

Knud Erik Jørgensen

Vesteuropæiske reaktioner på sovjetisk udenrigspolitik under Gorbatsjov

De vesteuropæiske staters perceptioner af sovjetisk udenrigspolitik har udviklet sig radikalt siden midten af 1980'erne. I starten af perioden var det trusselselementet, der dominerende, men gradvist er mulighedselementet blevet dominerende. Tendensen er generel, men har i Vesteuropa udviklet sig med forskellige hastigheder. Reaktionerne på Gorbatsjovs udfordring har bevæget sig fra en alventende politik til en i stigende omfang engagementspræget politik. Vesttysklands udgangspunkt var relativt vanskelig, men landet var alligevel blandt de første til at indlede en engagementspolitik. Indenrigspolitiske årsager betød, at Frankrig fulgte efter med en vis forsinkelse. Storbritannien har haft sværest ved at omstille sig til de nye forhold og har primært handlet gennem multilaterale atlantiske fora.

De vesteuropæiske perceptioner af og reaktioner på »den nye politiske tænkning« i Sovjetunionen har de sidste fem år udviklet sig i et komplekst miljø bestående af mange forskellige aktører.

De største stater deltager alle i forskellige multilaterale europæiske samarbejdsfora som det udenrigspolitiske samarbejde i EF (EPS) og Den Vesteuropæiske Union (WEU). Det vil sige, at alle aspekter af udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik er dækket af samarbejdet mellem staterne. Et aspekt af samarbejdet er oprettelsen af kommunikationsnetværk mellem udenrigsministerierne, hvilket har betydning for informationsniveauet i ministerierne og dermed for et af de centrale elementer i udviklingen af perceptioner.

Med hensyn til »den nye politiske tænkning« tages der udgangspunkt i en sondring mellem dels et sæt af overordnede principper, dels en række centrale doktriner og dels applikationen af principper og doktriner i den konkrete udenrigspolitik (Nørgard, 1990). De overordnede principper er blevet ført tilbage til så forskellige personer som Albert Einstein og Antoine de Saint-Exupéry. På regeringsplan får de overordnede politisk-filosofiske principper og doktriner en vis opmærksomhed, men det er primært den faktiske udenrigspolitik, der anvendes i udviklingen af perceptioner, så jeg skal koncentrere mig om dette aspekt.

»Den nye politiske tænkning« kommer til udtryk i konkret udenrigspolitik på en række områder, men heraf følger ikke nødvendigvis, at den er udviklet efter en forud fastlagt strategi. Der er snarere tale om et bevægeligt mål, der er ad hoc præget og udviklet under påvirkning af både indenrigspolitiske og internationale reaktioner. I denne sammenhæng skal jeg afgrænse analysen til våbenkontrol, nedrustning og Europa-politik.

Udfordringen i »den nye politiske tænkning« eksisterer på flere planer. Den direkte udfordring for de vesteuropæiske regeringer omfatter en ny sofistikeret

Knud Erik Jørgensen

Vesteuropæiske reaktioner på sovjetisk udenrigspolitik under Gorbatjov

De vesteuropæiske staters perceptioner af sovjetisk udenrigspolitik har udviklet sig radikalt siden midten af 1980'erne. I starten af perioden var det trusselselementet, der dominerende, men gradvist er mulighedselementet blevet dominerende. Tendensen er generel, men har i Vesteuropa udviklet sig med forskellige hastigheder. Reaktionerne på Gorbatjovs udfordring har bevæget sig fra en alventende politik til en i stigende omfang engagementspræget politik. Vesttysklands udgangspunkt var relativt vanskelig, men landet var alligevel blandt de første til at indlede en engagementspolitik. Indenrigspolitiske årsager betød, at Frankrig fulgte efter med en vis forsinkelse. Storbritannien har haft sværest ved at omstille sig til de nye forhold og har primært handlet gennem multilaterale atlantiske fora.

De vesteuropæiske perceptioner af og reaktioner på »den nye politiske tænkning« i Sovjetunionen har de sidste fem år udviklet sig i et komplekst miljø bestående af mange forskellige aktører.

De største stater deltager alle i forskellige multilaterale europæiske samarbejdsfora som det udenrigspolitiske samarbejde i EF (EPS) og Den Vesteuropæiske Union (WEU). Det vil sige, at alle aspekter af udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik er dækket af samarbejdet mellem staterne. Et aspekt af samarbejdet er oprettelsen af kommunikationsnetværk mellem udenrigsministerierne, hvilket har betydning for informationsniveauet i ministerierne og dermed for et af de centrale elementer i udviklingen af perceptioner.

Med hensyn til »den nye politiske tænkning« tages der udgangspunkt i en sondring mellem dels et sæt af overordnede principper, dels en række centrale doktriner og dels applikationen af principper og doktriner i den konkrete udenrigspolitik (Nørgard, 1990). De overordnede principper er blevet ført tilbage til så forskellige personer som Albert Einstein og Antoine de Saint-Exupéry. På regeringsplan får de overordnede politisk-filosofiske principper og doktriner en vis opmærksomhed, men det er primært den faktiske udenrigspolitik, der anvendes i udviklingen af perceptioner, så jeg skal koncentrere mig om dette aspekt.

»Den nye politiske tænkning« kommer til udtryk i konkret udenrigspolitik på en række områder, men heraf følger ikke nødvendigvis, at den er udviklet efter en forud fastlagt strategi. Der er snarere tale om et bevægeligt mål, der er ad hoc præget og udviklet under påvirkning af både indenrigspolitiske og internationale reaktioner. I denne sammenhæng skal jeg afgrænse analysen til våbenkontrol, nedrustning og Europa-politik.

Udfordringen i »den nye politiske tænkning« eksisterer på flere planer. Den direkte udfordring for de vesteuropæiske regeringer omfatter en ny sofistikeret

udenrigspolitik, præget af en drastisk øget fleksibilitet og dynamik, der til tider er så stor, at man fristes til at karakterisere den sovjetiske udenrigspolitik som appeasementpolitik. Den indirekte udfordring omfatter den sovjetiske ledelses adfærd og den perception, som den danner i den vesteuropæiske offentlighed. Korrosionen af blandt andet efterkrigstidens fjendebilleder bliver på denne måde en faktor, som regeringerne må tage med i overvejelserne.

På denne baggrund er det formålet med denne artikel at sammenligne de vesteuropæiske perceptioner af og reaktioner på den sovjetiske udenrigspolitik under Mikhail Gorbatsjov. I første omgang undersøges det, om der eksisterer en samtidighed mellem Gorbatsjovs udenrigspolitik og den nye internationale afspændingsperiode. Derefter følger en undersøgelse af forholdet mellem perceptioner og reaktioner. Det er primært Vesttyskland, Frankrig og Storbritannien, der vil blive behandlet her, idet det antages, at hovedpositionerne i Vesteuropa på denne måde vil blive indfanget. I enkelte tilfælde er det dog også nødvendigt at inddrage Italien, hvorimod Spanien som den sidste af de større vesteuropæiske stater yderst sjældent har profileret sig ved hjælp af østpolitikken (Regelsberger, 1989). Tidsdimensionen er vigtig, idet det forventes, at perceptionerne på trods af kommunikationsnetværk udvikles og ændres med forskellige hastigheder. Med hensyn til den vesteuropæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik er hovedspørgsmålet, hvor centralt placeret sovjetisk udenrigspolitik er i forhold til andre overvejelser, samt hvilke reaktionstyper der anvendes af de enkelte regeringer.

Udgangssituationen i Vesteuropa

Ved Gorbatsjovs tiltrædelse som sovjetisk leder i 1985 og den dermed påbegyndte omlægning af den sovjetiske udenrigspolitik var Frankrig, Vesttyskland og Storbritannien i vidt forskellige positioner. Frankrig og Storbritannien havde siden 1983, med relativ succes, søgt at forbedre de bilaterale relationer med Sovjetunionen. Det var ikke et fundamentalt politikskifte, men der var tegn på en ny holdning på det retoriske og symbolske plan (Howorth, 1984). Med hensyn til Frankrig, pegede Francois Mitterands rejse til Moskva i 1984 tydeligt på en ny holdning og bestræbelserne fortsatte, på trods af en meget stærk indenrigspolitisk kritik i Frankrig. På et andet plan støttede både Frankrig og Storbritannien dog fortsat meget kraftigt dobbeltbeslutningen og stationeringen af INF (Hassner, 1988; Howorth, 1988a; Moisi, 1989).

Årsagerne til det beskrevne skift i Storbritannien og Frankrig kan muligvis relateres til »den nye politiske tænkning«, idet der var en del elementer, der eksisterede, før begrebet for alvor blev lanceret i 1985. På Helsinki-konferencen i Madrid i 1983 accepterede Sovjetunionen således for første gang, at det geografiske område for nedrustnings-konferencen i Stockholm skulle være »Atlanten til Ural«. Der kan på det generelle plan argumenteres for, at Gorbatsjov videreførte og forstærkede den politik, der blev indledt under Andropov. Det er dog mere sandsynligt, at den forsigtige britiske og franske åbning i forhold til Sovjet kan forklares med dels det amerikanske SDI-program, der blev præsenteret i marts 1983, og med en opfattelse af, at øst-vest forholdet var blevet for konfrontationspræget (FAC, 1986a; Clarke, 1988). Et af hovedmålene kan således siges at være

en ny global detente, og det var først i december 1985, at der med topmødet i Geneve blev skabt en begyndende institutionalisering af våbenkontrolprocessen. Det må ikke glemmes, at denne proces var sat i stå fra november 1983 og næsten to år frem. Efter Geneve kom processen igang igen, og Frankrig og Storbritannien søgte nu at få den konsolideret. Det kan endvidere ikke udelukkes, at der i de franske motiver også gemte sig nogle betragtninger over udviklingen i Vesttyskland, hvor fredsbevægelsen på dette tidspunkt var på sit højeste, og hvor SPD søgte mod en ny strategi.

Vesttysklands stilling var meget usædvanlig, idet den vesttyske regering var klemmt mellem på den ene side ønsket om at bevare så meget af detenten som muligt og på den anden side konsekvenserne af dobbeltbeslutningen. Den sovjetiske ledelse valgte at fokusere på stationeringen af kernevåben i Vesttyskland, og den sovjetiske reaktion indebar en diplomatisk isolation af Vesttyskland, der dermed var uden partnere i østpolitikken. Besøg fra DDR og Bulgarien blev aflyst, og lavpunktet blev nået med aflysningen af Hans Dietrich Genschers besøg i Warszawa i november 1984. Det skal dog tilføjes, at aflysningen af disse besøg ikke kun havde adresse til Vesttyskland, men også til Moskvas allierede i Warszawa-pagten, hvor især Ungarn og DDR havde fremhævet principper, der understregede deres særlige og selvstændige rolle i international politik (Rupnik, 1987: 199-205). På trods af Vesttysklands stilling må man sige, at den nye afspændingsperiode indledtes i 1983/84. Dermed udelukkes også en direkte parallelitet mellem udviklingen af »den nye politiske tænkning« og de korresponderende vesteuropæiske reaktioner. I dette perspektiv undersøges nedenfor, hvorvidt åbningen konsolideres, eller om USA's nye kurs fra omkring juni 1984 medførte modsatrettede bevægelser i Europa.

De første reaktioner på »den nye politiske tænkning«

Gorbatjovs første rejse som sovjetisk leder gik til Paris, og generelt fik Vesteuropa relativt stor opmærksomhed fra sovjetisk side i 1985. For det første indikerede Gorbatjov, at den nye udenrigspolitik kunne omfatte en ny »politisk orden« i Europa. Metaforen for dette strategiske program og endemål var og er »det fælles europæiske hus«. For det andet var der initiativer til at få indledt forhandlinger om de britiske og franske nukleare styrker. For det tredje blev der vist ny bevægelighed i forhandlingerne mellem EF og COMECON, og muligheden for forhandlinger med EF som en »politisk enhed« blev undersøgt i 1987, blandt andet i forhold til Mellemøsten og Cypern-problemet (Stock, 1988: 419-421).

De første initiativer i 1985 blev, vel ikke overraskende, mødt med blandede reaktioner i Vesteuropa. De første udenrigspolitiske erklæringer, efter at Gorbatjov var blevet udnævnt, blev af diplomater opfattet som et første led i en større kampagne rettet mod den vesteuropæiske offentlighed (*The Times*, 29.3.85).

Mitterand formulerede allerede i 1983 betingelserne for at inddrage de franske nukleare styrker i våbenkontrol- og nedrustningsprocessen, hvilket i realiteten betød en udskydelse til et tidspunkt efter en aftale mellem USA og Sovjetunionen om de strategiske kernevåben. Margaret Thatcher præciserede ikke på samme måde betingelserne, men er ikke kendt for visioner om et denukleariseret Europa.

Den sovjetiske vision om et kernevåbenfrit Europa har i øvrigt været et traditionelt sovjetisk mål, hvilket betyder, at »den nye politiske tænkning« i midten af 1980'erne endnu ikke havde fundet sin endelige form. Tankerne om en ny »politisk orden« i Europa blev af status-quo-magterne Frankrig og Storbritannien heller ikke fundet interessante. Frankrigs Jalta-retorik og -kompleks har primært sit udspring i det forhold, at Frankrig ikke var deltager på Jalta-konferencen. Omvendt har tanker om en ny politisk orden altid fået en vis opmærksomhed i Vesttyskland og i Centraleuropa, specielt når de formuleres af den sovjetiske ledelse.

Identifikation af motiver er altid en delikat øvelse. Her skal der kun peges på to tolkninger af hensigten bag de sovjetiske initiativer. For det første er de blevet set som et klassisk forsøg på splittelse af den atlantiske alliance (Stock, 1988: 422). Dette kan naturligvis ikke udelukkes, men synes ofte at tjene som en bekvem argumentation, der fritager for yderligere handling. En anden mulighed er antydnet i forrige afsnit, ifølge hvilken Frankrig og Storbritannien var blandt de første til at søge væk fra konfrontationslinjen i øst-vest forholdet. Selv om sikkerhedstænkningen i Sovjetunionen på dette tidspunkt var overvejende bipolar, gik vejen til Washington altså logisk gennem Vesteuropa. Da den nye afspændingsperiode mellem USA og Sovjetunionen var indledt, var det forholdet mellem disse to lande, der fik størstedelen af opmærksomheden.

I Vesttyskland var man primært optaget af deployeringsdebatten, den diplomatiske isolation og af SDI. Der var i regeringskoalitionen forskellige opfattelser af holdningen til deltagelse i forskning relateret til SDI (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.3.1985) og der var også en vis forskel i den umiddelbare vurdering af Gorbatsjovs såkaldte Påske-initiativ i 1985 vedrørende et moratorium for stationeringen af mellemdistance kernevåben (INF). FDP's ordfører Feldman advarede mod at overvurdere forslaget, men så også initiativet som et første tegn på en mulig klimaforandring i det internationale system. CDU/CSU's ordfører Tödenhöfer erklærede derimod, at »Sovjetunionen tydeligvis ikke har opgivet tankerne om militær hegemoni og overherredømme i Vesteuropa«. Denne udpræget skeptiske holdning prægede i øvrigt også flere af de største aviser, blandt andet *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (9.4.1985). Oppositionens generelle reaktion var, at initiativet måtte undersøges seriøst, og at det var velkomment. SPD's holdning må ses i lyset af, at partiet i denne periode påbegyndte en selvstændig »privat« udenrigspolitik, der i første omgang tager form af fælles udvalg med de regerende partier i Sovjetunionen, DDR, Polen, Ungarn og senere også Tjekkosllovakiet og i anden omgang som aftaler med blandt andet SED om kemisk våbenfrie zoner m.v. (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.8.1985).

I Frankrig var man i mindre omfang end i noget andet europæisk land forberedt på at acceptere, at »den nye politiske tænkning« og Gorbatsjovs revolution var andet end en flygtig fase i Sovjetunionens globale projekt (Howorth, 1988b: 103). Årsagerne skal findes på flere planer. For det første var Mitterands »afgiftningskur« i forhold til Sovjetunionen måske nok overstået, men den franske intelligentsias korstog mod »totalitarismen« fortsatte og ebbede reelt først ud i slutningen af 1980'erne. Ligeledes fortsatte eksistensen af den i europæisk sammenhæng unikke konsensus mellem intelligentsia, medier, den politiske klasse og offentlig-

heden iøvrigt. Mange af de i sovjetisk sammenhæng nye tanker var kendte i såvel den vesttyske og britiske fredsbevægelse som i det vesttyske SPD og til dels, men på en anden måde, i det britiske Labour. I Frankrig eksisterede der ingen fredsbevægelse af betydning, og PS, det franske socialistparti, var optaget af at konsolidere sig som regering, hvilket ikke var foreneligt med forhandlinger om de franske nukleare styrker. For det andet var Frankrig som følge af det særlige forhold til NATO i en speciel situation, der krævede en indenrigspolitisk konsensus om sikkerhedspolitikken. For det tredje medførte den specielle »cohabitation«, dvs. en situation med en socialistisk præsident og en borgerlig regering, fra begyndelsen af 1986 en speciel form for politisk debat, der var præget både af konkurrencen mellem præsident og regering og af en nødvendig nedtoning af forskelle i perception og respons (Kozhemyakov, 1989). For det fjerde var det Chirac-regeringens vurdering, at et af hovedmotiverne i fransk østpolitik, det »tyske spørgsmål«, blev varetaget på andre og tilstrækkeligt effektive måder. Således var Den Vesteuropæiske Union (WEU) ved at blive reaktiveret, regeringskonferencen i Milano havde placeret EF på et mere dynamisk spor, og i 1987 blev de fransk-vesttyske relationer yderligere institutionaliseret.

Den britiske regerings approach til den sovjetiske udenrigspolitik blev af Geoffrey Howe i 1987 sammenfattet som »realism, vigilance and an open mind«. Thatchers næsten instinktive reaktion i december 1984: »ham kan vi forhandle med« synes ikke at være blevet fulgt op direkte af Storbritannien, måske fordi størstedelen af »den nye politiske tænkning«, som den blev præsenteret i 1985-86, var langt fra den britiske regerings præferencer. Der har aldrig siden oprettelsen af NATO været nogen forkærlighed for »grand designs«, og metaforen »det fælles europæiske hus« var derfor ikke interessant. Det samme gælder forslagene om de britiske nukleare styrker og visionen om et denukleariseret Europa. Perceptionen i det britiske udenrigsministerium kan sammenfattes som nuanceret, men forbeholden. Hovedkonklusionen i 1986 var, at der ikke var tegn på nogen markant indholdsmæssig forandring i de sovjetiske standpunkter på de fleste af de områder som optager ministeriet (FAC, 1986b: 298). Den britiske østpolitik kan karakteriseres som en diplomatisk korrekt, men kølig, reserveret og afventende politik, baseret på en generel skepsis (Moreton, 1988: 66-67; Clarke, 1988). Det specielle personlige forhold mellem Gorbatsjov og Thatcher har dog spillet en ikke uvæsentlig rolle, blandt andet fordi en tradition for topmøder har betydning og i dette tilfælde nok specielt for Storbritannien. Omvendt kan man for det første sige, at det måske specielt var tilfældet i den periode, hvor Ronald Reagan var præsident, og for det andet at relationer, der overvejende bygger på personligheder, er snævre og dermed også skrøbelige. De kulturelle og økonomiske aftaler mellem Sovjetunionen og Storbritannien fra 1985 og 1986 viste dog, at relationerne efterhånden også fik et præg af substans, og det nye forhold kom også til udtryk i holdningen til regionale konflikter andre steder i verden (FAC, 1986a: xxii- xxiv).

Den italienske regering indtager sjældent en fremtrædende plads i vesteuropæisk østpolitik, men Italien var faktisk blandt de første til at øjne en mulighed for mere omfattende økonomiske relationer, og den italienske ambassadør i Moskva,

der udtrykte sig kritisk om den nye sovjetiske ledelse, blev udskiftet. I italiensk østpolitik er økonomiske relationer prioriteret meget højt, hvilket har bragt Italien op på en europæisk tredjeplads vedrørende handel med Sovjetunionen. Den italienske stat er relativt svag i forhold til dominerende sektorer af italiensk industri, hvilket igen betyder, at italiensk østpolitik delvis formuleres af blandt andet Fiat-koncernen i Torino.

Med undtagelse af EF-COMECON forhandlingerne blev samtlige forslag altså afvist eller udskudt, og perceptionerne blev primært til en vurdering af, hvorvidt ændringerne i Sovjetunionen indikerede et ægte skift i landets udenrigspolitik, eller om der alene var tale om et stilskifte. Hvis perceptionerne opdeles mellem idealtypiske elementer som trussel og mulighed (Hermann, 1988), var det trusselselementet, der vejede tungest i regeringerne, og det »nye« i situationen blev overvejende integreret som et nyt element i den traditionelle og veletablerede trusselperception. Reaktionerne var i konsekvens heraf, med få undtagelser, præget af en afventende politik.

Våbenkontrol og nedrustning

Et hovedtræk ved de vesteuropæiske staters sikkerhedspolitiske adfærd har været bestemt af, at forhandlingskompetencen vedrørende våbenkontrol og nedrustning har været placeret i USA. »Den nye politiske tænkning« i Sovjetunionen ændrede ikke i begyndelsen ved dette træk og våbenkontrol og nedrustning blev derfor overvejende et dagsordenpunkt på topmøderne mellem verdensmagterne. Det hindrede naturligvis ikke, at den sovjetisk udenrigspolitik blev vurderet, men forholdet kan muligvis bidrage til at forklare formen og udviklingsdynamikken i de vesteuropæiske perceptionsprocesser. På et senere tidspunkt blev de vesteuropæiske stater inddraget i våbenkontrol- og nedrustningsprocessen, men gennem multilaterale fora som NATO og til dels også WEU. Et eksempel på multilateralisering gennem NATO er koordinationen af synspunkter til nedrustningskonferencen i Stockholm. Dette forum er i øvrigt et af de første områder, hvor »den nye politiske tænkning« i form af en markant ny sovjetisk approach til inspektion og verifikation, for alvor kommer til udtryk og dermed også det forum, hvor vesteuropæerne får egne erfaringer med »den nye politiske tænkning«. Denne erfaring var givetvis medvirkende til Mitterands og Genschers nyvurdering i 1987, ligesom de meget positive erfaringer med implementeringen af aftalen uden tvivl medvirkede til en yderligere styrkelse af engagementspolitikken.

På baggrund af USA's varetagelse af forhandlingerne om mellemdistancekernevåben var Reykavik-topmødet i oktober 1986 en ubehagelig overraskelse, der fik vesteuropæerne til at reagere meget kraftigt. Ikke så meget som følge af resultatet, der i bedste fald var uklart. Det var derimod det potentielle resultat i form af et denukleariseret Europa, forhandlet uden konsultationer, der fik de vesteuropæiske stater til at reagere, men primært i forhold til USA. Jacques Delors foreslog således et EF-topmøde, der på grund af blandt andet britisk og dansk modstand ikke blev til noget. For det andet kritiserede Thatcher i Camp David, på egne og WEU's vegne, begivenhedsforløbet og redegjorde for de vesteuropæiske sikkerhedsinteresser. Den britiske regering har ofte fremhævet dette som »a di-

stinctive british input«. For det tredje foreslog Jacques Chirac, at WEU skulle udforme et »charter for europæiske sikkerhedsinteresser«. Initiativet resulterede i WEU's Platform fra oktober 1987, der primært var en understregning af amerikanske, franske og britiske nukleare våbens centrale rolle i de europæiske sikkerhedsstrukturer. Meget taler for, at Reykavik mødet på denne måde reddede reaktivering af WEU.

Da Gorbatsjov i begyndelsen af 1987 fraviger tidligere sovjetiske betingelser i forbindelse med en INF-aftale, intensiveres de vesteuropæiske regeringers dilemmaer. I Frankrig var udenrigsminister Jean-Bernard Raimonds kodeord for forholdet til Sovjetunionen »double vigilance«, dvs. åben for muligheder og på vagt over for risici. Dette var imidlertid mere en attitude end en analyse, og den skrøbelige konsensus brød sammen i foråret 1987. Der eksisterede tydelige forskelle mellem præsidenten og dele af regeringen, specielt forsvarsminister André Giraud, der så forslaget som en ny »München-aftale«. Opinionsmålinger i Frankrig viste også en overvejende skeptisk holdning til en INF-aftale, men Mitterand støttede forslaget principielt, og i 1987 vurderede han, at de positive muligheder i den sovjetiske udenrigspolitik oversteg de mulige risici (Howorth, 1988a). Ifølge Hassners analyse bryder Mitterand dermed på to punkter med den klassiske gaulistiske konsensus. For det første byggede sikkerhed i Mitterands perception ikke kun på afskrækkelse, men også på nedrustning. For det andet opfattes Europa i Mitterands perspektiv ikke som en autonom aktør i det internationale system, og en selvstændig vesteuropæisk nuklear styrke udelukkes (Hassner, 1988).

I både Vesttyskland og Storbritannien var reaktionerne på Gorbatsjovs åbning i forhold til en INF-aftale også meget blandede, og udfaldet af vurderingerne var på ingen måde givet på forhånd (Risse-Kappen, 1988). I perioden marts til maj 1987 var holdningen i Vesteuropa meget tvetydig. Topmødet i april mellem Thatcher og Chirac i Chequers var i den forbindelse paradoksalt, idet Chirac fik tilslutning til både WEU's sikkerhedspolitiske Platform og angiveligt også til en negativ holdning til en INF-aftale. Få dage efter skiftede Thatcher imidlertid holdning, og da Helmut Kohl også havde lagt sig fast på en positiv holdning, var Chirac tvunget til at følge trop (Howorth, 1988b: 103). En del af dette taktiske spil skal sandsynligvis også ses i lyset af rivaliseringen mellem Mitterand og Chirac. Med hensyn til Vesttyskland kommer den svingende holdning også til udtryk i ønsket om bevarelse af Pershing 1A systemet.

Gorbatsjovs forslag fra april 1986 og Warszawa-pagtens Budapest-appel vedrørende reduktioner af konventionelle styrker i området fra Atlanten til Ural blev en af de andre centrale udfordringer. Den vesttyske perception har været snævert knyttet til begrebet »Gesamtkonzept«, der blev lanceret i foråret 1987. Umiddelbart kan begrebet ses som udtryk for et ønske om, at NATO-landene udviklede en integreret våbenkontrol- og nedrustningspolitik. Begrebet skulle på denne måde dække over blandt andet en prioritering af de forskellige områder og over en timing af påbegyndelsen af forskellige forhandlinger. På et andet plan kan begrebet imidlertid også ses som udtryk for en såkaldt »erstatningspolitik«, dvs. en politik der tilsyneladende leverer en løsning på et problem og dermed fjerner

problemet fra den øjeblikkelige politiske dagsorden. På denne måde købes der tid, og offentligheden tilfredsstilles. Der kan argumenteres for, at begrebet i realiteten dækker over denne metode og henvises til, at den vesttyske regering ikke viste stor villighed til hverken at definere begrebet mere præcist eller iøvrigt at bidrage med input til NATO arbejdsgruppen, der havde fået til opgave at udmønte begrebet i en operationaliserbar politik (*Die Zeit*, 2.6.1989). Det interessante er, at de to tolkninger ikke udelukker hinanden, og i dette perspektiv fører Genscher en »engage and see« politik i forhold til offentligheden, men en »wait and see« politik på det operationelle plan. Kommissoriet for arbejdsgruppen omfattede i første omgang udspil i forhold til mandatforhandlingerne, og derefter har det især været forhandlingerne på nedrustningskonferencen i Wien (CFE), der er blevet forberedt og koordineret. Den britiske indflydelse i dette arbejde har været ganske omfattende, og den fremhæves ofte som et eksempel på britisk input i Øst-Vest forholdet. De vigtigste input har omfattet et forslag om udarbejdelse af en data-samling om styrkemål i NATO og en meget central rolle på NATO's topmøde i foråret 1987, hvor holdningen til mandatet blev fastlagt. Dette kraftige engagement er siden blevet fulgt op, og det britiske diplomati spillede en meget aktiv rolle i forbindelse med afslutningen af Helsinki-konferencen i Wien.

I Frankrig synes det at være noget vanskeligere at fastlægge en position, og det er først i september 1988, at Mitterand beslutter sig for at støtte en fælles NATO position i CFE-forhandlingerne. Dermed forlades den tidligere holdning, hvorefter fremskridt af forskellige årsager blev forsøgt blokeret med alle midler (*International Herald Tribune*, 8.9.1988). Efter at en enegang – vedrørende formen og mandatet for forhandlingerne – ikke lykkedes, har Frankrig været en meget aktiv og konstruktiv deltager. På to punkter har Frankrig og Storbritannien imidlertid indtaget særstandpunkter. For det første har begge lande – tilsyneladende i modsætning til Vesttyskland – været forbeholdne vedrørende inspektioner i rustningsindustrien. For det andet har Frankrig og Storbritannien været modstandere af et forslag om langtidsnotificering af større troppebevægelser ud af det geografiske område, som CFE omfatter. Begrundelsen hænger sammen med de to landes eksisterende og potentielle militære engagementer uden for Europa.

Thatcher har prioriteret langsomme og grundige CFE-forhandlinger og ofte udtrykt bekymring over de generelt optimistiske forventninger til hurtig nedrustning. For det andet har hun tilskyndet til flere reformer i Sovjetunionen, samtidig med at visionerne om et denukleariseret Europa og enhver form for ensidige reduktioner på NATO-siden er blevet afvist (*The Financial Times*, 22.9.89). Offentliggørelsen i januar 1989 af data om Warszawa-pagtens militære styrke har sammen med Gorbatsjovs FN-tale i december 1988 og det foreløbige forløb af CFE-forhandlingerne i Wien medført markant ændrede perceptioner af den militære balance og dermed også af den sovjetiske trussel (*The Military Balance*, 1989: 226).

Ud over forhandlinger er den nye perception kommet til udtryk på forskellige andre planer. For det første har de vesteuropæiske lande, på samme måde som USA og Sovjetunionen, indledt udvekslingsbesøg for forsvarsministre og -chefer (*The Financial Times*, 1.9.1989 og *De Defensa*, 25. oktober 1989). Den sidste indi-

kator for perceptionen af »den nye politiske tænkning« og den sovjetiske trussel kan siges at være forsvarsbudgetterne. De flerårige budgetter må forventes at implicere en vis inertie. I Frankrig synes budgettet for 1987-1991 således ikke at være påvirket, hvorimod budgettet for 1991-1995 viser en tendens i nedadgående retning (*The Independent*, 25.5.1989). I Vesttyskland er tendensen den samme (*The Financial Times*, 31.10.1989). I Storbritannien er det daværende udenrigsminister Geoffrey Howe's perception, at der er sket markante ændringer også på det militære område blandt andet som følge af de ensidige nedskæringer, mere offentlighed på det militære område samt accepten af begreber som »rimelig tilstrækkelighed« (FAC, 1989: 251; Howe, 1989). Samtidig har Thatcher dog gentaget, at der i alliancen ikke bør foretages eventuelle reduktioner, før de sovjetiske er blevet implementeret. I løbet af efteråret 1989 er argumentationen blevet justeret væk fra en trussel baseret på intention og i retning af en trussel, der har den generelt ustabile situation i Østeuropa og Sovjetunionen som baggrund. Efter at USA forelagde planer om nedskæringer i forsvarsbudgetterne, er Storbritannien et af de få lande, der ikke har fulgt den efterhånden generelle tendens.

Ifølge det vesttyske forslag om et »Gesamtkonzept« skulle konceptet indeholde en stillingtagen til forholdet mellem de konventionelle og nukleare elementer i NATO's forsvarsdoktriner. Umiddelbart efter INF-aftalen inkluderede nogle af reaktionerne krav om forstærkning af de konventionelle styrker eller en udfyldelse af »hullet« med andre systemer. I store dele af den vesteuropæiske opinion eksisterede der i modsætning hertil en forventning om en fortsættelse af nedrustningsprocessen. Våbenkontrolforhandlinger på dette område ville dog blive en del vanskeligere at gennemføre end de foregående INF-forhandlinger (Freedman, 1989). Forventningen blev imidlertid holdt i live af først unilaterale sovjetiske nedskæringer på det konventionelle område og dernæst de generelt optimistiske forventninger til en CFE-aftale i 1990.

Det er moderniseringen af de kortrækkende kernevåben og Lance-systemet i Vesttyskland, der i medierne har fået den største opmærksomhed, men der er andre kortrækkende kernevåbensystemer i Europa, og de samtidige og forskellige processer på området kommer ikke tydeligt frem, hvis moderniseringsspørgsmålet reduceres til det landbaserede Lance-system. Den vesttyske regerings holdning til dette system har været svingende. I foråret 1989 blev Kohl vundet for en hurtig moderniseringsbeslutning og den daværende forsvarsminister tilsluttede sig et vagt formuleret kompromis, tilsyneladende uden at have konsulteret den samlede regering. Splittelsen var dermed åbenlys, og den resulterede i en udskiftning af forsvarsministeren (*The Financial Times*, 22.9.1989). Med hensyn til Kohl var et dårligt delstatsvalg medvirkende til, at forhandlingsoptionen blev fastholdt (*Strategic Survey*, 1988/89).

Mitterand har på dette område været tvunget til en vanskelig balancegang. På den ene side har han – af hensyn til samarbejdet med Vesttyskland – været tvunget til at holde en relativ lav profil og ikke åbent gå imod de vesttyske interesser. På den anden side spillede våbensystemerne en vigtig rolle på flere forskellige dimensioner i den atlantiske alliance og tilsyneladende havde holdningen til Sovjetunionen ikke ændret sig så fundamentalt, at forhandlinger på dette område var

ønskelige. Mitterands position i midten af maj 1989 var følgelig at udskyde moderniseringsbeslutningen, modsætte sig forhandlinger om de korttrækkende kernevåben (SNF), og fortsætte det franske Hades-program (*Le Figaro*, 19.5.1989; *The Guardian*, 19.5.1989). Med dette koncept undgås også en diskussion af NATO's »flexible response« strategi, der aldrig har haft Mitterands opbakning i modsætning til Storbritannien, der nærmest er fundamentalister i dette spørgsmål. Det er bemærkelsesværdigt at NATO's totalkoncept ikke indeholder termen, blandt andet for ikke at blokere for en konvergens mellem de franske doktriner og NATO's integrerede struktur.

Det er den britiske regerings opfattelse, at en eventuel fjernelse af asymmetrien på dele af det konventionelle område kun muligvis vil kunne åbne for forhandlinger på det nukleare område. Argumentet er, dels at man også må tage hensyn til NATO's »flexible response« strategi, dels at Warszawa-pagtens kommunikation fra 12. april 1989 fortsat peger i retning af en total fjernelse af korttrækkende kernevåben (Observations, 1989). Hvis man imidlertid ser på det mere generelle billede af moderniseringen af nukleare styrker i Europa efter INF-aftalen, synes den britiske regerings holdning at være mere uklar. Det amerikanske flyvevåbens planer om modernisering af sine nukleare styrker stationeret i Storbritannien er to gange i 1989 blevet forhindret af det britiske forsvarsministerium med henvisning til, at en tilladelse ville være vanskelig at forklare offentligheden (*The Observer*, 12.11.1989; *The Guardian*, 14.11.1989).

Det seneste møde i NATO's nukleare planlægningsgruppe peger tydeligt i retning af, at der ikke er fundet en løsning på problemerne. En iværksat udredning om konsekvenserne af en CFE-aftale for NATO's nukleare strategi opfattes af den amerikanske regering som en ren begrebsøvelse, hvorimod den vesttyske regering opfatter rapporten som et skridt i retning af forhandlinger. Generelt har den vesttyske regering – med henvisning til demokratiseringsprocessen i Centraleuropa – optrappet kampagnen mod modernisering af Lance-systemet i efteråret 1989 (*The Independent*, 22.11.1989). Årsagen til den fortsatte splittelse kan findes i totalkonceptets kompromisprægede karakter og kan dernæst ses som konsekvenser af INF-aftalen. I sidste instans drejer det sig om vidt forskellige opfattelser af, hvilken rolle nukleare styrker skal spille i fremtidens Europa. Som Ian Davidson har spurgt med adresse til den britiske holdning: »Hvis nukleare våbens rolle hverken er at danne modvægt mod asymmetriske konventionelle styrker eller at afbalancere tilsvarende sovjetiske, hvad så?« (*The Financial Times*, 2.11.1989).

Svaret fås måske aldrig, og årsagen skal findes i Moskva, hvor man igennem hele 1989 på sub-officielt plan har overvejet at acceptere en »minimal deterrence« bestående af »en passende blanding af nukleare systemer«. Der tænkes på en bevarelse af et forhandlet antal nukleare våben, hvor et moderniseret Lance-system ikke nødvendigvis vil være det største problem. Derimod er der større betænkelighed ved de fly-baserede nukleare våbensystemer. Der har også været indikationer på officielt plan, hvoraf Gorbatsjovs tale i Strassbourg i juni 1989 er blandt de vigtigste (*The Times*, 9.12.1989). Dette eksempel understreger, at »den nye politiske tænkning« sandsynligvis må karakteriseres som en ny approach eller en ny metode i udenrigspolitikken og ikke som et indholdsmæssigt defineret koncept.

Europas politiske arkitektur

Allerede i Paris i 1985 indikeredes det, at »den nye politiske tænkning« kunne omfatte en »ny politisk orden« i Europa. Nøgleordet for dette strategiske program var og er »det fælles europæiske hus«. Da begrebet første gang blev anvendt af Gorbatsjov i 1985 var det en metafor. Revolutionerne i Østeuropa i efteråret 1989 og de mange visioner om en ny politisk arkitektur i Europa har medført, at metaforen måske kan blive en realitet.

Europa-politikken adskiller sig fra mønsteret fra våbenkontrolområdet, idet de vesteuropæiske stater reagerer delvist suverænt. Det er dog bemærkelsesværdigt, at denne del af den sovjetiske udenrigspolitik først slår igennem fra 1988 og især i løbet af 1989. Den tredimensionale transformation af de centraleuropæiske stater fra autoritære til demokratiske regimeformer og fra politisk-bureaukratisk styrede økonomier til blandingsøkonomier samt fragmenteringen af Warszawa-pagten og Brezjnevs-doktrinens ophævelse er de første led i denne proces. Ophævelsen af Europas deling og dermed også Centraleuropas og Tysklands deling er det andet led.

Udover de tidligere omtalte forslag vedrørende forhandlinger om britiske og franske nukleare styrker blev der åbnet op for nye forhandlinger med EF som en både økonomisk, men også »politisk enhed« (Gorbachev, 1986: 231-242). Testen af, hvorvidt EF kunne agere som en politisk enhed, kom til udtryk gennem en række initiativer i forhold til EF i 1987 vedrørende Mellemøsten og Cypern. Konklusionen på testen var, at EF ikke kunne eller ville agere som en politisk enhed. Initiativerne med hensyn til de britiske og franske nukleare styrker blev afvist, og i de efterfølgende tre år var det forholdet til USA, der havde absolut førsteprioritet i sovjetisk udenrigspolitik.

I samme periode søgte Sovjetunionen at tilføre ny dynamik til de fastlåste forhandlinger mellem COMECON og EF. Det lykkedes delvist, men først med imødekommelsen af de sidste EF-krav i foråret 1988 var vejen banet for den fælles erklæring fra 25. juni samme år. Sovjetunionen havde dermed reelt givet afkald på at lade COMECON regulere de økonomiske relationer mellem Østeuropa og Sovjetunionen. Tilbage er nogle bilaterale handelsaftaler samt især det faktum, at Sovjetunionen, i det mindste frem til år 2000, vil være det bedste marked for hovedparten af de østeuropæiske produkter.

Det var vesttyskerne der først begyndte at spille med på tankerne om »et fælles europæisk hus«. Genscher definerede allerede i sin Davos-tale i februar 1987 nogle af elementerne som blandt andet fredelig sameksistens (en europæisk fredsorden), en overvindelse af Europas deling (Tysklandspolitikken) og udelelige menneskerettigheder. Den vesttyske udenrigspolitik koder er angivet i parentes. Det er ikke noget omfattende element i talen, men det blev efterhånden udbygget, og åbningen blev foretaget mere end et år før den franske.

Det sovjetiske begreb om »det fælles europæiske hus« betragtes af Mitterand fra 1988 ikke længere som et propagandatræk, men som »en smuk ide«, der er ved at blive en realitet. Mitterand reserverede sig imidlertid ret til at bidrage til såvel defineringen af begrebet som til transformationen af den tidligere metafor til virkelighed. Dermed forsøgte Mitterand at placere Frankrig som en betydningsfuld

arkitekt med designet af fremtidens politiske arkitektur i Europa som hovedopgave. I den franske udgave af »det europæiske hus« profileres menneskerettigheder og demokratiske rettigheder som noget af det vigtigste, men tabet af markedsandele til blandt andet Italien indgår bestemt også i overvejelserne. Et tilbagevendende tema er Europas deling og den gradvise opløsning af delingen – herunder også konsekvenser i form af tilsynekomsten af historiske strukturer, som for eksempel Centraleuropa – ses som noget positivt (Ehrhart, 1989: 24-29; Kolboom, 1989b). Dermed blev begrebet Centraleuropa defineret på en ny måde i Frankrig, hvor det i den politiske klasse hidtil har tilhørt kategorien af fobier, senest i form af Alain Minc's bog *La Grande Illusion*. I Thatchers Brügge-tale blev samme tema strejft i omtalen af Warszawa, Prag og Budapest som *europæiske* byer, men konklusionerne af denne perception synes at være meget forskellige i Paris og London. For Mitterand er det generelle formål med den reaktiverede østpolitik – i bedste gaullistiske tradition – at udvide Frankrigs politiske handlingsrum (Ehrhart, 1989: 28-29; Kolboom, 1989b). »Det fælles europæiske hus« har i Mitterands perception den fordel i forhold til EF, at det kan give Frankrig mulighed for en genkomst som verdenspolitisk aktør. Perspektivet for Mitterand synes for det første at være, at overvindelsen af Europas deling kan komme til at betyde, at Europa igen vil blive civilisationens centrum, og for det andet, at Frankrigs indflydelse i dette centrum og i verden kan øges. Med en ophævelse af Europas deling kommer forholdet til Vesttyskland naturligvis til at spille en central rolle, og det kommer til udtryk på flere måder. Mitterand accepterer tilsyneladende en øget (vest)tysk indflydelse i det nye Europa, men accepten er blevet ledsaget af flere samtidige og bemærkelsesværdige initiativer. Kolboom nævner to fælles fransk-sovjetiske erklæringer om dels Libanon og dels et forslag til Helsinki-konferencen i Paris om et »fælles retsrum på basis af europæiske retsstatler«. Det kan med Kolboom konkluderes, at Mitterands udgave af »det europæiske hus« er et begrebsmæssigt forsøg på at reagere på forandringerne i Europa, men også et forsøg på at placere Frankrig som en meget central aktør i denne historiske proces. Det seneste initiativ, i form af et forslag om en europæisk konføderation, kan ses som en videreudvikling af disse tanker (*Le Monde*, 2.1.1990).

Transformationerne i Centraleuropa

Efterhånden som det blev klart, at »den nye politiske tænkning« også kunne omfatte en transformation af den dominerende sovjetiske rolle i det østlige Centraleuropa, begyndte de fleste af de større vesteuropæiske stater at udvikle en ny aktiv Øst- og Centraleuropapolitik. Man kan sige, at landene – med jerntæppets hastige korrosion – fik et nyt »ansvarsområde«, og de fleste af landene har reageret aktivt på denne udfordring. De vesteuropæiske lande havde tidligere måske nok en mening om begivenheder i denne region som for eksempel invasionen i Tjekkoslovakiet i 1968 og den polske krise 1980-81, men man erkendte samtidig, at der i realiteten eksisterede meget få muligheder for indflydelse.

Accelerationen af transformationsprocessen i løbet af 1989 har placeret de vesteuropæiske lande i en situation, hvor »grand designs« eller udenrigspolitisk planlægning ikke har været mulig. Reaktionen har af denne årsag været ad hoc præ-

gede og dermed vanskelige at generalisere. Jeg skal derfor ikke søge at beskrive reaktionerne i detaljer, men i stedet pege på nogle tendenser, som måske vil vise sig at blive dominerende.

Den vesttyske politik har hovedsagelig indeholdt fire elementer. For det første at give relationerne med Sovjetunionen førsteprioritet, dvs. ikke at tage initiativer i forhold til Østeuropa, der ikke har været konsulteret med Moskva. For det andet at støtte transformationsprocessen bilateralt. For det tredje at søge at multilateralisere så mange af elementerne som muligt og for det fjerde at accelerere den vesteuropæiske integrationsproces. Der har naturligvis været forskellige holdninger til denne hovedlinje – såvel i regeringen som indenrigspolitisk – og dermed også svingninger, men den vesttyske østpolitik har været bemærkelsesværdig stabil i løbet af 1980'erne. Hverken regeringsskiftet i 1982 eller den sovjetiske »diplomatiske isolation« af Vesttyskland ændrede dette billede, hvilket delvist kan forklares med henvisning til kontinuiteten på udenrigsministerposten (Griffith and Berner, 1989).

Det præcise tidspunkt for og betydningen af den reaktiverede franske østpolitik kan diskuteres. Nogle ser Honeckers besøg i Paris i begyndelsen af 1988 som det første tegn, men efter genvalget af Mitterand i maj 1988 bliver nyorienteringen tydelig på flere forskellige måder. I september erklærede udenrigsminister Roland Dumas, at Frankrig ville intensivere sine relationer med de centraleuropæiske lande, og erklæringen blev fulgt op med et meget omfattende rejseprogram for både Mitterand og Dumas. Mitterands erklæring i november 1988: »Vi er en del af et kontinent kaldet Europa og ikke kun en balkon med udsigt over Atlanten« kan ses som både en forklaring på intensiveringen af koordinationen med Vesttyskland og en øget rolle i Centraleuropa, men måske også som en kritik af et relativt passivt Storbritannien. Det blev samtidig meddelt, at det generelle samarbejde med Vesttyskland fremover ville indeholde et østpolitisk element (Kolboom, 1989a; Schmidt, 1989). Det er dog et spørgsmål, hvor meget substans der har været i dette samarbejde. Meget tyder på, at koordinationen ikke er blevet operationel på vigtige områder og niveauer, og den seneste tyskspolitiske udvikling har ikke gjort arbejdet lettere. Det har foreløbig omhandlet en rapport om, hvordan en fremtidig fælles sikkerhedspolitik, herunder østpolitik, kunne se ud (*Die Welt*, 2.11.89). Arbejdet har i det første år været koncentreret om udarbejdelsen af en fælles begrebsforståelse og samordnede perceptioner. Et så centralt begreb i vesttysk udenrigspolitik som »europæisk fredsorden« har der i den franske forståelse været problemer med. Dels fordi termen »orden« konnoterer noget fastlåst, og dels fordi alliancerne blev betragtet som søjler i en sådan »orden« (*Die Welt*, 1.11.89). Der har været nogen bevægelse i begrebsforståelsen og i prioriteringen af menneskerettighederne, men Kohls politiske rådgiver, Horst Telschik, har beklaget fraværet af en grundlæggende ændring (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.9.1989). Forklaringen på, at man ikke er kommet længere i udviklingen af fælles østpolitiske positioner, kan findes på flere planer. Der har eksisteret forskellige historiske traditioner og motiver, forskelle i udenrigspolitisk stil, og de forskellige elementer i østpolitikken er blevet vægtet forskelligt. Udviklingen i den her behandlede periode peger ikke i retning af nogen drastisk ændring af po-

sitionerne, måske snarere tværtimod. Der er således grund til at være ret kritisk i vurderingen af mulighederne for udviklingen af en fælles fransk-vesttysk østpolitik og dermed også for en omfattende EF- og WEU-østpolitik.

Den italienske regering opfatter Centraleuropa som en region med et magtpolitisk vacuum og søger på den baggrund at opnå indflydelse på udviklingen. Et af initiativerne har været en regeringskonference i Budapest, omfattende Italien, Østrig, Ungarn og Jugoslavien (*Le Monde*, 11.11.1989; *Neue Zürcher Zeitung*, 14.11.1989). Italien har tidligere, blandt andet i WEU, udtrykt bekymring over opløsningsprocessen i Jugoslavien, og initiativet kan ses som en yderligere reaktion på denne perception. Det er dog sandsynligt, at den hastige politiske udvikling i Ungarn også er centralt placeret i overvejelserne.

Østeuropa har aldrig været højt prioriteret i britisk udenrigspolitik, og uden øst-vest konflikten ville regionen falde uden for det, der i en kommissionsbetænkning fra midten af 1970'erne blev kaldt for »area of concentration«. Den britiske svaghed på dette område er ofte blevet indrømmet, blandt andet af Lord Carrington, der på baggrund af egne erfaringer har konkluderet, at Storbritannien ikke synes at være i stand til at magte relationerne på samme måde som Vesttyskland og Frankrig (FAC, 1986a: 60-65).

På den anden side har det været fremført af den britiske forsker Timothy Garton Ash, at Storbritannien i løbet af de sidste fem år har udviklet en sammenhængende og markant Østeuropa-politik, der er blevet anvendt med særlig succes i Ungarn og Polen (FAC, 1989: 119). Samtidig mener han dog også, at britisk østeuropapolitik har været »fremragende i teorien, men uden nogen særlig handling«. Forklaringen på dette tilsyneladende paradoks kan måske findes i sondringen mellem perception og reaktion. Der er ingen tvivl om, at det britiske informationsniveau og den britiske perception er meget veludviklet. På topmøderne mellem Thatcher og Gorbatsjov har dagsordenen omfattet holdningerne til udviklingen i Østeuropa. Det seneste eksempel er Thatchers besøg i Sovjetunionen i september 1989, hvor specielt udviklingen i Polen og Ungarn trængte sig på (*The Financial Times*, 22.9.89). På den anden side eksisterer der i britisk udenrigspolitik en række faktorer der bevirker en svagere reaktion end på kontinentet. Udover den svage tradition er der en tendens til ikke at tage egne initiativer på det økonomiske område, men at multilateralisere dette område af østpolitikken, blandt andet gennem OECD, IMF og Verdensbanken. De økonomiske instrumenter betragtes ikke som en del af sikkerhedspolitikken, hvilket med henblik på Østeuropa er politisk fatalt, idet økonomiske instrumenter er blandt de vigtigste i en stabilitetsskabende politik. Hertil kommer, at de militær-politiske aspekter som allerede omtalt i høj grad multilateraliseres gennem NATO.

Konklusion

På det multilaterale deklatoriske plan er det lykkedes at skabe en meget omfattende konsensus i Vesteuropa og i NATO. De vigtigste er WEU's platform fra 1987 og den fælles erklæring mellem EF og COMECON fra juni 1988 samt NATO's totalkoncept for nedrustning og våbenkontrol fra maj 1989. Det har derimod ikke været muligt at formulere et tilsvarende politisk koncept gennem det

udenrigspolitiske samarbejde i EF. Det har vist sig, at gennemførelsen af de multilateralt forhandlede reaktioner også bestemmer en del af deltagernes handlemuligheder, og at de udsendte deklamationer ofte tillader et meget vidt spillerum.

Selv om perceptionerne ofte er ens i Paris og London, så er reaktionerne vidt forskellige. De britiske sikkerhedsinteresser har hidtil været varetaget gennem NATO. Det har givet Storbritannien muligheder, som ikke har været til rådighed for Frankrig, der har været tvunget til at sikre sine interesser på andre måder. Mitterand har søgt at lade Frankrig følge Vesttyskland. Endvidere har man søgt at opbygge et image, ifølge hvilket Frankrig skulle have en ledende rolle på det diplomatiske niveau. Den franske ledelse vurderede, at den offentlige opinion ikke ville støtte den eksisterende forsvarspolitik på ubestemt tid (*Strategic Survey* 1988-89: 83).

Storbritannien har ført en mere reaktiv politik. Det er den atlantiske verdens sprog, der tales, og traditionelle sikkerhedspolitiske værdier, der hyldes. Storbritanniens »hardnose« attitude i forhold til Sovjetunionen behøver ikke at have noget at gøre med Gorbatsjovs udenrigspolitik, men kan ses som et led i konkurrencen om placering i alliancen. Et af de mest centrale dilemmaer i britisk udenrigspolitik er følgelig, at det primære mål synes at være bevarelse af eksisterende systemer, og det i en periode der mere end nogen anden har været præget af systemiske forandringer.

På det mere generelle plan har det vist sig, at der for det første ikke altid eksisterer nogen direkte relation mellem perception og reaktion. Dels kan indenrigspolitiske overvejelser hindre, neddæmpe eller udskyde en logisk reaktion. Dels kan forskellige former for »bureaucratic politics« påvirke reaktionen og ligeledes kan reaktionens konsekvenser for forholdet til tredjelande komplicere situationen. Endelig kan det vurderes, at reaktionen mest hensigtsmæssig kanaliseres via en form for multilateralt samarbejde. For det andet har det vist sig betænkeligt at være for »dagsordenfikseret«, idet reaktionerne kun i nogle, men ikke i alle tilfælde kom til udtryk på forhandlingsplanet. Det er langt fra alle områder, der er »reguleret« af forhandlinger eller eksisterende regimer. For det tredje behøver den politiske reaktion ikke udelukkende at være et resultat af egne analyser. Det er sandsynligt, at udvekslingen af informationer og politikkoordinationen i de multilaterale fora (NATO, EPS, OECD og WEU) og i de bilaterale kontakter til USA har spillet en stor rolle. Det har endvidere vist sig vanskeligt at afgrænse de reaktioner, der er direkte relateret til den sovjetiske udenrigspolitik, og inkluderes også fraværet af reaktioner, bliver det først vanskeligt.

Som det er fremgået, er noget af det mest karakteristiske ved »den nye politiske tænkning«, at en række processer sættes i bevægelse samtidigt, og på denne måde er der tale om både katalysator og politik, principper og operationel politik. Analysen er blevet kompliceret ved, at reaktionerne i det internationale system ofte viser sig på helt andre områder, eller at de er tidsforskudt i forhold til de oprindelige initiativer. Et vigtigt eksempel er den succesrige påvirkning af den vesteuropæiske offentlighed, som regeringerne derefter må tage et vist hensyn til i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Endelig er »den nye politiske tænkning« både et bevægeligt objekt og et objekt der påvirkes af de processer, der igangsæt-

tes. Sat på spidsen kan man sige, at »den nye politiske tænkning« på våbenkontrolområdet delvist er blevet skabt af de vesteuropæiske og nordamerikanske reaktioner. I dette perspektiv har der altså i den behandlede periode eksisteret relativt store muligheder for at præge Sovjetunionens udenrigspolitiske adfærd. Med hensyn til transformationerne i Østeuropa er det vanskeligere at identificere påvirkningsfaktorerne.

Litteratur

- Clarke, M. (1988). »The Soviet Union and Eastern Europe«, pp. 54-75 i Peter Byrd, *British Foreign Policy under Thatcher*, Exeter: Philip Allan Publishers.
- De Defensa.*
- Ehrhart, Hans-Georg (1989). »Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa: Bonn und Paris auf dem Wege zur Gemeinsamkeit?«, pp. 1-33 i Hans-Georg Ehrhart, Harald Bauer and Arnold Teicht (Hrsg.), *Sicherheitspartner im Werden? Frankreich und die Europäische Sicherheit*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik.
- FAC, (1986a). *UK-Soviet Relations. Second Report from the House of Commons Foreign Affairs Committee. Session 1985-86. Vol. I.* Report, Appendices and Minutes of Proceedings, London: HMSO.
- FAC, (1986b). *UK-Soviet Relations. Second Report from the House of Commons Foreign Affairs Committee. Session 1985-86. Vol. II.* Minutes of Evidence and Appendices. London: HMSO.
- FAC, (1989). *Eastern Europe and the Soviet Union. First Report from House of Commons Foreign Affairs Committee. Session 1988 - 89.* Report, together with the Proceedings of the Committee. Minutes of Evidence and Appendices. March 1989. London: HMSO.
- Le Figaro.*
- The Financial Times.*
- Frankfurter Allgemeine Zeitung.*
- Freedman, Lawrence (1989). »Arms Control: The Open and the Hidden Agenda«, pp. 89-102 i *Europe and the Soviet Union. Proceedings of the CEPS fifth Annual Conference*, Vol. 1, Bruxelles: CEPS.
- Griffith, W.E and W. Berner (1989). »West German Policy Toward Central and Eastern Europe«, pp. 338-352 i W.E. Griffith, *Central and Eastern Europe: The Opening Curtain?*, London: Westview.
- Gorbachev, M.S. (1986). *Speeches and Writings*, London: Pergamon.
- The Guardian.*
- Hassner, Pierre (1988). »France and the Soviet Union« i Michael Mandelbaum (ed.), *Western approaches to the Soviet Union*, New York: Council on Foreign Relations.
- Hermann, Richard (1988). »The Empirical Challenge of the Cognitive Revolution: A Strategy for Drawing Inferences about Perceptions«, *International Studies Quarterly*, vol. XXXII, 2, pp. 175-203.
- Howe, Geoffrey (1987). *East-West Relations. Realism, Vigilance and an Open Mind*, London: HMSO.
- Howe, Geoffrey (1989). »Soviet Foreign Policy under Gorbachev«, *The World Today*, vol. 45, no. 3, pp. 40-45.
- Howorth, Jolyon (1984). »France in the Western Alliance«, *International Affairs*, vol. 60, no. 4, pp. 579-601.
- Howorth, Jolyon (1988a). »France and Gorbachev: old problems, new questions and the quest for correct answers«, pp. 60-86 i Jolyon Howorth and George Ross (eds.), *Contemporary France, a review of interdisciplinary studies*, London: Pinter Publications.
- Howorth, Jolyon (1988b). »French defence: disarmament and deterrence«, *The World Today*, vol. 44., pp. 103-106.
- The Independent.*

tes. Sat på spidsen kan man sige, at »den nye politiske tænkning« på våbenkontrolområdet delvist er blevet skabt af de vesteuropæiske og nordamerikanske reaktioner. I dette perspektiv har der altså i den behandlede periode eksisteret relativt store muligheder for at præge Sovjetunionens udenrigspolitiske adfærd. Med hensyn til transformationerne i Østeuropa er det vanskeligere at identificere påvirkningsfaktorerne.

Litteratur

- Clarke, M. (1988). »The Soviet Union and Eastern Europe«, pp. 54-75 i Peter Byrd, *British Foreign Policy under Thatcher*, Exeter: Philip Allan Publishers.
- De Defensa.*
- Ehrhart, Hans-Georg (1989). »Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa: Bonn und Paris auf dem Wege zur Gemeinsamkeit?«, pp. 1-33 i Hans-Georg Ehrhart, Harald Bauer and Arnold Teicht (Hrsg.), *Sicherheitspartner im Werden? Frankreich und die Europäische Sicherheit*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik.
- FAC, (1986a). *UK-Soviet Relations. Second Report from the House of Commons Foreign Affairs Committee. Session 1985-86. Vol. I.* Report, Appendices and Minutes of Proceedings, London: HMSO.
- FAC, (1986b). *UK-Soviet Relations. Second Report from the House of Commons Foreign Affairs Committee. Session 1985-86. Vol. II.* Minutes of Evidence and Appendices. London: HMSO.
- FAC, (1989). *Eastern Europe and the Soviet Union. First Report from House of Commons Foreign Affairs Committee. Session 1988 - 89.* Report, together with the Proceedings of the Committee. Minutes of Evidence and Appendices. March 1989. London: HMSO.
- Le Figaro.*
- The Financial Times.*
- Frankfurter Allgemeine Zeitung.*
- Freedman, Lawrence (1989). »Arms Control: The Open and the Hidden Agenda«, pp. 89-102 i *Europe and the Soviet Union. Proceedings of the CEPS fifth Annual Conference*, Vol. 1, Bruxelles: CEPS.
- Griffith, W.E and W. Berner (1989). »West German Policy Toward Central and Eastern Europe«, pp. 338-352 i W.E. Griffith, *Central and Eastern Europe: The Opening Curtain?*, London: Westview.
- Gorbachev, M.S. (1986). *Speeches and Writings*, London: Pergamon.
- The Guardian.*
- Hassner, Pierre (1988). »France and the Soviet Union« i Michael Mandelbaum (ed.), *Western approaches to the Soviet Union*, New York: Council on Foreign Relations.
- Hermann, Richard (1988). »The Empirical Challenge of the Cognitive Revolution: A Strategy for Drawing Inferences about Perceptions«, *International Studies Quarterly*, vol. XXXII, 2, pp. 175-203.
- Howe, Geoffrey (1987). *East-West Relations. Realism, Vigilance and an Open Mind*, London: HMSO.
- Howe, Geoffrey (1989). »Soviet Foreign Policy under Gorbachev«, *The World Today*, vol. 45, no. 3, pp. 40-45.
- Howorth, Jolyon (1984). »France in the Western Alliance«, *International Affairs*, vol. 60, no. 4, pp. 579-601.
- Howorth, Jolyon (1988a). »France and Gorbachev: old problems, new questions and the quest for correct answers«, pp. 60-86 i Jolyon Howorth and George Ross (eds.), *Contemporary France, a review of interdisciplinary studies*, London: Pinter Publications.
- Howorth, Jolyon (1988b). »French defence: disarmament and deterrence«, *The World Today*, vol. 44., pp. 103-106.
- The Independent.*

- International Herald Tribune.*
- Kolboom, Ingo (1989a). »Ostpolitik als deutsch-französische Herausforderung, *Europa Archiv*, no. 4, 1989, pp. 115-124.
- Kolboom, Ingo (1989b). »Mitterands weltpolitische Bauplan«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.10.1989.
- Kozhemyakov, Alexei (1989). »The Mechanism of French Foreign Policy«, *International Affairs* (Moscow), July, pp. 35-44.
- The Military Balance. London: IISS.*
- Le Monde.*
- Moisi, Dominique (1989). »French Policy Toward Central and Eastern Europe«, pp. 353-365 i William Griffith, *Central and Eastern Europe: The Opening Curtain?*, London: Westview.
- Moreton, Edwina (1988). »Britain and the Soviet Union« i Michael Mandelbaum (ed.), *Western approaches to the Soviet Union*, New York: Council on Foreign Relations.
- Neue Zürcher Zeitung.*
- Nørgård, Ole (1990). »New Political Thinking East & West: A Comparative Perspective« i V. Harle and J. Ivonon (eds.), *Gorbachev and Europe*, London: Pinter Publications.
- The Observer.*
- Observations* (1989). Observations by the Government on the first Report from House of Commons Foreign Affairs Committee, June, London: HMSO.
- Regelsberger, Elfriede (1989). »Spain and the European Political Cooperation – No »Enfant Terrible«, *The International Spectator*, vol. XXIV, no. 2, pp. 118-124.
- Risse-Kappen, Thomas (1988). *The zero-option: INF, West Germany and arms control*, Boulder: Westview.
- Rupnik, Jacques (1987). »Eastern Europe and the New Cold War«, i Richard Crockatt and Steve Smith (eds.), *The Cold War. Past and Present*, London: Unwin Hyman.
- Schmidt Peter (1989). »Der Deutsch-Französische Rat für Verteidigung und Sicherheit«, *Aussenpolitik*, 4/89, pp. 370-381.
- Stock, Bradley W. (1988). »Gorbachev and Western European Disunity: New Thinking in Action«, *Comparative Strategy*, vol. 7, pp. 411-426.
- Strategic Survey*, 1988-1989. London: IISS.
- The Times.*
- Die Welt.*
- Die Zeit.*