Hans-Henrik Holm:

Dansk nedrustningspolitik - de svages sidste tilflugt?

Dansk nedrustningspolitik er kendetegnet ved at være en del af den danske sikkerhedspolitik og hensynet til NATO og til USA lægger derfor visse begrænsninger på den politik, der realistisk kan føres. På den anden side fører Danmark af indenrigspolitiske årsager en demonstrationspolitik, hvor vi forsøger at markere en positiv holdning til international nedrustning og hvor vi søger at presse supermagterne til at indgå nedrustnings- og våbenkontrolaftaler. Artiklen gennemgår udviklingen i dansk nedrustningspolitik fra 1960 og frem til idag og viser, at dansk nedrustningspolitik står overfor helt nye udfordringer både nationalt og internationalt.

1. Indledning

Statsminister Anker Jørgensen har i sin tale til FN's 10. ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning givet udtryk for, at dansk nedrustningspolitik og FNs nedrustningsarbejde må betragtes som 'de svages sidste tilflugt over for de stærke', og denne artikel prøver at se på, hvad der er indholdet i den danske politik.¹

Dansk nedrustningspolitik er et af aspekterne ved den politik, Danmark fører i FN, og er derved en del af vores generelle udenrigspolitik. Men dansk nedrustningspolitik er også en del af den danske sikkerhedspolitik og er derfor udsat for det pres for ændringer og tilpasninger, som ændringer i Danmarks sikkerhedspolitiske omgivelser betyder. Disse tendenser er behandlet nærmere i de foregående artikler i dette nummer, og i denne artikel gæes derfor ikke nærmere ind herpå.

Artiklen søger at dække dansk nedrustningspolitik fra 1960 og frem til idag, og den søger at beskrive, hvad der er hovedtendenserne i denne politik, og hvordan disse hovedtræk kan forklares. Mange ting har måttet udelades. Det har ikke her været muligt nær-

1) Se statsminister Anker Jørgensens indlæg den 29. maj 1978 på FN's 10. ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning, Beretning til Folketinget, Udenrigsministeriet, København, september 1978, p. 62.

Hans-Henrik Holm:

Dansk nedrustningspolitik - de svages sidste tilflugt?

Dansk nedrustningspolitik er kendetegnet ved at være en del af den danske sikkerhedspolitik og hensynet til NATO og til USA lægger derfor visse begrænsninger på den politik, der realistisk kan føres. På den anden side fører Danmark af indenrigspolitiske årsager en demonstrationspolitik, hvor vi forsøger at markere en positiv holdning til international nedrustning og hvor vi søger at presse supermagterne til at indgå nedrustnings- og våbenkontrolaftaler. Artiklen gennemgår udviklingen i dansk nedrustningspolitik fra 1960 og frem til idag og viser, at dansk nedrustningspolitik står overfor helt nye udfordringer både nationalt og internationalt.

1. Indledning

Statsminister Anker Jørgensen har i sin tale til FN's 10. ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning givet udtryk for, at dansk nedrustningspolitik og FNs nedrustningsarbejde må betragtes som 'de svages sidste tilflugt over for de stærke', og denne artikel prøver at se på, hvad der er indholdet i den danske politik.¹

Dansk nedrustningspolitik er et af aspekterne ved den politik, Danmark fører i FN, og er derved en del af vores generelle udenrigspolitik. Men dansk nedrustningspolitik er også en del af den danske sikkerhedspolitik og er derfor udsat for det pres for ændringer og tilpasninger, som ændringer i Danmarks sikkerhedspolitiske omgivelser betyder. Disse tendenser er behandlet nærmere i de foregående artikler i dette nummer, og i denne artikel gæes derfor ikke nærmere ind herpå.

Artiklen søger at dække dansk nedrustningspolitik fra 1960 og frem til idag, og den søger at beskrive, hvad der er hovedtendenserne i denne politik, og hvordan disse hovedtræk kan forklares. Mange ting har måttet udelades. Det har ikke her været muligt nær-

1) Se statsminister Anker Jørgensens indlæg den 29. maj 1978 på FN's 10. ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning, Beretning til Folketinget, Udenrigsministeriet, København, september 1978, p. 62.

mere at gå ind på den indflydelse, som det internationale miljø og ændringerne heri spiller for den danske nedrustningspolitik og konsistensen i den danske politik kunne tyde på, at disse ændringer spiller en underordnet rolle. Tilsvarende har det ikke været muligt at gå nærmere ind på dansk nedrustningspolitik i forbindelse med MBFR forhandlingerne, eller i forbindelse med Sikkerheds- og Samarbejdskonferencen i Europa. Formålet har været i første række at koncentrere sig om nedrustningen i forhold til det universelle samarbejde gennem FN, da de andre artikler dækker de relevante regionale vinkler for dansk sikkerhedspolitik.

Nedrustning og sikkerhed er to sider af samme dag, og nedrustningspolitik kan ses som et forsøg på at sikre fred og retfærdighed som de svages sidste tilflugt overfor de stærke. Internationalt set har nedrustningspolitik været præget mere af de store ord og de manende formuleringer end af faktisk nedrustning, og når dansk nedrustningspolitik tages op her, så er det vigtigt at se den i sammenhæng med den danske sikkerhedspolitik. Det indhold i den danske politik, der går ud over de retoriske tilkendegivelser, må forstås i forhold til de sikkerhedspolitiske mål og de begrænsninger, som den danske politik er undergivet.

2. Dansk sikkerhedspolitik

At nedrustningspolitikken kan ses som de svages sidste tilflugt afspejler et typisk småstats perspektiv på international politik, og dette perspektiv viser sig også i den danske sikkerhedspolitik. Spillerummet for dansk sikkerhedspolitik er yderst begrænset. Samtidig er det dog vigtigt at fastslå, ud fra hvilke målsætninger og under anvendelse af hvilke midler man forsøger at fastlægge dansk sikkerhedspolitik inden for disse begrænsninger. Målsætningen for Danmarks udenrigspolitik beskrives ofte ud fra Per Hækkerups klassiske formulering fra 1965. Her opregnes tre hovedmålsætninger: For det første at sikre Danmarks fortsatte eksistens som selvstændig stat. For det andet at varetage konkrete danske interesser, både politiske, økonomiske og kulturelle. For det tredje at påvirke selve den internationale udvikling ud fra danske værdiopfattelser og principper. Denne målsætning er blevet anvendt til at formulere tre hovedlinier i udenrigspolitikken. For det første samarbejdslinien, der gør samarbejde mellem staterne til et hovedmiddel for at opnå en

stabil international udvikling. For det andet forhandlings- og afspændingslinien, hvorefter Danmark søger at formindske konflikterne i verden gennem forhandlinger. For det tredje forsvarslinien, som sigter på at opretholde et forsvar alene og sammen med andre stater, der kan forhindre, at andre stater udnytter deres militære overmagt over for Danmark.²

Ønsket om at fremme internationalt samarbejde spiller en betydende rolle i dansk politik. Man prøver at fremme internationalt samarbejde gennem at påtage sig en formidlerrolle i relation til konflikter i det internationale system. Man arbejder på at styrke de internationale universelle organisationer, såsom FN. Man støtter politiske initiativer og vedtagelser, der opnår tilslutning fra hovedparten af de toneangivende lande og markerer sjældent en selvstændig kritik af andre staters politik.³

Ønsket om at fremme internationalt samarbejde er det aktive element i den danske udenrigspolitik, der dog samtidig er præget af en forsigtig og afventende holdning. Et andet hovedelement i den danske politik er forsøget på at fremme internationale strukturændringer. Det er i lyset af dette, at man må se den danske udenrigsministers argumentation om, at den relativt store danske u-landsbistand kan ses som et element i sikkerhedspolitikken. Danmark har også tilkendegivet støtte til en række af u-landenes forslag om internationale strukturændringer, både i relation til de internationale organisationers funktionsmåder og i relation til ønsket om at oprette nye internationale strukturer. Men også her er den danske politik præget af en grundlæggende forsigtighed. Dette viser sig tydeligt inden for valutapolitikens område, hvor man henholder sig til generelle positive tilkendegivelser over for u-landenes problemer og deres ønsker og ambitioner, men betoner, at man skal være meget varsom med at ændre på de internationale organisationers grundlag og funktion, inden der er et kendt alternativ.⁴

Forsøg på at fremme internationalt samarbejde og fremme internationale strukturændringer er begge eksempler på positive forandringsstrategier. I modsætning hertil står forsøget på at fremme

2) Se Per Hækkerup, Danmarks udenrigspolitik, København: Fremad, 1965.

3) En analyse af dansk udenrigspolitik findes i Hans-Henrik Holm, Hvad Danmark gør ..., Århus: Politica, 1982, pp. 68-70.

4) Se Hans-Henrik Holm, "Denmark: Bridge-Building over Widening Gulfs", i Bergesen, Holm, McKinlay, The Recalcitrant Rich, London: Frances Pinter Publ., pp. 63ff.

Danmarks rolle og betydning i det internationale system gennem positiv tilpasningsstrategi. Formålet er her at ændre og tilpasse den danske politik og den danske adfærd, således at den kommer til at svare bedre til de krav, Danmark bliver stillet overfor internationalt set. Den danske tilpasningspolitik markeres gennem en tilkendegivet dansk villighed til at diskutere alle emner, og ved at Danmark erklærer sig villig til at støtte, hvad de store lande kan enes om. Også dette renommé-politiske element har spillet en stor rolle i den danske politik - specielt i FN-politikken.⁵ I det følgende skal jeg nærmere tage ét element af den danske politik op til behandling med henblik på at vise, hvorledes de forskellige udenrigspolitiske strategier markerer sig på et bestemt udenrigspolitisk område. Her har jeg valgt at se nærmere på den danske nedrustningspolitik. Det er umuligt inden for rammerne af en artikel at gå i dybden med indholdet af den danske nedrustningspolitik. Men i det følgende skal skitseres et svar på tre hovedspørgsmål: Hvor føres den danske nedrustningspolitik? Med hvilket indhold? og hvad forklarer den danske nedrustningspolitik? Data-grundlaget for den efterfølgende undersøgelse er en systematisk gennemgang af samtlige danske nedrustningsforslag, således som de har markeret sig i Nedrustningsudvalgets årlige beretninger. Alle disse beretninger er blevet gennemgået, forslagene blevet registreret og deres videre skæbne undersøgt.⁶

Nedrustningspolitik er en integreret del af den danske udenrigspolitik og underlagt de generelle udenrigspolitiske mål og motiver, der bestemmer udformningen af den danske politik, men det er åbent, at nedrustningspolitik alligevel har nogle særlige træk, der gør, at den er blevet udskilt og behandlet på en særlig måde.

I 1961 blev der efter en beslutning i den socialdemokratiske-radikale regering nedsat et nedrustningsudvalg.

Baggrunden for nedsættelsen af udvalget var et tilkendegivet ønske om at dansk udenrigspolitik skulle bidrage til at øge mulighederne for international afspænding og nedrustning. Det betød, at

5) Se Peter Hansen, "Adaptive Behavior of Small States: The Case of Denmark and the European Community", Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, Vol. II, pp. 143-174.

6) Stud.scient.pol. Henrik Larsen har bistået med dataindsamlingen.

Danmark skulle tage stilling til forslag om nedrustning i FN, være klar til at fremsætte forslag og kunne medvirke ved gennemførelsen af nedrustningsaftaler. Hertil kom, at nedrustningsudvalget skulle opfylde en række interne politiske funktioner: Der var hensynet til de radikales stilling i regeringen og deres ønske om at få gang i nedrustningen, og der var strukturændringsdiskussioner indenfor NATO, hvor det nok kunne være gavnligt at kunne påpege, at man gjorde en særlig indsats på det nedrustningspolitiske område.⁷

Udvalget fik som opgave at studere og analysere de fremkomne forslag og komme med ideer til selvstændige nedrustningsforslag, som udvalget kunne fremsætte. Udvalget blev sammensat af embedsmænd fra Atomenergikommissionen, Udenrigsministeriet, Forsvarsakademiet, Forsvarsministeriet og fra januar 1962 med både Kirkeministeren og Undervisningsministeren som deltagere.⁸

Det forekommer overvejende sandsynligt, at denne specielle struktur på nedrustningspolitikens område skyldes, at nedrustningspolitik blev betragtet som en idealistisk del af sikkerhedspolitikken, hvor man kunne lade interesserede ministre deltage (som i 1962 Bodil Koch og Helveg Petersen), og at det først og fremmest var af indenrigspolitiske årsager, at nedrustningspolitikken fik denne specielle struktur.

I det følgende skal indholdet af dansk nedrustningspolitik beskrives nærmere, og afslutningsvis skal jeg vende tilbage til forklaringer på, hvorfor den får det specielle udseende, og hvilke vanskeligheder det skaber, at nedrustningspolitikken er indenrigspolitisk bestemt samtidig med, at den er underlagt meget snævre udenrigspolitiske begrænsninger.

3. Dansk nedrustningspolitik

Nedrustningspolitik indgår som et element i alle de tre nævnte hovedlinier i dansk udenrigspolitik. Nedrustningspolitik er et centralt element i samarbejdslinien, idet man gennem nedrustningsarbejdet forsøger at "fremme den gensidige forståelse og tillid mellem folkene som forudsætning for en stabil verdensfred".⁹ Nedrust-

7) I 1960-61 intensiveres det militære samarbejde inden for NATO gennem oprettelse af depoter og gennem enhedskommandoen.

8) Se Beretning til udenrigsministeriet om Nedrustningsudvalgets virksomhed ..., (Herefter "Nedrustningsudvalgets beretning") for 1962, København 1963, pp. 9-10.

9) Se Per Hækkerup, Danmarks udenrigspolitik, op.cit., p. 18.

ningspolitikken er også et element i forsvarslinien, da formålet med nedrustning naturligvis er at reducere de forsvarsmidler, som andre lande har, og som derfor kan opfattes som en trussel mod Danmark. Det er dog i relation til den tredje hovedlinie - afspændings- og forhandlingslinien - at nedrustningspolitikken har sin mest naturlige plads. Denne politik føres gennem forhandling for at fremme afspænding og har som hovedmål at undgå eller reducere konflikter og trusler i det internationale system.

Formålet med nedrustningspolitikken er at forøge Danmarks hand- lefrihed, ved gennem nedrustning at reducere de eksterne ønsker og bidrage til at skabe fred og afspænding i det internationale system. Set på denne måde indeholder nedrustningspolitikken også de to elementer, der anvendes som definition på sikkerhedspolitikken. Men det er et centralt dilemma i nedrustningspolitikken, at nedrustning på én gang er en mulighed for at forøge landets sikkerhed, og udgør en sikkerhedspolitisk risiko.

Et fundamentalt element i en hvilken som helst form for sikkerhedspolitik er ønsket om at reducere den usikkerhed, der er forbundet med ændringer i det internationale system. Det er et udtryk for denne status quo-orientering i sikkerhedspolitikken, at man fra dansk side argumenterer for, at nedrustning kan forøge usikkerheden og risikoen for konflikter. Således fremhævede daværende udenrigsminister Per Hækkerup, at det ikke kan være i Danmarks interesse, at nedrustning gennemføres på en sådan måde, at magtbalancen forstyrres. Derfor mente han, at dansk politik på dette område må styres af et dobbelt hensyn: på den ene side ønsket om at se en international kontrolleret og balanceret nedrustning, på den anden ønsket om at undgå den usikkerhed og konfliktrisiko, som nedrustningspolitik også indebærer.¹⁰ Derfor forholder Danmark sig også stærkt skeptisk overfor nedrustningsforslag, der er fremsat for at opnå politiske fordele eller for alene at propagandere. I Danmarks indlæg i første udvalg i FN den 26. oktober 1977 hedder det:

Tillad mig (i denne forbindelse) at gentage den danske udenrigsministers advarsel imod, at nedrustningssagen benyttes til at fremlægge stadig nye forslag for herigennem at propagandere for en særlig fredelig indstilling. Det er ikke nedrustningsforslag

10) Loc.cit., pp. 11-12.

vi mangler, men realistiske nedrustningsbestræbelser. Det er ikke resolutionernes antal, der bestemmer resultatet. Hvis det var tilfældet, ville verden allerede være godt stillet.¹¹

Denne grundlæggende forsigtighed kombineret med et ønske om at få reel nedrustning gennemført synes at være et centralt tema i de sidste 20 års danske nedrustningspolitik. Det viser sig også i den danske politik med hensyn til, hvilket forum nedrustningspolitikken skal foregå i. Det fremgår af de danske instruktioner og indlæg, at Danmark anser nedrustningsudvalget i Geneve: C.D. (Committee on Disarmament) for det centrale forum for de internationale nedrustningsforhandlinger.¹² Årsagen hertil er, at man fra dansk side lægger stor vægt på stormagter og supermagters aktive medvirken i nedrustningspolitikken. Således hedder det i udenrigsminister Henning Christophersens indlæg i generaldebatten på FNs 33. generalforsamling den 26. september 1978:

De Forenede Nationer blev dannet i anerkendelse af stormagternes fælles ansvar for opretholdelsen af fred i verden. Men skønt udviklingen i dag går i retning af forøget involvering af hele verdenssamfundet, spiller verdens mest magtfulde stater dog stadig en afgørende rolle.¹³

Konsekvensen af dette synspunkt er, at det er de fora, hvor stormagter og supermagter er repræsenteret, at nedrustningsforhandlingerne først og fremmest må finde sted. Det betyder, at Committee on Disarmament får en central placering, specielt efter omdannelsen i 1978, hvorefter begge supermagter deltager i komitéens arbejde. Hensynet til stormagternes og specielt USA's interesser fremgår også af den forsigtige og henholdende danske politik over for forslag om kernevåbenfri zoner. Herom hedder det i beretningen til nedrustningsudvalget følgende:

Vedrørende spørgsmålene om atomvåbenfri zoner er det Danmarks synspunkt, at man i det omfang, oprettelsen af sådanne zoner ikke antaster det for enhver nedrustningsaftale grundlæggende balanceprincip, mener, at oprettelsen i forskellige verdensdele af atomfri zoner vil kunne være et værdifuldt bidrag til mindskelse af den storpolitiske spænding. Det er imidlertid efter

11) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1977, pp. 83-87.

12) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1975, p. 64.
(Forgængeren for C.D. var CCD-Conference of the Committee on Disarmament).

13) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1978, p. 102.

vor opfattelse en forudsætning, at initiativet udgår fra staterne i det pågældende område, at der imellem disse er enighed om zonens oprettelse, og at der desuden tilvejebringes fornøden kontrol med ordningens gennemførelse. Herudover må hver enkelt zone-plan vurderes i lyset af en række faktorer, herunder dens geografiske, strategiske og politiske karakteristika.¹⁴

Den grundholdning fra dansk side sætter nedrustningspolitikken i et dilemma. Danmarks muligheder for at føre international nedrustningspolitik er baseret på Danmarks deltagelse i FNs arbejde. Arbejdet for nedrustning er derimod karakteriseret ved i første række at foregå i C.D., hvor Danmarks ikke er repræsenteret. Nedrustningsarbejdet i FNs generalforsamling er, som det også fremgår af ovenstående citat, præget af de mange resolutioner og de få resultater. Der er således ofte for lidt substans i de dele af FNs nedrustningsarbejde, hvor Danmark kan deltage. På den anden side er den danske politik præget af et ønske om at bidrage aktivt til den internationale nedrustning. Det betyder, at nedrustningspolitikken indeholder to ofte fundamentalt forskellige elementer. På den ene side ønsket om at fremlægge konkrete nedrustningsforslag eller optræde i en formidlerrolle i relation til modsætningerne mellem andre stater. På den anden side ønsker Danmark ikke at eksponere sig ved at fremsætte, hvad man opfatter som propaganderende nedrustningsforslag, og man ønsker ikke at løbe nogen risiko for en ikke-balanceret nedrustning. Et karakteristisk udtryk for denne dobbeltthed i dansk politik ses i følgende citat fra Danmarks indlæg i første udvalg i FN den 26. oktober 1977:

For mit eget lands vedkommende erkender vi klart grænserne for vor indflydelse ... Lande, der som Danmark ikke kan henregnes til de vigtigste militærmagter, vil i hvert fald kunne bidrage på to måder: for det første ved til stadighed at understrege nødvendigheden af effektive nedrustningsforanstaltninger, og for det andet ved at medvirke til en konstruktiv og realistisk indstilling baseret på en bedre forståelse for, at de internationale nedrustningsforhandlinger drejer sig om yderst komplicerede spørgsmål.¹⁵

Den danske nedrustningspolitik har således som et centralt kendetegn en erkendelse af det universelle samarbejdes utilstrækkelighed til sikkerheds- og nedrustningspolitiske resultater. For Dan-

14) Danmarks indlæg i 1. udvalg den 17. november 1975, Nedrustningsudvalgets beretning 1975, p. 95.

15) Nedrustningsudvalgets beretning 1977, pp. 84-85.

mark er nedrustningspolitik først og fremmest noget, der angår supermagterne og må derfor føres i fora, hvor supermagterne er engageret. Følgelig har Danmark prioriteret de direkte forhandlinger mellem supermagterne som f.eks. SALT forhandlingerne meget højt, og forhandlingerne i CD er tilsvarende blevet anset som meget vigtige. Her har Danmark ikke kunnet opny at blive repræsenteret på trods af aktive forsøg herpå, og man står derfor i den situation, at dansk nedrustningspolitik må føres igennem i fora, som supermagterne ikke betragter som de centrale til den slags politik. Danmark deltager dog i flere regionale typer af nedrustningsforhandlinger, og gennem koordinationen mellem EF-landene på det nedrustningspolitiske område opnår man en række informationer om hvad der foregår. Det forbedrer også informationsgrundlaget, at man har opnået observatørstatus i MBFR forhandlingerne om troppereduktioner i Wien og i CD.

Når nedrustningspolitik defineres som "initiativer, der har en realistisk chance for at blive ført ud i livet i relativt nær fremtid", så bliver den internationale enighed om nedrustningsinitiativerne til et hovedkriterium.¹⁶ Hermed bliver det yderst vanskeligt at gennemføre en selvstændig nedrustningspolitik, og koordineringen med andre lande bliver en meget væsentlig bestanddel af forhandlingerne. Således lægges der fra dansk side stor vægt på koordineringen med de øvrige EF-lande, med NATO partnerne og med de nordiske lande. Forholdet til disse lande er så betydningsfuldt, at man kan anvende uenighed med disse lande som et bevis for, hvor meget et nedrustningsforslag betyder for Danmark. Således fremhæver Lise Østergaard:

Vi vil give meget høj prioritet til, at der opnåes en fuldstændig prøvestopafstale, som vil bidrage til at hindre atomspredning. Netop dette er et spørgsmål, som vi har engageret os meget i fra dansk side. Faktisk så meget, at vi under afstemninger i FN til tider har taget standpunkter, der har skabt os visse problemer i forhold til de andre EF-lande og andre NATO-lande.¹⁷

Den danske holdning til internationale nedrustningsforhandlinger, hvor stormagterne ikke deltager, er stærk negativ. Dette viser sig

16) Nedrustningsudvalgets beretning 1978, p. 100.

17) Loc.cit., p. 101.

meget klart i den danske holdning til og deltagelse i de ikke-nukleare staters konference i Geneve i 1968. Baggrunden for denne konference var et pakistansk forslag om en konference af ikke-nukleare stater, hvor man skulle drøfte visse staters sikkerhedsinteresser og samarbejdsmuligheder for at forhindre spredning af kernevåben. Konferencen resulterede i vedtagelsen af en række resolutioner om atomvåbenfri zoner, spredning af a-våben og henstillinger til den internationale atomenergi-organisation om kontrol med nukleare sprængninger til fredelige formål. Forløbet af konferencen blev fra dansk side taget som et bevis for berettigelsen af den skepsis, man nærede til ikke-nukleare staters muligheder for at bidrage til en løsning af problemerne vedrørende sikkerhed, nedrustning og atomenergiens fredelige anvendelse ud over, hvad der kunne opnås inden for rammerne af de internationale institutioner, som traditionelt beskæftiger sig med disse spørgsmål.¹⁸ Herudover mente Danmark, at der var en risiko for at starte internationale diskussioner om nedrustningsspørgsmål - f.eks. ikke-spredningstraktaten - fordi man opbyggede urealistiske forventninger til, hvad der faktisk kunne opnås supermagtsaccept til. Et argument, der kan sammenlignes med Lise Østergaards argumentation ovenfor for det modsatte. Den danske nedrustningspolitik har derfor i hovedsagen været ført i FN, og her specielt i FN's 1. udvalg.

Dilemmaet imellem, hvad man gerne vil på nedrustningsområdet, og hvad man mener, man kan, er tydeligt i relation til, hvor man vælger at føre sin politik.¹⁹ Danmark fører sin nedrustningspolitik gennem FN's Generalforsamling, samtidig med, at man erkender, at nedrustningsforhandlinger ikke kan føres her.

Betragter man den danske nedrustningspolitik, som den kommer til udtryk igennem de årlige beretninger til udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed, viser der sig fire typer af nedrustningspolitiske aktiviteter som vigtige i den danske politik:

- 1) almindelig og fuldstændig nedrustning
- 2) forbud mod anvendelse af bestemte typer af våben, aftaler om begrænsninger i anvendelsesområde af bestemte våben

18) Nedrustningsudvalgets beretning for 1968, pp. 16-24.

19) Dette fremgår blandt andet af den måde, man fra dansk side prioriterer de forskellige nedrustningsdrøftelser på - se minister Lise Østergaards redegørelse i Folketinget d. 2.3.1978, Nedrustningsudvalgets beretning 1978, pp. 95-101.

- 3) forslag om registrering, informationsindsamling, verifikation af indgåede aftaler
- 4) generelle holdningstilkendegivelser, forsøg på at formidle internationalt samarbejde.

Inden for disse fire punkter er det muligt at rumme hovedparten af den danske nedrustningspolitiske virksomhed. Punkt 4 drejer sig om de generelle holdninger til nedrustningsspørgsmål. For at kunne beskrive denne generelle holdning, kan man tage udgangspunkt i de årlige instruktioner til den danske delegation til FNs Generalforsamling. Den generelle danske holdning varierer over tid, men kan sammenfattende karakteriseres på følgende måde:

1. Støtte til ethvert realistisk forsøg på at nå til almindelig og fuldstændig nedrustning er et gennemgående tema i den generelle danske holdning, omend dette mere er en retorisk tilkendegivelse end det er en politik, der har noget dybere indhold.
2. Kampen mod atom-spredning er et gennemgående tema i alle beretningerne. I beretningen fra 1965 formuleres det på følgende måde:

Dansk politik er kendetegnet af uviljen mod at se en udvidelse af den kreds af lande, der selvstændigt besidder kernevåben.

Man støttede også fra dansk side vedtagelsen af ikke-spredningstraktaten i 1968, omend man mente, at den var utilstrækkelig.²⁰
3. Danmark har prioriteret arbejdet for en kontrol med og en standsering af kernevåbenforsøg meget højt. Tidligere gennem deltagelse i arbejdet for en prøvestop-aftale for overjordiske sprængninger, og efter indgåelsen af traktaten om forbud mod kernevåbenforsøg i atmosfæren, det ydre rum og under vandet i 1963 har man arbejdet videre på at få udvidet denne traktat til også at omfatte underjordiske kernevåbenforsøg.
4. Det nævnes direkte i instruksen, at samarbejde med FN, samarbejde med NATOs øvrige medlemsstater, de andre nordiske stater og bilateralt samarbejde i øvrigt er et prioriteret område for

20) Nedrustningsudvalgets beretning 1965, uddrag af instruksen til den danske delegation til FNs 20. Generalforsamling, p. 33.

dansk FN-politik i nedrustningssagen. I de senere år spiller samarbejdet mellem EF-landene dog en afgørende rolle for den danske politik. Nedrustning er blevet betragtet som et af de områder, hvor man kan tillade sig en fælles europæisk sikkerhedspolitik.

5. Holdningen til konkrete forslag: Det fremgår af de årlige instrukser, hvilke spørgsmål, der er blevet anset for så vigtige, at man har villet trække dem frem i den generelle instruks og i nedrustningsudvalgets beretning. Disse emner varierer naturligvis efter den pågående internationale diskussion, men der er alligevel centrale emner i den generelle danske holdning til nedrustningsspørgsmålet. Det viser sig, at de prioriterede emner for dansk politik er spørgsmålene om kontrol med kemiske våben, kontrol med og forbud mod prøvesprængninger, arbejdet med at forhindre udviklingen af nye masseødelæggelsesvåben, kontrol med brændselskredsløbet i relation til atomenergi og atomvåben, begrænsninger af den internationale våbenhandel og arbejdet for nedrustning på det konventionelle område. Karakteristisk for den danske holdning til disse prioriterede enkeltemner er et ønske om at udvikle internationale aftaler og kontrolmekanismer, der kan sikre, at disse områder bliver sat under international kontrol, og at det bliver muligt at verificere overholdelsen af sådanne eventuelle aftaler. Generelt gælder dog, at den danske støtte hertil er underlagt et forbehold. I instruksen til den 32. Generalforsamling (1977) hedder det således:

Ved behandlingen af de forskellige nedrustningsspørgsmål på 32. generalforsamling vil det, som tidligere var den grundlæggende danske opfattelse, at resolutionsforslaget for at nyde fremme må have en realistisk karakter, hvorved man bør være opmærksom på stormagternes holdning til de enkelte forslag. Vi anser det for skadeligt for nedrustningssagen, at den ofte belastes med forslag af overvejende propagandamæssig karakter.²¹

Den anden ende af spektret af dansk nedrustningspolitik markeres af den danske holdning over for forslag om almindelig og fuldstændig nedrustning. Danmark har fra starten støttet generalforsamlingsresolutioner, der drejer sig om spørgsmålet om almindelig og fuld-

21) Uddrag af instruktionen til den danske delegation, Nedrustningsudvalgets beretning for 1977, p. 69.

stændig nedrustning. Sådanne resolutioner er blevet regelmæssigt vedtaget igennem de sidste 20 år med kun mindre afvigelser i formuleringerne. Hovedindholdet er, at

opnåelse af almindelig og fuldstændig nedrustning under effektiv international kontrol er det bedste middel til sikring af verdensfreden og den nationale sikkerhed.²²

På trods af de mange resolutioner har spørgsmålet om almindelig og fuldstændig nedrustning ikke været realitetsbehandlet i de senere år.²³ Dette gælder, selvom det generelle nedrustningsarbejde intensiveres i forbindelse med de ekstraordinære generalforsamlinger vedrørende nedrustning i 1978 og i 1982. Forslag inden for denne ramme opnår støtte fra dansk side i det omfang, de i øvrigt får generel støtte og ikke indeholder stærkt kontroversielle elementer rettet imod en af supermagterne. Det er karakteristisk for den danske politik, at man støtter initiativer i denne retning, men undergivet nogle generelle forbehold. Et eksempel er den danske holdning til tanken om en verdensnedrustningskonference, hvor Danmark som forudsætning for at støtte denne tanke har, at konferencen forberedes meget grundigt, har udbredt støtte blandt andre lande og har stormagterne og supermagternes accept.²⁴ (K.B. Andersens indlæg, 26. september 1972). Danmark støtter således tanken om almindelig og fuldstændig nedrustning, men af beretningerne fra nedrustningsudvalget synes at fremstå en stigende uvilje mod fra dansk side at medvirke til, hvad man kalder propagandaforslag eller indholdsløse resolutioner. Man advarer også mod at skrue forventningerne i offentligheden for højt op ved at vedtage formuleringer, der antyder en videregående enighed end den, der faktisk er til stede.

Det er inden for punkterne 'forbud og nedrustningsaftaler' og 'forslag om registrering og verifikation', at dansk nedrustningspolitik har fået sine mest konkrete udtryk. Forsøget fra dansk side på at få gennemført forbud mod anvendelse af bestemte typer af våben, eller internationale aftaler, der begrænser anvendelsen af bestemte våben, kan ses i den danske politiks forhold til forsøgene

22) FNs generalforsamlings resolution af 27. november 1963, se Nedrustningsudvalgets beretning for 1963, p. 53.

23) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1977, pp. 14-15.

24) Se K.B. Andersens indlæg den 26. september 1972 under FNs 27. generalforsamling, Nedrustningsudvalgets beretning for 1972, p. 79.

på at få gennemført atomprøvesprængnings-forbud. Ud over at yde generel støtte til forslag herom fremkommer Danmark også med egne forslag og tanker på dette område. På FNs 20. ordinære generalforsamling (1965) stiller udenrigsminister Per Hækkerup således forslag om et såkaldt dobbelt-moratorium. Baggrunden for dette forslag er et italiensk forslag om, at ikke-atomvåbenbesiddende lande ensidigt afstår fra at anskaffe atomvåben i en vis periode, og et egyptisk forslag om, at atom-magterne frivilligt underkaster sig et moratorium angående atom-sprængninger. Hækkerup forslår de to forslag kombineret til ét forslag og vinder støtte heri fra Sverige og Finland.²⁵ På nøjagtig samme måde foreslår Danmark i 1966 en kombination af to eksisterende forslag om henholdsvis ikke-spredning og underjordiske prøvesprængninger. Her er det ene forslag fra Sverige, der forslår en såkaldt "verification by challenge" - procedure, og et forslag fra en konference i Scarborough, hvor der foreslås et tidsbegrænset forbud mod underjordiske prøvesprængninger. Denne sammenkædning møder dog modstand fra supermagterne.²⁶

Danmark støtter sammen med de øvrige nordiske lande arbejdet for begrænsninger af og forbud mod bestemte våbentyper. Det drejer sig specielt om de bakteriologiske våben, de kemiske våben og de såkaldte 'særligt inhumane våben'. Et eksempel på det danske arbejde på dette område kan ses i FN-konferencen om forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse særlig inhumane konventionelle våben i 1978-79. Danmark forslår her sammen med Norge en kombination af forslag fra Sverige m.fl. om et totalt forbud mod anvendelsen af brændvåben med et forslag fremsat af Holland, der begrænser våbnenes anvendelse af hensyn til civilbefolkningen. Tilsvarende var Danmark medforslagsstiller sammen med Storbritannien til et forslag om registrering af landminer og forbud mod visse typer af såkaldte 'forræderiske våben'. Under konferencen opnås enighed om en vis registreringspligt og visse begrænsninger i anvendelsen af miner, men ingen enighed om begrænsninger i anvendelsen af brændvåben. Selv om resultaterne af denne konference må siges at være stærkt begrænset, gives der fra dansk side udtryk

25) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1965, pp. 77-79.

26) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1966, p. 56.

for en stor tilfredshed med, at det trods alt er muligt at få gennemført forbud og aftaler på nedrustningsområdet.²⁷ Det er karakteristisk, at den danske politik på dette felt mangler de forbehold, man i øvrigt finder i nedrustningspolitik. Herved afspejles det generelle danske ønske om at betone det forpligtende universelle samarbejde - og det afspejler, at nedrustningspolitisk enighed lettere opnåes på emotionelle end på sikkerhedspolitisk relevante områder.

Den danske hovedindsats på nedrustningsområdet må dog siges at falde i den sidste kategori - spørgsmålet om at forbedre registreringen og verifikation på nedrustningsområdet. Det første danske nedrustningsforslag overhovedet er et dansk tilbud om at åbne Grønland for inspektion i forbindelse med seismisk verifikation af overholdelsen af et forbud mod atomprøvesprængninger. Forslaget fremsættes på 15. (1960) og 16. (1961) ordinære generalforsamling i FN, men det danske tilbud fører ikke umiddelbart til konkrete resultater.

På det nordiske udenrigsministtermøde i Oslo i august 1965 besluttes det at undersøge mulighederne for, om de nordiske lande i fællesskab kan bidrage til at løse kontrolspørgsmålet ved at etablere registreringsstationer på nordisk område. Inden denne undersøgelsesfase afsluttes, etableres der et dansk-amerikansk samarbejde om en eksperimentel seismisk station på Grønland. Det tilkendegivne formål med denne station var at undersøge, om der var forudsætninger for at oprette en egentlig seismisk registreringsenhed. Det fællesnordiske undersøgelsesarbejde blev afsluttet i april 1967 og konkluderede, at oprettelsen af en nordisk seismisk station vil være et væsentligt bidrag til de internationale verifikationsmuligheder. På baggrund af denne rapport besluttede de nordiske udenrigsministre at nedsætte en ny samarbejdskomité, der skulle arbejde videre med spørgsmålet om etablering af registreringsstationer på nordisk område.²⁸

Allerede inden denne komité havde holdt sit første møde, afgjorde USA det nordiske samarbejdes skæbne på dette område ved at til-

27) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1978, p. 64, loc.cit., 1979, p. 88.

28) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1965, pp. 35-36, 1966, p. 40 og 1967, pp. 45-47.

byde at betale for opbygningen af en seismisk station i Lillehammer i Norge. Som konsekvens heraf besluttede Sverige at bygge en mindre seismisk station i Värmland, og Danmark afsluttede samarbejdet med USA om undersøgelserne af Grønland i løbet af sommeren og besluttede ikke at foretage sig yderligere.

I de følgende år er Danmark medforslagsstiller til flere forslag om et globalt samarbejde om seismiske data. På trods af, at forslaget herefter falder i baggrunden, er det dog stadigvæk en central del af den danske nedrustningspolitik. Dette viser sig ved, at forslaget optræder igen i statsminister Anker Jørgensens indlæg i generaldebatten på den 10. ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning i maj 1978.²⁹

Det forslag, der fremfor noget har været været centralt i dansk nedrustningspolitik, er forslaget om registrering af handelen med konventionelle våben. Efter Mellemøst-krigen i juni 1967 foreslog USA, at alle medlemslande i FN skulle indrapportere deres våbeneksport til Mellemøsten, og at våbeneksport-statistikken skulle være tilgængelig for alle. Med baggrund heri og på anmodning af regeringens nedrustningsrådgiver K. Helveg Petersen udtalte udenrigsminister Jens Otto Krag i FNs generaldebat på den 22. ordinære generalforsamling (1967) følgende:

Den danske regering mener, at en international aftale om begrænsning af handelen med konventionelle våben ville være overordentlig gavnlig. Dette mål kan ikke nåes i den nærmeste fremtid, men som et nyttigt første skridt kunne man tænke sig en aftale om udveksling af oplysninger gennem et FN-organ om den internationale handel med konventionelle våben. Med dette formål for øje kunne generalsekretæren foretage et rundspørge til alle medlemslande og afgive rapport om deres synspunkter til den 23. generalforsamling.³⁰

Danmark udarbejdede et resolutionsforslag i forlængelse af dette forslag, men fremsatte det ikke, da man mødte modstand fra flere lande. I løbet af det næste års tid foretager Danmark en del sonderinger. Forslaget drøftes i NATO og møder efter dansk mening sympati. De andre nordiske lande bliver ligeledes orienteret og giver udtryk for positiv om end henholdende interesse. På baggrund af disse sonderinger beslutter den danske regering at fremsætte forslaget som sit eget forslag under den 23. generalforsamling (1968).

29) Se Beretning til Folketinget, op.cit., bilag 3.

30) Se Nedrustningsforslagets beretning for 1967, p. 146.

Den daværende udenrigsminister, Poul Hartling, meddelte i sin tale i plenarforsamlingen den 8. oktober, at den danske regering ville fremsætte et resolutionsforslag, der ville indebære "et begrænset skridt hen imod nedrustning eller våbenkontrol og (et forslag) som vi tror, vil tjene fredens sag". Forslaget medførte ikke umiddelbart reaktioner ud over, at Sovjetunionen betegnede det som et klodset forsøg.³¹

Den danske FN-delegation afgav i begyndelsen af november en opsummering af holdningerne hos de andre lande til det danske forslag. Heri gør man opmærksom på, at da det har været vanskeligt at opnå co-sponsorer til at støtte det danske forslag, og da der er en betydelig modstand mod forslaget blandt de alliancefrie lande, kan man ikke forvente en uproblematisk vedtagelse af forslaget.

Dette til trods meddeler udenrigsministeriet nogle få dage senere FN-missionen i New York, at man alt taget i betragtning ønsker at fastholde det danske forslag og fremsætte det på normal måde, uanset at man herved kan løbe en risiko for, at Danmark vil få tillagt forkerte motiver, og at der kunne være en risiko for, at forslaget ikke ville blive vedtaget. Det lykkes til sidst Danmark at opnå co-sponsorship fra Island, Norge og Malta, mens lande som Canada, Finland, Mexico og Sverige, der bliver opfordret til at støtte det, afviser at gøre det. I slutningen af november behandles det danske forslag efter introduktion fra minister Helveg Petersen.

Forslaget imødegås af Saudi-Arabien, der opfordrede den danske regering til at trække forslaget tilbage. På samme måde stillede Indien sig skeptisk og hævdede, at forslaget diskriminerede over for de ikke-våbenproducerende lande. Forslaget var således efter Indiens opfattelse uden praktisk værdi. Også Indien opfordrede til at trække forslaget tilbage. Herefter tilsluttede en lang række lande sig kritikken. Således mødte forslaget kritik fra Syrien, Argentina og Indonesien. Som en konsekvens heraf besluttede den danske regering til sidst at trække forslaget tilbage, idet man dog afgiver et indlæg, hvor man forsvare det danske forslag.³²

Selv om man således med dette sagsforløb må siges at have lidt et eklatant diplomatisk nederlag, indgår forskellige forslag om

31) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1968, pp. 60-64.

32) loc.cit.

nedrustning på de konventionelle våbens område og registrering af den internationale våbenhandel i den danske nedrustningspolitik som et centralt element også i de efterfølgende år. I 1970 foretager Danmark et initiativ over for nedrustningskomitéen og foranlediger et rundspørge om konventionelle våben ved de danske missioner.³³ I 1976 er Danmark medforslagsstiller til et resolutionsforslag, hvor medlemslandene opfordres til at tilkendegive deres synspunkter på overførsler af konventionelle våben og fremkomme med eventuelle forslag om, hvordan man kontrollerer denne. Forslaget mødes af et modforslag fra Indien og Brasilien om, at dette ikke er et FN-anliggende, og at diskussionen bør udsættes. Det indisk-brasilianske forslag støttes af et flertal, og det dansk-støttede forslag afvises af procedure årsager.³⁴

Det afgørende gennembrud for det danske forslag sker formentlig i forbindelse med special-sessionen om nedrustning i 1978, hvor en række alliancefrie lande, herunder Indien og Jugoslavien, accepterer også at diskutere nedrustning på det konventionelle område. Danmark tilkendegav her, at det var nødvendigt med et regionalt samarbejde om begrænsning af konventionelle våben, og fremhævede, at der var behov for en undersøgelse af spørgsmålet af FN. Danmark udarbejder i forlængelse heraf et forslag om et FN-ekspertstudie af alle aspekter af konventionel nedrustning, og efter flere års forhandlinger vedtages i 1980 et resolutionsforslag om igangsættelsen af en sådan undersøgelse. Resolutionen vedtages med 101 stemmer for, 27 afståelser og 14 imod. Specielt er der modstand fra Brasilien og Indien. Ifølge resolutionen skulle FNs nedrustningskommission udarbejde detaljerne i mandatet.³⁵ Det viste sig umuligt for nedrustningskommissionen at nå til enighed om indholdet af studiet på grund af indisk og sovjetisk modstand, og for at tvinge studiet igennem, beslutter Danmark derfor at fremlægge sagen i FNs generalforsamling på ny. Her kritiseres det danske forslag for at ville iværksætte studiet uden at give nedrustningskommissionen lejlighed til at udtale sig om mandatet, og Danmark reviderer derfor forslaget. Efter det reviderede forslag kan studiet iværksættes uden at nedrustningskommissionen skal være nået til enighed, men ekspert-

33) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1970, pp. 68-69.

34) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1976, pp. 77ff.

35) Se UN Disarmament Yearbook 1980, New York: UN, 1981, pp 351-53 og 486.

gruppen pålægges at tage hensyn til, hvad nedrustningskommissionen kommer frem til angående mandatet. Forslaget blev vedtaget med 114 stemmer for, ingen imod og 26 afståelser. Brasilien stemte for, mens Indien afstod.³⁶ Vedtagelsen på FNs 36. generalforsamling (1981) af det danske resolutionsforslag om etableringen af en ekspertgruppe til studie af alle aspekter af konventionelle våben blev betragtet som en stor diplomatisk triumf for dansk nedrustningspolitik. Forslaget blev vedtaget med 114 stemmer for, 27 afståelser og ingen imod. Dette kan dog ikke umiddelbart tages som et udtryk for, at der er enighed om dette studie. Flere af de toneangivende alliancefrie lande er kritiske, og det har ikke været muligt at opnå enighed om mandatet for arbejdsgruppen. Konsekvensen heraf er et meget bredt arbejdsoplæg, og det endelige studie må derfor formentlig holdes som en mere abstrakt begrebslig gennemgang af den konventionelle våbens problematik i relation til a-våben, til de regionale forskelle og til våbenhandelen. Dette studie er således et ganske andet, end det forslag, der blev fremsat fra dansk side i 1967.

Ser vi generelt på den danske politik over samtlige de fire her registrerede emner, er det karakteristisk, at den danske politik koncentrerer sig om dels forsøget på at opnå internationale konsensusaftaler om begrænsninger i våbenbrug og våbenproduktion, dels forsøget på at forbedre tillidsskabende verifikations- og kontrolprocedurer og forbedre staternes informationsgrundlag gennem studier, undersøgelser og dataindsamling. Karakteristisk for den danske politik er også, at man afholder sig fra ensidige initiativer på nedrustningsområdet. Man er i den danske nedrustningspolitik hele tiden i det fundamentale dilemma imellem ønsket om at fremme international fred og afspænding og risikoen ved ensidig og ubalanceret nedrustning. Forslaget om registrering af konventionelle våbenoverførsler der er det forslag, der fremfor noget har sat sig spor i den danske nedrustningspolitik, er derfor højst atypisk, idet dette forslag præsenteres og presses igennem alene på dansk initiativ og uden omfattende støtte fra andre stater.

36) Der findes en detaljeret redegørelse for sagsforløbet i Peter Michelsens bidrag til årsberetningen fra det Sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg for 1981.

4. Konklusion

Dansk nedrustningspolitik indeholder to vidt forskellige elementer: På den ene side er nedrustningspolitikken et element i sikkerhedspolitikken og som sådan undergivet de begrænsninger, der gælder for den danske sikkerhedspolitik. På den anden side er nedrustningspolitikken en form for demonstrationspolitik, hvor Danmark kan demonstrere sin vilje til at fremme nedrustning og fred.

De sikkerhedspolitiske begrænsninger viser sig i nedrustningspolitikken på flere områder. Dels fremhæver man, at nedrustning skal være internationalt kontrolleret, og at den skal være gensidig afbalanceret for at undgå den sikkerhedspolitiske risiko, der ligger i ensidig nedrustning. Dels fremhæver man, at oprustningen skyldes, at alle stater efterstræber sikkerhed gennem oprustning, og at balancen mellem øst og vest er en betryggelse af Danmarks sikkerhed. Vores medlemskab i NATO er derfor en del af vores nedrustningspolitik, fordi balancen mellem øst og vest er forudsætningen for, at nedrustningspolitik har nogen mening.³⁷ Som konsekvens af dette synspunkt har man fra dansk side gjort klart, at atomvåbenfri zone i Norden ikke kan forhandles eller vedtages, uden at der er supermagts- og NATO accept af ideen.³⁸ Danmark har også været fortalere for, at man anvendte NATO som instrument til at skabe forøget afspænding mellem øst og vest og til at starte våbenkontrol eller nedrustningsforhandlinger mellem øst og vest. Den danske holdning til NATOs beslutning fra december 1979 var således, at man skulle udsætte beslutningen et halvt år og anvende dette halve år til at forhandle med Sovjetunionen om gensidig atomar nedrustning i Europa. Dette var ikke muligt, og NATOs beslutning blev derfor istedet, at man traf beslutningen om udstationering af nye raketter samtidig med, at man startede forhandlinger med USSR.³⁹

Hensynet til vores medlemskab af NATO alliancen betyder også, at vi sommetider må stille os afvisende over for nedrustningsforslag,

37) Se Nedrustningsudvalgets beretning for 1978, pp. 95-101.

38) Se redegørelsen fra det Sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg om Norden som en atomvåbenfri zone.

39) Se hertil diskussionen i Ib Faurbys artikel i dette nummer.

der strider imod NATOs strategi eller grundlæggende interesser. Danmark stemmer således i FN imod forbud om anvendelse af kernevåben. Forslaget blev i 1981 fremlagt af Indien m.fl. og indeholdt en opfordring til landene om at fremsætte forslag om, hvordan man kunne forhandle sig frem til et forbud.⁴⁰

Danmark stemmer - sammen med de andre NATO medlemmer - dog minus Grækenland - også imod forslag om at give afkald på at anvende atomvåben, som den første i en krig, idet NATOs strategi netop bygger på, at man vil være de første til at anvende atomvåben i en krig med Sovjetunionen på grund af Warszawapagtens overlegenhed på det konventionelle område. Danmark stemmer også imod et sovjetisk forslag om, at alle stater, der ikke har a-våben stationeret, skal give afkald på at gøre det.

Mens man i alle disse stemmeafgivelser fra dansk side henholder sig til andre landes stemmeforklaringer, var der et forslag, hvor man afgav selvstændig dansk stemmeforklaring, og hvor man istedet for at stemme imod nedrustningsforslag undlod at stemme. Det var forslaget om forbud mod neutronvåben. Forslaget blev i 1981 fremsat af DDR sammen med en række alliancefrie lande og opfordrede til videre forhandlinger om indgåelse af en aftale om forbud mod fremstilling af neutronvåben. I den danske stemmeforklaring peger man på, at "Danmark som en del af et atomvåbenfrit område ikke vil modtage dette våben på dansk territorium", og man giver udtryk for modstand mod, at det bliver fremstillet. Man afstår fra at stemme, fordi forslaget efter dansk opfattelse var et forsøg på at splitte de vestlige lande.

Arsagen til, at man fra dansk side på dette punkt forklarer sin holdning og afstår i stedet for at stemme imod, skal ses i de indenrigspolitiske hensyn, der er i nedrustningspolitikken. Af hensyn til den interne opinion forsøger man i dansk nedrustningspolitik at demonstrere, at man støtter nedrustningen internationalt, og at man gerne selv vil fremsætte forslag, men spændingen i den danske politik opstår, fordi disse indenrigspolitiske hensyn skal forenes med de udenrigspolitiske begrænsninger, som den danske politik er underlagt.

40) For dette og det følgende se Peter Michaelsens bidrag til SNU's årsberetning for 1981, op.cit.

Nedrustningspolitikken er generelt set et eksempel på en international renommé- og demonstrationspolitik, og Danmark søger gennem sin FN politik at vise, at man ønsker at fremme afspænding og nedrustning. Af gennemgangen ovenfor fremgik det, at man fra dansk side støtter en lang række forslag, der har mere demonstrativ karakter, og man må også sige, at de danske forslag om studier af den konventionelle våbenhandel og af aspekter af den konventionelle oprustning begge er forslag, der først og fremmest har demonstrative formål.

Den danske nedrustningspolitik har, som det fremgik, også fået en særlig beslutningsstruktur gennem oprettelsen af et udvalg, der har fået pålagt at fremlægge forslag til danske initiativer, og ved at man har inddraget andre former for ekspertise end den udenrigsministerielle på dette område.⁴¹ Politisk har nedrustning et idealistisk image, og betragtes som et politik område, der kan anvendes som løftestang for opgør med den eksisterende sikkerhedspolitik. Nedrustning er ligesom støtte til u-landene noget, alle er for, og det er derfor nødvendigt at bevise, at man fører en aktiv nedrustningspolitik. Hertil kommer, at det Radikale Venstres centrale placering i dansk politik over en årrække, kombineret med dette partis prioritering af nedrustning, har skabt et pres på både borgerlige og socialdemokratiske regeringer til at demonstrere nedrustningspolitisk aktivitet.

Vanskeligheden ved at gennemføre denne demonstrationspolitik ligger i de udenrigspolitiske begrænsninger, som den danske sikkerhedspolitik er underlagt gennem alliancemedlemskab og geografisk placering. Nedrustningspolitikken bliver derfor bestemt af hensynet til den indenrigspolitiske situation og af forholdet til omverdenen. Væksten i den indenrigspolitiske aktivitet i de senere år sammenholdt med en kraftigt forøget spænding mellem øst og vest har gjort det endnu vanskeligere at forene disse to hensyn, og dansk nedrustning befinder sig billedlig talt i et minefelt, hvor tilkendegivelser over for USA fra Danmarks side af, at man ønsker sojetiske nedrustningsinitiativer behandlet seriøst, skaber 'eksplosioner' i den amerikanske hovedstad, og hvis Danmark afviser at støtte forslag, om ikke første brug af atomvåben eller afviser a-

41) For en videre diskussion heraf se Bertil Heurlin, "Sikkerhedspolitik ekspertise i den danske politiske proces", i Økonomi og Politik, 55. årgang, nr. 3, pp. 272-290.

våbenfrie zoner, så skaber det 'eksplosioner' på hjemmefronten. Dansk nedrustningspolitik er følgelig blevet til en tåspidsgang.

Hvis Anker Jørgensen har ret, og fred og retfærdighed gennem FNs nedrustningsarbejde, er "de svages sidste tilflugt over for de stærke", så må vi i lyset af forsigtigheden i dansk nedrustningspolitik håbe, at de stærke opfører sig ordentligt.