

Nikolaj Petersen

Indledning

Det er en efterhånden ret selvfølgelig konstatering, at der siden NATOs såkaldte dobbeltbeslutning i 1979 er indtruffet afgørende ændringer af rammebetingelserne for dansk sikkerhedspolitik. Indadtil er den brede enighed brudt sammen, der hidtil har båret sikkerhedspolitikken, og udadtil præges billedet af voksende tvivl om det atlantiske forsvarssamarbejdes holdbarhed på længere sigt og af en endnu ganske uafklaret diskussion af, hvorledes Vesteuropas fremtidige forsvar kan og skal organiseres.

Dette temanummer samler sig i fire artikler om den ydre ramme om dansk sikkerhedspolitik og føjer sig herved til tidligere analyser heraf, først og fremmest i et temanummer af *Politica* fra 1982 om "Dansk sikkerhedspolitik", der indeholdt artikler om dennes globale, atlantiske og nordiske kontekst,¹ og i bogen *Slaget om missilerne*, hvor dobbeltbeslutningens mangfoldige implikationer for såvel NATO-samarbejdet som dansk sikkerhedspolitik blev analyseret.² I dette nummer er det specielt den vesteuropæiske dimension af sikkerhedspolitikken, der er i søgelyset.

Udgangspunktet for mange af de problemer, der har skabt den igangværende debat om Vesteuropas sikkerhed og NATO-alliancens fremtid er det ændrede politiske, økonomiske og militære forhold mellem USA og Vesteuropa. Politiske uoverensstemmelser og øget økonomisk konkurrence har på begge sider af Atlanten næret gensidige fornemmelser af, at det grundlag af fælles interesser, som Atlantpagten hviler på, er i færd med at indsnævres. Demografiske og generationsmæssige ændringer understreger blot denne tendens. Og samtidig er europæerne fra amerikansk side barskt blevet mindet om den grundlæggende interessemodsatning, der knytter sig til den såkaldte udvidede afskrækkelse, hvorigennem truslen om indsættelse af USAs strategiske kernevåben søges koblet til det regionale forsvar af Vesteuropa: Hvor europæerne ønsker en så sømløs og smidig sammenkobling som vel muligt, ønsker USA tværtimod trin og bremsemekanismer indlagt, således at en konventionel krig i Europa ikke uden videre udvikler sig til en generel kernevåbenkrig.

Denne såkaldte koblingsproblematik er emnet for den første artikel i nummeret, Hans-Henrik Holms "USA og Vesteuropa – den slidte kobling". I denne gennemfører Hans-Henrik Holm en omfattende analyse af koblingsbegrebet i alle de forskellige formuleringer, det har været givet i alliancepolitikken. Han identificerer to hovedmeninger, en snævrere militær-strategisk, der fokuserer på eskalationsmekanismens struktur og troværdighed, og en bredere politisk forståelse, der definerer kobling som en funktion af sammenfaldende interesser, og fremhæver, at en stor del af forvirringen og uklarheden omkring koblingsbegrebet kan føres

tilbage til en forveksling af de to betydninger. Hans-Henrik Holm illustrerer denne pointe ved at henvise til dobbeltbeslutningen, der udtrykkelig var begrundet med koblingshensyn, men som snarere har fået en afkoblen effekt. Årsagen er, at man gjorde den til et spørgsmål om strukturer og mekanismer i stedet for til et spørgsmål om at skabe enighed om alliancens strategi og hermed om at finde en ny sammenstemning af medlemslandenes nationale interesser. Hans-Henrik Holm henviser til Henry Kissingers nylige påvisning af, at det nok er lykkedes for NATO at trodse oppositionen mod implementering af dobbeltbeslutningen, men ikke at formulere en koncept for de nye missilers rolle i alliancens samlede strategi, og han konkluderer, at koblingsproblemetets løsning forudsætter genskabelse af intern enighed om de nationale interesser i alliancens medlemslande.

Uklarhed omkring NATOs strategiske og taktiske doktriner for forsvaret af Vesteuropa er en anden usikkerhedsfaktor, der belaster forholdet mellem alliancens lande, og som samtidig i stigende grad skaber uenighed indadtil i de enkelte medlemslande. Som Ib Faurby påviser det i sin artikel om "Strategi og teknologi i Vesteuropas forsvar" er der på dette område som også omkring koblingsproblematikken tale om problemer, som er velkendte, og som ikke kan undgås i en multilateral alliance; blot forekommer de i disse år at have fået en så presserende og kompleks karakter, at de tilsammen definerer en ny og kritisk situation for NATO-strategien. Debatten herom drejer sig om bæredygtigheden af den hidtidige flexible response-strategi i en situation, hvor dens forudsætning, NATOs eskalationsdominans, dvs. evne til troværdigt at true med optrapning til højere konflikt-niveauer, er undergravet af Sovjetunionens voksende kernevåbenarsenal. Situationen har især sat spørgsmålstejn ved kernevåbenenes rolle i NATO-strategien og øget interessen for en såkaldt "konventionalisering" af forsvaret, en problemstilling, der også tages op i Ib Faurbys artikel. Artiklen har dog sit tyngdepunkt i diskussionen af en anden type forsøg på at slippe ud af den nuværende strategiske klemme, nemlig formuleringen af forskellige såkaldte "deep strike"-doktriner for NATO-forsvaret. Disse doktriner findes i forskellige versioner, men går alle ud på et mere mobilt forsvar af Vesteuropa kombineret med overførsel af en del af forsvaret mod en indtrængende angriber til dennes bagland, specielt gennem massiv udnyttelse af nye våbensystemer baseret på "E.T." – "emerging technologies", på dansk "frontteknologi".

Artiklen beskriver de forskellige opfattelser, der er dukket op, og sammenholder dem med henblik på at udskille de teknologiske, taktiske og strategiske forudsætninger, de hviler på. Artiklen konkluderer i en stærk skepsis over for holdbarheden af disse forudsætninger og i det hele taget af forsøgene på at finde teknologiske "løsninger" på, hvad der grundlæggende er politisk-strategiske problemer.

Mens science fiction-løsninger næppe fører frem, diskuteres en anden type løsning på NATOs problem i stigende grad i Vesteuropa: nemlig "europæisering". Hvad dette begreb indebærer, er endnu ganske uklart; det dækker alle former for et øget vesteuropæisk forsvarssamarbejde spændende fra en situation, hvor det atlantiske samarbejde er bortfaldet, til en situation, hvor samarbejdet indgår som en europæisk "søjle" ved siden af en amerikansk "søjle" i et rekonstrueret og måske styrket NATO-samarbejde.

De to sidste artikler i temanummeret berører denne problematik ved at beskæf-

tige sig med centrale udviklingslinier i den europæiske politiske elites sikkerhedspolitiske holdninger og belyser derigennem mulighederne for formuleringen af en fælles europæisk sikkerhedspolitik. I artiklen "Et europæisk sikkerhedspolitisk samarbejde? En analyse af holdningsskift blandt de politiske eliter i Vesteuropa" fremlægger Carsten Lehmann Sørensen resultater af to interview-undersøgelser af kandidater til, henholdsvis medlemmer af Europa-Parlamentet i 1979 og 1983, grupper, der på forhånd må anses for at være repræsentative for de politiske eliter i EF-landene.

Ved at sammenligne svar fra de to undersøgelser konstaterer Carsten Lehmann Sørensen, at der på få år er sket et væsentligt holdningsskift i den europæiske politiske elite vedrørende sikkerhedspolitiske spørgsmål. Villigheden til en forstærket vesteuropæisk indsats på forsvarsområdet er øget i alle lande og inden for alle partigrupper. Samtidig viser undersøgelsen, at der er sket en markant tilnærmelse i holdningerne til et forsvarspolitisk samarbejde i europæisk regi mellem de fire store lande i EF i form af en samling omkring en mellemstatslig model ala den vesteuropæiske union (WEU), som der netop i 1984 er gjort et forsøg på at genoplive fra fransk side og med tilslutning ikke blot fra disse lande, men også fra de små lande i Benelux.

En anden af Carsten Lehmann Sørensens konklusioner er, at der siden 1979 er indtruffet en klar polarisering mellem de socialdemokratiske og borgerlige partier i europæisk politik. I hvert fald på kernevåbenområdet er den gamle nationale enighed sprængt i adskillige lande, især i Nordeuropa, hvor socialdemokratiene gennem et institutionaliseret samarbejde, det såkaldte Scandilux-samarbejde, har bevæget sig ganske langt i retning af at udvikle et fælles sikkerhedspolitisk perspektiv, der på adskillige områder er i konflikt med herskende opfattelser i NATO. Sammen med udviklingen i de europæisk-amerikanske relationer gør denne sprængning af den interne konsensus – som i sig selv belaster forholdet til USA – den største politiske udfordring, som NATO-samarbejdet for øjeblikket står overfor.

I den afsluttende artikel om "Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik" præsenterer Nikolaj Petersen dette nye sikkerhedspolitiske diskussionsforum for partierne i de nordeuropæiske NATO-lande. Artiklen placerer Scandilux i en bredere, transnational sammenhæng, men hovedvægten ligger på beskrivelsen af samarbejdets karakter, indflydelsesrelationerne i gruppen og samarbejdets betydning for de deltagende partier og specielt det danske socialdemokrati. Artiklen slutter med en diskussion af Scandilux' fremtid, herunder af dets muligheder som forum for formuleringen af en bredere socialdemokratisk sikkerhedspolitik.

Ingen af artiklerne i nummeret tager specifikke danske reaktioner på den europæiske udvikling op. Dette har naturligvis baggrund i et bevidst valg om at koncentrere analysen om den vesteuropæiske problematik, men også i, at man herhjemme på politisk hold knap nok er begyndt at erkende, endsige at tage stilling til problemerne. Navnlig på den borgerlige fløj forekommer der at være en decideret ulyst til at tage nye problemstillinger op – en ulyst, der formentlig forstærkes af, at man netop i Danmark i ekstrem grad har mærket konsekvenserne af sammenbruddet af den traditionelle sikkerhedspolitiske enighed. Omvendt kunne

man imidlertid argumentere, at der heri netop kunne ligge en tilskyndelse til deltagelse i den europæiske debat for måske derigennem at finde et grundlag for en ny konsensus. Gennem deltagelse i Scandilux-samarbejdet har Socialdemokratiet i højere grad været koblet på den løbende europæiske diskussion; men alligevel står partiet f.eks. i strategidebatten og spørgsmålet om europæisering fاملende og delvis uformuleret.

Konsekvensen af disse holdninger i den danske politiske elite kan blive en marginalisering af Danmark i vesteuropæisk sikkerhedspolitik. Carsten Lehmann Sørensens data peger på Danmark som "outsider" blandt EF-landene i spørgsmålet om en forstærket vesteuropæisk forsvarsindsats og udviklingen af et vesteuropæisk forsvarssamarbejde i det hele taget. Det vanskelige problem omkring den danske holdning til WEU, som vi i modsætning til de fleste EF-lande ikke er medlem af, illustrerer tydeligt denne problematik.

Men også på strategiområdet er der fare for, at danske interesser kan blive tilsidesat på grund af manglende opmærksomhed og interesse for debatten. Skiftende danske regeringer har rituelt gentaget målsætningen om en såkaldt høj atomtærskel i NATO-forsvaret uden at beskæftige sig synderligt med dens strategiske og andre forudsætninger. I den nuværende situation er der en risiko for, at den danske debat om kernevåbnene og deres rolle i NATO-strategien kan blive så domineret af interessen for nationale eller regionale særløsninger, at man isolerer sig og isoleres fra diskussionen i NATO – i sidste instans til skade for danske interesser. Hvis man fra dansk side effektivt kunne isolere sig over for den brede og komplicerede vifte af problemer, der plager NATO-samarbejdet, kunne en sådan holdning være rimelig, men er det muligt? Artiklerne i dette temanummer er skrevet ud fra den modsatte opfattelse.

Temanummeret indgår i den publikationsrække, hvormed medarbejderne ved Institut for Statskundskab har ønsket at markere instituttets 25-årsdag i november 1984. Med sin fokus på Vesteuropas sikkerhed integrerer det to forskningsretninger, som siden instituttets start har præget dets beskæftigelse med disciplinen international politik, nemlig studier af sikkerhedspolitik og europæisk integration.

Noter

1. "Dansk sikkerhedspolitik", særnummer af *Politica*, 14. årg. nr. 3 (1982). Nummeret rummer artikler af Erik Beukel, Ib Faurby, Hans-Henrik Holm og Nikolaj Petersen.
2. Hans-Henrik Holm og Nikolaj Petersen, red., *Slaget om missilerne. Dobbeltbeslutningen og sikkerheden i Europa*. Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalgs skriftserie. Århus: Forlaget Politica, 1983. Eng. udg.: *The European Missiles Crisis: Nuclear Weapons and Security Policy*. London: Frances Pinter; New York: St. Martin's Press, 1983.