

Ib Faurby

## Ustabil balance?

### Nordisk sikkerhedspolitik i 1980'erne

Med udgangspunkt i de fem nordiske landes hidtidige sikkerhedspolitiske grundprincipper drøftes i denne artikel nogle hovedtendenser i den aktuelle udvikling med henblik på en vurdering af, om det hidtidige sikkerhedspolitiske mønster i Norden vil kunne opretholdes i de kommende år. Den øgede spænding mellem Øst og Vest, den politiske udvikling i Vesteuropa og i forholdet mellem USA og Vesteuropa, mulige konsekvenser af den økonomiske og den våbentekniske udvikling, samt den interne politisering af sikkerhedspolitiske spørgsmål drøftes. Det konkluderes, at de iagttagelige tendenser antyder en udvikling, der kan tænkes at ændre nogle af forudsætningerne for de nordiske landes hidtidige sikkerhedspolitik, og som under alle omstændigheder vil stille hvert af de nordiske lande over for vanskelige beslutninger i de kommende år.

#### 1. Indledning

Den sikkerhedspolitiske situation i Norden har været præget af en bemærkelsesværdig stabilitet siden afslutningen af 1940'erne, hvor grundstrukturen i regionens nuværende sikkerhedspolitiske mønster blev fastlagt.

De nordiske landes reaktioner på den tiltagende konfrontation mellem Øst og Vest i årene 1947-49 førte til forskellige løsninger på de enkelte nordiske landes sikkerhedspolitiske problemer. Efter de mislykkede forhandlinger i 1948-49 mellem Danmark, Norge og Sverige om etableringen af et nordisk forsvarsforbund, besluttede Norge og derpå Danmark sig for medlemskab af Atlantpagten. Det samme gjorde Island. Sverige bekræftede sin mangeårige neutralitetspolitik, mens rammerne for Finlands udenrigspolitik blev fastlagt gennem Paris-freden i 1947 og Venskabs-, samarbejds- og bistandspagten (VSB-pagten) med Sovjetunionen i april 1948.

Ib Faurby

## Ustabil balance?

### Nordisk sikkerhedspolitik i 1980'erne

Med udgangspunkt i de fem nordiske landes hidtidige sikkerhedspolitiske grundprincipper drøftes i denne artikel nogle hovedtendenser i den aktuelle udvikling med henblik på en vurdering af, om det hidtidige sikkerhedspolitiske mønster i Norden vil kunne opretholdes i de kommende år. Den øgede spænding mellem Øst og Vest, den politiske udvikling i Vesteuropa og i forholdet mellem USA og Vesteuropa, mulige konsekvenser af den økonomiske og den våbentekniske udvikling, samt den interne politisering af sikkerhedspolitiske spørgsmål drøftes. Det konkluderes, at de iagttagelige tendenser antyder en udvikling, der kan tænkes at ændre nogle af forudsætningerne for de nordiske landes hidtidige sikkerhedspolitik, og som under alle omstændigheder vil stille hvert af de nordiske lande over for vanskelige beslutninger i de kommende år.

#### 1. Indledning

Den sikkerhedspolitiske situation i Norden har været præget af en bemærkelsesværdig stabilitet siden afslutningen af 1940'erne, hvor grundstrukturen i regionens nuværende sikkerhedspolitiske mønster blev fastlagt.

De nordiske landes reaktioner på den tiltagende konfrontation mellem Øst og Vest i årene 1947-49 førte til forskellige løsninger på de enkelte nordiske landes sikkerhedspolitiske problemer. Efter de mislykkede forhandlinger i 1948-49 mellem Danmark, Norge og Sverige om etableringen af et nordisk forsvarsforbund, besluttede Norge og derpå Danmark sig for medlemskab af Atlantpagten. Det samme gjorde Island. Sverige bekræftede sin mangeårige neutralitetspolitik, mens rammerne for Finlands udenrigspolitik blev fastlagt gennem Paris-freden i 1947 og Venskabs-, samarbejds- og bistandspagten (VSB-pagten) med Sovjetunionen i april 1948.

Herved fastlagdes det mønster, der siden har udgjort det grundlæggende træk i den sikkerhedspolitiske situation i Norden: Danmarks, Islands og Norges medlemskab af NATO, Sveriges væbnede neutralitetspolitik og Finlands sikkerhedspolitik baseret på VSB-pagten og fra midten af 1950'erne i stigende grad karakteriseret som neutralitetspolitik. Med i dette billede hører, at Island ikke har egne væbnede styrker, men at landet stiller basefaciliteter til rådighed for USA på grundlag af aftalen mellem de to lande fra 1951. Endelig har et centralt element i Danmarks og Norges politik inden for NATO været de to landes reservationer med hensyn til fremmede baser og stationering af kernevåben samt enkelte andre selvpålagte begrænsninger.

Dette sikkerhedspolitiske mønster bliver ofte betegnet som "den nordiske balance". Hvis betegnelsen blot tjener som en kortfattet reference til den eksisterende situation i Norden og til det forhold, at nabolande er gensidigt afhængige af hinandens sikkerhedspolitik, er den problemfri. Hvis den derimod - som det ofte er tilfældet - henviser til specifikke forestillinger om automatiske sammenhænge mellem de enkelte nordiske landes sikkerhedspolitik, er betegnelsen straks mere problematisk.

Det særlige sikkerhedspolitiske mønster i Norden, hvor de to militære alliancer ikke konfronterer hinanden så direkte, som det er tilfældet i Centraleuropa, antages normalt at have bidraget til at gøre Norden til et lavspændingsområde. Opretholdelsen af det eksisterende mønster er derfor efter denne opfattelse afgørende for at bibeholde den begrænsede spænding i det nordiske område. Det er ligeledes en udbredt opfattelse, at den hidtidige tilstand har været af afgørende betydning for de enkelte nordiske landes udenrigspolitiske handlefrihed, og at næsten enhver tænkelig ændring i mønstret ville betyde en indskrænkning heri.

Hensigten med denne artikel er at drøfte nogle udvalgte aktuelle og potentielle sikkerhedspolitiske tendenser med henblik på en vurdering af, hvorledes disse kan tænkes at påvirke vilkårene for og indholdet i de nordiske landes sikkerhedspolitik, herunder også muligheden for at fastholde de grundprincipper, der har været gældende i mere end 30 år, og som tilsammen udgør det nordiske sikkerhedspolitiske mønster.

Den sikkerhedspolitiske situation undergår i disse år betydelige ændringer på flere områder. I det følgende vil fire af disse blive taget op til en nærmere diskussion.

De fire emneområder er: Spændingen mellem Øst og Vest; den politiske udvikling i Vesteuropa, den økonomiske og våbenteknologiske udviklings betydning for de nordiske landes forsvar, samt sikkerhedspolitikens politisering. Specielt for så vidt angår forholdet mellem USA og Vesteuropa og den sikkerhedspolitiske debat i Vesteuropa knytter den følgende diskussion direkte an til den analyse, der er foretaget af Nikolaj Petersen i dette nummer, hvorfor de dér beskrevne udviklingstendenser vil blive taget som forudsætninger, der ikke vil blive underkastet en selvstændig behandling.

## 2. Spænding mellem Øst og Vest

Det mest fremtrædende træk i de seneste års internationale udvikling har været det forværrede klima mellem Øst og Vest. 1960'ernes og 1970'ernes internationale afspænding, der blandt andet resulterede i aftaler mellem USA og Sovjetunionen om kernevåbenbegrænsninger, og som i Europa førte til Konferencen om Sikkerheds og Samarbejde i Europa og undertegnelsen af den såkaldte slutakt i Helsinki, er blevet afløst af en periode med stigende spænding mellem USA og Sovjetunionen og mellem de to pagtsystemer. Umiddelbart synes der ikke at være tegn på, at denne situation vil ændre sig afgørende i de nærmest kommende år, og spænding mellem Øst og Vest synes således at være et af de vilkår, der tegner sig også for de nordiske landes sikkerhedspolitik i de umiddelbart kommende år.

Det er specielt tre sider af dette vilkår, der skal omtales i det følgende, nemlig den militære situation i og omkring Norden, kernevåbenstrategien og afspændingspolitikens muligheder.

Som nævnt, karakteriseres Norden traditionelt som et "lavtspændingsområde". Den militære situation i Nordens nærområde er imidlertid ikke statisk og har gennem en længere periode - begyndende længe inden de seneste års forværring af det internationale klima - været præget af en betydelig militær opbygning. Det drejer sig først og fremmest om den udbygning, der har fundet sted siden midten af 1960'erne, af den sovjetiske nordflåde - der omfatter hovedparten af såvel Sovjetunionens strategiske kernevåbenstyrker som af overfladeflåden og de konventionelle ubåde - samt af de tilhørende basefaciliteter på Kolahalvøen.

Den øgede sovjetiske kapacitet og aktivitet betyder, at også USAs og NATOs militære interesser i nordområdet er vokset, blandt andet ud fra ønsket om at markere en militær tilstedeværelse, samt af hensyn til planlægning og praktiske forberedelser af en militær imødegåelse af Sovjetunionen i tilfælde af krig.

Selv om Sovjetunionens overordentlig store militære kapacitet på såvel det nukleare som det konventionelle område ikke primært er rettet mod de nordiske lande, men skyldes, at Sovjetunionen af geografiske grunde er henvist til at koncentrere en betydelig del af sine styrker på eller med base i Kolaområdet, så betyder allerede den geografiske nærhed, at de nordligste dele af Norden har fået øget strategisk betydning, og at den øgede internationale spænding vil få en afsmitningsvirkning i det nordiske område, der er større end det tidligere var tilfældet.

Nordområdernes øgede strategiske betydning er kommet til udtryk på flere måder i de nordiske landes sikkerhedspolitik. Udviklingen har således i Norge givet anledning til en debat om troværdigheden af allierede forstærkninger fremført af søvejen og opfattelsen af, at Norge i en krigssituation ville kunne komme til at ligge bag den primære konfrontationslinie i Nordatlanten, og resulterede i aftaler med USA og Canada om forstærkninger og forhåndsoplagring af tungt materiel, så forstærkningsstyrker kunne fremføres ad luftvejen.<sup>1</sup>

Den strategiske udvikling har også understreget Islands - og dermed Keflavik-basens - betydning for overvågningen af de nordiske havområder og som et centralt led i NATOs forsvarslinie fra Grønland over Island til Storbritannien. Denne barrieres konkrete betydning er imidlertid omstridt. I den første rapport fra det islandske sikkerhedspolitiske udvalg, der kom i 1981, udtrykker forfatteren tvivl om, hvorvidt Sovjetunionen vil være i stand til at føre en effektiv kamp så langt mod syd.<sup>2</sup>

---

1) Stortingsproposition nr. 6 (1980-81). Om samtykke til undertegning av en rammeavtale mellem Norge og Amerikas Forente Stater vedrørende alliert militær forhåndslagring i og forsterkning af Norge. Magne Borth, (red.), Forhåndslagring i Norge? Oslo: Pax Forlag, 1980. Tønne Huitfeldt, Hvorfor forhåndslagring? Oslo: Den norske Atlanterhavskomite 1980.

2) Gunnar Gunnarsson, GIUK-hlidid, Reykjavik: Öryggismálanefnd, 1981.

Uanset disse - nødvendigvis sikkerhedsbehæftede - vurderinger er Islands fortsatte overordentlig store strategiske betydning imidlertid uomtvistelig. En eventuel fremtidig nedlæggelse af Keflavik-basen - hvad der iøvrigt ikke er nogen tegn på i den aktuelle situation - ville således have særdeles vidtrækkende konsekvenser i et område, som USA og NATO tillægger afgørende betydning. Dette vil direkte berøre Norge og - specielt på grund af Grønland - også Danmark.

Også for de to neutrale nordiske lande har den strategiske udvikling på Nordkalotten en helt central betydning. Forsvaret af de to landes nordlige områder har i en længere årrække haft høj prioritet. Hertil kommer, at udviklingen af cruise-missiler rejser spørgsmål om de to landes militære evne til at sikre sig mod krænkelse af deres luftrum i tilfælde af krig. Der tænkes her først og fremmest på sø- og flybarede amerikanske cruise-missiler affyret fra norskehavsområdet mod mål i den nordvestlige del af Sovjetunionen.

Både i Finland og Sverige blev der i 1981 afgivet sikkerhedspolitiske betænkninger, der analyserede den internationale situation og stillede forslag om forsvarets indretning i de kommende år.<sup>3</sup> Begge betænkninger understregede den øgede spænding, nordområdernes øgede strategiske betydning og det deraf følgende behov for en yderligere opprioritering af forsvaret af disse områder.

Selv om det er udbygningen af den sovjetiske nordflåde, der har tiltrukket sig den største opmærksomhed i de seneste år, betyder det dog ikke, at den militære udvikling i Østersøområdet har været uden betydning for de nordiske lande.

Især fra svensk side har man gentagne gange udtrykt stor betænkelighed ved, at Sovjetunionen siden 1976 har haft seks Golf-ubåde med kernevåbenbærende mellemdistanceraketter stationeret i Østersøen. Selv om disse våbensystemer er af ældre dato, er der tale om kernevåben, som ville kunne anvendes mod mål i det meste af Norden og store dele af Vesteuropa. Ikke mindst i Sverige føler man, at

---

3) Tredje parlamentariska försvarskommittens betänkande. Helsingfors, 1981. Totalförsvaret 1982/1987. Slutbetänkande från 1978 års försvarskommitté. Stockholm: Ds F5 1981:14.

stationeringen af disse både i Østersøen bidrager til at ændre Østersøens og dermed Nordens status i supermagternes kernevåbenstrategi.

Bekymringerne over den militære situation i Østersøen og frygten for anvendelse af taktiske kernevåben i og omkring det nordiske område blev yderligere stærkt næret ved afsløringen af det sovjetiske ubåd, der grundstødte på svensk militært område i oktober 1981, og som efter al sandsynlighed var udstyret med kernevåben. Afsløringen gav anledning til en ændret vurdering af såvel antallet af sovjetiske kernevåben i Østersøen som af sovjetiske doktriner for anvendelsen af taktiske kernevåben i tilfældet af en krig i området.

Den anden side af Øst-Vest-forholdet, der skal omtales, vedrører udviklingen på kernevåbenområdet og specielt dens betydning for situationen i Europa. Sovjetunionen har opnået, hvad der må betegnes som paritet med USA for så vidt angår de centrale strategiske styrker. I Europa er kernevåbenproblemerne blevet accentueret ved deployeringen af nye sovjetiske mellemdistanceraketter med øget rækkevidde og præcision (SS-20) samt af NATOs "dobbeltslutning" fra 1979 om deployeringen af nye mellemdistancevåben (Pershing II og cruise-missiler) i Vesteuropa og indledning af våbenkontrolforhandlinger om mellemdistancevåben med Sovjetunionen (INF forhandlingerne). For så vidt angår de egentlige taktiske kernevåben, hvor USA tidligere var Sovjetunionen klart overlegen, har Sovjetunionen formentlig også opnået noget i retning af paritet. Også på dette område foregår en væsentlig modernisering af de sovjetiske styrker.

Denne situation giver anledning til flere problemer. For det første har udviklingen i de sovjetiske kernevåbenstyrker rejst tvivl om troværdigheden af NATOs strategi for forsvaret af Vesteuropa. "Flexible response"-strategien forudsætter, at NATO har overlegenhed på kernevåbenområdet og kan modvirke østlig overlegenhed på det konventionelle område med truslen om at optrappe til kernevåbenniveauet og i sidste ende med indsættelse af de amerikanske strategiske styrker. Men udviklingen i de sovjetiske kernevåbenstyrkers antal og kvalitet betyder, at NATO formentlig ikke længere besidder den eskalationsdominans, som strategien forudsætter. Dermed er det blevet mindre troværdigt, at NATO som den første af de to parter skulle ty til anvendelse af kernevåben.

Denne udvikling har i NATO-landene givet stødet til en fornyet debat om strategien, og der er i denne forbindelse fra flere sider stillet forslag om en ny strategi med mindre vægt på (tidlig) anvendelse af kernevåben, herunder en egentlig opgivelse af NATOs førstebrugsdoktrin.<sup>4</sup> Nogen ny strategisk doktrin er imidlertid endnu ikke blevet formuleret, og det vil i givet fald også være en lang og politisk kompliceret proces at nå frem til enighed om en sådan. I denne sammenhæng spiller - ud over den amerikanske holdning - ikke mindst Vesttysklands forsvarsmæssigt udsatte position en afgørende rolle.

Udviklingen på kernevåbenområdet har også i såvel de fleste NATO-lande som i de neutrale vesteuropæiske lande været en væsentlig forudsætning for fremvæksten af en ny fredsbevægelse og en hidtil uhørt politisering af sikkerhedspolitiske spørgsmål, således som det skal omtales i et senere afsnit. I den forbindelse har blandt andet ledende amerikanske embedsmænd og politikeres uigenomtænkte og indbyrdes modstridende udtalelser om begrænset kernevåbenkrig vakt et røre, som tilsvarende udtalelser ikke tidligere gav anledning til.

1980'erne synes således at blive en periode, præget af usikkerhed omkring NATOs strategiske koncept og af løbende drøftelser mellem NATO-landene om muligheden for en midificering af strategien, der vil kunne gøre den såvel politisk som militært mere troværdig end den gældende strategi. Dette vil foregå under betydelig opmærksomhed fra den aktive del af den offentlige opinion, hvor kravet om kernevåbennedrustning vil være stærkere artikulert end i mange år.

Selv om de nordiske lande hverken har egne kernevåben eller fremmede kernevåben stationeret på deres territorium, har udviklingen alligevel konsekvenser for deres sikkerhedspolitik. Officielt støtter vel alle de nordiske lande en politik, der gør kernevåbentærsklen så høj som mulig. Men hvad det vil sige i praksis, er imidlertid mere kompliceret end som så. Dertil kommer, at problemstillingen ikke er at ændre en mulig nuklear krig til en konventio-

---

4) Se. f.eks. McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara, and Gerard Smith, "Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance", Foreign Affairs, Spring 1982, pp. 753-768 og John Kristen Skogan, NATOs 1. Bruksdontrine: Nødvendighet eller overlevning? NUPI-notat, nr. 243, May 1982.



nel, men at hindre krig overhovedet, og i så henseende bliver det langt mere kompliceret at tage stilling til spørgsmålet om kernevåbentærsklens højde.

Såfremt det ikke lykkes at opnå væsentlige fremskridt i forhandlingerne om gensidige og balancerede styrkereduktioner (MBFR), der nu har stået på i 9 år i Wien, synes en mindskelse af NATOs afhængighed af kernevåben kun at kunne ske gennem en forøgelse af de konventionelle styrker. Dette synes på den anden side heller ikke at være særlig realistisk. Specielt forekommer det ikke sandsynligt, at Danmark og Norge skulle vælge at bidrage til en ændring af alliansens strategi på denne måde. Mere sandsynligt forekommer det, at de kernevåbenstrategiske problemer og den stærke offentlige opmærksomhed om dem vil betyde, at de nordiske NATO-lande inden for alliancen yderligere vil understrege den betydning de tillægger våbenkontrollforhandlinger, dvs. en fortsættelse af den holdning, der tydeligt kom til udtryk i forbindelse med NATOs "dobbeltsbeslutning" i 1979. Ligeledes er det tænkeligt, at de nordiske landes forbehold mod stationering af kernevåben vil blive tydeligere markeret og måske udvidet, således som der allerede har været tilløb til i den danske politik, hvor forbeholdet mod stationering "under de nuværende omstændigheder" har fået tilføjet: "det vil sige i fredstid".<sup>5</sup>

Fra finsk side har man med Kekkonen-planen - taget for pålydende - søgt efter en måde, hvorpå de nordiske lande kunne isolere sig i forhold til udviklingen på kernevåbenområdet. Efter i næsten 20 år ikke at have vakt nogen genklang i de øvrige nordiske lande, fik tanken om en kernevåbenfri zone i Norden fra efteråret 1980 en bemærkelsesværdig renæssance i den sikkerhedspolitiske debat i de øvrige nordiske lande og specielt i Norge, blandt andet fordi den var et konkret forslag til en alternativ sikkerhedspolitik.

Tanken vil formentlig fortsat spille en rolle i den offentlige debat, selv om såvel ydre som indre faktorer i de enkelte nordiske lande vil umuliggøre dens realisering, og selv om en realisering af planen ikke ville bidrage til løsningen af de ovennævnte problemer.

---

5) Nikolaj Petersen, "Ikke-førstebrugsdoktrin - et mere fleksibelt instrument i dansk politik", Fremtiden, 1981, nr. 3, pp. 12-19.

Det perspektiv, der tegner sig på kernevåbenområdet, og som også vil være med til at definere vilkårene for de nordiske landes sikkerhedspolitik, er således præget af en vis strategisk ustabilitet, interne vanskeligheder i NATO med at formulere en militært og - især - politisk holdbar fælles strategi og intern politisk uenighed i flere vesteuropæiske lande om deres egen rolle i kernevåbenstrategien.

Det tredje og sidste aspekt af øst-vestforholdet, der skal nævnes, vedrører udsigterne for afspændingspolitikken. Dette er ikke stedet for en analyse af den udvikling, der førte til, hvad mange har kaldt afspændingspolitikken "sammenbrud", men blot for en påpejning af, at udviklingen har anfægtet nogle af de forestillinger, der lå til grund for afspændingspolitikken. Det gælder således forestillingen om, at øgede forbindelser mellem Øst og Vest ikke mindst på det økonomiske område ville føre til en større gensidig forståelse og mindsket frygt. Denne synes ikke at have holdt stik, og specielt har man fra vestlig side hæftet sig ved, at den sovjetiske oprustning fortsatte med uformindsket styrke under afspændingen og resulterede i den styrkeopbygning, der er blevet omtalt ovenfor. Heller ikke Sovjetunionens forsøg på at vinde fodfæste i Den tredje Verden aftog i afspændingsperioden.

Endelig demonstrerede udviklingen i Polen endnu engang, at Sovjetunionen prioriterer status quo i Østeuropa over såvel nødvendige økonomiske og sociale reformer som over forbedrede relationer til Vesten. For de vestlige lande understreges konflikten mellem på den ene side ønsket om afspænding mellem staterne, der i vidt omfang forudsætter accept af status quo, herunder det eksisterende styre i de østeuropæiske lande, og på den anden side ønsket om en intern liberalisering i Østeuropa. Situationen i Polen har således yderligere skærpet meningsforskellene mellem de toneangivende vestlige lande - først og fremmest USA og Vesttyskland - om betydningen af at fastholde afspændingsbestræbelserne.

Et væsentligt problem for de vestlige lande i de kommende år synes således at blive en redefinering af afspændingsbegrebet og for NATO-landene at nå til et minimum af enighed om vilkårene for forholdet til Sovjetunionen og de østeuropæiske lande. Dette bliver også af betydning for de nordiske lande, der altid har prioriteret afspænding mellem Øst og Vest højt i deres udenrigspolitik, og som i den

aktuelle situation tillægger fastholdelsen af de hidtil opnåede resultater betydelig vægt.

For Danmarks vedkommende vil de afspændingspolitiske bestræbelser i betydeligt omfang blive udfoldet inden for Det europæiske politiske Samarbejde (EPS), således som det allerede har været tilfældet i en årrække. Ikke mindst det store sammenfald der er mellem de vesttyske og de danske synspunkter på afspændingspolitikens opretholdelse vil yderligere bidrage hertil. Norge, der hidtil har lagt hovedvægten i sin sikkerhedspolitik i bestræbelserne på at finde en passende balance mellem et troværdigt forsvar og en ikke-provokerende politik som svar på den strategiske udvikling på Nordkalotten, vil formentlig i de kommende år i stigende grad finde behov for aktivt at deltage i bredere afspændingspolitiske bestræbelser i Europa. Det samme er formentlig tilfældet for Sverige, der i de senere år i stigende grad har engageret sig i bredere europæiske sikkerhedsspørgsmål og blandt andet tilbudt sig som værtsnation for en mulig europæisk nedrustningskonference.

Størst direkte betydning har en fortsættelse af afspændingspolitikken utvivlsomt for Finland, hvis generelle udenrigspolitiske handlefrihed og hvis forhold til Sovjetunionen i høj grad afhænger af det sikkerhedspolitiske klima i Europa. Den aktive neutralitetspolitik, som Finland har ført i 1960'erne og 1970'erne, har været koncentreret om områder med begrænset konflikt mellem stormagterne, og hvor Finland kunne stille sig til rådighed som vært og formidler for internationale forhandlinger.<sup>6</sup>

De nordiske landes interesse i et afspændt internationalt klima og den hjemlige opinions pres for afspændings- og nedrustningstiltag står imidlertid i stadig stigende kontrast til den internationale udvikling, hvor politiske modsætninger og den våbenteknologiske udvikling stiller store hindringer for effektive nedrustningsskridt, og hvor opfølgningsarbejdet under Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa, der kunne være blevet rammen om de nordiske landes

---

6) Nikolaj Petersen, "Entspannungspolitik im Nordeuropa", Europa-Archiv, Folge 21, 1981, pp. 649-658.

bidrag til afspændingen i Europa, næsten er gået i stå som følge af de skærpede modsætninger først og fremmest mellem USA og Sovjetunionen.

### 3. Politiske udvikling i Vesteuropa

Den anden emnekreds af central betydning for de nordiske landes sikkerhedspolitiske vilkår vedrører den politiske udvikling i Vesteuropa og forholdet mellem Vesteuropa og USA. For så vidt angår det vesteuropæiske samarbejde, så har det økonomiske samarbejde i EF ikke udviklet sig i den forudsete takt. Den internationale økonomiske krise har skærpet medlemslandenes økonomiske interessemodsatninger og på flere felter er integrationsprocessen gået i stå eller har direkte lidt tilbageslag. Den mest betydningsfulde udvikling har fundet sted uden for Rom-traktatens område i det (udenrigs-) politiske samarbejde mellem De Ti (EPS). Hvor man tidligere i såvel den politiske integrationsstrategi som i den akademiske integrations-teori forestillede sig, at et stadig snævrere funktionelt økonomisk samarbejde gradvist, men uomgængeligt, ville føre til et nærmere politisk samarbejde, ser man i stedet, at den økonomiske integrationsproces stagnerer, og at medlemslandene i stedet søger at udbygge samarbejdet på det politiske område.

Det europæiske samarbejde har fra første færd haft en sikkerhedspolitisk dimension, som det for eksempel allerede kom til udtryk i de daværende ni landes samarbejde på Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa, men samarbejdets sikkerhedspolitiske implikationer er blevet stadig tydeligere i takt med dets udbygning. I London-rapporten fra efteråret 1981 siges det eksplicit, at man er enige om den holdning, der har gjort det muligt, "at drøfte visse vigtige udenrigspolitiske spørgsmål, der har forbindelse med eller betydning for de politiske aspekter af sikkerhed".

Udviklingen i det europæiske politiske samarbejde vil derfor være en faktor af væsentlig betydning for de nordiske landes sikkerhedspolitik i de kommende år. Størst vil betydningen naturligvis være for Danmark, som deltager i det, men også for Norge har denne udvikling klare sikkerhedspolitiske konsekvenser, mens der for Islands og de to neutrale landes vedkommende er tale om mere indirekte konsekvenser.

Hvilke konsekvenser et udbyttet europæisk politisk samarbejde vil få for de enkelte nordiske lande afhænger imidlertid i høj grad af

udviklingen i forholdet mellem USA og Vesteuropa. Desto større meningsforskelle mellem USA og Vesteuropa, desto større konsekvenser vil det europæiske politiske samarbejde få for Danmarks, Norges og også de øvrige nordiske landes sikkerhedspolitik.

En tredje faktor i den europæiske politiske udvikling vedrører forholdet mellem de dominerende vesteuropæiske magter, Frankrig, Storbritannien og Vesttyskland. Forholdet mellem dem er naturligvis afgørende for det europæiske politiske samarbejde, og de spiller den helt centrale rolle for forholdet mellem Vesteuropa og USA. Det indbyrdes styrkeforhold mellem de tre lande er ikke noget, der ændrer sig over kort tid, men set over en længere tidsperiode og i et nordisk perspektiv er især Storbritanniens gradvise, men fortsatte økonomiske og politiske svækkelse og Vesttysklands gradvise og stadige økonomiske og politiske styrkelse en faktor af betydning for Norden.

Vesttysklands rolle i europæisk politik, i EF, i EPS, i NATO og generelt i forholdet mellem USA og Vesteuropa har været konstant stigende over en længere årrække. Dette har blandt andet betydet, at hvor både Danmarks og Norges primære "referencenation" i de første efterkrigsår var Storbritannien, er det i dag utvetydigt blevet Vesttyskland. Specielt for Danmarks vedkommende kan det - i et længere historisk perspektiv - siges, at landet er vendt tilbage til den traditionelle af geografiske forhold betingede afhængighed af Tyskland, selv om de konkrete omstændigheder og de politiske forbindelser mellem de to lande er andre.

Hvad betyder så disse tendenser i den vesteuropæiske udvikling for de nordiske landes sikkerhedspolitik? For Danmarks vedkommende er deltagelsen i EPS ubetinget det væsentligste nye element i landets udenrigspolitik. En række internationale spørgsmål, som Danmark ikke tidligere var nødt til at tage stilling til, eller hvor omverdenen næppe tillagde en eventuel dansk stillingtagen nogen særlig vægt, er kommet til at spille en langt mere fremtrædende rolle i udenrigspolitikken. Dette er for eksempel tilfældet med mellemøstproblemerne. Og i de kommende år må der forventes en udbygning af samarbejdet - også på sikkerhedspolitisk relevante områder - som i stigende grad vil stille krav til en dansk stillingtagen og koordinering med de øvrige deltagere i EPS.

Fra officiel dansk side tillægges samarbejdet naturligt nok betydelig vægt. Udenrigsminister Kjeld Olesen udtalte således på baggrund af London-rapporten i Folketinget, at samarbejdet havde "givet os en indflydelse langt større end Danmark ville have, hvis vi var politisk isoleret eller udelukkende henvist til samarbejde med andre små lande."<sup>7</sup>

Det har i den offentlige debat - på det seneste også i de øvrige nordiske lande - været hævdet, at det danske engagement i EF og EPS i stigende grad orienterede Danmark økonomisk og politisk mod disse lande og bort fra det nordiske samarbejde, således at Danmarks deltagelse i det nordiske samarbejde bliver svagere end hidtil og svagere end de øvrige nordiske landes. Fra officiel side bestrides dette, og det understreges, at der ikke er noget modsætningsforhold mellem på den ene side Danmarks deltagelse i det vesteuropæiske økonomiske og politiske samarbejde og på den anden side i det nordiske samarbejde. Der kan imidlertid næppe være tvivl om, at det politiske samarbejde mellem De Ti har øvet og fortsat øver en væsentlig indflydelse på den danske udenrigspolitik, og at allerede kravet til en prioritering af de politisk-administrative ressourcer vil betyde en relativt ringere vægt til det nordiske element i dansk udenrigspolitik i de kommende år.

Et andet potentielt problem for dansk sikkerhedspolitik vedrører den indbyrdes prioritering af det atlantiske og det vesteuropæiske element. Den officielle formel har hidtil været, at sikkerhedspolitikken - og helt specielt forsvarspolitikken - var et atlantisk anliggende, men at visse i bred forstand sikkerhedspolitiske spørgsmål også kunne behandles i vesteuropæisk regie. En udvikling, hvor EPS i stigende grad omfatter sikkerhedspolitiske spørgsmål, kan gøre det vanskeligt at opretholde de hidtidige sondringer, og skulle udviklingen i det amerikansk-vesteuropæiske forhold vise sig at gå mod en stigende afstand mellem de to dele af alliancen, vil det ikke blot blive vanskeligt for Danmark at fastholde den traditionelle formel, men direkte tvinge til en eksplicit prioritering af den atlantiske og den europæiske dimension i dansk sikkerhedspolitik.

---

7) Folketingets forhandlinger, 1981-82, (2. samling), sp. 812.

I alle de væsentligste af de spørgsmål, hvor om der i dag hersker meningsforskelle eller egentlig uenighed mellem USA og Vesteuropa (det vil primært sige Vesttyskland) som for eksempel afspændingspolitikken, sanktioner over for Sovjetunionen og Polen, våbenkontrol og nedrustning er det danske standpunkt næsten identisk med det vesttyske. Når dette ses i sammenhæng med statsminister Anker Jørgensens stærkt kritiske udtalelser om amerikansk udenrigspolitik, antyder det, at grunden for en ændre prioritering af den atlantiske og den europæiske dimension i dansk sikkerhedspolitik allerede er lagt.

I tiden efter folkeafstemningen om medlemskab af EF orienterede Norge sig mere direkte mod USA blandt andet for at modvirke det indtryk af desengagement og måske endog neutralistiske tendenser, som afstemningsresultatet med større eller mindre berettigelse havde efterladt flere steder i Vesten, samt for at modvirke reel politisk isolation. Hertil kom, som det ovenfor er blevet omtalt, at den øgede strategiske betydning af det nordnorske område knyttede dette mere direkte til den centrale strategiske balance mellem USA og Sovjetunionen end til situationen i Centraleuropa.

Med udviklingen i det europæiske politiske samarbejde, som Norge står udenfor, og med en voksende afstand mellem de vesteuropæiske og de amerikanske synspunkter på en række centrale sikkerhedspolitiske spørgsmål, er der imidlertid opstået en ny problemstilling for norsk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er i stigende grad blevet et problem, hvorledes Norge mest hensigtsmæssigt gør sine synspunkter gældende såvel inden for NATO som direkte i forhold til De Ti og til USA. Problemet karakteriseres yderligere af, at Norge i en række af de spørgsmål, hvorom der har været meningsforskelle mellem USA og De Ti i de seneste år har delt eller ligget nærmere De Tis opfattelse end den amerikanske opfattelse.

Stående uden for det europæiske politiske samarbejde har konsultationerne og det øvrige politiske samarbejde i NATO fået en særlig betydning for Norge, og man kan formentlig sige, at Norge prioriterer de politiske konsultationer i NATO højere end for eksempel Danmark gør. Men på grund af EPS har de politiske konsultationer i NATO i et vist omfang ændret karakter. I en række væsentlige spørgsmål, såvel i NATOs ministerråd som på lavere niveauer, har EF-landene på forhånd indbyrdes afstemt deres holdninger, og der har således væ-

ret en mindre åben situation, når konsultationerne i NATO har fundet sted, og de har i højere grad end tidligere været en forhandling mellem USA på den ene side og EF-landene på den anden. I denne situation er det blevet vanskeligere for Norge at trænge igennem med selvstændige synspunkter, end det var tilfældet før etableringen af EPS.<sup>8</sup>

Med udvidelsen af EF består EFTA, hvis økonomiske betydning igrønt har været stærkt aftagende siden etableringen af den vest-europæiske frihandelszone for industriprodukter pr. 1. juli 1977, hovedsagelig af neutrale lande (Sverige, Østrig, Schweiz og - med særlig status - Finland) samt Portugal, der forhandler om EF-medlemskab, Island og Norge. EFTA er således nær ved at blive betragtet som de neutrale europæiske landes organisation, og er under alle omstændigheder ikke en organisation, hvorindenfor Norge kan få tilfredsstillet sit ønske om øget indflydelse på den politiske udvikling i Europa.

Norge kan således af den her beskrevne udvikling komme i den paradoksale situation, at samtidig med at dets strategiske betydning og sikkerhedsproblemer er øget og dets ressourcemæssige grundlag har gjort det rigere og mere betydningsfuldt, så er landets reelle indflydelse i de fora, hvor der træffes væsentlige beslutninger af betydning for det sikkerhed, blevet mindre.

Såvel den tidligere Arbeiderpartiregering som den nuværende Høy-reregering har set forholdet til EPS som et væsentligt udenrigspolitisk problem og følt behov for at modvirke den tendens til politisk isolation, der ligør i den nuværende situation. Norge er således i færd med at definere en ny Europa-politik.<sup>9</sup> Grundproblemet er imidlertid, at spørgsmålet om medlemskab af EF næppe for alvor kan aktualiseres inden for en overskuelig fremtid, og uden medlemskab af EF er det ikke muligt at deltage i EPS. Flere EF-lande vil

---

8) Nils-Johan Jørgensen, Norge mot Europa? EFs utvikling og norsk Europa-politikk etter folkeavstemningen. København: Forlaget Europa 1982, pp. 203-34.

9) Se f.eks. Svenn Stray, Norsk Utenriks- og sikkerhetspolitikk. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé u.å.



være meget tilbageholdende med at give Norge en begunstiget stilling med reelt indhold i forhold til EPS. Den ordning, som Norge har opnået ved den såkaldte Stray-Tindemanns-aftale om konsultationer mellem Norge og De Ti, er nok i den interne norske debat blevet tillagt større reelt indhold, end der er dækning for i de større EF-landes holdning. Og selv om den norske regering formentlig håber på, at den etablerede ordning vil kunne yderligere cementeres i løbet af den danske formandskabsperiode i efteråret 1982, så er der ikke udsigt til en ordning, som for alvor vil løse det norske problem.

For Islands vedkommende giver udviklingen i det vesteuropæiske politiske samarbejde ikke umiddelbart anledning til helt så store og helt så konkrete problemer, som det er tilfældet for Norges vedkommende. Visse perspektiver er dog de samme som i Norges tilfælde, samtidig med at såvel behovet som muligheden for et nærmere forhold til EPS er mindre.

Sikkerhedspolitik er Island langt mere direkte og ensidigt knyttet til USA end de andre NATO-lande. Blandt andet som en modvægt herimod spiller Islands deltagelse i det nordiske samarbejde og specielt dets bilaterale relationer til de to andre nordiske NATO-medlemmer en væsentlig rolle i landets udenrigspolitik. En fremtidig udvikling, som er præget af såvel stigende afstand mellem USA og Vesteuropa som en øget dansk og måske også norsk orientering mod vesteuropæisk sikkerhedspolitik relevant samarbejde, kan således næppe undgå at bidrage til en vis isolering af Island fra det vesteuropæiske - herunder også de nordiske - lande, øge afhængigheden af USA og mindske Islands selvstændige udenrigspolitiske manøvrerum.

For Sverige har det vesteuropæiske økonomiske samarbejde en tiltrækningskraft, der næppe er mindre end for Danmarks og utvivlsomt større end for Norges vedkommende. Primært på grund af EF-samarbejdets "politiske" aspekter, har hensynet til neutralitetspolitikken holdt Sverige uden for EF. Dette hensyn bliver ikke mindre, men øges tværtimod under en udvikling, som den der i øjeblikket foregår i EPS. I forhold til et udenrigspolitisk samarbejdende Vesteuropa, uanset dets forhold til USA, må Sverige opretholde sin neutralitetspolitik. Men i denne situation vil konflikten mellem Sveriges stærke økonomiske afhængighed af Vesteuropa og manglende politiske indflydelse i Vesteuropa blive endnu klarere markeret.

Finlands økonomiske afhængighed af EF er mindre end Sveriges. Til gengæld er behovet for en klart demonstreret uafhængighed af den politiske udvikling i Vesteuropa større. Konsekvenserne af et politisk styrket Vesteuropa beror for Finlands vedkommende især på Sveriges holdning til det vesteuropæiske samarbejde og på De Tis forhold til Sovjetunionen. Svensk tilbageholdenhed vil mindske Finlands problemer. Modsætninger mellem Vesteuropa og Sovjetunionen vil øge dem.

Generelt kan det konkluderes, at et styrket vesteuropæisk politiske samarbejde og den tiltrækning det øver på visse nordiske lande, og de problemer, det rejser for andre, synes at ville trække de nordiske lande ydeligere fra hinanden, og at en sådan udvikling vil svække det nordiske samarbejde i dets hidtidige form og mindske dets betydning som en modvægt mod eksterne påvirkninger. En sådan udvikling vil kunne bidrage til en relativ politisk isolering af Island og de to neutrale stater. Ikke mindst for Finlands vedkommende vil en svækkelse af det regionale samarbejde begrænse landets udenrigspolitiske handlefrihed.

#### 4. Økonomi, våbenteknologi og forsvar

Et lands økonomiske potentiel og dets sårbarhed over for eksterne økonomiske påvirkninger hører naturligt med blandt de afgørende forudsætninger for dets sikkerhedspolitik. 1970'ernes økonomiske krise, der er fortsat i 1980'ernes begyndelse, og som - trods lejlighedsvis spådomme om det modsatte - ikke viser afgørende tegn på at ville mindskes i en overskuelig fremtid, er således også blandt forudsætningerne for de nordiske landes sikkerhedspolitik i de kommende år. Virkningerne af den internationale økonomiske krise har imidlertid ikke været lige kraftig i alle de nordiske lande. Olie- og gasforekomsterne har virket dæmpende på krisen og givet de økonomiske problemer i Norge en noget anden karakter end i de øvrige nordiske lande. Østhandelens konjunkturudjævrende virkning har betydet en vis modificering af det økonomiske tilbageslag i Finland. Kraftigst har den internationale krise indvirket på situationen i Danmark.

Økonomisk svaghed betyder også politisk svækkelse. Nøjagtig hvorledes en fortsat ugunstig økonomisk udvikling vil påvirke de nordi-

ske landes sikkerhedspolitik i de kommende år, kan det imidlertid være vanskeligt at vurdere præcist. Nogen umiddelbar og direkte iagttagelig sammenhæng mellem den internationale økonomiske krise og de nordiske landes konkrete sikkerhedspolitiske beslutninger er det vanskeligt at påvise. Ser man specielt på forsvarsbevillingerne i de fire i denne sammenhæng relevante lande, så har de i de seneste år fulgt med eller ligget marginalt over den generelle prisudvikling. Og selv om der er blevet henvist til økonomiske vanskeligheder i forbindelse med forsvarsbevillingerne fastsættelse, kan der kun gisnes om, hvorledes disse bevillinger ville have udviklet sig under mere gunstige økonomiske vilkår. Derimod synes det klart, at den økonomiske udvikling har været en bidragydende faktor til den stigende politisering af spørgsmålet om forsvarsbevillingerne størrelse, som man har kunnet iagttage i alle fire lande i de seneste år, og som vil blive omtalt i det følgende afsnit.

Et yderligere problem, der vil kunne opstå på lidt længere sigt, vedrører den våbenteknologiske udvikling og priserne på avancerede våbensystemer. Der er imidlertid mere end én udviklingstendens på det våbenteknologiske område, og de forskellige tendenser peger ikke alle i samme retning.

De større våbensystemer, som for eksempel skibe, fly og kampvogne, bliver stadig mere teknisk avancerede, komplicerede og dyre. Stykprisen på disse våbensystemer er så stærkt stigende, at selv med øgede bevillinger til materialeanskaffelse (samt understøttelse og vedligeholdelse) bliver antallet af systemer, det enkelte land har råd til at anskaffe og vedligeholde, faldende. Selv om hver enkelt ny enhed har større effekt end den enhed, den afløser, så er der en undergrænse for, hvor få enheder et enkelt land kan klare sig med for at løse de nødvendige opgaver inden for et givet geografisk område. Endelig bør det erindres, at selv om de nye enheder nok har større effekt, så er den relevante sammenligning ikke til de systemer, de erstatter, men til antallet og effektiviteten af de systemer, som de i en eventuel krigssituation kommer til at stå over for.

Ikke mindst for lande, hvor det militære apparat i forvejen er af begrænset størrelse, kan man under indtryk af den her skitserede situation komme i den situation, at prisudviklingen på de avancerede våbensystemer ikke fortsat kan kompenseres ved en reduktion i

antallet af enheder uden at passere grænsen for, hvad der er operationelt meningsfuldt.

Selv for Sveriges vedkommende gør denne tendens sig gældende på trods af landets betydelige bevillinger til forsvarsmateriel. Senest er den blevet demonstreret i forbindelse med forarbejderne til og beslutningen om totalforsvarets udvikling i de kommende år, og specielt i forbindelse med beslutningen om at udvikle og producere et fly (det såkaldte JAS), der i 1990'erne skal afløse Viggen-flyet i det svenske luftforsvar. Udviklingen og produktionen af det nye fly kommer til at lægge beslag på betydelige økonomiske og industrielle ressourcer, og ikke mindst i hæren frygter man, at den fortsatte prioritering af et højteknologisk svensk-produceret kampfly vil betyde en lavere prioritering af hærens behov. Trods de store ressourcer projektet vil kræve, er hele serien kun planlagt til 240 stk, hvad der ud over en meget høj stykpris, også betyder, at man får vanskeligt ved at løse uforudsete omkostningsproblemer gennem nedskæring af det totale antal, som man i sin tid gjorde med Viggen.<sup>10</sup>

Den teknologisk-økonomiske "klemme" har også sat sit præg på den svenske flåde. I løbet af de seneste 20 år er den blevet mere end halveret, og alle de store enheder er forsvundet. Den svenske flåde er i dag mindre end den norske og ikke meget større end den danske.

Problemerne med at følge med i den hastige våbenteknologiske udvikling er ikke mindre i Danmark og Norge, hvis relative bevillinger til materielanskaffelser er væsentlig mindre end de svenske. Det finske forsvar står i teknologisk henseende på et mindre avanceret niveau end de tre andre landes.

Der er imidlertid også andre træk i den våbenteknologiske udvikling end den omtalte prisudvikling på de store, avancerede våbensystemer. Væsentligst i så henseende er udviklingen af lette præcisionsstyrede våben med betydelig sprængkraft. Målt i forhold til deres effekt er disse våben forholdsvis billige.

Den voldsomste prisudvikling har været på de teknisk avancerede våbenbærere (eller våbenplatforme) - først og fremmest fly - mens

---

10) Ingemar Dörfer, "Tre argument kring svensk JAS anskaffning", Vårt Försvar, 1981 nr. 4, pp. 14-15 og Svante Iger, "JAS är återvändningsgränd", Dagens Nyheter, 21.12.1981.

selve våbnene trods den stærkt øgede præcision og sprængkraft ikke har undergået en tilsvarende prisudvikling. Man kunne således forestille sig, og vel specielt for små landes vedkommende, et forsvar, der i betydeligt omfang var baseret på et stort antal moderne præcisionsvåben, men anbragt på forholdsvis enkle og billige, mobile våbenbærere.<sup>11</sup>

Præcisionsvåbnene åbner således muligheder også for små landes forsvar. Det vil dog næppe være muligt at løse for eksempel de nordiske landes forsvarsmæssige problemer ved ensidig at basere sig på lette præcisions styrede våben, hvis anvendelsesmuligheder trods alt er begrænsede. En hensigtsmæssig indretning af forsvaret vil formentlig være en nærmere bestemt kombination af et begrænset antal teknisk højt udviklede våbensystemer med et større antal enheder udstyret med moderne, lette præcisionsvåben.

Der kan imidlertid være en fare for at overdrive såvel de våbentekniske ændrings omfang som den hast, hvormed de nye våbensystemer bliver operationsklare. I alle forsvar vil der være en betydelig arv af allerede eksisterende våbensystemer, af organisatorisk og af doktrinmæssig karakter, som vil betyde, at virkningerne af våbenteknologiske nybrud kun langsomt slår igennem. Nye våbensystemer vil således kun gradvis blive indfaset i de eksisterende militære strukturer og kun marginalt ændre den herskende opfattelse af organisation og doktrin.<sup>12</sup> Det er imidlertid et spørgsmål om ikke de her omtalte udviklingstendenser såvel vedrørende de meget komplekse og dyre våbensystemer som vedrørende de lette og billigere præcisionsvåben vil henholdsvis nødvendiggøre og muliggøre mere omfattende nytænkning vedrørende forsvarets indretning i de enkelte nordiske lande i de kommende år.

##### 5. Sikkerhedspolitikens politisering

Den sidste emnekreds, der skal omtales, vedrører de seneste års politisering af sikkerhedspolitiske spørgsmål. Lige som for en del

---

11) Om den våbenteknologiske udvikling se f.eks. Lars B. Wallin, Oversikt av den internationella debatten kring det fremtida konventionella europakrigets karaktär. Stockholm: FOA 1981.

12) Forsvarskommandoen, Den våbenteknologiske udvikling i 1980'erne. Under udgivelse i Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalgs skriftserie.

af de tidligere behandlede emners vedkommende er der tale om en udvikling, der præger de fleste vestlige lande og ikke blot de nordiske. Men politiseringen har antaget varierende former afhængigt af de nærmere politiske omstændigheder i det enkelte land. Samtidig har dog også den udenlandske sikkerhedspolitiske debat - især den vesttyske og den amerikanske - en kraftigere afsmittende virkning i Norden, end det tidligere har været tilfældet.

Danmark og Island er de to nordiske lande, der traditionelt har haft den stærkeste partipolitiske uenighed om den førte sikkerhedspolitik. I Danmark er den især kommet til udtryk i spørgsmålet om forsvarsbevillingernes størrelse. I Island har baseaftalen med USA været et næsten permanent politisk stridsemne. De seneste års politisering af sikkerhedspolitiske spørgsmål har dog været kraftigere i Norge end i noget andet nordisk land. Baggrunden herfor skal blandt andet søges i reaktionerne på den tiltagende strategiske betydning af det nordnorske område og de tilgrænsende havområder. Den offentlige debat, der startede med neutronbombedebatten i 1977-78 og fortsatte omkring NATO's "dobbeltsbeslutning" i 1979 gik i løbet af 1980 over i en omfattende offentlig debat om forhåndslagring af tungt materiel til allierede forstærkninger. Kritikerne så i forhåndslagringen en ændring af norsk sikkerhedspolitik, der ikke skyldtes hensyn til Norges egen sikkerhed, men var et led i en offensiv amerikansk strategi over for Sovjetunionen. Dermed blev Norges sikkerhed undergravet. I stedet skulle Norge, efter kritikernes opfattelse, søge at trække sig ud af konkurrencen mellem de to supermagter, og det er bl.a. i denne sammenhæng, man skal se forslaget om en kernevåbenfri zone i Norden, der fra efteråret 1980 kom til at spille en central rolle i den norske debat, og som derfra bredte sig til de øvrige nordiske lande.<sup>13</sup> I Finland, hvor ideen i næsten 20 år havde været en del af landets officielle udenrigspolitik, førte den nye debat dog ikke til væsentlige initiativer til fremme af den gamle tanke.

Traditionelt er Finland det af de nordiske lande, hvor den udenrigspolitiske beslutningsproces har været stærkest centraliseret -

---

13) Se f.eks. flere bidrag i Barth (red.), op.cit. og Thorbjørn Jagland et al. (red.), Atomvåpen og usikkerhetspolitik. Oslo i Tiden 1980.

i kraft af præsidentens forfatningsmæssige og ikke mindst politiske position - og hvor den offentlige sikkerhedspolitiske debat har været mest sparsom. Med præsidentskiftet er der imidlertid lagt op til en vis ændring i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Det vil ikke være muligt for præsident Mauno Koivisto at opnå en tilsvarende dominerende stilling, som præsident Kekkonen havde. Dette vil formentlig også bidrage til en øget offentlig debat også om sikkerhedspolitiske spørgsmål, som der allerede var tendenser til før præsidentskiftet.

På det seneste har der været eksempler på, at selve grundlaget for finsk sikkerhedspolitik (VSB-pagten) er blevet gjort til genstand for offentlig debat.<sup>14</sup> Fra officiel side har man prompte og skarpt taget afstand fra sådanne indlæg. Selv om alle opinionsundersøgelser entydigt viser, at den førte sikkerhedspolitik har fået en stadig bredere og sikrere forankring i offentligheden, har præsident og regering utvivlsomt fundet, at det var afgørende at understrege, at præsidentskiftet ikke betød en afvigelse fra Paasikivi-Kekkonen-linien.

I Sverige er sikkerhedspolitikken kun i mindre grad genstand for partipolitisk strid. Siden 1968 har der dog i forbindelse med fastlæggelsen af forsvarsbevillingerne været en diskussion mellem partierne om forsvarsbevillingernes størrelse. Socialdemokratiets venstrefløj har i stigende grad kritiseret bevillingernes størrelse, og det har ført til en vis afstand mellem Socialdemokratiets og de borgerlige partiers stilling. Den seneste forsvarsordning, der blev vedtaget af Riksdagen i foråret 1982 på grundlag af arbejdet i Totalforsvarskomiteen blev vedtaget mod Socialdemokratiets stemmer. Det beløb, der adskilte det socialdemokratiske forslag fra regeringens, var dog beskedent. Det væsentligste problem var det tidligere omtalte spørgsmål om et afløserfly for Viggen, som der også blev truffet principbeslutning om.

Uanset udfaldet af efterårets riksdagsvalg er der dog ikke udsigt til, at sikkerheds- og forsvarspolitikken skal blive et afgørende stridsemne i svensk politik. Den førte sikkerhedspolitik

---

14) Dag Anckar, "Finland och VSB-pakten", Finsk Tidskrift, 1982 nr. 3, pp. 80-91 og Krister Ståhlberg, "VSB-pakten och Säkerhetspolitiken", Finsk Tidskrift, 1982 nr. 3, pp. 73-79.

grundprincipper er så fast forankret i så store dele af befolkningen, at der ikke kan rokkes ved dem. Fredsbevægelsernes aktivitet er da også kun i begrænset omfang rettet mod svenske myndigheders politik, og har - når bortses fra visse interne meningsbrydninger i Socialdemokratiet - ikke givet anledning til afgørende politisering af sikkerhedspolitiske spørgsmål mellem de politiske partier.

De to spørgsmål, der skal drøftes i det følgende, er om den fornyede, stærke offentlige interesse for og debat om sikkerhedspolitiske spørgsmål vil holde sig, og hvilke virkninger den i givet fald vil kunne få. Er den sikkerhedspolitiske opposition, der er kommet til udtryk i den seneste tid, blot et kortvarigt fænomen, der efter nogen tid vil afdæmpes uden at have sat sig væsentlige spor i den faktisk førte politik? Selv om det er muligt at finde argumenter til støtte for denne antagelse, så forekommer der i den generelle sikkerhedspolitiske udvikling så mange træk, der vil kunne holde en artikulert sikkerhedspolitisk opposition i live, at det er mere sandsynligt, at politiseringen vil være et længerevarende fænomen af betydning for de nordiske landes sikkerhedspolitik.

Specielt synes udviklingen vedrørende mellemdistancevåben i Europa at være en sag, der vil kunne holde liv i den sikkerhedspolitiske debat i Vesteuropa og mobilisere en betydelig opinion. Det gælder også i de nordiske lande, selv om ingen af NATO's nye mellemdistancevåben skal stationeres i de nordiske NATO-lande.

Det er lidet sandsynligt, at INF-forhandlingerne i Genève skulle være nået til et endeligt resultat inden 1983, hvor deployeringen af NATO's nye mellemdistancevåben efter planen skal begynde. Der vil derfor efter al sandsynlighed blive en kraftig genopblussen af debatten om såvel kernevåbensituationen i Europa i almindelighed som NATO's "moderniseringsbeslutning" i særdeleshed. Krav om udsættelse af deployeringen vil stå over for krav om fastholdelse af beslutningen og dens tidsplan, og fra begge sider i debatten vil der blandt andet blive henvist til hensynet til et tilfredsstillende resultat i INF-forhandlingerne. Et sådant begivenhedsforløb rummer betydelige muligheder for intern splittelse både i og mellem NATO-landene og potentielt en undergravelse af deployeringsbeslutningen, så den helt eller delvis bliver uigennemførlig. I de nordiske NATO-lande vil en sådan udvikling styrke de kræfter, der er imod opstil-



lingen af de nye mellemdistancevåben og føre til krav om, at de nordiske NATO-lande officielt distancerer sig fra opstillingen og undlader finansielt at bidrage til den.

Et andet træk ved udviklingen i de nordiske NATO-lande - og her igen tydeligst i Norge - er den stigende tilbøjelighed ikke blot i den traditionelle sikkerhedspolitiske opposition, men i ganske brede kredse til at tale om "de to supermagter" og opfatte USA og Sovjetunionen - alle forskelle til trods - som ens i deres magtpolitiske stræben, og som stående i modsætning til småstaterne, som ingen interesse har i at deltage i supermagternes indbyrdes konkurrence. Det er en holdning med klare neutralistiske træk, og som afspejler en ændret opfattelse - først og fremmest af USA, men også af Sovjetunionen - der har udviklet sig over en længere årrække.<sup>15</sup>

Denne ændring har ikke givet sig udslag i en ændret fordeling af holdningerne til fortsat medlemskab af NATO, således som de registreres i de regelmæssige opinionsundersøgelser. Men det er et spørgsmål, om fortsatte og væsentlige uoverensstemmelser mellem USA og Vesteuropa på lidt længere sigt ikke også vil resultere i en erosion af NATO-tilslutningen i dele af opinionen.

Som allerede strejft ovenfor under drøftelsen af den europæiske udvikling er der i forholdet mellem Vesteuropa og USA tendenser, der især i de tre nordiske NATO-lande rummer betydeligt internt konfliktstof. I Norge kan man allerede ane konturerne af en ny debat, mens en sådan endnu ikke er opstået i Danmark og Island.

Ifølge den herskende opfattelse er de fire "hjørnestene" i dansk udenrigspolitik den universelle (FN), den atlantiske (NATO), den europæiske (EF) og den nordiske. I henhold hertil bliver sikkerhedspolitikken varetaget inden for det atlantiske samarbejde. Det europæiske samarbejde har ganske vist visse i bred forstand sikkerhedspolitiske aspekter, men det er ikke i strid med det atlantiske, men komplementært hertil, og det europæiske samarbejde har under alle omstændigheder ingen forsvarspolitiske sider. Med denne grundopfattelse har der således ikke været nogen modsætning mellem det hidtidige nære sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde med USA inden for NATO og den aktive deltagelse i den europæiske økonomiske integration og det europæiske politiske samarbejde.

---

15) Bernt Bull og Sverre Jervell, "Norge, USA og Europa i 80-årene", i Bull og Jervell (red.), Europa eller USA. Må Norge velge i 80-årene? Oslo: Universitetsforlaget 1982, pp. 24-76.

At fastholde dette mønster har været afgørende for de kræfter, der bærer dansk sikkerhedspolitik. Hvis de kommende års udvikling imidlertid går ikke blot mod øget udenrigspolitisk, herunder sikkerhedspolitisk relevant, samarbejde mellem De Ti, men også i retning af en større og mere varig afstand mellem USA og Vesteuropa, vil det efter al sandsynlighed føre til interne meningsforskelle i det miljø, der hidtil har båret dansk sikkerhedspolitik - mellem hvad man kunne kalde "atlantister" og "europæere". Desto større meningsforskelle mellem USA og Vesteuropa, desto vanskeligere vil det blive at fastholde en enig opfattelse af forholdet mellem den atlantiske og den europæiske dimension i dansk politik.

En sådan intern meningsforskel i det danske udenrigspolitiske "establishment" har endnu ikke vist sig, men skulle den blive en realitet, vil den formentlig være den væsentligste ændring i de indenrigspolitiske vilkår for dansk udenrigspolitik, der har fundet sted i de sidste tre årtier, og med potentielt mere vidtrækkende konsekvenser end selv den ovenfor omtalte øgede kritik af den førte sikkerhedspolitik, som fredsbevægelserne repræsenterer, og som hidtil har tiltrukket sig den største offentlige opmærksomhed.

Der er imidlertid kun tale om en potentiel mulighed, som endnu ikke har manifesteret sig. Det har den derimod i Norge. Set i lyset af den norske folkeafstemningskampagne, afstemningsresultatet og den politiske diskussion i de umiddelbart følgende år, hvor selv de stærkeste tilhængere af norsk medlemskab af EF accepterede, at medlemskabsspørgsmålet havde mistet enhver politisk realitet i en overskuelig fremtid, er de seneste års fornyede debat om Europa-politikken overordentlig bemærkelsesværdig. Ikke blot derved, at debatten om Norges forhold til det vesteuropæiske økonomiske og politiske samarbejde er genopstået, men at den nye debats baggrund og substantielle indhold er et ganske andet, end det var i 1971-72, og at de politiske skillelinier er andre, end de var dengang.

Ikke alle, der var aktive tilhængere af norsk medlemskab af EF, har meldt sig under fanerne i den nye debat, hvad der bl.a. kan skyldes, at de - formentlig med rette - betragter en fornyende debat om medlemskab for præmatur og derfor udsigtsløs. Men dertil kommer formodentlig også, at problemstillingen i flere henseender har skiftet karakter. Hvor de norske EF-tilhængere i sin tid så det atlantiske og det europæiske som komplementære størrelser (mens

der var en betydelig gruppe, der var for fortsat medlemsskab af NATO, men imod EF-medlemsskab), ser de vel i dag den nye debat bl.a. og i betydelig grad som et resultat af øget skepsis over for USA i dele af den norske opinion, og af øgede meningsforskelle mellem USA og Vesteuropa, og derfor som et i sikkerhedspolitisk henseende mere kompliceret spørgsmål at tage stilling til, end det var for 10 år siden.

Dette modsvarer også af, at en del af de tidligere EF-modstandere nu er aktivt engageret i den nye Europa-debat til fordel for en politik, hvor Norge søger at løsgøre sig fra sin afhængighed af USA gennem en tilnærmelse til De Ti. Der er naturligvis tale om et bredt spektrum af holdninger, som spænder fra én med hovedvægt på afstandtagen fra USA til én, der kommer meget nær accept af fuldt medlemsskab af EF. Blandt de sidste lægges der vægt på, at EF på det økonomiske område i de forløbne år ikke har udviklet sig, som modstanderne af medlemsskab forestillede sig i 1971-72. Med i billedet hører imidlertid også, at den fornyede Europa-debat atter har mobiliseret dele af den ellers opløste Folkebevægelse mod EF, der ser den nye udvikling som et forsøg på at føre Norge ind i EF "ad bagdøren".<sup>16</sup>

Hverken i Island, hvor problemstillingen er en anden, eller - naturligvis - i de to neutrale lande har dette spørgsmål nogen betydning for den sikkerhedspolitiske debat.

Endelig rummer den økonomiske udvikling muligheden for en fortsat politisering af spørgsmålet om forsvarsbevillingernes størrelse ikke mindst i Danmark, hvor dette spørgsmål utvivlsomt vil give anledning til uenighed mellem partierne og til interne brydninger i Socialdemokratiet. Sådanne brydninger kom klart frem i forbindelse med indgåelsen af et nyt forsvarsforlig i efteråret 1981, og der kan næppe være tvivl om, at et kommende forsvarsforlig og eventuelle større enkeltbevillinger til forsvaret atter vil demonstrere en grundlæggende uenighed i partiet, som vil vanskeliggøre et forlig med de borgerlige partier, der traditionelt deltager i danske forsvarsforlig.

I Island har baseaftalen med USA været et næsten permanent stridsemne. I de seneste år synes dette spørgsmål imidlertid at have aftaget i betydning. Således accepterede Folkealliancen, i

---

16) Ibid.

hvis program en opsigelse af baseaftalen indtager en fremtrædende plads, i både 1978 og 1980 at indgå i en regering, der ikke havde ændringer af baseaftalen på sit program.<sup>17</sup>

Dette betyder på den anden side ikke, at sikkerhedspolitiske spørgsmål spiller en aftagende rolle i den offentlige debat i Island. I 1978 besluttede regeringen således at nedsætte et sikkerhedspolitisk udvalg, hvis opgave er at iværksætte egne analyser og og stimulere en kvalificeret offentlig debat. Dermed er grunden blevet lagt til opbygningen af en selvstændig islandsk sikkerhedspolitisk ekspertise, som landet hidtil har savnet. Samtidig synes der i dele af den offentlige debat at være en stigende tendens til at sondre mellem på den ene side NATO's (og specielt USA's) interesse for Island i strategiske henseende og Islands egne konkrete forsvarsbehov.<sup>18</sup>

Allerede de her opregnede eksempler synes klart at pege i retning af, at den øgede offentlige opmærksomhed om sikkerhedspolitiske spørgsmål ikke vil være et fænomen af kortvarig karakter, men tværtimod rummer store muligheder for en yderligere intensivering i de kommende år. De anførte eksempler synes dog at pege i retning af, at debatten ikke nødvendigvis bliver lige stærk i alle de nordiske lande, men formentlig stærkest i Norge og Danmark. Finsk og svensk sikkerhedspolitik er naturligt nok ikke så udsat for kritik fra neutralistisk prægede strømninger i opinionen.

Hvorledes vil en vedvarende og til dels kritisk opinion så indvirke på de nordiske landes sikkerhedspolitik i de kommende år? Demonstrationer og læserbreve ændrer ikke i sig selv den førte politik. Det gør derimod de politiske partiers reaktioner på udviklingen i opinionen. Af særlig interesse i denne sammenhæng er de socialdemokratiske partiers reaktion. Det synes som om, det afgørende politiske skel i alle væsentlige sikkerhedspolitiske spørgsmål går ned gennem socialdemokratierne, der i alle de nordiske lande rummer såvel helhjertede tilhængere som utvetydige modstandere af den hidtil førte politik. Særlig stor betydning har socialdemokratierne i de tre skandinaviske lande i kraft af deres størrelse

17) Bjørn Bjørnason, Islands Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Oslo: Den norske Atlanterhavskomité 1982, p. 12.

18) Elfar Loftsson, Isländsk Sakerhetspolitik. Förutsättningarna 1951 resp. 1981. Papper presenterat vid seminarium kring nordisk Sakerhetspolitik, Stockholm 17.2.1982, p. 6.

og placering i det politiske system.

Hvorledes og i hvilket omfang de kritiske tendenser vil slå igennem i de nordiske landes politik, afhænger således i høj grad af i hvilket omfang de slår igennem blandt socialdemokratiske medlemmer, tillidsmænd og ledere, og hvorledes den interne beslutningsproces i de socialdemokratiske partier forløber.

I denne sammenhæng har flere iagttagere peget på, at viljen til at betragte udenrigspolitikken som et særligt område, hvor den demokratiske beslutningsproces har sine eksternt givne begrænsninger, skulle være blevet mindre. Samtidig skulle den nuværende generation af socialdemokratiske ledere have et verdensbillede, der adskiller sig fra forgængernes ved at lægge større vægt på økonomiske end på sikkerhedspolitiske spørgsmål og inden for det sikkerhedspolitiske område at give en særlig prioritering til afspændingspolitikken. Sådanne vurderinger, hvis de er korrekte, peger i retning af, at en fortsat kritisk sikkerhedspolitisk opinion først og fremmest via de socialdemokratiske partier vil føre til et stigende internt pres for at ændre den førte sikkerhedspolitik især i Norge og Danmark.

Dette pres kan tænkes at ytre sig som et krav om en nedtoning af sikkerhedspolitikens militære elementer og et krav om et øget selvstændig og aktiv indsats på afspændings- og nedrustningsområdet.

De eksterne tendenser, der er blevet berørt i de tidligere afsnit, synes imidlertid alle at pege i retning af en sikkerhedspolitisk udvikling, der ikke øger, men tværtimod begrænser de nordiske landes handlefrihed og vil stille regeringerne over for vanskelige problemer. Der er således udsigt til en periode, hvor modsætningen mellem interne krav og eksterne muligheder øges, hvad der formentlig yderligere vil skærpe de interne modsætninger om sikkerhedspolitikken og vanskeliggøre formuleringen af en hensigtsmæssig politik.

## 6. Afslutning

Det sikkerhedspolitiske mønster, der blev etableret i Norden i slutningen af 1940'erne, har været ganske stabilt. De grundlæggende elementer er blevet fastholdt under stærkt varierende internationale vilkår, under "kold krig" og afspænding, samtidig med at de løbende konkrete sikkerhedspolitiske beslutninger inden for rammerne af de enkelte landes sikkerhedspolitiske principper er blevet tilpasset ændrede interne krav og især ændrede ydre vilkår.

Denne artikels udgangspunkt har været et spørgsmål om, hvorvidt det nordiske sikkerhedspolitiske mønster vil kunne opretholdes også i de kommende år. Nogle udvalgte sikkerhedspolitiske tendenser er blevet diskuteret med henblik på deres mulige konsekvenser for de nordiske landes sikkerhedspolitik i de kommende år, herunder om den fleksible tilpasning til ændrede indre og ydre vilkår under fastholdelse af grundstrukturen, også vil være mulig i fremtiden, eller om udviklingen vil føre til mere fundamentale ændringer.

Noget entydigt svar lader sig ikke formulere. Det ligger i sagens natur, at diskussionen af potentielle problemer har måttet være ret spekulativ og kun i begrænset omfang har kunnet dokumenteres med henvisninger til klart iagttagelige forhold. De træk i udviklingen der, på baggrund af den foranstående drøftelse, i særlig grad rummer udfordringer til de kommende års politik, synes at være følgende:

- Fortsat spænding mellem Øst og Vest og stigende militær opbygning i Nordens nærområde vil kunne anfægte Nordens status som et område med markant lavere spænding end det øvrige Europa.
- Vilklårene for de nordiske landes hidtidige afspændingsbestræbelser er blevet forringet, og de enkelte nordiske landes udenrigspolitiske handlefrihed vil i de kommende år kunne blive mindre, end den var i afspændingsperioden.
- De eksterne faktorer og de enkelte nordiske landes forskellige afhængighed af dem, der hidtil har umuliggjort nordisk integration på det sikkerhedspolitiske og udenrigsøkonomiske område, er fortsat til stede og vil også i de kommende år gøre sig gældende med en sådan styrke, at de nordiske lande på disse områder vil bevæge sig længere bort fra hinanden. Der ved kommer også det nordiske samarbejdes mulighed for at tjene som en modvægt mod eksterne påvirkninger til at svækkes. Dette er især tilfældet for Danmarks vedkommende, men i stigende grad også for Norges. Island, Sverige og Finland kan således komme til at stå i en udenrigspolitisk mere isoleret situation end tidligere, hvad der især for Islands og Finlands vedkommende vil kunne virke begrænsende på den udenrigspolitiske

handlefrihed. For Danmarks og Norges vedkommende vil problemet - især i tilfælde af en voksende afstand mellem USA og Vesteuropa - først og fremmest melde sig som et krav om en prioritering mellem den atlantiske og den europæiske dimension i sikkerhedspolitikken. Dette vil kunne skabe vanskeligheder internt i den "koalition", der hidtil har stået bag den førte sikkerhedspolitik.

- På det forsvarspolitiske område har udviklingen understreget Norges afhængighed af den strategiske udvikling på Nordkalotten og Danmarks forsvarsmæssige afhængighed af Vesttyskland og dermed situationen i Centraleuropa. Dette vil formentlig betyde, at Danmark og Norge, der hidtil i alle væsentlige henseender har ført en næsten identisk politik inden for NATO, i stigende grad vil føre en forskellig alliance- og forsvarspolitik, som det allerede er kommet til udtryk i spørgsmålet om allierede forstærkninger og forhåndslagring.
- Den militære udvikling i Nordens nærområde i samspil med den økonomiske og våbentekniske udvikling synes i de kommende år at ville rejse problemer for den konkrete varetagelse af de nordiske landes forsvarsmæssige behov. Samtidig vil formentlig politiseringen af spørgsmålet om forsvarsbevillingernes størrelse sætte snævre grænser for, hvilke løsninger der er indenrigspolitiske mulige.
- Sikkerhedspolitikken politisering vil i alle de nordiske socialdemokratier, men især i det norske og det danske, kunne føre til intern splittelse. Effekten heraf vil kunne blive betydelig, uanset om de pågældende partier er i regering eller i opposition.

Sammenfattende synes de diskutererede udviklingstræk, bl.a. fordi de alle rummer muligheden for væsentlige ændringer i grundlaget for det hidtidige sikkerhedspolitiske mønster i Norden, at pege i retning af, at 1980'erne bliver en problemfyldt periode i de nordiske landes sikkerhedspolitik, hvor den eksterne udvikling vil stille landene over for vanskelige valg, samtidig med at beslutningstagernes handlefrihed begrænses af knappe økonomiske ressourcer og af indbyrdes konkurrerende interne krav til sikkerhedspolitikken, der vanskeligt lader sig forene med de eksterne muligheder.