætning om en samordning af medlemmernes udenrigspolitik er af central relevans for NATO-politikken i den bredere forståelse af sikkerhedspolitikken, som i stigende grad dominerer inden for alliancen. Men også det traktatfæstede samarbejde er relevant i denne kontekst; det gælder især EFs u-landspolitik og den fælles handelspolitik over for tredjelande, herunder USA. For eksempel er EF-landenes sanktioner over for Polen og Argentina iværksat via EFs handelspolitik.

EPS har mange, til dels diffuse, begrundelser, hvoraf den vigtigste er forventningen om, at Europa ved at tale "med én stemme" kan komme til at spille en "rolle i verden, som svarer til (medlemmernes) forenede indflydelse".²⁹ En anden væsentlig drivkraft er ønsket om at skabe en klarere europæisk identitet i udenrigspolitikken i forhold til USA, og rent faktisk har udviklingen af EPS i høj grad været betinget af udviklingen i de europæisk-amerikanske relationer.

EPS-samarbejdet - eller De Ti - holder sig bevidst uden for sikkerhedspolitikken i snævrere forstand, dvs. forsvarspolitik og strategi, men adskillige af de områder, hvor det særlig har profileret sig, er af umiddelbar sikkerhedspolitisk betydning, og desuden ofte områder, hvor der i dag er divergenser mellem Europa og USA; først og fremmest detente-politikken og politikken over for Mellempøsten. EPS blev så at sige fra sin start kædet sammen med afspændingen i Europa, derved at udformningen af den vestlige position på den europæiske sikkerhedskonference (på grund af USAs begrænsede interesse for dette "regionale" aspekt af afspændingen) i høj grad kom til at påhvile EPS-samarbejdet. De Ti har derfor også været aktivt engageret i de senere opfølgingskonferencer i

29) Rapport om det europæiske politiske samarbejde (EPS), (Londonrapporten), Udenrigsministeriet 1981.

Beograd og Madrid, ligesom de har lagt megen vægt på at holde en fælles kurs over for amerikanske krav om sanktioner i den vanskelige situation omkring Polen. Det er dog De Ti's Mellempst-politik, der har skabt størst problemer i forhold til USA. Københavns-erklæringen af 1973, de efterfølgende forsøg på at etablere en europæisk-arabisk dialog og senest Venedig-erklæringen af 1980 er alle blevet opfattet i Washington som initiativer, der går delvis på tværs af den amerikanske Mellempst-politik, senest Camp David-processen. Også De Ti's forslag om en neutralisering af Afghanistan fra foråret 1980 var i hvert fald indledningsvis ude af trit med amerikansk politik.

Det europæiske politiske samarbejde lider under en række svagheder, der begrænser dets effektivitet. Det er endnu i høj grad reaktivt i den forstand, at formuleringen af fælles standpunkter fortrinsvis sker efter en ydre impuls. Endvidere har samarbejdet mere karakter af samarbejde og koordinering end af udformning af en egentlig fælles politik. Det er endnu partielt, og

the common positions of the Ten may ... be thought of as islands of agreement amid a sea of matters where there is no European line.³⁰

Til trods for at der fra fremtrædende side er fremsat forslag om en stærkere institutionalisering og udvidelse både i dybden og bredden af EPS,³¹ var de udvidelser af samarbejdet, som blev vedtaget med London-rapporten i efteråret 1981, af ganske begrænset karakter. Der er derfor næppe uden ydre impulser i den retning udsigt til større ændringer i samarbejdets form og omfang de nærmeste år. Samarbejdets største svaghed er dog, at heller ikke inden for EPS' kreds har det været muligt at få respekteret kravet om konsultation, før de enkelte stater, og det vil i praksis sige de tre "store", foretager væsentligere udenrigspolitiske initiativer. Den britiske Falklands-politik er blot det seneste eksempel herpå.

Heroverfor står, at EPS er en højst levende realitet i medlemslandenes udenrigspolitiske rutine. Informationsudvekslingen og den

30) Douglas Hurd, "Political Co-operation", International Affairs, Summer 1981, p. 386.

31) Se for eksempel den daværende britiske udenrigsminister Lord Carringtons tale i Hamborg 17. november 1980 (Hurd, op.cit.), og den vesttyske udenrigsminister Hans Dietrich Genschers tale i Stuttgart 6. januar 1981 (Niels Hansen, "Plädoyer für eine Europäische Union", Europa-Archiv, 5/1981, pp. 141-48).

diplomatiske interaktion er høj. I internationale organisationer og forhandlinger taler (eller tier) De Ti som regel "med én stemme", og omverdenen er gradvis ved at vænne sig til at interessere sig for De Ti's synspunkter snarere end for de enkelte medlemslandes.

De kritiske variable for EPS' videre udvikling synes at være to. For det første udviklingen af relationerne mellem Frankrig og Vesttyskland som de to afgørende lande inden for samarbejdet. Begge har i 1970erne satset meget på EPS-samarbejdet, men ud fra forskellige motiver. Forbundsrepublikken har i høj grad søgt at befordre EPS ud fra ideologiske motiver, men har samtidig været opmærksom på behovet for at undgå, at samarbejdet kom til at stå som en konkurrent til NATO-samarbejdet, mens den franske motivation i højere grad har været en realpolitisk interesse i at udvikle en af USA uafhængig europæisk platform. I de seneste år har motivationen ændret sig, idet Forbundsrepublikkens amerikanske "binding" er løsnet til fordel for det nære samarbejde med Frankrig, der karakteriserede Giscard d'Estaings sidste præsidentår; omvendt har Frankrig efter præsidentskiftet i 1981 distanceret sig en smule fra Forbundsrepublikken og tilnærmet sig USA. Mens Forbundsrepublikken tidligere søgte at drage USA ind som modvægt mod Frankrig, synes det nu at være Frankrig, der har behov for amerikansk rygdækning over for de negative tendenser til neutralisme og nationalisme, man ser i tysk politik.

Forholdet til USA spiller således stadig direkte ind i de bilaterale relationer mellem de vesteuropæiske lande. På samme måde vil det bredere europæisk-amerikanske forhold påvirke EPS' videre udvikling. Såfremt de tendenser, som den foregående analyse har afdækket, skulle fortsætte eller endog forstærkes, vil det næsten af sig selv tvinge en ekspansion af De Ti's samarbejde igennem; til gengæld vil indførelse af nye konsultations- og samarbejdsformer i det atlantiske samarbejde, som for eksempel oprettelse af de foreslåede principal nations-grupper kunne fjerne en del af begrundelsen for EPS.

Omvendt er EPS og dets fremtidige udvikling en kritisk faktor for mulighederne for at nå frem til enighed om former for og indhold af en fælles eller i hvert fald koordineret vestlig politik på de områder, der har været diskuteret. Den nuværende tendens

inden for NATO til, at de europæiske medlemslande afstemmer deres synspunkter, inden konsultationer med USA finder sted, er næppe den bedste baggrund for konsensus, især i situationer, hvor den europæiske holdning selv er fremkommet ved et måske vanskeligt kompromis inden for EPS. Omvendt vil de europæiske lande frygte, at politik-formuleringen vil blive domineret af USA, medmindre de på forhånd har afstemt deres synspunkter indbyrdes.

Dilemmaet hænger i sidste instans sammen med spørgsmålet om, hvilken slags alliance NATO egentlig er og skal være. Såfremt alliancen opfattes efter Atlant-pagtens bogstav som en multilateral alliance af ligestillede, er både EPS og amerikanske lederpræntioner dysfunktionelle; hvis den opfattes som det, den har været i det meste af sin levetid, nemlig en hierarkisk amerikansk-domineret alliance, er EPS ligeledes et fremmedelement. Hvis derimod NATO opfattes som en to-polet amerikansk-europæisk alliance, er EPS ikke blot et naturligt, men et nødvendigt element i den, mens det er de amerikanske ønsker om at spille en lederrolle, der er problematiske.³² Svaret på dette spørgsmål afhænger igen af afgørelsen på det, som er NATOs mest påtrængende problem: Om alliancen skal være og kan forblive en snæver forsvarspolitisk organisation, eller om den skal og kan tilpasse sig det bredere sikkerhedspolitiske begreb, som dens medlemmer i stigende grad orienterer sig efter. Falder svaret ud til fordel for en snæver definition, er en hierarkisk alliance på grund af USAs militære overvægt en naturlig (men ustabil) løsning. Hvis NATO-samarbejdet derimod orienterer sig mod den bredere definition, er den to-polede løsning, som George F. Kennan arbejdede for allerede i 1948, og som senere blev taget op af John F. Kennedy, et mere relevant svar.

7. Afslutning

Pierre Hassner bemærker med vanligt skarpsyn, at NATOs situation altid har kunnet karakteriseres ved såvel Adenauers stående omkvæd Die Lage war noch nie so ernst som byen Paris' mere beroligende motto Fluctuat nec mergitur ("Den gynger, men synker ikke").³³ Den

32) Denne model diskuteres blandt andet i rapporten Norges sikkerhed og europæisk utenrikspolitikk i 1980-årene, Oslo 1980.

33) Hassner, op.cit., p. 373.

forudgående analyse dokumenterer i hvert fald den førstnævnte påstand. Der er klart elementer i situationen, først og fremmest det forværrede forhold mellem USA og Forbundsrepublikken, der understreger det problematiske i de europæisk-amerikanske relationers nuværende tilstand. Men er der alligevel "blot" tale om en bølgedal (eller -top) i et evigt fluktuerende transatlantisk forhold, der hurtigt kan ændre sig igen, og som ikke indebærer en reel risiko for skibbrud? Eller er de to kontinenter, Amerika og Europa, også politisk i en langsom, men uafvendelig drift bort fra hinanden?

Svaret afhænger naturligvis af, om de beskrevne tendenser er af korttids- eller langtidskarakter. Adskillige er givetvis af forbigående karakter. Reagan-administrationen og den specielle ideologi, der karakteriserer den, vil måske ikke overleve 1984, og det samme gælder den social-liberale koalition i Forbundsrepublikken. Divergenser fremkaldt af akutte kriser som Polen, Iran eller Afghanistan behøver heller ikke nødvendigvis at trække lange spor efter sig.

På den anden side er der også elementer i situationen, der ikke uden videre kan affærdiges som forbigående. Højredrejningen i USA med dens understregning af amerikansk selvfølelse og forsvarsvilje forekommer at være mere end en tilfældig svingning i opinionen, også selv om den på det seneste er blevet udfordret af en hastigt voksende fredsbevægelse. På samme måde repræsenterer de nye fredsbevægelser i Europa uden tvivl dybtgående og længerevarende ændringer i opinionen.

På det politiske niveau synes det nye amerikanske syn på forholdet til Sovjetunionen at repræsentere en mere varig tendens, på samme måde som et divergerende syn forekommer solidt befæstet i dele af Europa. Amerikanske "kold-krigs"-holdninger vil derfor kunne forventes mere permanent at komme til at stå over for détente-holdninger i dele af, men ikke nødvendigvis hele, Europa. Endvidere må USAs tendens til at flytte tyngdepunktet i sit sikkerhedspolitiske opmærksomhedsfelt fra Europa til Mellemøsten samt de vesteuropæiske staters forsøg på at skabe en samordnet udenrigspolitik regnes for mere langtrækkende elementer i billedet. Også Frankrigs forsigtige bevægen sig bort fra gaullistisk enegang hører til denne kategori.

Analysen peger således i retning af, at 1980'erne vil blive præget af en voksende afstand mellem USA og Europa og af stigende vanskeligheder med at finde fælles løsninger på sikkerhedspolitikens voksende krav. De to kontinenter synes således i drift bort fra hinanden. Under denne synsvinkel må man nok konkludere, at selv om der utvivlsomt er mange elementer af déjà vu i situationen, står det atlantiske samarbejde alligevel over for problemer, der er større end dem, der har skabt tidligere tiders kriser i NATO.

Heroverfor står imidlertid, hvad man kunne kalde elementære strukturelle faktorer, nemlig at Vesteuropas forsvar i overskuelig fremtid fortsat vil være afhængig af en tilknytning til USA. Den manglende stabilitet i Østeuropa umuliggør etableringen af alternative europæiske sikkerhedssystemer, der kunne overflødiggøre en afskrækkelsesstrategi over for Sovjetunionen, og så længe det er tilfældet, vil USAs deltagelse i Vesteuropas forsvar være en nødvendighed. På samme måde vil USA bevare sin overordnede sikkerhedsinteresse i Vesteuropa.

Situationen kendetegnes altså ved, at der ikke forekommer at være bæredygtige alternativer hverken for de europæiske lande eller USA til det eksisterende sikkerhedsfællesskab. Analysen har ikke taget mulighederne for et egentligt europæisk forsvarssamarbejde op til behandling ud fra den betragtning, at et sådant måtte forudsætte et sammenbrud af det atlantiske samarbejde, men en sådan analyse ville sandsynligvis ikke ændre på denne konklusion. Selv om mange ting er ændret, siden Seidenfaden-rapporten blev til omkring 1970, forekommer dens konklusion, nemlig at der ikke er andre alternativer til NATO for dansk sikkerhedspolitik end den isolerede neutralitet, stadig at være gyldig.

Implikationerne heraf for dansk sikkerhedspolitik skal kun antydes. Der synes ikke lagt op til grundlæggende sikkerhedspolitiske valg af typen "Efter NATO - hvad så?"; på den anden side vil Danmark i højere grad end i 1970'erne blive nødt til at tage stilling til og deltage i beslutninger om spørgsmål, der er både udenrigspolitisk og indenrigspolitisk kontroversielle. Deltagelse i INF-beslutningen og fastsættelsen af et forsvarsbudget i forbindelse med det nylige forsvarsforlig er meget sandsynligt prototyper på de valgsituationer, der kan opstå, dels i forbindelse med mulige

udviklinger i NATOs strategi, dels som konsekvens af den generelle tendens til, at Vesteuropa i højere grad end hidtil må bære sit eget forsvar. Ændringen af den amerikanske forstærkningspolitik og dens følger for forudsætningerne for det netop indgåede forsvarsforlig er blot én illustration af denne sidste problemstilling. Mest akut ud fra en dansk synsvinkel er spørgsmålet om fastholden af NATOs INF-beslutning eller ej, der med sikkerhed vil komme på dagsordenen inden udgangen af næste år og kræve konkret stillingtagen fra dansk side.

Også de mere politiske aspekter af sikkerhedspolitikken vil kunne stille Danmark over for vanskelige valg. I det nuværende amerikansk-vesttyske modsætningsforhold står Danmark på den vesttyske linie i såvel Polen-spørgsmålet som det bredere spørgsmål om afspændingens fremtid, men hvor længe kan en sådan linie fastholdes, hvis den skulle føre til en isolation sammen med Forbundsrepublikken i forhold til ikke blot USA, men også en række andre europæiske NATO-lande? Omvendt kan man tænke sig udviklingstendenser i amerikansk politik, der vil gøre det vanskeligt at fastholde indenrigspolitisk opslutning om NATO-politikken.

Samarbejdet mellem De Ti kan også, uanset EPS' begrænsede egen-dynamik, give anledning til alvorlige valgsituationer. Hvad enten udviklingen i NATO går i retning af en to-polet løsning eller driver videre mod stigende disintegration, vil det kunne blive stadig vanskeligere for den danske regering at opretholde fiktionen om, at EPS ikke er sikkerhedspolitik, eller sin modstand mod en institutionalisering af samarbejdet.

Fælles for disse problemstillinger er, at de stiller meget store krav til den danske regerings tilpasning af eksterne og interne faktorer. Dens stillingtagen må foregå i ydre omgivelser, der er præget af større interesse modsætninger, og på baggrund af et internt miljø, der er præget af en smallere konsensus om grundlæggende sikkerhedspolitiske spørgsmål og en højere grad af politisering af dem, end de rammer, beslutningstagerne er vant til at operere inden for. Med mindre man vil vælge passivt at tilpasse sig til disse modsatrettede tendenser, stiller denne problemstilling overordentlig store krav til dansk sikkerhedspolitik med hensyn til analyse, politik-formulering og ikke mindst implementering indadtil og udadtil.