

Mogens Espersen:

Det internationale miljø - og Danmark

Forsvarets
langtids-
planlægnings-
serie

TEMA-HÆFTE 3



Forsvarets langtidsplanlægnings-serie udgives af forsvarsministeriet.

Hensigten er at fremlægge alsidig information om det grundlag, hvorpå forsvarsministeriet fremstiller forslaget til en kommende forsvarsordning.

Mogens Espersen:

Det internationale miljø — og Danmark

1. oplag: 10.000 eksemplarer, januar 1980

2. ajourførte oplag: 10.000 eksemplarer, marts 1980

Sat med Journal Roman 10 pt. medium

af Saga-Data ApS

Layout: Verner Jørgensen

Tryk: Visoprint as, grafisk produktion

Fotos: Nordisk Pressefoto A/S (hvor andet ikke er angivet)

Redaktion: R. Watt Boolsen, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste

Hæftet kan rekvireres gennem Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, Trommesalen 4, 1614 København V. Tlf. (01) 11 45 11.

Mogens Espersen:

Det internationale miljø - og Danmark

Forsvarsministeriet
1980

Indholdsfortegnelse

Indledning	3	4.4. USA-Vesteuropa i øst-vest-forholdet	41
1: De store og de små	5	4.5. Kina i øst-vest-forholdet	43
1.1. Den politiske geografi	5	5: Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i østersøområdet	44
1.2. Danmarks politiske muligheder	6	5.1. Afhængigheden af stormagten i Østersøen	44
1.3. Omverdenen skifter karakter	9	5.2. Sammenhængen Norge-Danmark-Vesttyskland	45
1.4. Udviklingen i Vesteuropa	11	5.3. Normalbilledet	46
1.5. Udviklingen i Østeuropa	13	6: Den nordiske balance	47
1.6. Udviklingen i "den tredje verden"	15	6.1. Teori eller realitet?	47
1.7. Økonomi og storpolitik	17	6.2. En balance under forvandling	48
2: Befolkning, råvarer og energi	19	7: Nordatlanten — fjern og nærværende	50
2.1. Vækstproblemerne	19	7.1. Fremtidige konfliktmuligheder	50
2.2. Befolkningsproblemerne	20	7.2. Ressourcerne i Grønland	51
2.3. Fødevareproblemerne	23	7.3. Sovjetunionen og Grønland	52
2.4. Energiproblemerne	24	7.4. Forsvaret og Grønland-Færøerne	54
2.5. De øvrige råvarer	26	8: De mulige trusler mod Danmark	55
3: Samfundets politiske udvikling	27	8.1. Aggressionsmuligheder	55
3.1. Ideologiernes udjævning	27	8.2. Udenrigspolitikken i 1980'erne	56
3.2. Polariseringen	29	Afslutning	59
3.3. De ydre faktorer	29		
4: Den militære magtbalance	31		
4.1. Militariseringen af udviklingslandene	31		
4.2. Magtbalancen mellem Øst og Vest	32		
4.3. Forholdet mellem Øst og Vest i Europa	40		

Indledning

Dette hæfte er blevet til som et samarbejde mellem orlogskaptajn *Hans Garde*, Forsvarskommandoen, oberstløjtnant *Helge Kroon*, Det kgl. Garnisonsbibliotek, oberstløjtnant *K. V. Nielsen*, Forsvarsakademiet, cand. polit. *K. Carsten Pedersen*, Forsvarsstaben, og forfatteren, der har haft megen nytte af råd, kritik og vejledning. For de fremsatte meninger og synspunkter hæfter alene forfatteren.

Hæftet giver sig ikke ud for at være en udtømmende skildring af Danmarks sikkerheds- og udenrigspolitiske situation i 1980'erne, men det er et forsøg på at fremdrage de begivenheder og tendenser i 1970'erne, som synes at kunne få betyd-

ning for udformningen af det kommende årtis politik.

1980'erne vil, på grundlag af det forudseelige, næppe byde på dramatiske ændringer af det kendte mønster, men samtidig synes det klart, at selvom øst-vestforholdet stadig vil være grundlaget for Danmarks sikkerheds- og udenrigspolitik, vil også udviklingen i andre verdensdele spille en voksende rolle. Politikens vilkår og udformning vil formentlig blive præget af flere faktorer end i det forløbne årti. Hæftet er et forsøg på at beskrive nogle af dem.

Værløse, november 1979.

Mogens Espersen



1. De store og de små

1.1. Den politiske geografi

Det var digteren og filosofen Piet Hein, der konstruerede globus'en, som danskerne helst ser den: en kæmpestor halvkugle med tilhørende øer som dækker det meste af den vestlige og den østlige halvkugle med resten af Europa, Asien, Afrika og det amerikanske kontinent liggende rundt om som småkratterier, nærmest en slags ramme omkring Danmark.

Udgangspunktet for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik må nødvendigvis være Danmark, men – når det kommer til virkeligheden og politikken udførelse – et Danmark, der med eller mod sin vilje er afhængigt, først og fremmest af de nærmeste naboer og i stigende grad af den øvrige verden. Det er en almindelig tale-måde, at verden er blevet mindre – sagt som illustration af den omstændighed, at storpolitikken bliver stadigt mere kompliceret. Givenheder ét sted, måske langt væk, kan få uventede følgevirkninger også for Danmark. Omvæltningen i Iran i efteråret 1978, som skabte nye problemer for bl.a. Vesteuropas olie-forsyning, er bare ét eksempel.

Danmarks udenrigs- og sikkerheds-politiske vilkår

Derfor er der god mening i det, to tidligere udenrigsministre fra hver sin politikergeneration skrev med få års mellemrum for at karakterisere Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske vilkår:

I 1959 skrev Erik Scavenius, udenrigsminister under to verdenskrige og statsminister under en del af den sidste, i bogen "Dansk udenrigspolitik under den første Verdenskrig":

"Danmark må søge at balancere mellem de stormagter, hvis politik er bestemt for vor skæbne, for derved at undgå at landet inddrages i andre staters krige. Dernæst må vi erkende, som følge af vor beliggenhed, vor afhængighed af den magt, som har herredømmet i Nordtyskland, således som vor historie har lært os det. Sålænge krige er mulige i Europa, burde vi indstille vor udenrigspolitik herefter".

I 1965 skrev Per Hækkerup, der som udenrigsminister med sin personlighed prægede dansk udenrigspolitik fra 1960'erne, uden direkte at henvise til Scavenius, men ud fra samme grundbetragtning i bogen "Danmarks Udenrigspolitik":

"Geografisk-militært er Danmarks situation bestemt af vor beliggenhed ved indsejlingen til Østersøen. Danmarks udenrigspolitiske skæbne har gennem århundreder været intimtsammenhængende med magtspillet omkring dette hav. Uanset den våbentechniske udvikling, der har bragt os ind i kernevåbnenes tidsalder, er denne kendsgerning fortsat aldeles afgørende for vor sikkerhedspolitiske problematik".

Det er Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation, sålænge globus'en betragtes på vanlig manér. Set "oppefra", med fødderne plantet på Nordpolen, viser der sig endnu et problem, endnu et strædeproblem der også er betydningsfuldt, nemlig farvandet mellem Grønland, Island og Færøerne. Fra de sovjetiske baseområder på Kola-halvøen er passagen en nøgle til Nordatlanten på samme måde som Øresund og Store Bælt er det til og fra Østersøen. De to passage-områder har det til fælles, at de to supermagters interesser

her mødes med risiko for at støde sammen.

Populært sagt er Danmarks nærområde i kraft af den storpolitiske udvikling og i kraft af den militære teknologi blevet udvidet. Scavenius' og Hækkerups grundbetragtninger har fortsat gyldighed, men centrum i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik er ved indgangen til 1980'erne ikke kun Østersøen. Udviklingen i Vesteuropa, i øst-vest-forholdet, Mellemøsten, Asien, Afrika og Latinamerika er med veksellende styrke afgørende for Danmark.

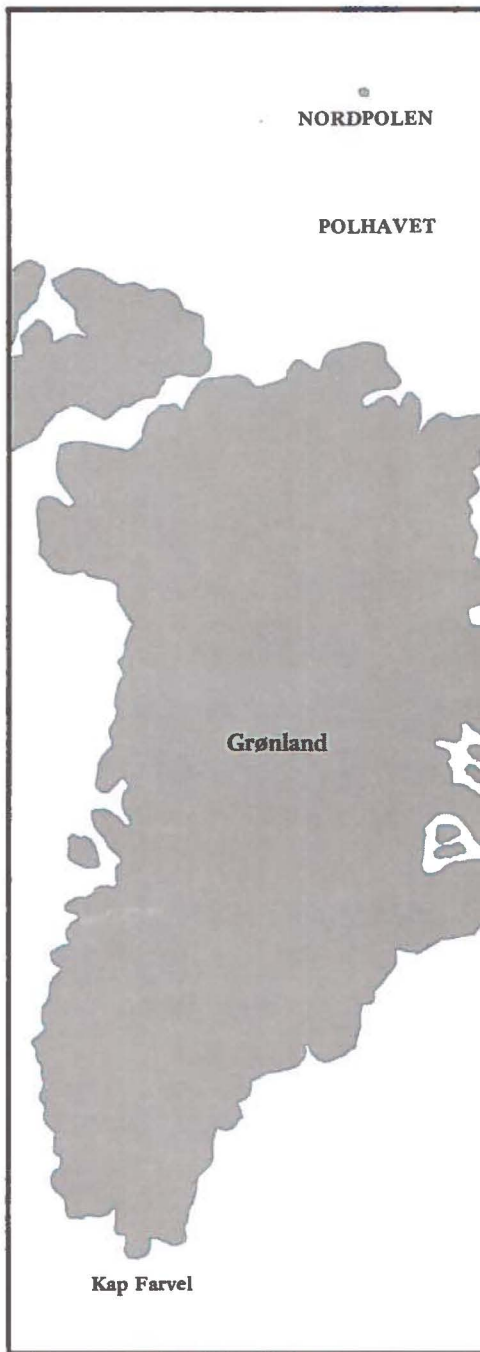
Piet Heins komiske globus er måske ikke så komisk endda: Danmark er ganske vist ikke verdens centrum, men dansk udenrigspolitik er i sam- og modspil en del af den globale politiske, militære og økonomiske udvikling.

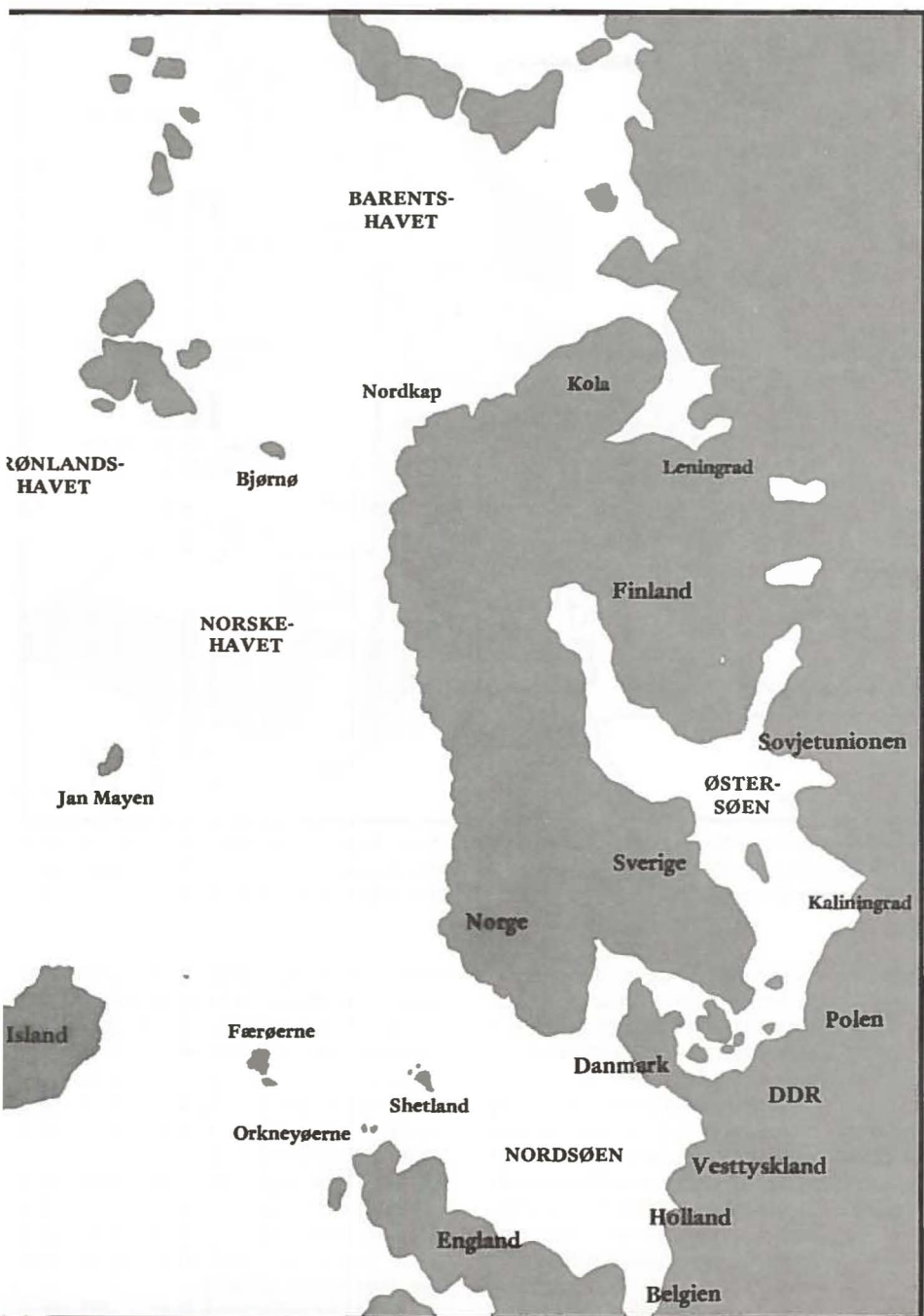
1.2. Danmarks politiske muligheder

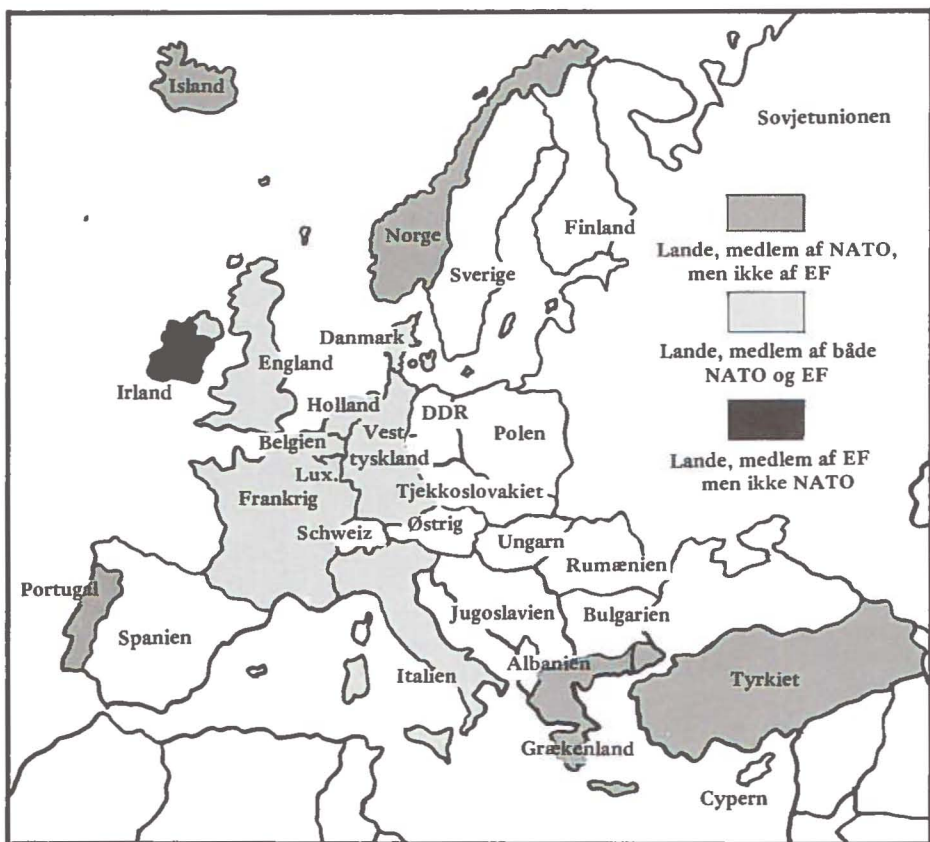
Groft taget er der to hovedsynspunkter omkring Danmarks udenrigspolitiske situation og muligheder, synspunkter som forekommer umiddelbart modstridende.

Enten: Danmark, der er et lille land, har ingen muligheder for i nævneværdigt omfang at påvirke den internationale udvikling, end ikke i de nærmeste nabolande. Tværtimod er Danmark helt afhængigt af de beslutninger, som super- eller stormagterne måtte træffe. Danmark må i mangfoldige situationer affinde eller underordne sig, og dertil kommer en voksende økonomisk afhængighed af omverdenen, de arabiske oliesheiker og de multinationale selskaber, hvoraf flere har en årsomsætning der i størrelse svarer til det danske statsbudget. Danmark burde derfor søge styrke i et udbygget samarbejde

Traditionelt har Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer været koncentreret omkring europæisk politik. Et blot lidt utraditionelt kortudsnit viser, at Danmarks problemer i mindst lige så høj grad ligger i Atlanten, ikke mindst den nordlige del. Problemer som formentlig vil spille en voksende rolle i de kommende år.







Det delte og opdelt Europa – mens de militære alliancer har ligget fast siden midten af 1950'erne, sker der i begyndelsen af 1980'erne en udvidelse af det vestlige økonomiske samarbejde, en udvidelse som næppe vil være uden sikkerhedspolitiske konsekvenser.

med ligestillede og -sindede, især ved at satse alt på det nordiske samarbejde som bidrag til skabelse af en samlet nordisk uafhængighed og relativ manøvrefrihed.

Eller: Danmark, der ikke i alle henseender er et lille land, har gode, direkte og indirekte muligheder for at påvirke den internationale udvikling, først og fremmest gennem aktiv deltagelse i internationalt samarbejde og internationale forhandlinger. Mulighederne skyldes bl.a. det forhold, at ingen kan mistænke Danmark for at have skumle bagtanker – tværtimod kunne det optræde næsten som mægler

mellem store og mellemstore landes interesser i forsøget på at opnå kompromiser. Det er med andre ord en styrke, at Danmark ikke kan beskyldes for at have afgørende interesser, som rækker ud over landets egne grænser og de dertil direkte knyttede udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer. Danmark kan altså have muligheder, som ingen stor- eller supermagter har, i hvert fald så længe de afstår fra magtanvendelse, også i overført betydning i form af politisk, ideologisk, diplomatisk eller økonomisk pression.

De to grundsynspunkter i debatten

fremføres med lige stor energi — og hver for sig er de lige forkerte, fordi de lægger vægt på nogle områder af den politiske virkelighed og udelukker andre. Tilsyneladende er de indbyrdes modstridende, fordi de bygger på nærmest uforenelige opfattelser af omverdenen i politisk-økonomisk forstand. Men begge synspunkter indeholder vurderinger og tanker, som, hvis de sammenstilles, giver et ganske realistisk billede af Danmarks muligheder og situation.

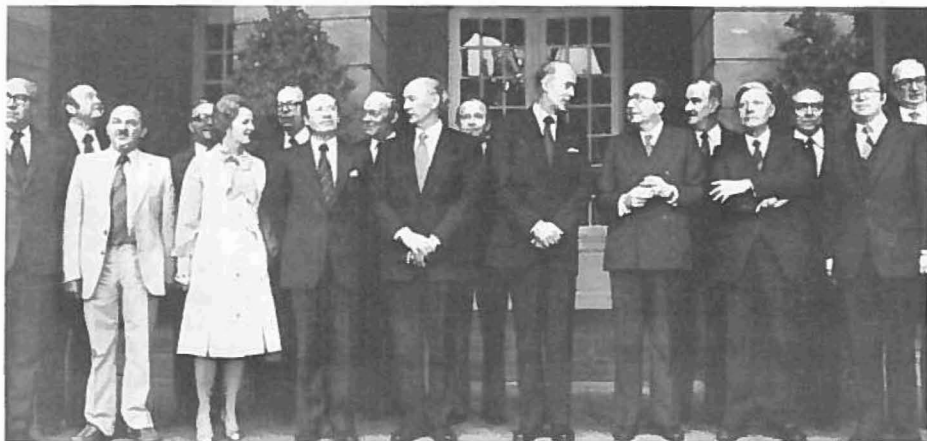
På grund af samarbejdet med andre, f. eks. i NATO og Fællesmarkedet, får Danmark styrke i forhandlingerne med tredie-lande, fordi landets synspunkter, krav og ønsker er en del af en større helhed, og samtidig giver det internationale samarbejde, hvor alle lande, uanset størrelse, taler med samme vægt bl.a. Danmark mulighed for at være med til at præge beslutningsprocessen. Et eksempel er det udenrigspolitiske samarbejde mellem EF-landene, hvor danske synspunkter har vist sig at have ganske stor vægt, i hvert fald så længe de ikke direkte er kollideret med principielle synspunkter hos de større EF-lande. Det er på den anden side indlysende, at beslutninger truffet af et eller flere af

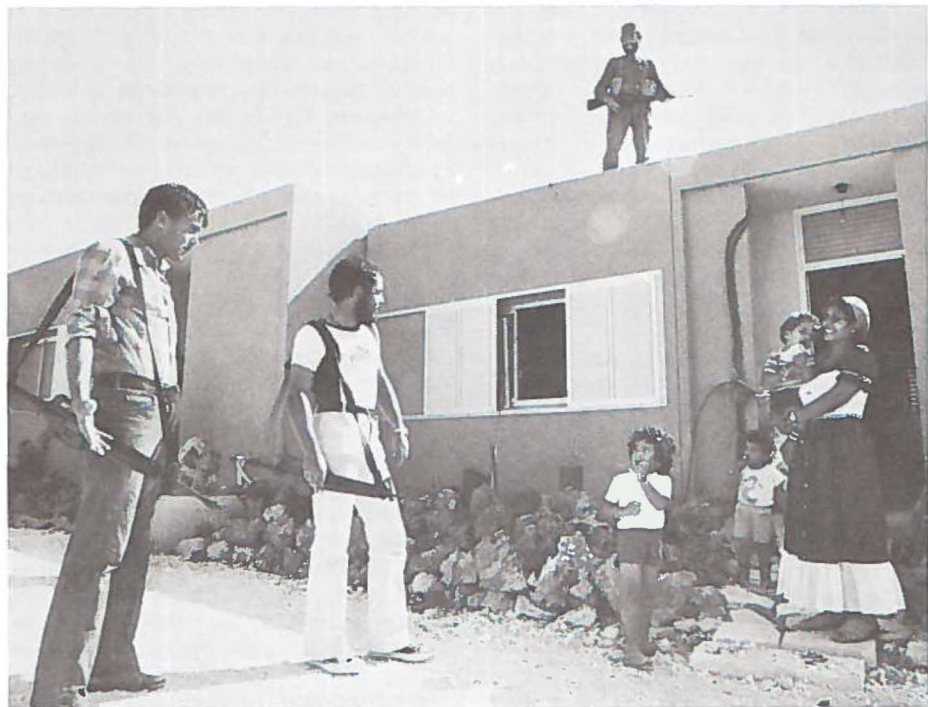
de store EF-lande — store i økonomisk og politisk henseende — uvægerligt vil påvirke dansk udenrigspolitik. En påvirkning som er uundgåelig, hvad enten Danmark var medlem af EF eller ikke, fordi intet land i en verden, der er blevet "mindre", kan føre udenrigs- og sikkerhedspolitik i et tomrum. Som om omverdenen ikke eksisterede.

1.3. Omverdenen skifter karakter

I efterkrigsårene, i hvert fald siden midten af 1950'erne, har det været almindeligt at beskrive storpolitikken som bipolar. Det vil sige, at den er koncentreret omkring modsætningsforholdet og kappestriden mellem de to supermagter og deres respektive allierede. Centrum i den politiske opmærksomhed lå, frem til slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, i Europa, efterhånden som de gamle kolonimagter forlod Asien og Afrika. Spændingen mellem Øst- og Vesteuropa var bestemmende for udformningen af en væsentlig del af storpolitikken, og det førte i første omgang til oprettelsen af de to militære alliancer NATO (1949) og Warszawapagten (1955).

EF-topmøde, Strasbourg, sommeren 1979 — det er ikke dagsordenen, men regnvejr der er årsag til de alvorlige miner. På topmøderne diskuteres bl.a. udenrigspolitiske problemer i forsøgene på at nå frem til fælles standpunkter.





Hverdag med håndvåben i en israelsk bosættelse på Jordanflodens vestbred — et eksempel på de fortsatte spændinger i et område, hvor kriser får direkte følgevirkninger også for Danmark.

Nord-syd-spændinger

Efterhånden er den voksende del af den politiske opmærksomhed blevet rettet mod lande og regioner i Asien, Afrika og Mellemøsten. Øst-vest-konflikten, der er kernen i bipolariteten, er blevet suppleret med spændinger, groft taget mellem Nord og Syd, mellem rige og fattige lande. Nogle har valgt at se nord-syd-spændingerne som resultat af den omstændighed, at udviklingslandene i høj grad hidtil har været henvist til at være slet og ret leverandører af råvarer til de industrialiserede lande. Der peges også på, at råvareleverandørerne har fået nye magtmidler og øget betydning, f.eks. gennem samarbejdet i OPEC, organisationen af olieproducerende stater. Gennem pris- og leverancepolitik synes

OPEC at have haft indflydelse på fastlæggelsen af f.eks. EF-landenes mellemøsten-politik, der tager et stigende hensyn til palæstinenserens problem. Udviklingslandene taler med stigende styrke om global velstandsfordeling på møder i FN's forskellige særorganisationer.

Men nord-syd-konflikten har ikke samme karakter som øst-vest-forholdet — først og fremmest fordi udviklingslandene ikke har fælles interesser på samme måde som henholdsvis Øst- og Vesteuropa. Og samtidig er der lagt grunden til spændinger mellem udviklingslandene — f.eks. de u-lande, der bygger deres udvikling på stigende olieindtægter, og de u-lande der er henvist til at importere olie. Forsøg på at udligne denne skævhed gennem støtte fra

rigere udviklingslande til fattigere har indtil nu kun givet meget begrænsede resultater.

Konflikter i ustabile områder

Set fra "den gamle verden" er det betænkeligt, at risikoen for konflikter i de kommende år bl.a. ligger i områder, hvor den politiske situation i forvejen er ustabil og præget af lokale spændinger, f.eks. i Mellemøsten og Sydøstasien, fordi det er områder, som ikke er omfattet af den bipolare magtbalance. Supermagterne, USA og Sovjetunionen, har ganske vist interesser i områderne, men de har ikke muligheder for at kontrollere udviklingen — deres "klienter" og allierede vil i mange situationer prioritere national prestige og lokale modsætningsforhold højere end hensynet til supermagtens overordnede politiske mål. Det skete f.eks. under den seneste mellemøsten-krig i efteråret 1973, da Ægypten på tværs af sovjetiske advarsler gik i krig mod Israel — en krig ægypterne kun kom ud af, fordi supermagterne greb ind og fik kampene standset, da israelerne overskred Suez-kanalen. Krigen skabte samtidig et spændt forhold mellem Washington og Moskva på et tidspunkt, da ingen af de to supermagter ønskede det, bl.a. på grund af SALT-forhandlingerne om begrænsning af det strategiske rustningskapløb.

Supermagternes handlefrihed

Mellemøsten-krigen 1973 demonstrerede for det første, at selv supermagterne kan blive afhængige af deres små allierede og "klienter". For det andet, at det fortsat er supermagterne og deres indbyrdes forhold, som er afgørende for den storpolitiske udvikling, bl.a. i kraft af deres monopol på strategiske kernevåben. Verden er altså fortsat i hvert fald indtil en vis grænse bipolar, men supermagternes handlefrihed begrænses af selve det redskab, der gør dem til supermagter i militær henseende, nemlig de strategiske kernevåben — risikoen ved at bruge dem er, set fra Washington og Moskva, så betydelig, at de to supermagter i nogen grad er låst fast af deres militære styrke. Samtidig med at

mindre lande, i ly af den strategiske balance, måske mener, at de kan løbe risici og løse lokale problemer med militære midler.

Dette forhold er med til at gøre storpolitikken mere kompliceret, og det er en del af forklaringen på, at konflikter uden for Europa i måske stigende grad kan komme til at få indflydelse på den europæiske udvikling.

1.4. Udviklingen i Vesteuropa

Siden omkring 1960 har Frankrigs, Vesttysklands og i mindre grad Storbritanniens indflydelse på øst-vest-forholdet været voksende, først og fremmest fordi disse lande i kraft af størrelse og militære magtmidler, omend begrænsede i forhold til supermagtens, har haft muligheder for at etablere et selvstændigt forhold til Sovjetunionen. Den vesttyske "ostpolitik", som er en af hovedforudsætningerne for afspændingen mellem Øst og Vest, er et eksempel — interessant også fordi regeringen i Bonn har bygget sin forhandlingsposition på landets økonomiske styrke og på det vestlige samarbejde — også selvom resultaterne af afspændingen, både politisk og militært, hidtil har været begrænsede.

EF og NATO

I EF er Frankrig og Vesttyskland i økonomisk og udenrigspolitisk henseende toneangivende — Storbritannien er det i mindre grad, fordi landet på fiskeri- og landbrugsområdet er i delvis konflikt med de øvrige otte medlemslande — både når det gælder skabelsen af et fælleseuropæisk valutasystem over for dollar, og når det gælder udformningen af den fælles mellemøsten-politik eller politikken over for det sydlige Afrika. I NATO fremtræder Vesttyskland ved indgangen til 1980'erne som USA's vigtigste europæiske allierede, både i kraft af landets bidrag til det fælles forsvar og fordi Forbundsrepublikken fortsat skal lægge jord til hovedparten af de amerikanske taktiske atomvåben i Vesteuropa. De amerikanske taktiske atomvåben er en af forudsætningerne for den mi-



Det nye Tysklands kansler, Willy Brandt, knæler ved mindesmærket i Warszawa for ofrene fra ghettoen under det gamle Tysklands krig med stort set den øvrige verden — Brandts "ostpolitik" var en af hovedforudsætningerne for afspændingen mellem Øst og Vest.

litære magtbalance mellem de to alliancer i Europa. Frankrig spiller på dette område en mindre rolle, fordi landet siden 1967 har stået uden for NATO's militære samarbejde, selvom det fortsat deltager i det politiske.

Afvigende interesser

Sideløbende har det vist sig, at de atlantiske allierede ikke nødvendigvis altid har parallelle interesser. Det gælder f.eks. Mellemøsten i de første år efter krigen i 1973, og forklaringen synes ikke mindst at være, at EF-landene, der med undtagelse af Irland er identiske med hovedparten af de europæiske NATO-lande, i stigende grad har interesse i at føre selvstændig udenrigspolitik i vesteuropæisk regie. Om denne tendens fortsætter med de kommende års udvidelse af EF-samarbejdet med nye medlemslande er så en anden sag, bl.a. for-

di udvidelsen vil understrege forskellene, økonomisk og politisk, mellem Nord- og Sydeuropa, samtidig med at tilstedeværelsen af 10, 11 eller 12 medlemslande næppe vil gøre det lettere at opnå enighed f.eks. om udenrigspolitiske problemer. 1970'ernes tendens til styrkelse af det udenrigspolitiske samarbejde kan i 1980'erne blive afløst af en vis grad af udvanding. EF-landene har dog, med afghanistan-udspillet fra februar 1980, vist vilje til at spille en større storpolitisk rolle end tidligere.

USA-Europa

I mange år var det USA, der tilskyndede Vesteuropæerne til en højere grad af samarbejde og til at spille en mere selvstændig politisk rolle i kraft af dette samarbejde, og der er noget ironisk i den omstændighed, at det første resultat af dette sam-

arbejde, justeringen af mellemøsten-politikken under indtryk af oliekrisen 1973-74, i nogen grad kom på tværs af de amerikanske mæglingsbestræbelser mellem Israel og arabstaterne. Reaktionen i Washington var irritation – uden at de lejlighedsvis spændinger mellem USA og de europæiske allierede på nogen måde kan siges at ændre det grundlæggende allianceforhold. Spændingerne synes først og fremmest at skyldes forskellige synsmåder, mere end de skyldes uenighed om de afgørende principper. USA og Vesteuropa, først og fremmest Vesttyskland, var også uenige om taktikken under sikkerhedskonferencens opfølgingsmøder i Beograd 1976-77, men ikke om principperne. USA valgte at presse Sovjetunionen i spørgsmålet om efterlevelse af menneskerettighederne i forhold til de sovjetiske og østeuropæiske systemkritikere, mens Vesttyskland mente, at denne forhandlingsform preskede de sovjetiske forhandlere op i en krog og dermed vanskeliggjorde fremskridt.

1.5. Udviklingen i Østeuropa

Hverken Vest- eller Østeuropa har undgået virkningerne af 1970'ernes økonomiske krise, og i kraft af voksende samhandel synes der at være en øget afhængighed, som går på tværs af det politisk-ideologiske modsætningsforhold. Det økonomiske samarbejde, der er en af forudsætningerne for de østeuropæiske og sovjetiske samfunds udvikling, har ikke ført til udjævning af forskellene mellem de to samfundssystemer – tværtimod har Sovjetunionen og de østeuropæiske lande sideløbende skærpet kursen over for regimernes egne kritikere. Myndighederne og regeringerne synes at se et udbyttet økonomisk samarbejde som både en nødvendighed af hensyn til befolkningernes krav om øget levestandard og som en risiko, som noget af et dilemma.

Fredelig sameksistens

Dilemmaet kommer til udtryk allerede i den sovjetiske partihistories definition af "fredelig sameksistens", der er det ideologiske grundlag for 1970'ernes forhandlin-

ger mellem Øst og Vest, bl.a. den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference (CSCE). "Fredelig sameksistens", hedder det, "er ikke ideologisk sameksistens. Det er tværtimod klassekampen ført videre med andre midler". Begrebet "konvergens", der bedst kan beskrives som en gradvis udjævning af forskellene mellem de to ideologier, afvises med andre ord – og vestlige krav, i overensstemmelse med CSCE-erklæringen fra Helsingfors, om udveksling af mennesker og ideer mellem Øst og Vest, betragtes af Sovjetunionen og de østeuropæiske lande som indblanding i indre anliggender.

Spændinger i øst-blokken

Til gengæld er det også blevet klart, at Sovjetunionen-Østeuropa ikke kan betragtes som en blok – der er betydelige spændinger mellem medlemslandene, f.eks. i Rumæniens forsøg på at føre en udenrigspolitik, som til en vis grad er uafhængig af den sovjetiske. I hvert fald på begrænsede områder, der ikke anfægter fundamentale sovjetiske interesser.

Siden midten af 1970'erne er forholdet mellem Moskva og de øvrige østeuropæiske hovedstæder først og fremmest blevet præget af økonomiske spændinger mellem landene. For det første fordi forskellene i udvikling mellem det i økonomisk henseende på mange områder tilbagestående sovjet-samfund og de højtdrevne østeuropæiske lande er blevet yderligere understreget. For det andet fordi Sovjetunionen i slutningen af 1970'erne har gjort det klart, at dens allierede og partnere i COMECON, den østeuropæiske samhandelsorganisation, i stigende grad må søge at løse bl.a. deres råvareproblemer på verdensmarkedet, samtidig med at prisen på sovjetisk råolie og naturgas nu i kraft af beregningsmåden med fem års forsinkelse når verdensmarkedets niveau i den sovjetisk-østeuropæiske samhandel.

COMECON

Moskva har, bl.a. gennem "kompleks-programmet" fra 1971, søgt i stigende grad

at koordinere COMECON-områdets økonomiske udvikling og planlægning, men virkningerne vil først vise sig i løbet af 1980'erne. Og programmet vil næppe mindske Sovjetunionens og de østeuropæiske landes behov for vestlige varer og vestlig teknologi til forøgelse af levestandard og produktion. Problemet bliver så, set fra Moskva, at sikre, at det øgede økonomiske samkvem med Vesten ikke får politiske og ideologiske følgevirkninger.

Ungarsk reformprogram

Bortset fra Ungarn og til en vis grad Polen er ingen af de østeuropæiske lande igang med gennemgribende økonomiske reformer, som på afgørende vis kan ændre landenes økonomiske centralisering. Til gengæld ser det, efter 15 år, ud til, at Moskva ser med voksende velvillig, omend forsigtig interesse på det ungarske reformprogram (den nye økonomiske mekanisme, NEM), som indebærer en vis tilpasning til markedsmekanismerne og en vis grad af økonomisk decentralisering. Sovjetunionens hovedproblem synes at have været, om NEM fik udenrigspolitiske og ideologiske følgevirkninger.

Økonomiske svagheder

DDR er i flere henseender et særtilfælde, dels fordi landets økonomiske udvikling frem til midten af 1970'erne var næsten en parallel til den vesttyske, dels fordi Østberlin føler sig i et stadigt konkurrenceforhold til "det andet Tyskland", bl.a. med det resultat, at DDR's ideologiske afgrænsning til Forbundsrepublikken er uden sidestykke i Østeuropa i øvrigt.

Trods betydelig vækst i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne har Sovjetunionen og de østeuropæiske lande i sidste halvdel af 1970'erne vist betydelige økonomiske svagheder, for det første fordi de stive planlægningssystemer ikke er særligt velegnede til løsning af akutte økonomiske problemer, for det andet fordi landbruget i samtlige østeuropæiske lande og i selve Sovjetunionen har vist sig at være alvorligt forfordelt. Kun i gode høstår kan f.eks. Sovjetunionen brødføde sig selv.

Det er sandsynligt, at økonomiske og dermed politiske vanskeligheder i Sovjetunionen og Østeuropa får indflydelse på de kommende års udvikling af øst-vestforholdet, bl.a. gennem fortsættelsen af CSCE-møderne, efter planen første gang i Madrid i 1980. Og det er dermed tillige sandsynligt, at vanskelighederne vil skær-

Sovjetisk kornbøst i efteråret 1979 — trods enorme arealer, enorme investeringer og imponerende maskinpark kan Sovjetunionen kun brødføde sig selv i gode høstår.



pe forbeholdene i den "fredelige sameksistens" — der synes med andre ord ikke at være udsigt til grundlæggende forandringer i forholdet mellem Øst og Vest i de nærmest kommende år.

1.6. Udviklingen i "den tredje verden"

Udtrykket "den tredje verden", i modsætning til den første og den anden eller den gamle og den nye, er som politisk begreb upræcist, og det dækker over så forskellige lande og regioner som Asien, det sorte Afrika og Mellem- og Sydamerika, men det kan anvendes som samlebegreb for de lande, der står uden for øst-vest-konflikten, og som kun berøres indirekte af den, selvom udviklingen også her i nogen grad i politisk henseende vil være underordnet magtbalancen mellem de to supermagter.

Kinas åbning til Vesten

Kina kan, efter det hurtige kursskifte efter Maos død, komme til at spille en voksende rolle, selvom det endnu ved indgangen til 1980'erne er for tidligt at afgøre, om Kinas åbning til Vesten er af længere varighed. Til gengæld er det uomgængeligt, at Kinas meget ambitiøse langtidspanlægning forudsætter et voksende økonomisk og teknologisk samarbejde med Vesten, et samarbejde som igen kan få indvirkninger på den sovjetisk-kinesiske konflikt.

Striden mellem Moskva og Peking har stået på siden slutningen af 1950'erne, og den har lejlighedsvis ført til regulære væbnede sammenstød mellem de to kommunistiske giganter ved den ca. 7000 kilometer lange fælles grænse. Modsætningsforholdet drejer sig, overfladisk betragtet, om ideologien, om den rette fortolkning af Marx og Lenin og om samfundets udvikling, men striden har desuden elementer af regulær grænsestrid og kappestrid om indflydelse i udviklingslandene med Afrika og Sydøstasien som eksempler. Det er karakteristisk, at Moskva og Peking står på hver sin side i det sydøstasiatiske opgør efter den amerikanske tilbagetrækning i begyndelsen af 1970'erne.

Kina har dog ingen økonomiske og militære forudsætninger for at spille rollen som asiatisk stormagt. Japan har det økonomiske grundlag, men ikke det militære. Korea og Taiwan kan få voksende økonomisk indflydelse i regionen, dog langt fra på linie med de perspektiver der ligger i et japansk-kinesisk samarbejde.

Den kinesiske åbning til Vesteuropa er blevet modtaget med bekymring, afspejlet i den sovjetiske presses kommentarer, i Moskva, og Kinas nye udenrigspolitik, der også omfatter USA og Japan, kan sætte sig spor i Sovjetunionens forhold til omverdenen. Først og fremmest måske som en skærpelse af øst-vest-forholdet — eller, modsat, som et mindsket sovjetisk militært pres på Vesteuropa, fordi lederne i Moskva føler, at de bliver nødt til at prioritere sikkerheden ved den sovjetisk-kinesiske grænse højere. I Asien har Sovjetunionen allerede, gennem forslaget om et kollektivt sikkerhedssystem, søgt i politisk forstand at inddæmme Kina — ironisk nok på samme måde som USA i begyndelsen af 1950'erne via alliancer i Vesteuropa, Mellemøsten og Asien søgte at inddæmme Sovjetunionen. Indtil nu er de sovjetiske bestræbelser dog afvist af alle andre end Vietnam. Den sovjetiske invasion i Afghanistan ved årsskiftet 1979-80 kan måske tolkes som et udtryk for disse inddæmningsbestræbelser — samtidig med at den betegner den første egentlige udvidelse af sovjetisk indflydelsessfære siden "sovjetiseringen" af Østeuropa lige efter Anden Verdenskrig.

Islam og socialisme

Det spiller en vigtig rolle i tilfældet Afghanistan, at borgerkrigen er blevet et opgør mellem islam og de nye afghanske leders socialisme og de sovjetiske styrker i landet, uden at der dog er tale om direkte afsmitning fra den islamiske vækelsesbølge i Iran efter shahens fald. Det er en udvikling, som må bekymre Sovjetunionen, der har et betydeligt islamisk befolkningsislat — netop i områder der er usikre, d.v.s. ved grænserne til Iran, Afghanistan og Kina.

Tabel 1. Udviklingsbistand i Vest og Øst

DAC-landene ¹⁾	1977	Sovjetunionen 1977 ²⁾	
	mill. dollars	Bistand	Militær hjælp mill. dollars
USA ³⁾	4.159	800 (540)	5.215 (3.515)
DAC, ialt	14.695		

Noter: Det er vanskeligt at finde opstillinger, som gør tallene for henholdsvis vestlig og sovjetisk bistand direkte sammenlignelige. Tabellen skal derfor anvendes med et vist forbehold, omend tallene kan anses for at være rimeligt dækkende for tendenserne. 1977 er valgt, fordi det er seneste år med komplette statistikker.

1) DAC = Development Assistance Committee, oprettet 1960 under OECD, Organisationen for økonomisk samarbejde og Udvikling, 17 medlemslande.

2) Tallene for sovjetisk bistand, der også omfatter lån og kreditter – ligesom OECD's tal – og militærhjælp, er omregnet til US-dollars med den rettesnor, at det er vurderet, hvad det ville koste f.eks. at producere tilsvarende udstyr eller materiel i USA. Tallene i parentes er bistand og våbenhjælp ydet ud over kendte aftaler. I 1978 forskydes hovedvægten til bistand, der samtidig vokser betydeligt.

3) USA's bistand fordeler sig med 2.897 mill. dollars på bilateral basis og 1.262 mill. via internationale organisationer. SIPRI, det svenske fredsforskningsinstitut, har beregnet den amerikanske våbeneksport og -hjælp til udviklingslandene til 3.425 mill. dollars i 1977.

Kilder: "Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1977-78 og 1978", Danida, København 1979, "Soviet Economy in a Time of Change – A Compendium of Papers submitted to the Joint Economic Committee", Congress of the United States, Washington 1979, og "SIPRI-Yearbook", Stockholm 1979.

Konflikterne i Sydafrika

I Afrika vil forløbet af konflikterne omkring Zimbabwe-Rhodesia og Sydafrika formentlig i løbet af 1980'erne blive afgørende for graden af sovjetisk indflydelse i området, ikke alene i konkurrence med Vesten, men måske også i stigende konkurrence med Kina. Sovjetunionen har gennem 1970'erne – f.eks. gennem engagementet på Afrikas Horn og i Angola – demonstreret stigende vilje og tildels evne til at føre global udenrigs- og sikkerhedspolitik, også i områder som hidtil er blevet betragtet som neutrale eller som vestlig indflydelsessfære. Øget sovjetisk indflydelse i en række udviklingslande vil stå i skærende modstrid til den kendsgerning, at Sovjetunionen så godt som ikke yder traditionel udviklingsbistand, men den kan føje nye dimensioner til nord-syd-kon-

flikten, som derved vil blive et hjørne af øst-vest-modsætningsforholdet. Forudsat 1980'ernes økonomiske udvikling gør det muligt for Moskva at fortsætte det globale engagement.

De alliancefri lande

Forsøgene på at opbygge en "tredie styrke", et magtcenter som balancerer mellem supermagterne, er hidtil mislykkedes, selvom antallet af alliancefri lande efterhånden nærmer sig de hundrede. Bevægelsens politiske centrum ligger i Jugoslavien, hvis leder *Josip Broz Tito* sammen med Ægyptens *Nasser* og Indiens *Nehru* stiftede bevægelsen i slutningen af 1950'erne. De alliancefri lande har gennem deres samarbejde i FN og på FN's sær-generalforsamlinger, f.eks. nedrustningsgeneralforsamlingen i 1978, haft en vis indfly-

delse på verdensorganisationens arbejde. Uden for FN har virkningerne af det alliancefri samarbejde hidtil været begrænsede, dels fordi medlemslandene er i indbyrdes konflikt, f.eks. i Mellemøsten og Sydøstasien, dels på grund af den stadigt mere forbitrede strid mellem Jugoslavien og Cuba om bevægelsens fremtidige politiske tilknytning.

1.7. Økonomi og storpolitik

Det er troligt, at økonomiske problemer i videste forstand, spændende fra råvarer til forholdet mellem rige og fattige lande, kan spille en ganske stor rolle i 1980'erne.

nes internationale politik. I hvert fald sådan som udviklingen tager sig ud, set fra Vesteuropa. Økonomisk bistand, forholdet mellem industrilande og råvareproducerende lande, spørgsmål om international arbejdsdeling og velstandsfordeling vil formentlig stå på dagsordenen for adskillige internationale konferencer og forhandlinger.

Det er også troligt, at udviklingslandene bl.a. i FN vil søge at fremsætte deres krav med større politisk og ikke kun moralsk styrke, måske med OPEC som eksempel, omend det ikke er særligt sandsynligt, at det skulle lykkes at danne lig-



Indiens Nebru (tv), Ægyptens Nasser og Jugoslaviens Tito (th) – grundlæggerne af den alliancefri bevægelse, som aldrig blev en "tredie styrke" i storpolitikken.

nende pris- og leverance-dominerende karteller på andre områder. Denne udvikling vil formentlig blive fulgt af forsøg fra industrilandenenes side på at gøre sig mindre afhængige af kritiske råvareforsyninger — uden at de politiske følgevirkninger af økonomisk pres kan undgås. Vesteuropa vil også i 1980'erne være delvis afhængigt af OPEC-olien og dermed under stadig pres i den fortsatte arabisk-israelske konflikt.

Prispolitik — udenrigspolitik

De arabiske OPEC-landes holdning er et eksempel på, hvordan prispolitik direkte kan omsættes til udenrigspolitik i form af de vesteuropæiske landes stadigt større hensyntagen til palæstinenserne og deres krav om en hjemstat, og dertil kommer en indirekte indflydelse gennem de olieindtægter, som i form af re-investeringer vender tilbage til Europa.

Bipolariteten fortsat dominerende

Sammenfattende er det rimeligt at antage, at 1980'ernes internationale politik fort-

sat vil være præget af bipolariteten, men at den samtidig vil være præget i stigende grad af indflydelse og følgevirkninger fra regionale konfliktområder uden for den egentlige øst-vest-konflikt. USA og Sovjetunionen vil formentlig fortsat være de eneste supermagter — på de strategiske våbens områder vil afstanden mellem dem om resten af verden sandsynligvis forøges — men de vil samtidig være delvis låst af deres egen styrke og deres overordnede hensyn — magtbalancen mellem de to store og mellem Øst og Vest har med andre ord ikke fjernet risikoen for krige under atomniveauet. Måske tværtimod — og konflikterne forekommer sandsynligst i de områder, som samtidig, f.eks. Mellemøsten, er mest sårbare i vestlige øjne.

Den voksende internationale afhængighed gør det uundgåeligt, at disse problemer vil få indflydelse på dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det vil være problemer, som de danske regeringer må tage stilling til, problemer som direkte eller indirekte vil præge beslutningsgrundlaget og dermed politikken udformning.

2. Befolkning, råvarer og energi

2.1. Vækstproblemerne

Oliekrisen i 1973-74 var for de industrialiserede lande et første varsel om, at et af de råstoffer, der — både som energi og som råmateriale for industrien — var en af forudsætningerne for 1950'ernes og ikke mindst 1960'ernes industrielle vækst også kunne blive et problem, både politisk og økonomisk. Adgang til billige og stabile råvareforsyninger har siden industrialiseringens spæde begyndelse været en vigtig forudsætning også for politisk styrke. Storbritannien er et, men ikke det eneste eksempel.

Olien — et pressionsmiddel

Sammenhængen mellem vækst og adgangen til råvarer er altså ikke ny, men den har måske fået en ny dimension i det sidste årti i den forstand, at råvarer — indtil videre kun olien — har vist sig anvendelige som pressionsmiddel over for økonomiske kraftcentre som De forenede Stater eller Fællesmarkedet. Til gengæld betyder denne nye dimension også, at de industrialiserede lande frem til årtusindskiftet vil søge at gøre sig mindre afhængige af f.eks. olie.

Det er sandsynligt, at energi, fødevarer og råvarer, forenet i ønsket om økonomisk vækst, vil spille en voksende politisk rolle i de kommende årtier som faktorer, der er med til at fastlægge dele af storpolitikken. På samme måde som faktorer som militær styrke, kapital, teknologi og ideologi var det i 1950'erne og 1960'erne.

Stigende vækstkurve?

Økonomisk vækst var i samme periode et gode, hvis naturlighed og automatik in-

gen anfægtede i nævneværdigt omfang. 1970'ernes vækstdebat, der begyndte i yderfløjene af industrisamfundene, men som efterhånden optager større grupper af befolkningen og politikerne, stikker på en måde ganske dybt. Den er ikke nødvendigvis alene udtryk for ideologiske synspunkter eller drømmen om de gode, røg- og støjfri gamle dage — debatten nærmer sig i realiteten en erkendelse af, at udviklingen siden krigen i de industrialiserede lande, f.eks. Vesteuropa, har haft to vigtige forudsætninger, som begge er blevet røkket i løbet af 1970'erne, igen med oliekrisen som eksempel:

1) Stabile og frem for alt forholdsvis lave priser på råvarer.

2) Forestillingen om væksten som et ubetinget gode, forestillingen om at væksten følger en ubrudt, stigende kurve.

Råvarer og nytænkning

Råvare- og især olieprisernes himmelflugt har begrænset industrilandenes vækstrater, og dertil kommer den ofte ideologisk betingede debat om vækstsamfundet og dets omkostninger, menneskeligt og miljømæssigt. Diskussionen har ingen éntydig konklusion, men tilbage står i hvert fald en udbredt erkendelse af, at de vesteuropæiske — og i det hele taget de industrialiserede — samfund står foran en uomgængelig nytænkning, som f.eks. kan indebære omstilling og global omfordeling. Derved rører vækstproblemerne dybest set også ved verdens befolkningsproblem.

Alternative energikilder

De danske kraftværkers tilbagevenden til kullene i slutningen af 1970'erne er et ek-



Oliekilde i Kuwait — de stadigt dyrere dråber er blevet en ny faktor i storpolitikken.

sempel på omstillingsprocessen på kort sigt — på længere må diskussionen om kernekraft nå til en afklaring, i hvert fald hvis den nuværende levestandard og udvikling i de industrialiserede samfund skal oprettholdes. Såkaldte alternative energikilder — f.eks. vindkraft, solenergi eller jordvarme — vil næppe i dette århundrede få en kapacitet, som kan løse det grundlæggende energiproblem.

Usikkerheden om kernekraft

Kernekraftdebatten er samtidig et eksempel på, hvordan ideologisk farvede synspunkter, ofte som dække over usikkerhed eller hullet viden, kan få indflydelse på beslutningsprocessen. Dette forhold gør hverken diskussionen klarere eller beslutningen lettere. Diskussionen om kernekraft bliver uvægerligt også en diskussion

om samfundets fremtidige udvikling og udseende.

Problemerne omkring vækst i videste forstand er fælles for de fleste industrialiserede lande, der kun i ringe omfang råder over alle de råvarer, som er industriens forudsætning.

2.2. Befolkningsproblemerne

Verdens befolkningsproblemer ligger altså som en undertone i de principielle diskussioner om vækst- og energiproblemer ved indgangen til 1980'erne, fordi befolkningernes vækst i de kommende år kan blive ganske afgørende for, om udviklingen forløber fredeligt eller konfliktfyldt. Befolkningsproblemerne hænger med andre ord i sidste instans sammen med magtbalancen og den økonomiske balance i verden.

Den enorme befolkningsvækst

FN's prognoser for befolkningsudviklingen har alle som forudsætning, at udviklingen – nogle kalder det "befolkningsekspllosionen" – kulminerer i perioden 1975-2000. Kulminationen er allerede sket i de industrialiserede lande – den har i form af den voksende arbejdsstyrke været en anden af vækstens forudsætninger, men udviklingen ventes at slå meget stærkere igennem i den øvrige verden. Prognoserne beregner verdens befolkning år 2000 til

6 1/2 milliard mod lige godt 4 milliarder i 1975. Naturligvis forudsat at tendenserne fortsætter.

I de udviklede lande vil befolkningstilvæksten være behersket – fra 1,1 milliard i 1975 til 1,4 milliarder i 2000, mens udviklingslandene næsten vil fordoble befolkningstallet fra 2,8 milliarder i 1975 til godt 5 milliarder i 2000. Det svarer til en årlig befolkningsforøgelse på 2,3 procent mod det halve, godt én procent, i de udviklede lande.

Tabel 2A. Befolkningsvækst

Region	Befolkning 1975 i millioner	Befolkning 2000 i millioner	Årlig vækst i %
Europa	479	568	0,7
Sovjetunionen	256	330	1,0
Østasien	1011	1424	1,4
Sydasien	1296	2354	2,4
Afrika	395	818	3,0
Latinamerika	327	652	2,8

Af tabellen fremgår bl.a., at befolkningsvæksten vil være størst i de områder, som i forvejen er mest udsatte for hungerkatastrofer og politiske konflikter – de områder, hvor den regionale magtbalance stadig ændres, og hvor supermagternes interesser mødes eller krydser hinanden. Den udviklede verdens¹⁾ andel af verdens samlede befolkning vil falde fra 28,5 procent i 1975 til 22,4 procent i 2000. Den omstændighed, at tre fjerdedel af verdens befolkning om en snes år vil leve i dele af verden, som formentlig fortsat må betegnes som politisk ustabile, vil næppe undgå at få indflydelse, f.eks. på FN's arbejde, bl.a. i form af de problemer, som stilles eller kræves stillet til international debat.

1) Heri indgår også Sovjetunionen

Følgende oversigt, udarbejdet af det vesttyske JRO-forlag, illustrerer sammen-

hængen mellem befolkningstal og råvareforbrug i 1970'ernes sidste år:

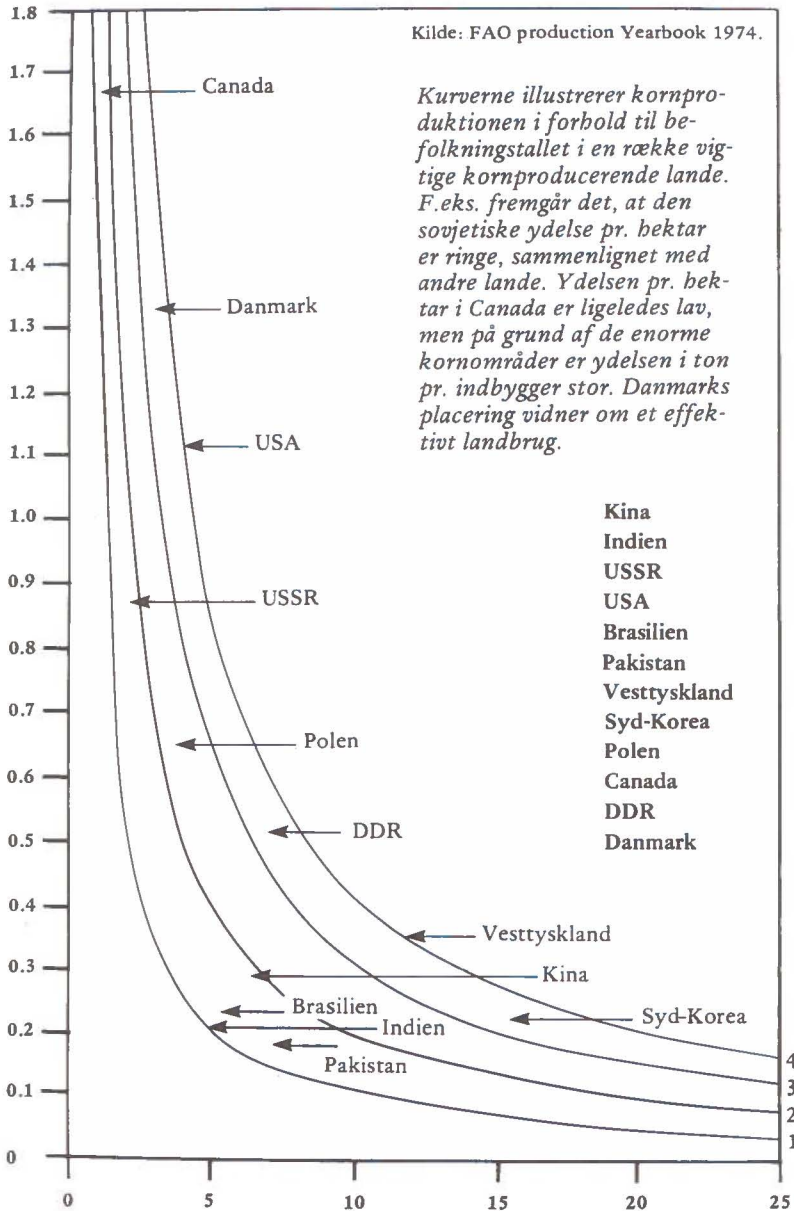
Tabel 2B. Befolkningstal og råvareforbrug

Landegruppe	Befolkningsandel	Råstofbehov	Råstofforbrug
Vestlige industrilande	ca. 18%	ca. 40%	ca. 65%
Samtlige u-lande	ca. 73%	ca. 29%	ca. 15%

Note: Procentdelen af befolkningstallet er beregnet på grundlag af det samlede befolkningstal, mens procenterne af råstofbehov og -forbrug, der ikke omfatter kul, olie og naturgas, er beregnet på grundlag af de globale behov og forbrug.

Tabel 2C. Kornproduktion og ydelse (1973)

Kornproduktion i tons
pr. indbygger pr. år



Antal personer pr. ha dyrket område

Det er en almindelig opfattelse, at hurtig befolkningsvækst i lande med relativ fattigdom bremser eller helt standser udviklingen af levestandarden, hvorefter det formentlig er en rimelig antagelse, at afstanden mellem rige og fattige lande vil vokse i de kommende år. Samtidig vil en del af de industrialiserede lande blive stillet over for de problemer, som følger af stagnerende eller faldende befolkningstal.

Sovjetunionen synes i denne sammenhæng at have et specielt problem, idet den ikke-russiske del af befolkningen vil vokse væsentligt mere end den russiske. Det kan skabe indenrigspolitiske problemer, bl.a. omkring den interne magtfordeling.

2.3. Fødevarerproblemerne

Befolkningsproblemer og fødevarerproblemer hænger selsagt snævert sammen, og samtidig er prognoser på begge områder behæftet med stor usikkerhed — det er en af årsagerne til, at prognoser kan fremvise vidt forskellige tal, bl.a. fordi deres udformning afhænger af den grundbetragtning, som ophavsmændene har. Der kan f.eks. være en tendens til at dramatisere tallene — udtrykket "befolkningsekspllosion" til beskrivelse af befolkningsvæksten er et meget godt eksempel. Oversigter over den fremtidige fødevarer-situation er i endnu højere grad end befolkningsprognoserne afhængige af uforudsigelige faktorer, f.eks. misvækst eller rekordudbytter.

Mangelsituationer

De fleste eksperter er dog enige om, at egentlige hungerkatastrofer er lidet sandsynlige, selv som følge af tørke eller misvækst i de mest udsatte områder, men de peger samtidig på, at høstudbytter er meget svingende fra region til region, således at der kan opstå pludselige mangelsituationer.

Asien og Nordafrika vil ifølge prognoserne være de regioner, som får betydelige vanskeligheder i det kommende årti, og de færreste eksperter ser muligheder for,

at lande som Indien, Pakistan og Sri Lanka bliver selvforsynende med fødevarer.

Sovjetunionen og Østeuropa udgør til lige en betydelig usikkerhedsfaktor — kun i ganske få, men til gengæld meget store høstår har Sovjetunionen været istand til at brødføde sig selv, og betydelige sovjetiske kornopkøb i Vesten har til tider medført kraftige prisstigninger på verdensmarkedet, stigninger som igen har ramt de fattigste lande. Stigningerne er også slået igennem på de danske forbrugerpriser. De sovjetiske kornopkøb ventes at fortsætte i det kommende årti.

Øget produktion og selvforsyning

USA og Canada har muligheder for øget produktion (ca. 4 procents årlig forøgelse i de nærmest kommende år), mens stigningen i den vesteuropæiske produktion ventes at blive noget mindre, bl.a. fordi der næppe kan nås meget større udbytter ved yderligere anvendelse af kunstgødninger, samtidig med at landbrugsarealerne skrumper til fordel for byudvikling og voksende industri. Eksperterne venter derfor, at Vesteuropa i det kommende årti vil stå som netto-importør af korn. Det samme ventes at gælde for Japan, der dog vil være selvforsynende med ris. For udviklingen i Kina findes der ingen anvendelige tal, men de fleste eksperter, bl.a. amerikanske, regner med, at Kina også i det kommende årti vil være selvforsynende.

Overfiskning — territorialfarvande

Fiskeri vil formentlig komme til at spille en voksende rolle, ikke mindst i lande der har forsyningsvanskeligheder. F.eks. har de sovjetiske femårsplaner allerede fra midten af 1970'erne fastlagt, at omkring en fjerdedel af befolkningens proteinbehov skal dækkes af fisk. Til gengæld kan problemer som overfiskning og disse års indviklede og langvarige forhandlinger om udvidelse af territorialfarvande og fiskerizoner sætte væsentlige begrænsninger for udviklingen, ikke kun i Sovjetunionen. De bedste uudnyttede fiskepladser ligger formentlig i Det indiske Ocean og i farvande omkransende Indonesien.

Fødevarerproblemerne bekræfter det velkendte billede — de rigeste lande har de bedste muligheder for at løse problemerne. Endnu en faktor som i 1980'erne kan være med til at øge afstanden mellem rige og fattige lande og dermed præge storpolitikken.

2.4. Energiproblemerne

Prognoser omkring den fremtidige energiforsyning skal tages med det forbehold, at de selvsagt ikke kan tage hensyn til, om nye energikilder tages i anvendelse som erstatning for de kendte, og samtidig står det klart, at oliereserver, som i dag er urentable, kan blive rentable i lyset af de fortsatte prisstigninger. Nye udviklingsmetoder kan gøre hidtil utilgængelige forekomster brugbare.

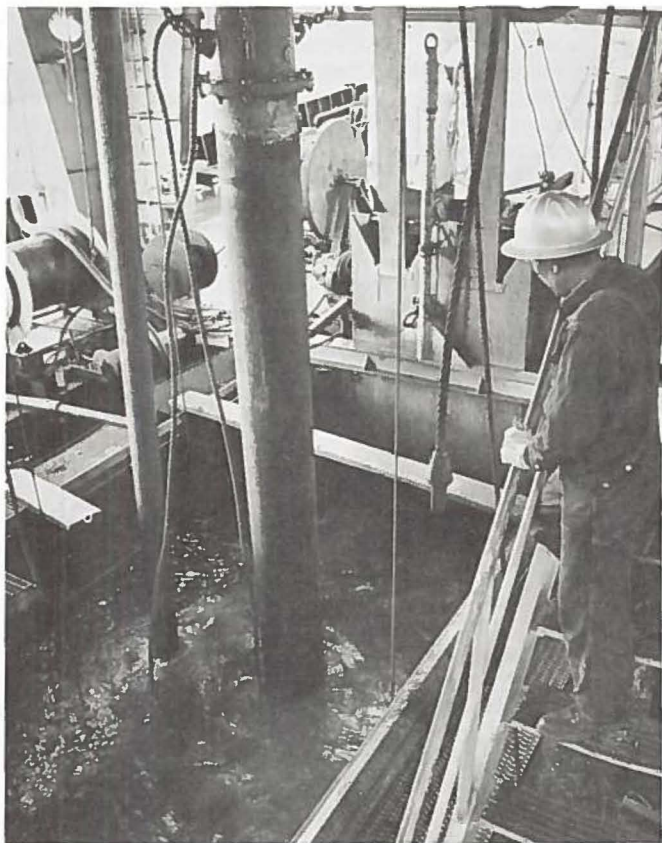
Olie

Med hensyn til olien går det igen i de fleste prognoser, at der i løbet af 1980'erne vil opstå mangelsituationer. Dette kan skabe politiske spændinger, hvor et eller flere olieforbrugende lande måske føler deres eksistens så truet, at de eventuelt med militær magt vil søge at løse deres problem. Det er også væsentligt, at hovedparten af de kendte reserver befinder sig i områder, der tillige er gennemsyrede af politiske konflikter. Godt halvdelen af de kendte reserver ligger således i Mellemøsten. Afrika, Sovjetunionen og Nordamerika har betydelige reserver, og nu ukendte, men ikke usandsynlige latinamerikanske og kinesiske forekomster kan sammen med måske nordsøolien være med til at ændre billedet.

Fiskerihavnen i Esbjerg — fiskeriet vil formentlig komme til at spille en voksende rolle i den globale fødevarerforsyning.



Prøveboring efter olie i Nordsøen – EF-landene ventes i begyndelsen af 1980'erne at kunne dække godt halvdelen af deres forbrug med produktionen fra de nye olieklilder. Foto: Steen J.



Set fra Vesteuropa er nordsøolien naturligvis af stor betydning – det er ikke tilfældigt, at nye olie- eller gasfund i de senere år har været automatisk forsidesstof i aviserne, men der findes ikke ved indgangen til 1980'erne noget fuldstændigt overblik over kendte og sandsynlige reserver i Nordsøen, for slet ikke at nævne Nordatlanten og Polarhavet, bl.a. omkring Grønland. Efterforskningen er knap nok begyndt (se afsnit 7.2.).

Kul

Kul er den bedst kortlagte af energikilderne. Der er meget betydelige reserver, men naturligvis til priser, som formentlig

vil stige i takt med olien, samtidig med at tilbagevenden til kulfyrring i nogles øjne rejser miljømæssige og menneskelige problemer. Hovedparten af de kendte kulreserver ligger i Sovjetunionen og Kina (60 procent), mens Nordamerika råder over 28 procent. Resten fordeler sig jævnt på de øvrige verdensdele.

Atomenergi

Olie- og kulsituationen medfører, at den eneste kendte "nye" energikilde af væsentlig betydning ved indgangen til 1980'erne er atomenergien – i hvert fald, hvis de industrialiserede samfund skal bevare deres nuværende udseende – men den er

til gengæld også blevet et politisk problem i mange lande. Sovjetunionen og de østeuropæiske lande, der på grund af disse samfunds struktur ikke har en tilsvarende diskussion, er igang med omfattende kernekraftprogrammer, som f.eks. i Sovjetunionen vil betyde, at produktionen af kernekraft ti-dobles i løbet af 1980'erne.

Diskussionen i Vesten skal sammenholdes med det forhold, at uranreserverne er så jævnt fordelt, at den industrialiserede verdens hidtidige økonomiske afhængighed af olien fra konfliktprægede regioner kan begrænses væsentligt ved indførelsen af kernekraft, som altså også rummer et sikkerhedspolitisk aspekt i traditionel forstand.

EF bliver næppe selvforsynende

Fællesmarkedslandene vil næppe nogensinde blive selvforsynende med traditionel energi, men i kraft af først og fremmest nordsøolien ventes de i begyndelsen af 1980'erne at kunne dække omkring 55 procent af deres eget forbrug. Hovedparten af den importerede olie vil som nu komme fra Mellemøsten, samtidig med at Norge på naturgas-området formentlig vil komme til at spille en voksende rolle som leverandør til EF-landene. Men dette ændrer selvsagt ikke det grundlæggende sikkerhedspolitiske problem, nemlig at energien — bortset fra norsk naturgas — fortsat skal komme fra områder, hvor den politiske udvikling kan afgøre forsyningens størrelse og stabilitet.

2.5. De øvrige råvarer

Situationen på råvareområdet — først og fremmest metaller — er iverigt ikke væsensforskellig fra energiproblemerne — mangel-situationer, stigende priser og forsynings-

vanskeligheder kan præge udviklingen i 1980'erne. Igen er det — som det fremgår af *tabel 2* — de industrialiserede lande, der har de største behov for råvarer, som de kun har i begrænset omfang. Der er dog undtagelser, bl.a. uran.

Set med den industrialiserede verdens øjne skræmmer sporene fra OPEC, også selvom sandsynligheden for dannelse af andre råvare-karteller forekommer begrænset — der synes ikke at være samme risiko for forsynings-afhængighed og deraf følgende politiske pressionsmuligheder. I vurderingen indgår, at en række råvarer formentlig kan genbruges eller erstattes med nye stoffer.

Råvare-eksportører

Verdens væsentligste råvareeksportører ved indgangen til 1980'erne er Canada, Oceanien (herunder Australien), Sydafrika, Zimbabwe-Rhodesia og en række andre afrikanske og latinamerikanske lande.

Ingen af de prognoser, som er udarbejdet af FN eller af OECD (Organisationen for økonomisk samarbejde og Udvikling) tyder på egentlige mangelsituationer på denne side af årtusindskiftet, i hvert fald ikke mangelsituationer som skyldes, at resourcerne er opbrugt, men som måske viser sig som forsyningsvanskeligheder som følge af politiske og økonomiske forhold.

Bestemmende for den internationale politik

Tilsammen udgør disse uberegnelige faktorer — fra befolkningsvækst, over fødevareproblemer til energi- og råstofforsyninger — en væsentlig del af grundlaget for det kommende årtis internationale politik. Det er problemer, som direkte eller indirekte også vil kunne berøre Danmark.

3. Samfundets politiske udvikling

3.1. Ideologiernes udjævning

Da de vesteuropæiske socialdemokratier fra begyndelsen af dette århundrede begyndte at gøre sig gældende som andet og mere end militante ydergrupper, skete det med en "afdramatisering" af Karl Marx — en fredelig udvikling i retning af velfærds-samfundet med udjævning blev sat i stedet for revolution og klassekamp, og det var med til, ikke mindst i Norden, at gøre socialdemokraterne politisk stuerene og dermed regeringsduelige.

Ved indgangen til 1960'erne havde de vesteuropæiske socialdemokratier i vidt omfang nået deres vigtigste mål, og de var samtidig blevet meget bredt favnende partier, som på tværs af mange gamle skel kunne repræsentere vidt forskellige samfundsgrupper og deres interesser. Forudsætningen for den politiske bredde og dermed den parlamentariske styrke var først og fremmest en drejning af ideologien mod centrum, samtidig med at flertallet af de såkaldt borgerlige og liberale partier i en række hovedspørgsmål indtog holdninger, som mindede om de socialdemokratiske, f.eks. omkring velfærdsstatens principper.

Voksende vælger-ligegyldighed

Ideologierne blev med andre ord, måske mest udpræget i det nordiske område og Holland, udjævnet, nogle vil sige at de forfaldt. Udtryk som "social kontrakt" eller "et nyt samfund", begreber som ikke er særligt præcist definerede, er udtryk for denne udvikling, og de bygger i videste forstand på en liberal eller centrumsøgende tankegang. Samtidig var en række lande præget af voksende vælger-ligegyldig-

hed over for politiske ideer — resultatet blev i midten af 1970'erne en række valg, der havde politisk dødvande, næsten-jævnbyrdighed mellem socialister og borgerlige i videste forstand, som resultat. Valget i Sverige i efteråret 1979 med tendens til dødt løb, indtil sidste stemme var optalt, er det seneste eksempel, der med justeringer af hensyn til partiforskellene i Sverige og Danmark også kan ses i resultatet af det danske folketingvalg måneden efter.

Ideologisk krise

Det er næppe forkert at sige, at en række store vesteuropæiske partier — ikke mindst socialdemokraterne — i 1970'erne har befundet sig i en tilstand, der bedst kan beskrives som ideologisk krise i den forstand, at de dels, af hensyn til bredden, har sløret de principielle synspunkter, dels har haft umådelig vanskeligt ved at opstille nye mål til fortsættelse af de allerede opnåede, nemlig velfærdsstaten.

Det politiske dødvande og den ideologiske krise har selvsagt gjort det stadigt vanskeligere at regere, men vælgernes utålmodighed i form af kravet om løsninger synes ikke at være blevet mindre. Regeringsmagten er i stigende grad kommet til at afhænge af evnen og viljen til at indgå kompromis'er omkring løsningen af praktiske, men ikke ideologiske spørgsmål. Løsninger som ifølge kompromis'ets natur måske har mistet noget i effektivitet.

Bevægelse til højre

I de sidste år af 1970'erne synes der, måske som reaktion, at være et vælgertræk tilbage mod centrum og højre i det politiske spektrum, et træk mod mere mar-



Demonstrationer er blevet en del af den politiske hverdag – et udtryk for voksende utålmodighed og polarisering i de vesteuropæiske samfund.

kante synspunkter, som dog ikke har anfægtet velfærdsstatens grundlæggende principper. Med få undtagelser som bl.a. det danske fremskridtsparti. Udviklingen er mest markant kommet til udtryk i det britiske valg i foråret 1979, da de konservative vandt en uventet stor sejr over det regerende Labour-parti, og i det norske kommunalvalg samme efterår – så meget, at det norske arbejderparti betegnede valget som en katastrofe.

Organisationernes rolle

Den ideologiske krise rummer en række elementer, som gør det rimeligt også at betegne den som en norm- eller værdikrise – tydeligst i forbindelse med den omstændighed, at f.eks. begrebet vækst er

blevet politisk ladet i løbet af 1970'erne. Det er heller ikke uvæsentligt, at industrisamfundene i mange henseender har vist sig så komplicerede, at både borgere og politikere kan have vanskeligheder ved at bevare det fulde overblik. Nogle har pegt på, at dette rummer risikoen for ekspert-styre. Endelig er det næppe tilfældigt, at spørgsmålet om organisationernes – f.eks. fagforeningernes og industrisammenslutningernes – rolle omkring Folkettingen spillede en ikke uvæsentlig rolle under den danske valgkamp i oktober 1979.

Dertil kommer så, at kriserne og vanskelighederne fra midten af 1970'erne afslørede, at industrialisering og velfærdsstat var knyttet så nært sammen, at det ramte også velfærdsstaten, da industrialiseringens forudsætninger blev ændret.

3.2. Polariseringen

En uundgåelig konsekvens af tendensen til dødvande og vanskelighederne med at træffe politiske beslutninger er den politiske polarisering — tendensen til at politiske standpunkter og politikere trækker mod yderfløjenes mere markerede, for ikke at sige rabiate synspunkter. Både til højre og til venstre i det politiske spektrum.

Radikalisering på yderfløjene

De vesttyske terroristorganisationer er det ekstreme eksempel, hvis forklaring dog også skal søges i den radikale tradition i tysk politik i dette århundrede — 1930'erne f.eks. — og i den omstændighed, at den politiske udvikling i Vesttyskland siden dannelsen af Forbundsrepublikken i 1949 har haft karakter af et stadigt ideologisk opgør mellem socialdemokrater og de kristelige unionspartier (konservative). Det korte regeringssamarbejde mellem de to blokke i slutningen af 1960'erne anses af mange for at være udgangspunktet for den vesttyske radikalisering på yderfløjene. Med den bagkloge fodnote, at der, når politikken bevæger sig som ekstremerne, ikke er større forskel på højre eller venstre. Slet ikke hvad angår virkemidlerne, terrorismen og den politiske vold.

Terrorist-samarbejde

Set fra et vesteuropæisk synspunkt er det mest skræmmende måske, at terrorismen ikke er et isoleret vesttysk, italiensk, spansk eller irsk fænomen, men øjensynlig led i et omend begrænset, så dog periodisk ganske virkningsfuldt samarbejde over landegrænserne mellem de forskellige terroristorganisationer, i nogle tilfælde med indirekte støtte fra Sovjetunionen, bl.a. via PLO, den palæstinensiske befrielsesorganisation.

Terrorisme er polarisering i yderste konsekvens — på det parlamentariske plan kommer den til udtryk gennem en skærpelse af holdningerne i centrum og midten af det politiske spektrum, samtidig

med at terroren tvinger samfundet og regeringen til at iværksætte forsvarsforanstaltninger, som i sig selv kan medvirke til skærpelsen. Forsvarsforanstaltninger som tillige er en trussel mod det demokrati, som de skal forsvare.

Set fra et sovjetisk synspunkt er denne udvikling i nogle af de vesteuropæiske samfund både velkommen og uvelkommen — velkommen fordi den medvirker til at bekræfte teserne om de "kapitalistiske" samfunds snarlige sammenbrud på grund af stadigt tilbagevendende kriser, økonomiske såvel som politiske. Dette rummer selvsagt en fristelse til at støtte de politisk yderligtgående kræfter og terrorister, hvis udviklingen ikke samtidig, set fra Moskva, var ubekvem. For det første fordi de vesteuropæiske landes relative velstand er forudsætningsfuld, at de gennem økonomisk og teknisk samarbejde kan yde det bidrag til udviklingen af det sovjetiske samfund, som er nødvendigt. For det andet fordi terrorister og politisk yderligtgående grupper i sidste instans ikke lader sig kontrollere. Det er upraktisk, mildt sagt, for en supermagt at have allierede blandt politiske grupper, som ikke altid vil tage hensyn til overordnede politiske målsætninger, opstillet af supermagten som led i dens totale politik.

3.3. De ydre faktorer

Det er indlysende, at den voksende sammenhæng mellem problemer og udviklingstendenser overalt på kloden har indflydelse på de enkelte landes, f.eks. Danmarks, nationale politiske og økonomiske udvikling. I mange henseender bliver det vanskeligere, for ikke at sige umuligt at fastlægge en isoleret politik. Det er f.eks. velkendt, at Danmarks økonomiske politik ikke alene er bestemt af den indenrigspolitiske magtfordeling og prioritering, men i lige så høj grad af internationale konjunkturer.

Samtidig er det på grund af den voksende internationale afhængighed formentlig uomgængeligt, at vigtige økonomiske og politiske beslutninger, også med direkte

følgevirksomheder for Danmark, træffes andetsteds, f.eks. i EF-samarbejdet, hvor danske synspunkter skal afvejes med de øvrige medlemslandes.

National egenart fremhæves

Sammenholdt med 1970'ernes stigende miljøbevidsthed, der synes at være mere end et forbigående modelune, sammenholdt med ønskerne om stærkere at understrege national egenart i kulturel, social og politisk henseende, kan tendenserne til internationalisering skabe spændinger i samfundet. Spændinger som vil forstærkes i mangel- eller krisesituationer. Der kan med andre ord ske en yderligere polarisering.

Svækkelse af regeringerne, mistillid til politikerne, stadige værdi- og idékriser, kan tilsammen medvirke til at svække nationerne og deres muligheder for at handle, såvel indenrigs- som udenrigspolitisk. Det åbner to mulige konsekvenser — enten stadigt større vanskeligheder ved at optræde overbevisende i internationale sammenhænge, hvor en del af problemerne skal løses, eller en politisk-ideologisk stramning indadtil bl.a. med det formål at imødegå denne svækkelse.

Samme tendenser i totalitære stater

Det er ikke kun de vestlige demokratier, der kan komme til at stå over for sådanne problemer — tendenserne genfindes i de totalitære stater, f.eks. i de østeuropæiske lande, hvor det må forventes, at regeringerne og partierne i de kommende år stilles over for voksende krav om øget levestandard og social velfærd. Krav som af ideologiske eller økonomiske grunde kan være meget vanskelige at imødekomme, fordi det dels ville forudsætte en økono-

misk omprioritering, dels — i hvert fald efter Moskvas opfattelse — ville rumme en risiko for ideologisk udvanding, måske ligefrem en gradvis og begrænset tilnærmelse mellem vesteuropæiske lande og de mest industrialiserede østeuropæiske stater. Denne udvikling ville stille de vesteuropæiske lande over for noget af et dilemma, fordi ideologisk optøning måske nok vil være ønskværdig, men samtidig udgøre en risiko for den stabilitet og balance i Europa, som bl.a. skyldes den skarpe afgrænsning mellem Øst og Vest.

Ideologisk stramning?

Følgevirksomheden ville (mindst sandsynligt) være en ideologisk reformpolitik i de østeuropæiske lande eller (mest sandsynligt) en ideologisk stramning, formentlig på direkte sovjetisk foranledning. Den czechoslovakiske reformkommunismes skæbne i 1968 er et eksempel — Sovjetunionen greb ind angiveligt for at "redde" socialismen, reelt for at forhindre et ideologisk skred, som kunne brede sig til andre østlande. Det er karakteristisk, at invasionen gav anledning til formuleringen af "Bresjnev-doktrinen" om de socialistiske landes begrænsede suverænitet i forhold til Moskva. "Doktrinen" er ikke ny, men den blev pudset op til lejligheden. Det er næppe tilfældigt, at et andet "udsat" østland, DDR, med en forfatningsændring i slutningen af 1970'erne gjorde det "broderlige venskab" med Sovjetunionen til en del af grundloven.

Det praktiske samarbejde mellem Øst- og Vesteuropa vil formentlig fortsat blive udbygget i løbet af 1980'erne, men stadig inden for meget snævre grænser og i medfør af tesen om "fredelig sameksistens" under fortsat ideologisk konfrontation (se også afsnit 1.5.).

4. Den militære magtbalance

4.1. Militariseringen af udviklingslandene

Verdens fattigste lande tegner sig for en voksende del af verdens oprustning. Det er et dybt ironisk og lige så dybt tragisk årligt tilbagevendende tema i årsrapporterne fra SIPRI, det svenske fredsforskningsinstitut ("World Armaments and Disarmament — SIPRI-yearbook 1979", f.eks.).

100 dollars pr. indbygger

Instituttet, der er uafhængigt, og som bygger sin forskning på åbne og tilgængelige

kilder, opgør verdens samlede militærudgifter til 410 milliarder dollars — 100 dollars pr. indbygger. Gennem den sidste snes år er det en stigning på op mod 50 procent, og heraf er udviklingslandenes andel vokset fra 4 procent af de samlede udgifter til ca. 14 procent i 1977-78.

Stigningen er ulige fordelt på regioner, men naturligvis koncentreret omkring konfliktområderne. Mellemøsten, Israel medregnet, tegnede sig således i perioden for den største stigning med en årlig udgift på ca. 250 dollars pr. indbygger i 1977. Derefter følger, i nævnte rækkefølge, Latinamerika, Afrika og Asien.

Nyudskrevne rekrutter til de etiopiske militsstyrker — verdens fattigste lande tegner sig for en voksende del af verdens oprustning.



Stigning i militærudgifter

SIPRI betegner udviklingen i Afrika og Fjernøsten som den mest foruroligende — ifølge instituttets beregninger steg militærudgifterne i Afrika (undtagen Ægypten) årligt med et gennemsnit på 8 procent frem til 1973, hvorefter stigningen blev stejl, 15 procent i årligt gennemsnit. En del af forklaringen ligger selvsagt i den omstændighed, at våbensystemerne bliver stadigt mere kostbare, men den forstærker kun den generelle tendens, nemlig at militærudgifterne år for år beslaglægger en voksende del af de fattige landes i forvejen anspændte statsbudgetter. Der foreligger ikke brugbare tal for to af Afrikas konfliktområder — Zimbabwe-Rhodesia og Ethiopien-Somalia — men instituttet kan henvise til, at to af "frontliniestaterne", Zambia og Kenya, på tre år, fra 1976 til 1978, har henholdsvis mere end tredoblet og fordoblet deres militærudgifter.

For Asiens vedkommende savnes tal for den sydøstasiatiske konflikt, altså landene Vietnam, Laos og Kampuchea (det tidligere Cambodja), men for det fjernøstlige område som helhed er der ifølge SIPRI tale om en gennemsnitlig årlig stigning på ca. 8 procent. Kina er ikke medregnet, det er til gengæld Sydkorea og Taiwan, der næppe kan betegnes som udviklingslande.

I de fleste udviklingslandes forsvarsbudgetter gentager tendensen sig, men mindre påfaldende. Indien og Pakistan f.eks. forøger deres militærudgifter med ca. 4 procent om året. I Central- og Latinamerika angives den årlige vækst til 2-4 procent.

Våbeneksportørerne

I en oversigt over verdens største våbeneksportører peger SIPRI på, at de våben, der sælges til udviklingslandene altså bliver stadigt mere kostbare og komplicerede. For nogle landes vedkommende kan dette forhold måske skabe spændinger i udviklingssamfundene, fordi de væbnede styrker fremstår som den eneste gruppe i samfundet, der er bruger af avanceret teknologi, f.eks. datastyring.

Verdens 10 største våbeneksportører, bl.a. til udviklingslandene, er ifølge SIPRI i rækkefølge efter størrelse USA, Sovjetunionen, Frankrig, Italien, Storbritannien, Vesttyskland, Kina, Israel, Canada og Australien. SIPRI skønner, at USA tegner sig for omkring 47 procent af den samlede våbenhandel (herunder også leverancer til USA's allierede) med de mellemøstlige lande som hovedaftagere, og instituttet citerer amerikanske kilder for oplysningen om, at omkring en tiendedel af Sovjetunionens samlede eksport i 1976 var våben. CIA, den centrale amerikanske efterretningstjeneste, har beregnet, at Sovjetunionen uden våbeneksporten ville have et handelsunderskud med udviklingslandene på 1,2 milliarder dollars.

4.2. Magtbalancen mellem Øst og Vest

SALT (Strategic Arms Limitation Talks) er forkortelsen for de amerikansk-sovjetiske aftaler om begrænsning af det strategiske kernevåbenkapløb, altså den overordnede magtbalance mellem Øst og Vest. SALT-II-aftalen, der i sommeren og efteråret 1979 var til langvarig behandling i den amerikanske kongres, sætter fælles loft over de to supermagters strategiske kernevåben, angiver visse nedskæringer og afstikker dele af en fremtidig udvikling.

SALT-II-aftalen fastlægger også visse begrænsninger for den fremtidige udvikling, d.v.s. den søger at bremse det kvalitative våbenkapløb, f.eks. MIRV-raketterne, og desuden rummer traktaten en række kontrolbestemmelser, som iøvrigt var et af hovedemnerne under den amerikanske debat om traktatens endelige godkendelse.

Våben uden for SALT-aftalen

Med udgangen af 1979 traf de vesteuropæiske NATO-lande og USA endelig aftale om fornyelse af de amerikanske taktiske atomvåben i Vesteuropa — d.v.s. de våbensystemer der ligger "under" supermagter-

Tabel 3. SALT-aftalernes tal

	SALT I-Vladivostok- aftalen af 1974	SALT II-aftalen	Rustningsniveau medio 1979
Fremføringsmidler, fly og raketter	2400 2400	2400 ¹⁾ 2400 ¹⁾	2283 USA 2504 USSR
Raketter med MIRV ²⁾	1320 1320	1320 1320	1046 USA 752 USSR

Noter: 1) fra 1.1. 1982 sænkes det fælles loft til 2250

2) MIRV = Multiple Independently-targetable Re-entry Vehicles, d.v.s. raketter med flere kerneladninger, som kan styres mod hver sit mål.

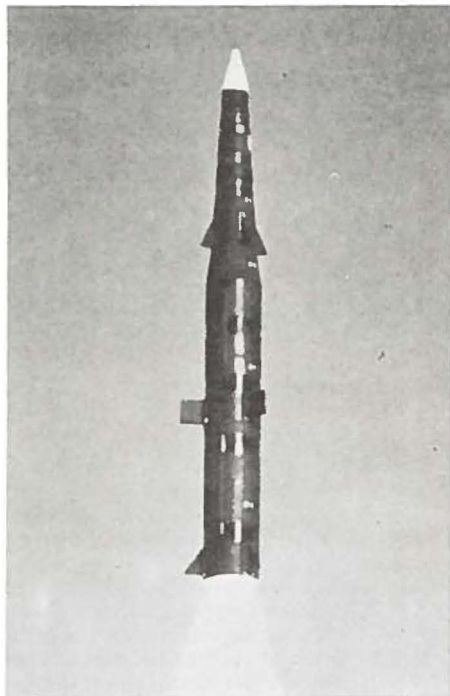
Kilde: SIPRI-Yearbook, The International Institute for Strategic Studies: The Military Balance 1978-79 og 1979-80 og det vesttyske forsvarsministeriums hvidbog sommeren 1979.

nes kernevåbenbalance, men som selvfølgelig indgår i den, men ikke i SALT-aftalerne. Dog vil en senere SALT-forhandlingsrunde, SALT-III-forhandlingerne, formentlig også omfatte f.eks. de amerikanske kernevåben i Vesteuropa. Selvom disse våben udelukkende er under amerikansk kontrol, betyder de kommende forhandlingsrunder, at vesteuropæiske synspunkter også må ind i SALT-forhandlingerne.

Atomvåben i Vesteuropa

Diskussionerne i sommeren og efteråret 1979 om fornyelsen af de amerikanske taktiske atomvåben i Vesteuropa havde som stadigt udgangspunkt den fortsatte sovjetiske militære opbygning, der — som det jævnligt fastslås af talsmænd for NATO — "langt overgår det, der er nødvendigt alene til forsvarsformål". Udviklingen viser, at den sammenhæng mellem politisk og militær afspænding, som set fra Vesten er selvfølgelig, ikke uden videre accepteres af Sovjetunionen, der, efter kommentarer i sovjetisk presse at dømme, snarere ser den militære afspænding som en mulighed efter opnåelse af politisk afspænding.

NATO-landenes hovedbekymringer ligger på to hovedområder. For det første



Pershing-raketten — sammen med Cruise-missilet hovedbestanddelen i fornyelsen af en del af de amerikanske taktiske atomvåben i Vesteuropa. Foto: NATO Review.

Tabel 4. Mellemdistance-kernevåben i og til brug i Europa, forår 1979

USSR	
Mellemdistance-raketter, bl.a. SS-20 ¹⁾	600
Ubådsbaserede raketter	20
Mellemdistance-bombefly, bl.a. "Backfire" ²⁾	600
Tunge jagerbombere	150
	Ialt 1370
USA	
Tunge jagerbombere	150
Storbritannien	
Ubådsbaserede raketter (Polaris)	64
Mellemdistance-bombefly (Vulcan)	50
Frankrig³⁾	
Mellemdistanceraketter	18
Ubådsbaserede raketter	64
Mellemdistance-bombefly (Mirage)	40
	Vesteuropa ialt 386

Noter: 1) SS-20-raketten, der er udstyret med flere kerneladninger, blev taget i brug 1976, og der regnes med en årlig tilvækst på ca. 50, bl.a. som udskiftning af ældre våbensystemer, der dog ifølge NATO-kilder ikke omgående er taget ud af drift. SS-20 er en af begrundelserne for moderniseringen af de amerikanske taktiske atomvåben i Vesteuropa (TNF).

2) Backfire-bomberen blev forgæves af USA søgt inddraget i SALT-forhandlingerne.

3) Frankrig deltager ikke i det integrerede NATO-forsvarssamarbejde.

Kilde: Den vesttyske forsvarshvidbog, sommeren 1979.

den hastige opstilling af sovjetiske SS-20-raketter (se tabel 4), der fra mobile ramper kan sende flere sprængladninger mod vesteuropæiske mål. De fleste vestlige eksperter er enige om, at der er tale om mere end fornyelse eller generationsskifte, fordi ældre kernevåben ikke trækkes tilbage i takt med opstillingen af SS-20. Denne udvikling er det vigtigste argument for fornyelsen af de amerikanske taktiske atomvåben. For det andet bygger bekymringen på det forhold, at NATO-landenes kvalitative forspring på de konventionelle våbens område synes langsomt at indsnævres, selvom der gennem en årrække har været et forspring, som i nogen grad har kunnet opveje Sovjetunionens og Warszawapagtens kvantitative overvægt.

Set med vestlige øjne er forspringet i kvalitet en vigtig forudsætning for grundteserne i NATO's forsvarsplaner, der bygger på princippet om "fleksibel imødegåelse", d.v.s. indsættelse af styrker, som kan slå en angriber tilbage eller i hvert fald standse ham, uden at indsatsen i sig selv fremkalder en optrapning, der fører til anvendelse af kernevåben.

Balancen på konventionelle våben

Denne faktor — kvalitet fremfor kvantitet — skal tages med ved vurderingen af den konventionelle magtbalance mellem Øst og Vest i Europa, ligesom det er værd at understrege, at forsvarsvåben, f.eks. panserværns-våben, både er billigere og lettere at betjene end angrebsvåben.

Fastholdelse af balancen

Tendensen gennem 1960'erne og 1970'erne til, at Warszawapagten på flere og flere

Tabel 5. Magtbalancen mellem Øst og Vest i Europa

	Nord- og Centraleuropa		Sydeuropa	
	NATO	Warszawapagt	NATO	Warszawapagt
Landstyrker				
antal divisioner	27	60	37	33
tusind mand	626	943	550	388
Kampvogne	7.000	21.100	4.300	6.800
Taktiske fly¹⁾	2.375	4.055	938	1.645

Noter: Tabellen har for Nord- og Centraleuropas vedkommende ikke medregnet de franske styrker.

Beregningerne af Warszawapagtens styrker omfatter også de divisioner, kampvogne og fly, som i de sovjetiske væbnede styrker formodes at være øremærket til indsats først og fremmest i Europa.

1) Ved taktiske fly forstås lette bombefly, jagerbombere, egentlige jagerfly og rekognosceringsfly.

Kilde: The International Institute for Strategic Studies.

områder tilkæmper sig en kvantitativ overvægt, skønnes at ville fortsætte i 1980'erne. Over for det står NATO-landenes, i denne sammenhæng beskedne, beslutning om at sigte mod en tre procents årlig forøgelse af forsvarsbudgetterne. Forøgelsen kan tjene til at fastholde magtbalancen på det nuværende niveau, men den kan ikke ændre den. I øvrigt er beslutningen, selv om den blev bekræftet på et NATO-topmøde i Washington i sommeren 1978, ikke en given sag — indenrigspolitiske forhold i de enkelte medlemslande afgør i sidste instans forhøjelsens størrelse. I Danmark f.eks. forhandlingerne om et kommende forsvarsforlig.

Østersø-problemer

Af særlig interesse for Danmark er selvsagt øst-vest-magtbalancen i østersøområdet, hvor der foruden NATO- og Warszawa-

pagtlandene også indgår to neutrale lande. Østersøen har fra sovjetisk side siden slutningen af 1950'erne med spredte mellemrum været proklameret som et "fredens hav" eller, via først Polen siden Finland, været foreslået som en kernevåbenfri zone. Begge teser er blevet afvist af såvel Østersøens NATO-lande som af Sverige, bl.a. med henvisninger til, at intet vestligt land har aggressive hensigter i østersøområdet og til, at området allerede i praksis er en atomfri zone — eller rettere *var*, idet stationeringen af seks sovjetiske GOLF-ubåde siden efteråret 1976 er det første eksempel på, at kernevåben er blevet indført i østersøområdet. Ubådene er diesel-drevne, udrangeret fra den sovjetiske atlantehavsflåde. De er hver udstyret med tre atomraketter med en rækkevidde på 1200 kilometer.

Opstillingerne over styrkeforholdene i



Sovjetisk landgangsmanøvre — i det seneste årti er disse manøvrer i samarbejde med polakker og østtyskere rykket stadigt længere vestover, bl.a. til Rügen.

Sovjetiske missilbåde — et vigtigt element i warszawapagtstyrkerne i østersøområdet.



Tabel 6. Styrkeforholdene til søs i østersøområdet

	Mandskab	Overflade- skibe ¹⁾	Ubåde	Landgangs- fartøjer	Kampfly
Warszawapagten					
DDR	16.000 + 25.000 reserve	182	0	18 ²⁾	362
Polen	25.000 + 45.000 reserve	95	4	50 ³⁾	725
USSR	ingen tal	50 ⁴⁾	30 ⁵⁾	?	? ⁶⁾
NATO					
Danmark	5.800 + ⁷⁾ 4.500 reserve	65	6	0	114
Vesttyskland	38.000 + 23.500 reserve	130	24	18	484 ⁸⁾
Neutrale					
Finland	2.500	47	0	17	47
Sverige	12.000	110	17	86	450

Noter: Tallene for flystyrker, der kun omfatter egentlige kampfly og altså ikke f.eks. transportfly, skal tages med forbehold, idet tallene ikke tager hensyn til mobiliteten. Det er næppe sandsynligt, at alle de opgivne flystyrker er til indsats udelukkende i østersøområdet.

- 1) Gruppen overfladeskibe omfatter også f.eks. minelæggere og -strygere, samt en lang række forsynings-, hjælpe- og inspektionsskibe. For Danmarks vedkommende f.eks. fiskeriinspektionsskibene og orlogskutterne.
- 2) DDR råder desuden over en eskadrille flådehelikoptere, bl.a. til kamp- og transportopgaver.
- 3) Polen har desuden et flådeflyregiment med 4 kampeskadriller (medregnet i de 725 kampfly), som formentlig er øremærket til østersøområdet. Desuden er der to helikoptereskadriller.
- 4) Det må antages, at en del af de sovjetiske enheder i Østersøen i en krigs- eller krisesituation skal samvirke med atlantehavsflåden, sådan som mønstret fra 1970'ernes store sovjetiske flådemanoever viste det.
- 5) GOLF-ubådene ikke medregnet.
- 6) Det sovjetiske flyvevåben er opdelt i 16 taktiske luftkorps, hvoraf 4 findes i de østeuropæiske lande. Hvert af Sovjetunionens 12 militærdistrikter, f.eks. det baltiske og hviderussiske militærdistrikt, har ét korps. Desuden har den sovjetiske flåde sit eget flyvevåben (ca. 150 kampfly).
- 7) Plus Hjemmeværnet, 4.800 mand.
- 8) Heraf 139 kampfly i flådeflystyrkerne.

Kilde: The International Institute for Strategic Studies og Forsvarsministeriet.

østersøområdet lider stort set alle af den svaghed, at ingen af dem medtager flystyrker, som er nødvendige til sikring af operationer til søs, bl.a. fordi flystyrker er i høj grad mobile og dermed kan ind sættes med kort varsel i forskellige områder. Oversigterne tager heller ikke hensyn til to andre vigtige forhold. For det første den omstændighed, at der mellem warszawapagtlandene i Østersøen er foretaget en arbejdsdeling, og for det andet det forhold, at de danske og vesttyske styrker selv sagt indgår i den større NATO-sammenhæng. De vil med andre ord ikke i en given krisesituation være alene i området.

3 kilders tal

Svagheden ved oversigter over styrkeforhold er, at beregningsmåden svinger fra kilde til kilde, og det kan derfor være vanskeligt at opnå éntydige tal. Derfor kan det være af interesse at sammenligne tre forskellige kilders opgørelse, omend afvigelserne ikke forrykker helhedsindtrykket af betydelig overvægt i Warszawapagtens favør. Tallene stammer fra henholdsvis "The Military Balance 1978-79", fra "The International Institute for Strategic Studies" (IISS), "Jane's Fighting Ships of the World 1978" og "Sveriges Marinkalender 1977-78".

Tabel 7. Sømilitære styrker i Østersøen

	IISS ¹⁾		Jane's		Marinkalender	
	Ubåde ²⁾	Større overfladekampskebe ³⁾	Ubåde	Større overfladekampskebe	Ubåde	Større overfladekampskebe
USSR	30	50	31	101	120	94
Polen	4	1	4	1	4	1
DDR	0	1	0	1	0	3
I alt	34	52	35	ca. 100	124	ca. 100
Vesttyskland	24	21	24	23	24	23
Danmark ⁴⁾	6	5	6	5	6	6
I alt	30	26	30	28	30	29
Sverige	17	10	17	12	17	12
Finland	0	4	0	4	0	4

Noter: 1) IISS medtager ikke reserver og ubåde med atomraketter.

2) GOLF-ubådene er, i medfør af ovenstående, ikke medregnet.

3) Større overfladekampskebe omfatter ikke f.eks. landgangsfartøjer, minelæggere og -strygere, samt mindre patrulje- og bevogtningsfartøjer.

4) Fiskeriinspektionsfartøjer og minelæggere ikke medregnet.

Mest påfaldende ved sammenligningen af de tre kilder, som hver for sig nyder betydelig autoritet og anerkendelse, er, at

den svenske oversigt angiver et så betydeligt tal for sovjetiske undervandsbåde i østersøområdet.

Warszawapagt-styrkerne — funktionelt opdelt

Tallene i tabellerne 6 og 7 giver kun en delvis forestilling om magtbalancen i østersøområdet, der også i 1980'erne vil være det vigtigste for Danmark i forsvarsmæssig henseende, selvom betydningen af Nord-

atlanten og farvandene omkring Grønland og Færøerne må antages at være voksende (jfr. afsnit 1.1. og kapitel 7). I lyset af den talmæssige usikkerhed kan det være rimeligt at forsøge at opstille en funktionel oversigt over Warszawapagtlandenes styrker i og omkring østersøområdet:

Tabel 8. Funktionel opdeling af warszawapagtstyrkerne ved Østersøen

Landgangsstyrker:	10-11.000 mand, hvoraf ca. 5.000 med den nuværende transportkapacitet i luften og til søs kan flyttes på én gang. I 1977 blev luftpudefartøjer for første gang anvendt under landgangsovelser.
Landstyrker:	14 divisioner i det nordlige Polen og DDR, heraf én luftbåren. I det sovjetiske baltiske og hviderussiske militærdistrikt er der desuden ca. 7 divisioner. Halvdelen af divisionerne er kampvognsdivisioner med ca. 350 kampvogne pr. stk.
Flådestyrker:	En stor del, ca. 250 fartøjer er minelæggere og -strygere, både kyst- og oceangående fartøjer, som bl.a. har betydning for de danske stræder. En betydelig del af det polske søværns tonnage er landgangsfartøjer. Hverken Polen eller DDR har større oceangående styrker til egentlige kampformål.
Flystyrker:	Ca. 700 kampfly i den vestlige del af Sovjetunionen, samt i DDR og Polen. Transportkapacitet i ét "løft" ca. 7.000 mand. Hertil bombefly i stigende antal, bl.a. "Backfire" (se tabel 4).

Kilde: Mogens Espersen: "Østersøen — balance og sikkerhed", Serien "Forsvaret i samfundet", Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste 1979.

Warszawapagtlandenes styrker i østersøområdet skønnes i Vesten at være af en sådan størrelse, at de vil kunne oprette en lang række brohoveder på Sjælland og i Slesvig-Holsten, hvor de efterhånden kan udbygges med regulære hærenheder. Flådestyrkerne synes at have tre hovedformål, nemlig dækning af forsyningslinierne langs kysten, blokering af andre landes flådeaktiviteter i de danske stræder og i selve Østersøen og endelig transportkapacitet. Flystyrkerne skønnes tilstrækkelige til at give flystøtte til alle former for operationer.

Arbejdsdeling i Østersøen

Den funktionelle oversigt tager ikke hensyn til det fænomen, vestlige iagttagere og

eksperter er blevet opmærksomme på i slutningen af 1970'erne, nemlig at der synes at foreligge en arbejdsdeling mellem de tre warszawapagtlande i Østersøen. Polen og DDR synes at skulle koncentrere sig først og fremmest om eventuelle fremskud mod Danmark og Slesvig-Holsten, mens de sovjetiske styrker dels skal samarbejde med atlantflåden, bl.a. i Nordsøen og Skagerrak, dels sættes ind mod Vesttyskland. Jylland får derved voksende betydning som flankgeområde for den nordtyske slette og dermed for den centraleuropæiske front. Dette forhold føjer en ny dimension til de strædeproblemer, som ellers i næsten et århundrede har domineret dansk sikkerhedspolitisk tænkning og planlægning.

Konfliktrisiko i Østersøen?

Styrkeforholdene skal i øvrigt, som tidligere nævnt, ses i lyset af det vestlige NATO-samarbejde og ikke mindst i lyset af den omstændighed, at en isoleret større militær konflikt i østersøområdet, som ikke udløser det samlede NATO-forsvar, er lidet sandsynlig. En konflikt i østersøområdet vil formentlig være en del af en større øst-vest-konflikt — med den ene undtagelse, at risikoen for isoleret politisk eller militær pression, f.eks. gennem besættelse af en eller flere danske øer ikke ganske kan afvises. Angriberen vil dog på grund af NATO-samarbejdet pådrage sig en betydelig risiko, som i givet fald må opvejes med de eventuelle fordele ved aktionen.

4.3. Forholdet mellem Øst og Vest i Europa

Det politiske forhold mellem Øst- og Vesteuropa kan bedst karakteriseres som på én gang fastlåst og stabilt. Den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference, der i første omgang sluttede sit arbejde i sommeren 1975, fastlagde ganske vist en række politiske "færdselsregler", men konferencen og dens opfølgningsmøder i Beograd 1977-78 — en ny runde indledes formentlig i Madrid i 1980 — afslørede samtidig, at der er ganske snævre rammer for rækkevidden af øst-vest-tilnærmelsen, nemlig i de sovjetiske teser om "fredelig sameksistens" (se afsnit 1.5.).

Opsillet til sikkerhedskonferencen

En stor del af forklaringen ligger tillige i sikkerhedskonferencens forhistorie. Den er siden midten af 1950'erne med ujævne mellemrum blevet foreslået af Sovjetunionen som redskab til bekræftelse af Europas efterkrigsgrænser og af den sovjetiske interesse- og indflydelsessfære. Det er formentlig indgået i de sovjetiske forestillinger, at konferencen skulle erstatte en egentlig tysk fredskonference med fastlæggelse af efterkrigsgrænserne.

Da Vesten fra midten af 1960'erne — daværende udenrigsminister *Per Hækker-*

rup var en af pionererne — begyndte at overveje forslaget om en sikkerhedskonference nøjere, udkrystalliserede der sig efterhånden to hovedsynspunkter, nemlig at USA og Canada på grund af deres betydning for Vesteuropa også måtte inddrages, og at konferencen også måtte beskæftige sig med det principielle øst-vest-forhold, altså behandle spørgsmål som menneskelige forbindelser, informationsspredning, samarbejde o.s.v. Det er områder, som af Moskva i medfør af teserne om "fredelig sameksistens" alle betragtes som dele af den sovjetiske sikkerhedspolitik — den ideologiske, politiske og menneskelige afgrænsning over for Vesten er en af forudsætningerne for stabiliteten i Østeuropa, der i denne henseende er et sovjetisk forland, en forestilling som de russiske czarer og senere de sovjetiske ledere har været fælles om: dannelsen af en bufferzone mellem Rusland/Sovjetunionen og Tyskland/Vesteuropa.

Ikke konvergens

Det ligger i den sovjetiske tese om "fredelig sameksistens", at der ikke kan blive tale om konvergens, d.v.s. om gradvis fjernelse af modsætningerne og nogle af forskellene mellem de to samfundssystemer gennem et stadigt udvidet samarbejde. Det den tidligere vesttyske forbundskansler *Willy Brandt* har kaldt "forvandling gennem tilnærmelse". Konvergens er først og fremmest en vestlig forestilling, men den er også blevet grundigt diskuteret af bl.a. sovjetiske systemkritikere, f.eks. atomfysikeren og nobelpristageren *Andrej Sakharov*.

Øst-vest-samarbejde synes i sovjetiske øjne i høj grad at være et spørgsmål om sikring af umiddelbare sovjetiske sikkerhedsinteresser, og det er formentlig årsagen til, at sikkerheds- og samarbejdskonferencen i 1970'erne gav så forholdsvis få resultater, også på praktiske områder hvor tosidede arrangementer, f.eks. mellem Polen og Vesttyskland, har vist sig langt mere givende, bl.a. omkring problemer som muligheden for genforening af familier.

Dermed er ikke sagt, at det ikke er vig-



Sikkerhedskonferencens opfølgningsmøder i Beograd 1977-78 – den sovjetiske chefforhandler Juli Vorontsov (yderst th) håndbævede tesserne om "fredelig sameksistens".

tigt at fortsætte processen også i 1980'erne, f.eks. med opfølgningsmøder med jævne mellemrum, men deres væsentligste resultat kan meget vel vise sig at være, at de først og fremmest understreger grænserne for rækkevidden af øst-vest-samarbejdet. Det grundlæggende modsætningsforhold vil formentlig fortsætte uændret, også under den sovjetiske ledelse som overtager magten i 1980'erne.

4.4. USA-Vesteuropa i øst-vest-forholdet

Det er sandsynligt, at Vesttyskland i kraft af sin økonomiske, politiske og militære styrke kommer til at spille en større rolle i 1980'erne end i 1970'erne, bl.a. fordi den vesttyske østpolitik ikke alene var for-

udsætningen for f.eks. sikkerheds- og samarbejdskonferencen, men også fordi Vesttyskland i NATO-samarbejdet bærer en betydelig del af vesteuropæernes forsvarsbyrde. Diskussioner bl.a. i det vesttyske socialdemokrati ved 1970'ernes slutning tyder på, at Vesttyskland i stadigt voksende grad vil søge at formulere og føre sin egen udenrigspolitik, formentlig fortsat i tæt samarbejde med NATO- og EF-partnerne. Samtidig med at der kan opstå situationer, hvor f.eks. Vesttyskland og USA nok har samme principielle interesser, uden at de to lande dermed er enige om, hvordan disse interesser bedst bliver varetaget.

Frankrig har gennem en årrække søgt at etablere sit eget forhold til Sovjetunionen, og det er tænkeligt, at Vesttyskland i de kommende år vil søge at gøre noget til-



Valery Giscard d'Estaing, den franske præsident, hos de sovjetiske ledere i foråret 1979 – besøget understregede endnu engang, at Frankrig søger at etablere sig eget forhold til østlandene.

Vægviserne i de store kinesiske byer, her Canton, spillede en vigtig rolle under opgøret med "de fires bande", der blev signalet til en kursændring i kinesisk politik.



svarende, bl.a. i lyset af den omstændighed, at det er Vesttyskland, der i tilfældet af et øst-vest-opgør i Europa ligger mest udsat.

Der kan i 1980'erne opstå situationer, hvor det viser sig vanskeligt at samordne umiddelbare amerikanske og vesteuropæiske interesser. SALT-III-forhandlingerne er en mulighed, hvor USA f.eks. af hensyn til den overordnede strategiske balance med Sovjetunionen kunne tænkes at stille krav eller give indrømmelser, som er mindre acceptable for vesteuropæerne, først og fremmest Frankrig og Storbritannien, der som de eneste opretholder nationale atomstyrker.

4.5. Kina i øst-vest-forholdet

En væsentlig usikkerhedsfaktor i bedømmelsen af det fremtidige øst-vest-forhold er Kinas rolle, d.v.s. rækkevidden af den kinesiske åbning mod Vesten efter det interne opgør ("De fires bande") efter Maos død. Dertil kommer, at kursændringen kom så brat, at det kan være rimeligt at

overveje, om ikke andre kursændringer kunne komme lige så hurtigt og med lige så uforudsigelige konsekvenser.

Kinas vesteuropa-samarbejde

Set fra Sovjetunionen er Kinas åbning til Vesten i allerhøjeste grad ubehagelig — det fremgår af de sovjetiske pressekommentarer f.eks. til den kinesiske leders vesteuropa-rejse i efteråret 1979.

En påfaldende og betydelig udvidelse af det vesteuropæiske samarbejde med Kina kan medføre, at Sovjetunionen skærper sin kurs over for Vesteuropa. Kineserne har ved mange lejligheder givet udtryk for, at de ser et kinesisk-vestligt samarbejde som en aflastning af den spændte politiske og militære situation langs den sovjetisk kinesiske grænse.

På den anden side har der i Vesten været overvejelser af, om et vestligt-kinesisk samarbejde måske kunne tvinge Sovjetunionen til indrømmelser på områder, hvor Moskva hidtil har vist sig ubøjelig. F.eks. til en eventuel udtynding af sovjetiske styrker i Centraleuropa, fordi disse styrker skulle anvendes i Fjernøsten.

5. Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i østersøområdet

5.1. Afhængigheden af stormagten i Østersøen

Danmarkshistorien i fugleperspektiv — det er, fraset de århundreder, da Danmark var Østersøens dominerende magt, i mindre eller højere grad spørgsmålet om afhængigheden af stormagten i Østersøen og afhængigheden af andre stormagters interesser i området. Den dominerende østersømagt har, hvadenten det var Danmark, Rusland, Sverige eller Tyskland, forsøgt at gøre Østersøen til et "lukket hav", d.v.s. et farvand, som kun stod åbent for de lokale flådestyrker. Filosofien genfindes i de sovjetiske forestillinger om "fredens hav", hvoraf det bl.a. fremgår, at Moskva ønsker Østersøen lukket for fremmede flådestyrker. De mindre østersømagter, som ofte har været i strid med de store, har til gengæld forsøgt at bevare Østersøen som et åbent hav for fremmede flådestyrker, som bl.a. kunne yde hjælp. Det "åbne hav" kan med andre ord være med til at sikre de små lande mod stormagters dominans.

Englands interesse for Østersøen

I begyndelsen af sidste århundrede måtte Danmark bøje sig for England og for engelske interesser, først og fremmest briterne ønske om under napoleonskrigene at sikre sig, at stræderne var åbne, og at den dansk-norske flåde, der var en af det kontinentale Europas mægtigste, ikke blev stillet til rådighed for Napoleon.

England viste ikke siden en tilsvarende interesse for østersøområdet, og mod århundredets slutning blev Tyskland Østersøens dominerende magt, og stillingen

holdt sig — afbrudt af genopbygningsårene lige efter Første Verdenskrig — til og med foråret 1945 og det tyske sammenbrud. I dag er Østersøens dominerende magt Sovjetunionen, som dermed har virkeliggjort en af de russiske czarers drømme.

Danmark-Sovjet-forholdet

Danmarks forhold til Sovjetunionen kan måske bedst karakteriseres som korrekt og lidt køligt, en kølighed hvis forklaring naturligvis delvis ligger i det overordnede øst-vest-forhold. Der har lejlighedsvis, omkring den dansk-norske indtræden i NATO (1949), omkring Vesttysklands optagelse (1955) og oprettelsen af den dansk-vesttyske enhedskommando (1963), været spændinger i det dansk-sovjetiske forhold. Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har taget hensyn til supermagten i den forstand, at Danmark har pålagt sig selv tilbageholdenhed omkring fremmede styrkers besøg på og i farvandene omkring Bornholm. Moskva hævder ind imellem, at denne tilbageholdenhed er en betingelse i aftalen fra 1946 om den sovjetiske rømning af Bornholm efter et lille års besættelse, men intet i de tilgængelige dokumenter tyder på, at denne sovjetiske fortolkning er korrekt, og det er gang på gang understreget fra dansk side.

Dansk østpolitik

Med naboskabet til de tre warszawapagtlande, Sovjetunionen, Polen og DDR, som direkte foranledning udviklede Danmark fra begyndelsen af 1960'erne i beskedent omfang en østpolitik. Den kom senere til udtryk bl.a. gennem den omstændighed,



Statsminister Anker Jørgensen på officielt besøg i Moskva (oktober 1973) – et korrekt og lidt køligt forhold.

at Danmark var det første NATO-land, som over for sine allierede rejste spørgsmålet om nøjere granskning af det indtil da pure afviste sovjetiske forslag om en europæisk samarbejds- og sikkerhedskonference.

Sovjet om dansk EF-medlemskab

Militært set betegner Danmark måske set med sovjetiske øjne et svagt led i NATO-kæden, selvom samarbejdet med Vesttyskland og de øvrige NATO-lande naturligvis må overbevise Sovjetunionen om, at Danmark ikke kan anskues isoleret. Sovjetunionen har i ét tilfælde – i forbindelse med debatten forud for folkeafstemningen om dansk EF-medlemskab i oktober 1972 – argumenteret for, at Danmark i stedet for nærmere tilknytning til Vesteuropa valgte en nordisk eller en østersø-løsning med udbygning af det regionale samarbejde i området. Samtidig er der dog intet i de officielle sovjetiske reaktioner, der tyder på, at Moskva ikke ser det danske EF-medlemskab som en naturlig udenrigspolitisk konsekvens af beslutningen fra 1949 om at indtræde i NATO, efter at forhandlingerne om et nordisk forsvarsforbund var brudt sammen.

Denne sovjetiske forståelse betyder dog ikke, at Sovjetunionen, hvis lejlighed bød sig, ikke kunne ønske sig og arbejde

på, at Danmarks europæiske og atlantiske bånd blev brudt, først og fremmest på grund af strædeproblemerne.

5.2. Sammenhængen Norge-Danmark-Vesttyskland

Set fra Sovjetunionen ligger Danmark i fredstid som en prop i Østersøen, der har stor betydning for sovjetisk, polsk og østtysk skibsfart, ligesom en betydelig del af den sovjetiske værfts- og reparationskapacitet ligger i østersøområdet. Der findes ikke fuldt anvendelige alternativer til stræderne – hverken Kielerkanalen, der er uden for sovjetisk kontrol, eller Hvidehavskanalen, der forbinder Leningrad med Nordhavet. Forhold som ringe dybde og isvanskeligheder begrænser de to kanalsystemers anvendelighed.

Østersøflåden og strædeproblematikken

Det er sandsynligt, at Sovjetunionen i en konfliktsituation ønsker at trække dele af østersøflåden ud i Skagerrak og Nordsøen, og denne forlægning vil formentlig finde sted inden den egentlige konflikts udbrud, netop for at undgå at skibene bliver lukket inde bag f.eks. minespæringer i stræderne. Sovjetiske diplomatiske forespørgsler omkring broplanerne over henholdsvis Øresund og Store Bælt illustrerer Moskvas interesse i den fri passage.

Strædernes betydning er ikke mindsket i raketalderen, også fordi de sovjetiske flådestyrker trods stor værftskapacitet i baseområdet på Kola-halvøen stadig vil have brug for værfterne i østersøområdet. Forudsætningen vil være beherskelse af landområderne omkring stræderne, altså Sjælland, Fyn og måske Jylland. Den omstændighed, at Jylland spiller en voksende rolle som flankerområde for Nordtyskland, er ligeledes med til at understrege Danmarks udsatte position.

I en krise- eller krigssituation vil Sovjetunionen kunne løse sine søværts forsyningsproblemer uden om Østersøen, mens Polen og DDR under alle forhold vil være afhængige af dette farvand.

Forklaringen på arbejdsdelingen?

Disse forhold er formentlig en del af forklaringen på arbejdsdelingen mellem de tre warszawapagtlande (se afsnit 4.2.). Det er sandsynligt, at Sovjetunionen ud over at levere den nødvendige flystøtte til østtyske og polske operationer vil koncentrere sig om samspillet i Atlanten og Nordsøen mellem de sovjetiske flådeenheder, mens de polske og østtyske styrker er øremærket først og fremmest til lokal indsats, bl.a. mod Danmark.

AFNORTH-BALTAP-samarbejdet

Forsvaret af stræderne begynder i realiteten allerede i Skagerrak, og dermed understreges sammenhængen i militær henseende mellem Sydnorge, Danmark og den nordtyske slette. Dette er baggrunden for det militære samarbejde i NATO's Nordkommando (AFNORTH) og i Den dansk-vesttyske Fælleskommando (BAL-TAP).

Samarbejdet mod nord og syd, der ventes at fortsætte uændret gennem 1980'erne, er en garanti for troværdigheden af det danske forsvar, som ikke alene vil kunne løse opgaverne. Samarbejdet er f.eks. en forsikring mod pressionsforsøg, hvad enten de i en spændt politisk situation måtte være diplomatiske eller militære, det sidste i form af f.eks. en isoleret besættelse af en eller flere danske øer, båd

de for på den måde at tvinge Danmark til at holde stræderne åbne for warszawapagtlanenes fartøjer og for at sikre og udbygge den sovjetiske kontrol med adgangsvejene og NATO-landenes skibsfart.

5.3. Normalbilledet

De militære aktiviteter og styrkeforhold i Østersøen har i det seneste årti gennemgået ganske væsentlige forandringer, først og fremmest gennem forskydningen vestover af den sovjetiske og østeuropæiske overvågnings- og øvelsesaktivitet, den daglige militære rutine, som sammen med en løbende vurdering af den politiske udvikling udgør det, militære fagfolk betegner som normalbilledet.

Danmark har siden begyndelsen af 1970'erne med jævne mellemrum over for Sovjetunionen og dens allierede påpeget selvmodsigelsen mellem på den ene side erklærede fredelige hensigter og på den anden en fortsat militær opbygning, også i østersøområdet. Forhandlingerne i Wien mellem en række NATO- og warszawapagtlande om nedskæring af styrkerne i Centraleuropa (MBFR-forhandlingerne) har ikke givet resultater ved indgangen til 1980'erne, og for Danmark og Norge, der kun deltager som observatører, betyder forhandlingerne, at der kan opstå risiko for, at en militær uddynding i Centraleuropa fører til en militær fortætning i Østersøområdet og på NATO's nordflanke.

Dansk tilstedeværelse nødvendig

Den voksende militære aktivitet i østersøområdet betyder, at danske enheder, til søs og i luften, nogenlunde konstant må være tilstede, dels for at hævde suveræniteten (vise flaget), dels for at vise modparten, at man "følger med". Med udvidelsen af territorialfarvandet og fiskerizonerne (se afsnit 7.1.) er det sandsynligt, at denne aktivitet vil lægge et voksende beslag på dansk forsvar i de kommende år, omend problemerne i denne henseende bliver langt vanskeligere at løse i det nordatlantiske område, både praktisk og diplomatisk (se kapitel 7).

6. Den nordiske balance

6.1. Teori eller realitet?

Samarbejdet i NATO og Fællesmarkedet, der hænger sammen i den forstand, at sikkerhedspolitik og økonomisk politik nødvendigvis i stigende omfang må følge i det mindste parallelle baner, betegnes sædvanligvis som to af de fire grundpiller i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den tredje er det nordiske samarbejde, der – sådan som det har udviklet sig siden krigen – bygger på to hovedforestillinger. For det første at de nordiske lande har så mange fælles træk og problemer, at et samarbejde er naturligt og skaber en mulighed for bl.a. i FN (den fjerde grundpille) at fremføre synspunkter og ideer med større vægt. For det andet bygger samarbejdet vel på en forestilling om, at det er nødvendigt for de nordiske landes udvikling og sikkerhed, at de tilsammen udgør et konfliktløst område.

De nordiske landes sikkerhedspolitiske kurs

Efter krigen fastlagde de nordiske lande – efter en kort omvej over resultatløse forhandlinger om et nordisk forsvarsforbund – deres fremtidige sikkerhedspolitiske kurs i overensstemmelse med erfaringerne fra to verdenskrige, på grundlag af nationale politiske vilkår og i lyset af de stormagts-modsætninger, der begyndte at aftegne sig.

Danmark og Norge valgte NATO-medlemskabet, bl.a. i en erkendelse af at et isoleret nationalt forsvar næppe var muligt. Island blev ligeledes medlem af NATO, men som en direkte følge af de amerikanske interesser i landet under krigen

og uden selv at råde over væbnede styrker. Sverige fastholdt sin væbnede neutralitet, eller som det nu hedder "alliancefrihed i fred, stræbende mod neutralitet i krig", mens Finland på grund af det forudgående opgør og naboskab med Sovjetunionen, reelt ikke havde noget valg. Venskabs- og bistandstraktaten med Moskva (1948) fastlagde og fastlægger Finlands udenrigspolitiske status. Hensynet til Sovjetunionen spiller en betydelig rolle i finsk politik.

Set fra et svensk synspunkt er dansk og norsk NATO-medlemskab en fordel, fordi det er med til at begrænse de sovjetiske påvirkningsmuligheder i det nordiske område, mens der fra finsk side, især i begyndelsen, blev givet udtryk for betydelig betænkelighed. Dette illustrerer måske bedre end noget andet forskellene på finsk og svensk neutralitet. Tilsammen udgør disse forskellige allianceforhold og det indbyrdes samarbejde det, der ofte betegnes som den nordiske balance, bl.a. fordi det i begyndelsen af 1960'erne viste sig, at denne udenrigs- og sikkerhedspolitiske kombination øjensynlig kunne være en stabiliserende, i politisk forstand ligefrem en afvæbnende faktor.

Sovjet imod Enhedskommandoen

Sovjetunionen søgte, ved at lægge pres på Finland, bl.a. at hindre dannelsen af Den dansk-vesttyske Enhedskommando, men det viste sig at understregninger af den svenske neutralitet og af begrænsningerne i Danmarks og Norges NATO-medlemskab – afkald på atomvåben og stationering af fremmede styrker "i den nuværende situation" – kunne afværge krisen og



Norske soldater på patrulje ved den norsk-sovjetiske grænse — ikke mindst i nordområdet sker der betydelig forskydning af den nordiske balance som følge af den sovjetiske militære opbygning. Foto: Mannskapsavisa.

lette presset på Finland. Altså et eksempel på, at den nordiske balance fungerede — men teorien er alligevel i nogen grad omstridt, bl.a. fordi Sovjetunionen aldrig formelt har givet udtryk for, at balancen findes. På samme måde som Sovjetunionen har afvist at anerkende mere end "Finlands stræben efter neutralitet".

Finlands større deltagelse i nordisk samarbejde

Balancen synes dog at have gjort det muligt for Finland i stigende omfang at deltage i det nordiske samarbejde, en udvikling der næppe forekom sandsynlig, da Moskva i sin tid reagerede mod finsk deltagelse i samarbejdet i Nordisk Råd. Til gengæld viste de strandede forhandlinger i slutningen af 1960'erne om et nordisk økonomisk samarbejde i NORDEK, at der var grænser for den finske udenrigspoliti-

ske uafhængighed, idet en af årsagerne til sammenbruddet synes at have været Sovjetunionens foruroligelse ved et tæt økonomisk samarbejde, som, via Danmark, var delvis knyttet til det vesteuropæiske økonomiske samarbejde. I sommeren 1978 viste den nordiske balance sig at fungere til finsk fordel, fordi den gjorde det muligt at afvise sovjetiske ønsker om fælles militærmånstre, ønsker som formentlig var fremsat som reaktion på NATO-månstre i Norge. Disse månstre var igen en reaktion på det sidste årtis sovjetiske militære opbygning i det nordiske område.

6.2. En balance under forvandling

Den omstændighed, at begge supermagter har mere eller mindre direkte interesser i det nordiske område er også en del af den nordiske balance, og ved indgangen til 1980'erne synes der at være skabt en vis

bevægelse i det nordiske område, selvom det selvsagt er indbygget i forestillingen om balancen, at den sikkerhedspolitiske situation er noget nær uforanderlig, ellers var der ikke tale om balance eller ligevægt.

Sovjets indflydelse på balancen

Bevægelsen er skabt først og fremmest af Sovjetunionen med den fortsatte militære opbygning — i Østersøen landgangsfartøjerne og de atombevæbnede GOLF-ubåde, i Atlanten den sovjetiske nordflåde, hvis atombestykkede undervandsbåde udgør en del af den strategiske balance med De forenede Stater. Dertil kommer flere af de nordiske landes efterhånden årelange diskussioner med Sovjetunionen og de østeuropæiske lande om fremtidens farvandsopdeling. Endelig kan svenske forsvarsnedskæringer komme til at spille en rolle.

I 1979 genoplivede Finland, forsøgsvis, Kekkonen-planen om Norden som en atomfri zone, og som sædvanlig afviste Danmark, Sverige og Norge, først og fremmest med henvisning til, at Norden allerede er en atomfri zone (bortset fra GOLF-ubådene). En atomfri zone måtte også omfatte dele af Sovjetunionen, og det vil være uacceptabelt for Moskva.

De sovjetiske atombevæbnede undervandsbåde i Østersøen er et eksempel på, hvordan supermagten Sovjetunionen gennem de seneste år har fremkaldt ændringer i det nordiske område, ikke dramatiske forandringer, men set på lidt længere sigt alligevel betydningsfulde. Og med konsekvenser for den hidtidige forestilling om nordisk balance med supermagternes

tilbageholdenhed som et vigtigt element. Hovedproblemet er i første omgang strategisk — den sovjetiske flådeopbygning i Atlanten, hvor to trediedel af de sovjetiske atomubåde er stationeret.

Atlant-ruternes sikkerhed

Flådeopbygningen rejser også spørgsmålet om de atlantiske forsyningsruters sikkerhed, altså mulighederne for at opretholde forbindelsen mellem USA og Vesteuropa i en krigs- eller krisesituation. Den hidtil største sovjetiske flådemanoevr, Okean 1975, havde bl.a. til formål at indøve angreb på disse forsyningslinier.

Denne udvikling har overtydet Danmark og Norge om, at det allerede i fredstid er nødvendigt at oprette depoter med tungt materiel og at indrette landingspladser og havneområder, som i en krigs- eller krisesituation umiddelbart kan anvendes af allierede forstærkninger til området.

Barentshavets atom-ubåde

Det er en vigtig del af forskydningerne i den nordiske balance, at sovjetiske atomubåde af Delta-klassen i realiteten uden at forlade Barentshavet kan ramme mål i USA, og det betyder, at hele det nordatlantiske område i fredstid får voksende betydning for overvågningen af de sovjetiske flådebevægelser. Dette forhold berører selvsagt direkte norske, islandske og danske (Grønland og Færøerne) sikkerhedspolitiske interesser, og det er troligt, at de nordatlantiske problemer og sammenhængen mellem Nordatlanten og Østersøen kommer til at spille en voksende rolle i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i 1980'erne.

7. Nordatlanten

- fjern og nærværende

7.1. Fremtidige konfliktmuligheder

I geografisk forstand er afstanden fra de danske stræder til Nordatlanten betydelig — i sikkerhedspolitisk forstand er afstanden kort. Og sammenhængen mellem de to områder, Østersøen og Nordatlanten, vil formentlig blive stadigt mere indlysende og påtrængende i 1980'erne. Det er næsten symbolsk, at geologerne mener, at Grønland og Svalbard i jordens urtid har været på klodshold, måske hængt sammen.

Havrets-problemer

Den internationale havret, der går i retning af udvidelse af territorialfarvandene til 12 sømil og af dannelse af fiskeri- og økonomiske zoner på op til 200 sømil, vil kræve løsning af en række praktiske problemer i Nordatlanten. Problemerne spænder fra opdelingen af farvandene og kontinentalsoklerne til mulig udvinding af mineraler og olie under arktiske forhold, og snart sagt hver eneste løsning vil have en sikkerhedspolitisk følgevirkning, fordi områdets strategiske betydning må antages at vokse.

Problemerne omkring den endelige opdeling vil formentlig blive aktualiserede i løbet af 1980'erne, og der er risiko for spænding, ikke kun mellem Sovjetunionen og de øvrige lande i området, men også mellem NATO-allierede.

Siden Island for en del år siden ensidigt udvidede sin fiskerizone til 200 sømil og dermed udløste den til tider livlige britisk-islandske "torskekrig", er der opstået en række delingsproblemer i Nordatlanten, hvoraf en del omfattes af EF's 200 sømils fiskerizone, der omkring Grønland dog kun strækker sig til 67 grader Nord.

Svalbard

Norge og Sovjetunionen har i årevis forhandlet om delingen, både af fiskeriet og havbunden, omkring Svalbard, som i kraft af traktaten fra 1920, underskrevet af godt 40 lande, er under norsk overhøjhed, men sådan at de øvrige underskrivere har ret til at drive jagt, fiskeri og miner på øerne. Svalbard og Barentshavet er omstridte mellem Norge og Sovjetunionen på grund af uenighed om grænsedragninger, samtidig med at det er i norsk interesse i videst mulige omfang at begrænse den sovjetiske tilstedeværelse i området. Af samme grund, for ikke at udfordre supermagten, har Norge først for nylig indledt olie-efterforskning i sokkelområdet nord for den 62. breddegrad. Sovjetunionen er ligeledes gået igang, og det vil formentlig fremskynde den norske aktivitet.

Jan Mayen

Island og Norge, begge medlemmer af NATO, står øjensynlig, i hvert fald at dømme efter striden i sommeren 1979 om loddefiskeriet, foran en vanskelig forhandlingssituation omkring Jan Mayen, der også spiller en rolle for opdelingen mellem Island og Færøerne, dersom Island opretholder 200 sømils fiskerizone, omend den langt fra udnyttes. Også mellem Grønland og Jan Mayen er der et omstridt område.

Island-Grønland

Heller ikke havet mellem Island og Grønland er endeligt delt, men problemet er måske mindre påtrængende, fordi hovedparten af det grønlandske fiskeri foregår fra vestkysten. Besejlingsforholdene på østkysten og i farvandet mellem Island og

Grønland er vanskelige på grund af isen. Mellem Grønland på den ene side og USA-Canada på den anden er der også uløste delingsproblemer.

Passagen Grønland-Færøerne

Havretten får uundgåeligt indflydelse på sikkerhedspolitikken, fordi passagen mellem Grønland i vest og Færøerne i øst er afgørende for den sovjetiske nordhavsflåde, og de amerikanske radarstationer i Grønland og Island (Keflavik) er nødvendige led både i overvågningen af de sovjetiske flådebevægelser og i det amerikanske raketforsvar. Sovjetiske flådemånbværelser i de senere år viser, at de militære ledere i Moskva regner med, og frygter, vestlige forsøg på en spærring af adgangen til Atlanten.

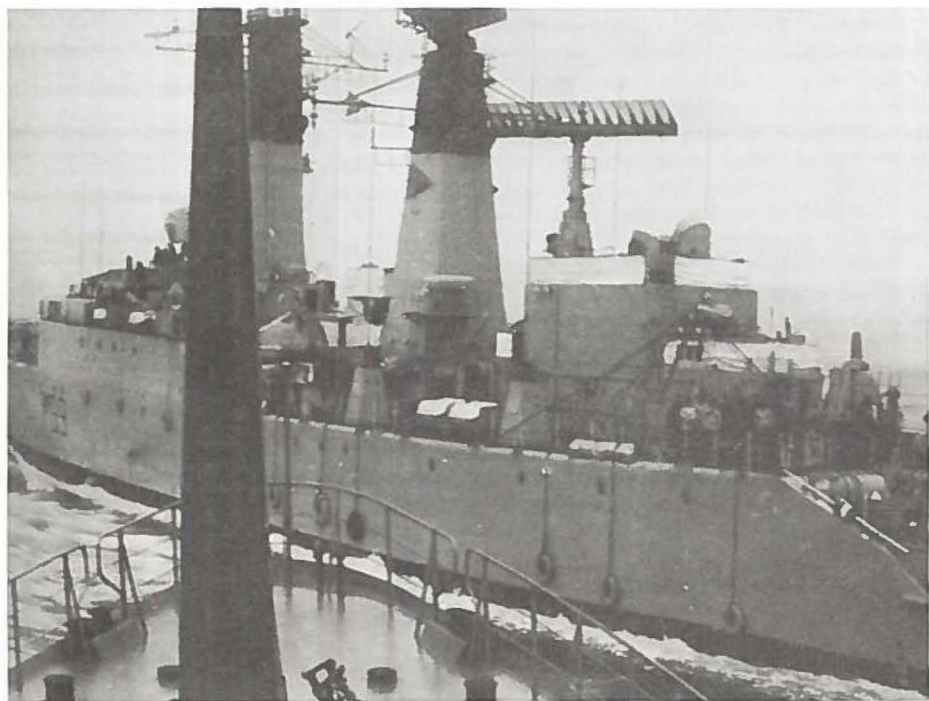
Det var en del af baggrunden for, at Norge længe udviste tilbageholdenhed i sin olieeftersforskning nord for den 62. breddegrad.

7.2. Ressourcerne i Grønland

Der foreligger langt fra et samlet overblik over mineral- og råstofressourcerne i Nordatlanten, men geologerne regner med, at der er rentable forekomster på Svalbard (hidtil kun kul), i havene og i Grønland. Ikke mindst det sidste er af interesse for Danmark og dermed det øvrige NATO og EF for Vesteuropa.

Kryolit — forekomsterne har været kendt og udnyttet i omkring 100 år, og de er nu stort set udtømte. Der er dog arbejdet lagre til fortsættelse af eksporten gennem 1980'erne.

Den britisk-islandske torskekrig — britisk fregat på klodsbold af islandsk kanonbåd. Et eksempel på uløste problemer i Nordatlanten, problemer som også kan blive Danmarks.



Kul — reserverne anslås til ca. 50 millioner tons, hvoraf de 30 millioner kan udnyttes. Kul kan også anvendes til fremstilling af syntetisk olie; processen er ganske vist kostbar, men skal ses i sammenhæng med de stigende oliepriser.

Olie — efterforskningen er begyndt i begrænsede områder. Mulighederne betragtes som rimeligt gode, men tal for de mulige reserver foreligger ikke, og eventuelt produktion skal sammenholdes med transportproblemet.

Vandkraft — reserverne er umådelige, både i form af betydelig årlig nedbør i det sydlige Grønland og i form af gletscher-afsmeltning, men transporten af ferskvand og vandkraft-produceret elektricitet rummer store vanskeligheder.

Jern — findes mange steder i Grønland, bl.a. forekomster på anslået 2 milliarder tons i bunden af Godthåb-fjorden, men den årlige produktion skal op på 10 millioner tons koncentreret, d.v.s. forædlet og rensat, jernmalm, før den bliver rentabel.

Uran — i Kvanebjerg i sydøstgrønland er der konstateret forekomster på henved 16.000 tons, og dertil kommer, måske i størrelsesordenen 200.000 tons, bjergarter med lavere, men anvendeligt uranindhold. Tallene skal sammenholdes med EF-landenes samlede reserver, der anslås til 75.000 tons med hovedparten i Frankrig.

Det er indlysende, at udvinding i større stil af de nævnte ressourcer — plus adskillige andre, bl.a. mindre forekomster af krom og molybdæn — øger Grønlands, ikke alene økonomiske, men også politiske og strategiske betydning. Grønlands problemer, også indenrigs- og miljøpolitiske, kan kun vurderes i sammenhæng med de kommende års udvikling i det nordatlantiske område, hvis betydning på flere områder er voksende.

7.3. Sovjetunionen og Grønland

"Grønland, der har sovet i århundreder, er nu vågnet". Det er tonen i en del af de sovjetiske kommentarer og reaktioner i forbindelse med Grønlands overgang til

hjemmestyre i foråret 1979 — Tass, det officielle sovjetiske nyhedsbureau, glædede sig over "det progressive Siumut-partis succes" og pegede på, at et af partiets mål er at løsgøre Grønland fra det EF, som Danmark, på bedste kolonivis, har tvunget grønlænderne ind i. Med den skumle hensigt at udnytte de grønlandske ressourcer: "Efter at Danmark var blevet medlem af Fællesmarkedet, tillod det de andre EF-lande at bruge Grønlands mineral-rigdom, og det har ført til udplyndring af dets naturressourcer".

Andre sovjetiske kommentatorer anfører, at det for grønlænderne kun er en ringe trøst, at EFs fiskeripolitik måske er til grønlandsk fordel, bl.a. fordi den udelukker de effektive sovjetiske fiskerflåder fra det fælles EF-hav, der dækker de grønlandske farvande til 67 grader nord (se afsnit 7.1.). Til gengæld er der, indirekte på grund af EF-reglerne, opstået dansk-vesttyske fiskeriproblemer omkring Grønland.

Pressekommentarerne er ved i hvert fald to lejligheder blevet fulgt op med politiske og diplomatiske udspil fra sovjetisk side. Mest iøjnefaldende er et forslag eller tilbud fra den sovjetiske fiskeriminister om udlejning af sovjetiske fiskemoderskibe til det grønlandske fiskeri, moderskibe som i realiteten har været ledige siden oprettelsen af EF-landenes 200 sømiles fiskerizone. Forslaget blev afvist fra dansk side, bl.a. med den begrundelse, at Danmark ikke at politiske grunde ønsker sovjetisk tilstedeværelse i Grønland. Med indførelsen af hjemmestyret ligger udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken fortsat i København.

Afslag på sovjetisk konsulat i Grønland

Sovjetunionen har desuden ved flere lejligheder fået afslag på et forslag om, at der skal oprettes et sovjetisk konsulat i Grønland. De sovjetiske behov anses ikke at være af et omfang, der blot tilnærmelsesvis skulle retfærdiggøre oprettelsen, og forslaget ses først og fremmest som endnu et sovjetisk forsøg på at få fodfæste i Grønland. Af hensyn til princippet om, at udenrigspolitikken fortsat ligger i Køben-



Helikopteren gøres klar til afgang ombord på dansk inspektionsfartøj ud for Færøerne — overvågnings- og kontrolopgaver vil beslaglægge en voksende del af forsvarrets kapacitet i 1980'erne. Foto: Søværnet.

havn har Danmark ligeledes afvist et islandsk forslag om direkte kontakt mellem Altinget i Reykjavik og Landstinget i Godthåb.

Set fra et dansk synspunkt er det, både af hensyn til sikkerhedspolitikken og den fremtidige økonomiske udvikling, vigtigt, at Grønland forbliver i EF. En udmeldelse efter en kommende folkeafstemning ville formentlig bl.a. af Sovjetunionen blive udlagt som et første skridt til grønlandsk løsgørelse fra det vestlige samarbejde, og det ville skabe en ny usikkerhedsfaktor i Nordatlanten, samtidig med at det ville gøre Grønland sårbart for eventuelle sovjetiske pressionsforsøg, f.eks. med henblik på at opnå baser eller støttepunkter på den grønlandske kyst i en krisesituation.

Nordområdernes øgede betydning

De sovjetiske interesser i Nordatlanten

skal ikke kun ses som en afspejling af de senere års forskydning af magtbalancen i området, men også i lyset af den omstændighed, at en betydelig del af de sovjetiske råstofressourcer ligger i Sibirien, der samtidig omfatter hovedparten af den sovjetiske kystlinie. Det er med andre ord sandsynligt, at Sovjetunionen i 1980'erne vil tillægge nordområderne øget betydning, og dermed bliver vestlig tilstedeværelse i Nordatlanten selvsagt af voksende vigtighed — og formentlig til voksende irritation for Moskva.

For Vesten er det afgørende at fastholde den politiske og militære balance i Nordatlanten, først og fremmest for at sikre forsyningslinierne bl.a. til Norden. Vestlige eksperter har udtrykt bekymring for, at det allerede nu med det sovjetiske ubådsvåben er muligt for Sovjetunionen i hvert fald delvis at overskære disse forsyningslinier.

7.4. Forsvaret og Grønland-Færøerne

I fremtiden er der en lang række praktiske opgaver for forsvaret omkring Grønland og Færøerne, opgaver som kan udføres samtidig med den daglige suverænitets-hævdelse og overvågning, men med udvidelsen af fiskerizonerne er der opstået et voksende behov for materiel og mandskab. Et EF-tilskud på 70 mill. kr. skal supplere en dansk bevilling fra sommeren 1979 på ialt 197 mill. kr. til fly og helikoptere, som fra 1981 skal sættes ind i nordområdet. Det er sandsynligt, at suverænitets-hævdelsen, f.eks. kontrol med territorialfarvand og fiskerizoner, og overvågningen i 1980'erne vil lægge beslag på en voksende del af forsvarets kapacitet, bl.a. fordi den daglige overvågning kan tjene til at demonstrere Danmarks interesser i områderne og dermed yde et bidrag til magtbalancen, selv med så beskedne midler som der er tale om.

Forsvarets serviceydelser

Det er indlysende, at overvågning og kontrol vil få øget betydning i takt med den økonomiske udvikling, ikke mindst hvis udvindingen af råstoffer kommer til at spille en voksende rolle for den vestlige økonomi, og det vil tillige sige, at dansk tilstedeværelse i krisesituationer skal kunne afværge egentlige pressionsforsøg, f.eks. af typen "torskekrig".

Dertil kommer forsvarets civile serviceydelser, f.eks. fiskeriinspektion, farvandsafmærkning og -opmåling, søredningstjeneste og meteorologitjeneste. Satellitter vil kunne overtage en del af opgaverne, men ikke dem alle, ligesom den amerikan-

ske radarovervågning frastationerne i Grønland og Island ikke fuldt ud kan erstattes af lytteposter i kredsløb omkring Jorden.

Grønland som baseområde

Den stadige sovjetiske flådeopbygning i området er på én gang en del af den strategiske balance med USA (atomubådene) og udtryk for direkte sovjetisk interesse i området. Trods de vanskelige isforhold, ikke mindst ud for Østgrønland, skønner militære fagfolk, at Grønland i en krise- eller krigssituation vil spille en betydelig rolle som base- og forsyningsområde for skibsforbindelserne over Atlanten. Færøernes betydning ses først og fremmest som udgangspunkt for den direkte overvågning af de sovjetiske strategiske ubådes bevægelser og som baseområde for ubådsbekæmpelse. I fremtiden løses en række af disse opgaver dog fra baser i det nordlige Skotland, men går base- og forsyningsområdet i Grønland og på Færøerne tabt i en krise- eller krigssituation, er Norges forsyningsmuligheder fra vest i realiteten afskåret.

Løsrivelseskonsekvenser

Parallelle vanskeligheder kan opstå, hvis løsrivelsesbevægelser i Grønland, Færøerne og Island begynder at samarbejde med det formål at neutralisere området. Hermed bliver NATO's muligheder for overvågning af og kontrol med Nordatlanten i høj grad vanskeliggjort, samtidig med at Nordnorges stilling forringes. De umiddelbare politiske konsekvenser kan være vanskelige at overskue, men et muligt resultat er svækkelse af det nordiske samarbejde og betydelig usikkerhed med hensyn til den nordiske balance.

8. De mulige trusler mod Danmark

8.1. Aggressionsmuligheder

Trusselsbilledet er et begreb, som fagfolk – politikere, diplomater, officerer – anvender til beskrivelse af aggressionsmulighederne mod Danmark, ikke nødvendigvis kun militære, men også i form af politisk eller diplomatisk pres. Mulighederne for at afværge dette pres ligger – således som det har været en udbredt erkendelse i Folketingets flertal siden 1949 – i Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde med omverdenen, d.v.s. i samarbejdet i NATO og i EF, hvad angår økonomien og dele af udenrigspolitikken.

Det er en forudsætning for troværdigheden af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, at Danmark i ryggen har en supermagt (USA) og allierede, der i en given situation er parate til og i politisk forstand villige til at sætte styrker ind i tilfælde af pres eller regulær aggression. Dette giver dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik en troværdighed, som intet udelukkende nationalt forsvar ville kunne give, så meget mere som Danmark næppe ville have de økonomiske muligheder for at skabe et eget forsvar. I hvert fald ikke uden betydelige samfundsmæssige omprioriteringer, som næppe ligger inden for rammerne af det politisk mulige.

Øvelser og angreb

Truslen mod Danmark vil uvægerligt være en del af det samlede øst-vest-forhold, af den europæiske magtbalance. I lyset af den er det i fredstid mindre sandsynligt, at f.eks. de stadigt mere omfattende Warszawa-pagtmåner i Østersøen som lyn fra klar himmel forvandlede til et angreb

mod Danmark, bl.a. med det formål at besætte Bornholm og andre øer i et forsøg på at fremtvinge indrømmelser med hensyn til passagen af de danske stræder eller løfter om at holde "fremmede" søstridskræfter ude af Østersøen. Risikoen ville være for stor for en eventuel angriber, fordi aktionen ville udløse det samlede NATO-forsvar.

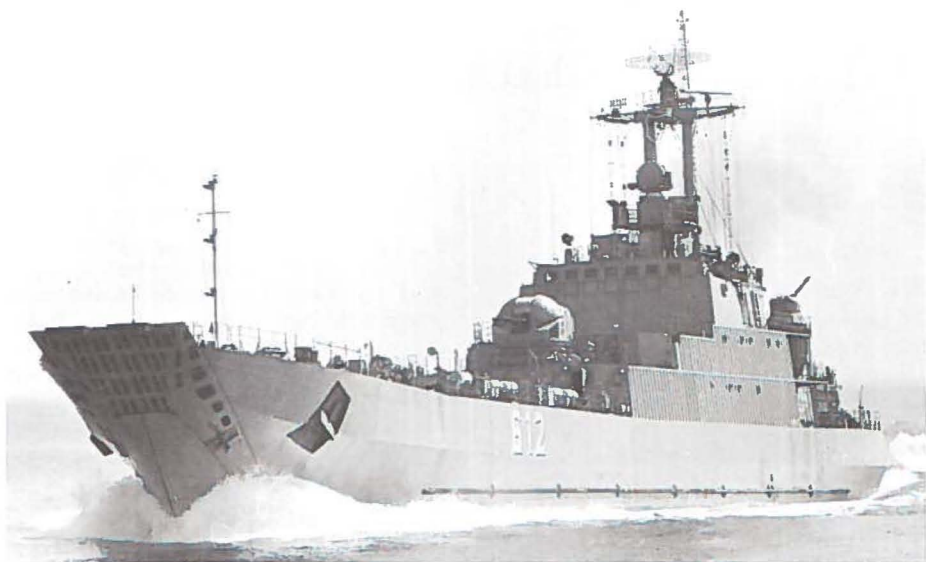
Kontrol med stræderne

Til gengæld er det ikke usandsynligt, at Sovjetunionen og dens allierede, som led i en mere omfattende europæisk øst-vest-krise, søger at sikre sig kontrollen med stræderne, f.eks. i form af en hel eller delvis besættelse af Danmark. Besættelsen vil formentlig både have til formål at sikre, at de sovjetiske flådeenheder kan komme frem til Atlanten, at forhindre bl.a. amerikanske styrker i at trænge ind i Østersøen og at sikre adgangen til værfts- og reparationskapaciteten på de sovjetiske, polske og østtyske østersøværfter.

For Grønlands og Færøernes (samt for Norges og Islands) vedkommende ligger truslen i sandsynlige sovjetiske ønsker om at opnå kontrol med og dermed øget sikkerhed for passagen fra baseområderne på Kola-halvøen.

Konsekvenser af pres på Danmark

I strategisk henseende kan Danmark og Danmarks situation ikke anskues isoleret fra situationen i Sydnorge og Nordtyskland, og det er sandsynligt, at Nordatlanten i 1980'erne kommer til at spille en voksende rolle. F.eks. kan øget sovjetisk



Landgangsfartøj af Frosch-klassen – warszawapagtlandene skønnes at råde over 10-11.000 mand landgangsstyrker i østersøområdet, og de er af en sådan størrelse og styrke, at de vil kunne oprette en lang række brohoveder på Sjælland og i Slesvig-Holsten.

pres på Norge omkring Svalbard få konsekvenser for Grønland og Færøerne (og Island) og dermed for Danmark.

re at skelne mellem økonomisk samarbejde på den ene side og sikkerhedspolitik på den anden, sådan som nogle har forsøgt det.

8.2. Udenrigspolitikken i 1980'erne

Den langt overvejende del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik vil også i 1980'erne ligge inden for rammerne af NATO og Fællesmarkedet – ikke mindst betydningen af EF-landenes udenrigspolitiske samarbejde vil formentlig øges, samtidig med at udvidelsen i begyndelsen af 1980'erne vil gøre det vanskeligere for EF-landene at nå frem til fælles standpunkter. Den internationale udvikling (se kapitlerne 1 og 2) gør det sandsynligt, at politiske spændingsforhold og mulige militære trusler i stigende omfang får en økonomisk dimension. Det bliver med andre ord vanskelige-

Ingen dramatiske forandringer

Som den storpolitiske udvikling tegner sig ved indgangen til 1980'erne, tyder intet på afgørende og dramatiske forandringer, heller ikke for Danmark, men det er formentlig givet, at tendenser til økonomisk krise, politisk polarisering o.s.v., som begyndte at gøre sig gældende i 1970'erne, forstærkes i det kommende årti.

Øst-vest-forholdet vil fortsat være en afgørende faktor, CSCE-opfølgningsmøder vil næppe bidrage til større ændringer, fordi Moskva fortsat ikke vil acceptere at diskutere problemer, som anses for at være sovjetiske sikkerhedsinteresser. De øst-

europæiske lande vil formentlig i stigende omfang blive ramt af den almindelige økonomiske krise — de vil f.eks. være henvist til at dække en voksende del af deres olie- og råstofbehov på verdensmarkedet — og det kan få følgevirkninger i form af spænding og uro, som formentlig vil afspejle sig i forholdet mellem Øst og Vest.

Farvandsopdelingen indebærer vanskeligheder

De kommende års forhandlinger om farvandsopdelingen omkring Grønland-Færøerne og i Østersøen kan udløse politiske og diplomatiske vanskeligheder, fordi havretten vanskeligt kan adskilles fra sikkerhedspolitikken, og der kan opstå kriser, som kan indskrænke Danmarks politiske handlefrihed.

Øget afhængighed internationalt

Generelt betyder den voksende internationale afhængighed øget økonomisk sårbarhed — og samtidig vil Danmark som andre industrialiserede lande blive stillet over for strukturelle problemer i økonomien, f.eks. stigende omkostninger.

Dansk forsvars konditioner

Indenrigspolitisk vil Danmarks sikkerhedspolitiske hovedproblem formentlig, hvis de økonomiske vanskeligheder fortsætter, være at begrunde fortsat udbygning af forsvaret, bl.a. med henblik på løsning af nye opgaver, når der måske skal spares på andre områder. De første beslutninger, med konsekvenser over midten af det kommende årti, skal træffes allerede i 1980 i forbindelse med udformningen af en ny forsvarsordning.

Afslutning

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i 1980'erne vil formentlig i stigende omfang blive præget af begivenheder uden for den vante øst-vest-ramme, uden for det Europa, som gennem NATO- og EF-medlemskabet har været i centrum for opmærksomheden siden Anden Verdenskrig.

De sidste 30 års udenrigs- og sikkerhedspolitik inden for rammerne af NATO — og fra 1970'ernes begyndelse tillige udenrigspolitik i EF — vil måske forekomme mindre indlysende for danskerne i 1980'erne, efterhånden som udgangspunktet, den kolde krig, altså skærpelsen af modsætningsforholdet mellem Øst og Vest, kommer på afstand. Dette modsætningsforhold eksisterer stadig — det afspejles i den totale magtbalance og i den stadige udvidelse af den sovjetiske indflydelsessfære uden for Europa — men det vil formentlig antage mindre dramatiske former. Forhandlinger mellem Øst og Vest vil utvivlsomt spille en voksende rolle — forhandlinger som ikke grundlæggende ændrer forholdene, men som måske bidrager til øget sikkerhed.

Beslutningen i 1949 om at træde ind i NATO var i realiteten et brud med dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden 1864, en politik der med neutraliteten som redskab havde til formål at holde Danmark ude af europæiske opgør, en politik der led sit nederlag med Danmarks besættelse i 1940. EF-medlemskabet fra 1972, som blev godkendt af to trediedel af befolkningen, er i udenrigs- og sikkerhedspolitik henseende en logisk konsekvens af udviklingen siden 1949.

NATO vil i 1980'erne formentlig blive

stillet over for voksende krav om, at det militære samarbejde ikke alene bruges til afskrækkelse, men også til afspændingsforhandlinger mellem Øst og Vest. Nogle har ment, at NATO ved indgangen til 1980'erne befinder sig i en mild form for krise på grund af den fortsatte sovjetiske militære opbygning, som nødvendigvis må bringe NATO-landene ind i ganske svære, ikke mindst økonomiske overvejelser.

Det er sandsynligt, at dansk udenrigspolitik i de kommende år i stigende omfang vil blive præget af økonomiske hensyn og interesser, sådan som det har været tilfældet siden midten af 1970'erne. Det kan være med til i opinionen og debatten at udviske betydningen af det øst-vest-forhold, som fortsat — både på grund af supermagtbalancen og på grund af Danmarks beliggenhed — vil være kernen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Et forhold som op gennem 1970'erne har været stabilt, d.v.s. uden voldsommere konfrontationer, men som samtidig har været under stadig udvikling. Nogle vil måske mene, at udviklingen dermed gør det muligt at foretage en omvurdering af grundlaget for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, også fordi det bliver vanskeligere at argumentere for fortsat udbygning og fornyelse af forsvarets materiel, samtidig med at der forhandles mere og mere.

Erfaringerne fra 1970'erne — f.eks. den vesttyske østpolitik — godtgør dog, at det er forudsætningen for meningsfulde forhandlinger mellem Øst og Vest, at forhandlingsgrundlaget er udenrigs- og sikkerhedspolitisk troværdighed. Det skaber

den ligevægt mellem forhandlingsparterne, som er forudsætningen for resultater, der er mere end indrømmelser. Det kan lyde indlysende ved udgangen på 1970'erne, men det kan blive delvis overskygget eller glemt i løbet af 1980'erne i lyset af den udvikling, der tegner sig andre steder i verden med konsekvenser for Danmark og dets militære, økonomiske og politiske samarbejdspartnere. Den internationale situation, specielt øst-vest-forholdet, befandt sig ved indgangen til 1980'erne i en krise som følge af den sovjetiske invasion i Afghanistan — en invasion som understregede risikoen for en ny type konflik-

ter i udkanten af øst-vest-forholdet. Samtidig havde krisen, i hvert fald i USA's oprindelige fortolkning, økonomiske undertoner, nemlig frygten for Vestens olie-forsyninger. Hensigten med EF-landenes forslag om genskabelse af Afghanistans alliancefri status (*se afsnit 1.4.*) var at nedtrappe krisen af hensyn til øst-vest-forholdet dog med en understregning af, at afspændingen nødvendigvis må være geografisk udelelig. Hvilket understreger, at der i 1980'erne vil vise sig at være voksende international sammenhæng og afhængighed.

FORSVARETS LANGTIDSPLANLÆGNINGS-SERIE

*består af nedenstående 11 tema-hæfter.
De med ●mærkede hæfter foreligger færdige
ved nærværende hæftes udsendelse.*

- Tema-hæfte 1: **Hvorfor langtidsplanlægning? — Grundlag for næste forsvarslov**, ved R. Watt Boolsen
- Tema-hæfte 2: **Forsvaret i den politiske beslutningsproces**, ved Nikolaj Petersen
- Tema-hæfte 3: **Det internationale miljø — og Danmark**, ved Mogens Espersen
- Tema-hæfte 4: **Militær efterretningsvirksomhed som led i krisestyring**, ved Mogens Espersen og Preben Borberg
- Tema-hæfte 5: **NATO-forstærkninger og infrastruktur**, ved Bjarne Lindhardt
- Tema-hæfte 6: **Militær uddannelse og krigsvilkår**, ved O.R.H. Jensen og J.S. Haslund-Christensen
- Tema-hæfte 7: **Forsvarets opgaver i det civile samfund**, ved V.J. Christensen
- Tema-hæfte 8: **Vort sårbare samfund — og det totale forsvar**, ved Per Svensson
- Tema-hæfte 9: **Hjemmeværnet = dansk forsvarsvilje**, ved P.A. Heegaard-Poulsen
- Tema-hæfte 10: **Våbentechnologi, økonomi og beskæftigelse**, ved V. Güntelberg og O.H. Eggers
- Tema-hæfte 11: **Et troværdigt forsvar i 80'erne — den næste forsvarsordning**

*Hæfterne kan rekvireres gennem Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, Trommesalen 4, 1614 København V.
Tlf. (01) 11 45 11, lokal 33.*



Mogens Espersen, født 1942. Journalist, fra 1970 ved Danmarks Radio med sikkerhedspolitik, Øst-Vest-forhold og dansk udenrigspolitik som specialer. Fra 1975 redaktør af "Fremtiden", Det udenrigspolitiske Selskabs tidsskrift. Har skrevet "Moskva og Europa" (1971), "Fællesmarkedet og sikkerhedspolitikken" (1972 – sammen med Niels Jørgen Haagerup), "Polen" (1973), "Rumænsk balance" (1975), "Østersøen – balance og sikkerhed" (1979) og (sammen med Preben Borberg) "Militær efterretningsvirksomhed som led i krisestyring" (1980). Medlem af Sikkerhedspolitisk Studiegruppe.