PROBLEMER OMKRING DANSK SIKKERHEDSPOLITIK

En redegørelse fra det sagkyndige udvalg
under regeringsudvalget
vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik

KØBENHAVN
1970

REGERINGSUDVALGET VEDRØRENDE
DANMARKS SIKKERHEDSPOLITIK

På et regeringsmøde den 11. juni 1968 blev det besluttet at nedsætte et regeringsudvalg til undersøgelse af problemerne omkring dansk sikkerhedspolitik bestående af undertegnede, der fik regeringens tilslutning til, at udvalget ville have følgende opgaver:

»Der foretages en samlet undersøgelse og vurdering af Danmarks sikkerhedspolitik under fuld hensyntagen til den stedfundne udvikling og de påregnelige fremtidige internationale forhold og i øvrigt til samtlige relevante udenrigspolitiske forudsætninger. Der foretages herved en analyse af konfliktmuligheder i og uden for Europa, der kan berøre Danmarks sikkerhed.

Undersøgelsen og vurderingen bør omfatte Danmarks forhold til NATO og andre mulige sikkerhedspolitiske alternativer, herunder et eventuelt nordisk sikkerhedspolitisk samarbejde.

Der foretages en vurdering af FN's muligheder som fredsbevarende organ, herunder med hensyn til konflikter, der kan berøre Danmarks sikkerhed.

Danmarks sikkerhedspolitik sættes i relation til de europæiske samarbejdsmuligheder.

I undersøgelsen inddrages endvidere udviklingslandenes politiske og økonomiske udvikling samt Danmarks forhold til disse lande.

Endvidere bør hensyn tages til løsninger, der muliggør en aktiv dansk indsats til afspænding og til løsning af nedrustnings- og konfliktforskningsopgaver. Det bør herunder undersøges, hvorledes unge gennem indsats i u-landene kan fremme afspændingen.

Udenrigsministeriets redegørelse om Danmarks sikkerhedspolitik siden 1948/49 vil indgå i overvejelserne.

Skønner udvalget det fornødent at inddrage yderligere relevante problemer i undersøgelsesarbejdet, står dette udvalget åbent.«

Regeringsudvalget fik til sin rådighed et udvalg af sagkyndige med ambassadør, dr. *Gunnar Seidenfaden* som formand. I udvalget, der holdt sit første møde den 12. september 1968, indtrådte på regeringsudvalgets opfordring følgende:

Professor, dr. scient. pol. *Erling Bjøl,* Aarhus Universitet
Kontorchef *Niels Boel,* Udenrigsministeriet
Mag. scient. *Anders Boserup,* Institut for Freds- og Konfliktforskning
Afdelingschef *Mogens Frederiksen,* Forsvarsministeriet
Konsulent *Henning Gottlieb,* Statsministeriet
Departementschef *H. H. Koch,* Atomenergikommissionen
Sekretariatschef *Kjeld Mortensen,* Udenrigsministeriet
Professor, dr. med. *O. U. Maaløe,* Københavns Universitet
Professor, dr. phil. *Bjarne Nørretranders,* Københavns Universitet
Kommandør *Jørgen Petersen,* Forsvarsstaben, afløst den 1. 6. 1969 af
Kommandør *E. V. Jørgensen,* Forsvarsstaben
Kontorchef *Steffen Thorsen,* Udenrigsministeriet

Fra udenrigsministeriet blev sekretær *Mary Dau* og sekretær *Benny Kimberg* stillet til rådighed som sekretærer for udvalget.

Fra det sagkyndige udvalg har vi den 1. juli 1970 modtaget en redegørelse indeholdende en bred analyse af den sikkerhedspolitiske problemstilling og vurdering af veje og muligheder for dansk sikkerhedspolitik i den kommende tid.

De synspunkter, udvalget fremlægger i redegørelsen, vil på nyttig måde kunne indgå i debatten om dansk sikkerhedspolitik. Vi har derfor ladet den trykke og overgiver den hermed til folketinget, samtidig med at den gøres tilgængelig for offentligheden.

København, juli 1970.

Poul Hartling *K. Helveg Petersen* *E. Ninn-Hansen*

PROBLEMER OMKRING DANSK SIKKERHEDSPOLITIK

FORSVARSAKADEMIETS BIBLIOTEK

Forsvarsakademiets Bibliotek
44000236435

PROBLEMER OMKRING DANSK SIKKERHEDSPOLITIK

En redegørelse fra det sagkyndige udvalg
under regeringsudvalget
vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik

KØBENHAVN
1970

AARHUUS STIFTSBOGTRYKKERIE A/S 7619.70

Indholdsfortegnelse

Side

Forord 9

Indledning – sikkerhedsproblemet 11

Fremstillingens disposition 15

Første del:

VERDEN OMKRING OS

Indledning 21

KAPITEL I:

Masseødelæggelsesvåbnene og sikkerheden 27

KAPITEL II:

Supermagterne 53

A. De forenede Stater 53

B. Sovjetunionen 60

C. Forholdet mellem supermagterne 70

KAPITEL III:

Europa 72

A. Vesteuropa 72

1. Indledning 72

2. Forholdet mellem Vesteuropa og USA 73

3. Sikkerhedspolitiske tendenser i Vesteuropa 79

4. Det vesteuropæiske samarbejde 83

a. Indledning 83

b. Politiske integrationsbestræbelser 84

c. Økonomiske integrationsbestræbelser og deres sikkerhedspolitiske følgevirkninger 92

B. Østeuropa 94

1. Indledning 94

2. Den østeuropæiske status 95

3. Østeuropa som sovjetisk interessesfære 96

Side

4. Den nationale individualisme i Østeuropa ... 99
5. Østeuropa som internationalt system ... 102
6. Sammenfatning ... 104
C. Forholdet mellem Øst- og Vesteuropa ... 105
1. Generelt, betingelserne for samarbejde mellem Øst- og Vesteuropa ... 105
2. Økonomiske forbindelser ... 107
3. Tysklandsproblemet ... 109
a. Problematikkens karakter ... 109
i. Anerkendelsesspørgsmålet ... 109
ii. Berlinspørgsmålet ... 116
iii. Tysklands grænse mod øst ... 118
b. Brandtregeringens østpolitik ... 119

KAPITEL IV:

Mellemøsten ... 124
A. Indledning ... 124
B. De interarabiske relationer ... 124
1. Enhedsbestræbelserne ... 124
2. Rivaliseringen mellem arabiske nationalstater ... 125
3. Planer om føderering af flere arabiske lande ... 126
4. De palæstinensiske befrielsesorganisationer ... 126
C. Stormagterne og Mellemøsten ... 127
1. Generelt ... 127
2. Historik ... 128
3. Stormagterne og FN's rolle i Mellemøstkrisen ... 130
D. Den arabisk-israelske konflikt ... 131
1. Historik ... 131
2. Hovedelementerne i den arabisk-israelske konflikt ... 132
E. Den sovjetiske flådeopbygning i Middelhavet ... 134
F. Den aktuelle problemstilling ... 135
1. Parternes holdning ... 135
2. Sammenfatning ... 138

KAPITEL V:

Den kinesiske Folkerepublik ... 140
A. Udviklingstendenser i Den kinesiske Folkerepublik ... 140
B. Forholdet mellem Kina og USA ... 146
C. Den kinesisk-sovjetiske konflikt ... 148

KAPITEL VI:

Sydøstasien ... 152
A. Indledning ... 152
B. Vietnam ... 153
1. Udviklingen indtil Genèvekonferencen i 1954 ... 153
2. Udviklingen efter Genèvekonferencen i 1954 ... 155
a. Den militære udvikling ... 155
b. Den indrepolitiske udvikling siden 1965 ... 160
c. Forsøg på at tilvejebringe en politisk løsning ... 162
C. Cambodia ... 164
D. Laos ... 166
E. Japan ... 170

Side

KAPITEL VII:

Den tredie verden 176
A. Indledning 176
B. Statsdannelses- og moderniseringskonflikter 178
C. Konflikter mellem stater i den tredie verden 179
D. Konflikten mellem Øst og Vest i den tredie verden 182
E. Konflikter mellem Nord og Syd 187
F. Sammenfatning 193

Andel del:

DANMARK

KAPITEL I:

Det internationale sikkerhedspolitiske samarbejde
og Danmarks deltagelse heri 199
A. De eksisterende institutioner og deres betydning for Danmarks direkte sikkerhed 199
1. FN's muligheder som fredsbevarende organ med særligt henblik på Danmarks sikkerhed 199
a. Indledende bemærkninger 199
b. FN's midler til opretholdelse af fred og sikkerhed 200
c. Sikkerhedsrådet 203
d. Generalforsamlingen 205
e. Generalsekretæren 206
f. Staternes holdning i FN's organer 207
g. Er systemets effektivitet forskellig for forskellige konflikttyper? 210
h. Konkluderende betragtninger 212
2. NATO 213
a. Generel karakteristik 213
b. Traktatens hovedbestemmelser 214
c. Den militære bistandsforpligtelse 215
d. Den organisatoriske struktur 217
e. Den militære integration 222
f. De løbende udenrigspolitiske konsultationer 225
g. Det atompolitiske konsultationsapparat 227
h. Fastlæggelse af politikken i krisesituationer 228
i. Atlantpagten og demokratiet 230
j. Danmarks forhold til NATO 231
B. Bestræbelser for bevarelse af freden 235
1. FN's fredsbevarende virksomhed 235
2. Nedrustningsbestræbelser 240
3. Afspændingsbestræbelser mellem Øst- og Vesteuropa 247
a. Begrebsanalyse 247
b. Formel og uformel kontakt 249
c. Mindskelse af risiko for militær konfrontation 251
4. En europæisk sikkerhedskonference 253

Side

KAPITEL II:

Danmarks plads 258
A. Militærgeografisk betydning 258
1. Det historiske pespektiv 258
2. Nutiden 261
a. Kapaciteten og doktrinerne 262
b. Omverdenens opfattelse af Danmarks betydning 277
c. Udenlandske eksperters vurdering 285
3. Fremtiden 292
B. Grønland og Færøerne 299

KAPITEL III:

Alliance og neutralitet 311
A. Teoretisk begrebsanalyse 311
1. Alliance 311
2. Neutralitet 318
B. Optionsproblematikken 325
1. Indledning 325
2. Danmark i NATO 327
3. Den alliancefri status for Danmark 340
4. Overgangsproblematikken 348
C. Potentielle fremtidige valgmuligheder 351
1. Skandinavisk forsvarsforbund 352
2. Vesteuropæisk forsvarssamarbejde 355
3. Fælleseuropæisk sikkerhedsordning 357
4. Fragmentalliancer 358

Efterskrift 359

Sagregister 362

Bilagsfortegnelse

DANSK SIKKERHEDSPOLITIK

BILAG 1

Øst–Vest konfrontationens oprindelse og udvikling (Professor, dr. scient. pol. Erling Bjøl) 7

BILAG 2

Sikkerhedspolitiske tendenser i enkelte vesteuropæiske lande 62

a. Forbundsrepublikken Tyskland s. 62 – b. Frankrig s. 64 – c. Storbritannien s. 68 – d. Belgien s. 71 – e. Holland s. 73 – f. Sverige s. 74 – g. Norge s. 77 – h. Finland s. 80 – i. Island s. 81.

BILAG 3

Økonomisk integration. Institutionerne 84

a. Organisationen for europæisk økonomisk Samarbejde (OEEC) og Organisationen for økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) s. 84 – b. Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (CECA) s. 85 – c. Det europæiske økonomiske Fællesskab (CEE) og Det europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) s. 86 – d. Det europæiske Frihandelsområde (EFTA) s. 90 – e. Planen om udvidet nordisk økonomisk Samarbejde (NORDEK) s. 91.

BILAG 4

De enkelte østeuropæiske lande 93

a. Polen s. 93 – b. Tjekkoslovakiet s. 95 – c. Østtyskland s. 96 – d. Ungarn s. 97 – e. Rumænien s. 98 – f. Bulgarien s. 100 – g. Jugoslavien s. 100 – h. Albanien s. 101.

BILAG 5

Warszawapagten 102

BILAG 6

Fem udenlandske eksperters vurdering af Danmarks militære og politiske plads 110

a. General *Wolf Graf von Baudissin,* Tyskland s. 110 – b. General *André Beaufre,* Frankrig s. 114 – c. Oberstløjtnant *Björn Egge,* Norge s. 118 – d. Professor *L. W. Martin,* Storbritannien s. 125 – e. Docent *Ingemar Ståhl,* Sverige s. 131.

BILAG 7
En europæisk sikkerhedskonference: Historik 146

BILAG 8
Neutrale lande i Europa 154
a. Finland s. 154 – b. Sverige s. 159 – c. Østrig s. 165 – d. Schweiz s. 169 – e. Irland s. 173.

BILAG 9
Modelstudier 179
a. Institute for Strategic Studies s. 179 – b. Centre d'Etudes de Politique Etrangère s. 187.

FORORD

1. Som det fremgår af formuleringen af regeringsudvalgets kommissorium, har det sagkyndige udvalg været stillet over for en bredt anlagt opgave, der ikke tidligere har været søgt løst på tilsvarende måde her i landet. Medens der i udlandet har fundet en omfattende udredningsvirksomhed sted på dette område, foreligger der fra dansk side kun et relativt beskedent materiale.

Et væsentligt element i ethvert lands sikkerhedspolitik må være tilpasningen til udviklingsforløbet i den omgivende verden. Dette gælder i særlig grad et land med Danmarks størrelse og beliggenhed. En analyse af Danmarks sikkerhedspolitiske kår og muligheder i det kommende tiår må derfor tage udgangspunkt i en redegørelse for tendenserne i omverdenen, der kan danne baggrund for en beskrivelse af Danmarks plads i dette billede. Dette arbejde må lede frem til en beskrivelse af de sikkerhedspolitiske muligheder, der kan tænkes at åbne sig for Danmark. Denne betragtningsmåde ligger til grund for den følgende fremstilling, der baserer sig på en forudsætning om fortsat eksistens af en selvstændig dansk politisk beslutningsenhed med maksimal handlefrihed som målsætning, idet man dog er opmærksom på, at der i enhver akut krisesituation må ske en politisk afvejning af denne målsætning i forhold til de dermed forventede omkostninger og ofre.

2. Det er en meget væsentlig del af udvalgets opgave at prøve at se ind i fremtiden og søge at erkende linien i den sandsynlige fremtidige udvikling. Dette rejser det såkaldte prognoseproblem, d.v.s. spørgsmålet om, i hvilket omfang et udviklingsforløb lader sig forudsige, et problem, der i tidens løb har givet anledning til en omfattende teoretisk diskussion, uden at denne dog har ført til en almindelig anerkendt teoridannelse. Betragteren er henvist til at danne sig et så fuldstændigt billede som muligt af de udviklingstendenser, som gør sig gældende på betragtningstidspunktet, og søge at analysere den årsagssammenhæng, der har betinget situationen. De udviklingstendenser, man kan udlede af analysen, vil næsten aldrig pege på et bestemt udviklingsforløb, men i det højeste kunne angive en række forskellige forløb, hvoraf nogle kan forekomme mere sandsynlige end andre.

3. Udvalgets kommissorium forudsætter, at Danmarks sikkerhedspolitiske stilling søges belyst ud fra så mange forskellige relevante forhold som muligt, og at man også søger at inddrage synsvinkler, som ikke hidtil er indgået i danske sikkerhedspolitiske overvejelser – der peges i denne sammenhæng f. eks. på spørgsmålet om

betydningen af udviklingen i forholdet mellem de rige industrilande og de fattige udviklingslande. Allerede af denne grund har fremstillingen fået et betydeligt omfang. Udvalget har endvidere skønnet, at der kunne være behov for en bred beskrivelse af de faktorer og udviklingsforløb, der har betydning for stillingtagen til udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer. Ud fra denne betragtning har udvalget set det som en vigtig del af sin opgave at fremskaffe et informationsmateriale om de forhold, der kan forventes at få betydning for vigtige udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger.

Uanset sin bredde kan fremstillingen ikke gøre krav på fuldstændighed. Selv om udvalget har arbejdet i næsten to år og indsamlet og bearbejdet et omfattende materiale, er der dog mange emner, hvor man har måttet erkende, at en videre uddybning ville være ønskelig.

Udvalget har ikke anset det som sin opgave at fremkomme med specifikke rekommandationer med hensyn til, hvilken politik Danmark bør følge, men alene at fremlægge et mest muligt fuldstændigt informationsgrundlag om de faktiske forhold og sådanne synspunkter, som kan antages at være relevante for overvejelser om Danmarks sikkerhedspolitik.

4. Enhver fremstilling af politiske forhold, det være sig af inden- eller udenrigspolitisk karakter, rejser nødvendigvis et spørgsmål om at opnå den størst mulige objektivitet. Det må erkendes, at en fuldkommen objektivitet i betydningen en i forhold til alle følelser og interesser neutral beskrivelse af verdensbilledet og det enkelte lands plads ikke findes. Udvalget har været således sammensat, at man i et vist omfang har haft forskellige opfattelser og forskellig sagkundskab repræsenteret, og allerede heri ligger en bestræbelse for at undgå en ensidig fremstilling.

5. Udvalgets arbejde er for en dels vedkommende foregået således, at de enkelte medlemmer har koncentreret sig om at tilvejebringe udkast til de enkelte afsnit, der særligt er faldet inden for vedkommendes sagkundskab.

Disse udkast samt de af sekretariatet og andre udarbejdede udkast har derefter været gennemdrøftet i udvalgets møder – for visse afsnits vedkommende i flere forskellige versioner. Således som teksten nu står og afgives som udvalgets samlede betænkning, er den resultat af medlemmernes bestræbelser på at nå frem til formuleringer, som alle medlemmer har ment at kunne godtage. Det følger heraf, at hvert enkelt medlem ikke nødvendigvis kan tages til indtægt for samtlige de formuleringer, der er anvendt i det følgende.

INDLEDNING

Sikkerhedsproblemet

1. Sikkerhedsproblemet stilles af verden omkring os og opstår i situationer, hvor der næres frygt for, at ens eget samfund skal blive udsat for ødelæggende krigshandlinger eller ved trusler om magtanvendelse blive udsat for uønskede ydre påvirkninger.

Heri ligger, at et centralt element i et givet lands sikkerhedspolitik er dennes militære indhold. Sikkerhedspolitik i snæver forstand vil være den forsvarspolitik, der føres med sigte på at skabe forudsætningerne for at holde territoriet frit for militære aktioner. Men herudover vil det være en væsentlig bestræbelse for sikkerhedspolitikken at tilvejebringe de bedst mulige betingelser for, at nationen inden for sine grænser bevarer friheden til at indrette sig, som den selv ønsker det. Sikkerhedspolitik kan således komme til at indeholde elementer af både udenrigspolitik, forsvarspolitik og økonomisk politik.

2. Sikkerhedsproblemerne kan næppe behandles abstrakt. Skal man analysere det danske sikkerhedsproblem i et kommende tidsafsnit, må man ikke blot placere vort land i det geografiske billede, men erkende, at nationerne i dag er blevet afhængige af hinanden i et hidtil ukendt omfang. Vi må vurdere udviklingstendenserne individuelt i nabolandene, i Europa, i den globale sammenhæng. Med udgangspunkt i billedet af verden i dag må vi forsøge et skøn over udviklingen i 1970'erne.

3. Det sikkerhedspolitiske hensyn fører til, at dansk udenrigspolitik ikke blot må søge at modvirke en udvikling i Danmarks umiddelbare nærhed, der kan true os direkte, men efter beskeden evne også må være rede til at medvirke ved fjernelse af konfliktmuligheder i andre dele af verden, der kun indirekte eller tilsyneladende slet ikke berører vor egen umiddelbare sikkerhed.

4. I analysen af det politiske verdensbillede må vi erkende en række faktorer, der er fælles for alle, som en begrænsning i enkeltstaternes frie handleevne. Eksempelvis inden for den økonomiske sektor: Det internationale økonomiske samkvem har opnået en sådan intensitet, at nationerne er blevet så afhængige af hinanden, at det medfører væsentlige begrænsninger i spillerummet for den nationale politik. Det gælder således den internationale handel, de internationale betalinger og kapitalbevægelserne. På samme måde skaber udviklingen inden for videnskab og teknik en stadig mere intensiv integration over landegrænserne. På det kommunikationstekniske område har en revolutionerende udvikling bidraget til at understrege den globale sammenhæng; lokale konflikter, der før kunne foregå inden for begrænsede områder, risikerer nu at komme i verdens søgelys.

Den militærtekniske udvikling med langtrækkende våben og stor mobilitet har i væsentligt omfang mindsket afstandens betydning, og det må inden for det militærtekniske felt understreges, at deltagelse i det strategiske våbenkapløb forudsætter indsættelse af så umådelige ressourcer og så omfattende et samvirke af højt uddannede teknikere og videnskabsmænd, at kun de allerstørste økonomiske enheder kan være med. Dette er vel en væsentlig årsag til, at vi i analysen må konstatere både en indbyrdes afhængighed og et vist interessefællesskab mellem de to supermagter, på baggrund af hvilken tillige sikkerhedsproblematikken for alle de øvrige nationer må anskues.

5. I den valgte definition af sikkerhedspolitikken er indeholdt en klar målsætning om, at den valgte politik skal sikre landets integritet og nationens valg af samfundsform på eget territorium. For et land som Danmark, der ikke tilstræber territoriale udvidelser, vil den sikkerhedspolitiske linie først og fremmest karakteriseres af, at man søger at bevare, at undgå forandringer eller forstyrrelser; sikkerhedspolitik bliver i denne forstand overvejende »status quo præget«.

6. Heroverfor står imidlertid, at andre nationer meget vel kan være tilhængere af en ændring af status quo.

Fra historien kan nævnes utallige eksempler, og årsagerne til en sådan holdning kan være mangfoldige. Det kan skyldes mere eller mindre vilkårlige grænsedragninger på trods af befolkningsgruppernes samhørighedsfølelse eller stedets historie og geografiske forhold eller økonomiske, strategiske og andre forhold. I de fleste tilfælde vil årsagen til en sådan politik naturligvis være en kombination af flere faktorer.

Som et aktuelt eksempel på en nation, der tilstræber en ændring af status quo ved fredelige midler, kunne nævnes Forbundsrepublikken Tyskland, men i øvrigt må man vel i nutiden og fremtiden navnlig regne med latente ønsker om ændring af status quo som politisk målsætning hos flere af de nye lande. Det kan dels forklares med disse landes økonomiske problemer og dels med henvisning til, at deres nationale territorialgrænser i et vist omfang er opstået gennem de tidligere kolonimagters opdeling af områderne uden større hensyn til etniske strukturer, ressourcer og transportgeografi.

Vil man fra dansk side anerkende berettigelsen af en sådan politik, indebærer det, at den sikkerhedspolitiske holdning, når det direkte angår vore egne forhold, meget vel kan være status quo bestemt, medens vor stilling til problemerne for lande med ønsker om ændringer må dikteres af ønsket om, at tilpasninger i givet fald sker uden forstyrrelser eller konflikter, der kan bringe såvel vor egen som den generelle fredelige udvikling i fare.

7. Til de ovenfor anførte forhold, der understreger, at sikkerhedsproblematikken bedst lader sig betragte ved en konkret behandling af emnet, kunne man indledningsvis knytte nogle kommentarer af mere generel natur.

Eksempelvis må man være opmærksom på, at i det omfang, man finder det nødvendigt at opbygge et værn til bevarelse af et lands suverænitet, vil det ud fra en teoretisk betragtning kunne afføde tilsvarende forholdsregler fra de omkringliggende stater. Et lands opbygning af et værn til sikring af selvstændigheden kan hos de omkringliggende stater skabe usikkerhed med hensyn til formålet

med denne militære opbygning. Jo større ressourcer, der sættes ind på denne opgave uden hensyn til, om disse skabes individuelt eller gennem deltagelse i alliancer, gennem etablering af magtbalancer eller afskrækkelsessystemer, jo stærkere vil tendensen til fremkaldelse af modtryk og ustabilitet manifestere sig. Det kan derfor forekomme, at usikkerheden eller mistillidsforholdet forøges sideløbende med bestræbelserne for at øge sikkerheden.

En del af forklaringen på dette kan først og fremmest søges i det forhold, at staterne, når de skal søge fastlagt omfanget af deres egen militære indsats, fortrinsvis vil være henvist til at støtte sig til en faktor, der i betydelig grad er målelig, nemlig de andre staters potentiel, medens der straks vil gøre sig betydeligt større usikkerhed gældende ved vurderingen af disse staters interesser og hensigter med det militære potentiel. Dette forhold har med betydelig vægt gjort sig gældende i forholdet mellem Øst og Vest, hvor der yderligere er tale om en fundamental forskel. Medens Sovjetunionen altid synes at have været forholdsvis godt orienteret om Vestens styrke, er Sovjetunionens reelle styrke gang på gang blevet fejlvurderet.

8. Et idealbillede for mange mennesker også her i landet er vel en verden, hvor de lokale samfund eksisterer side om side, idet de søger deres garanti for opretholdelse af freden ved at påtage sig væsentlige indskrænkninger i deres nationale handlefrihed til fordel for en international retsorden. Dette idealbillede må i dag betragtes som en meget fjern fremtidsmulighed. Mere realistisk vil det være at undersøge de sikkerhedspolitiske konsekvenser af en dansk deltagelse i større eller mindre regionale integrationsforanstaltninger, også sådanne, som formelt er begrænset til f.eks. et økonomisk eller teknologisk samarbejde.

9. Det er ovenfor antydet, at sikkerhedspolitik ikke blot er spørgsmålet om at modstå en fremmed militær indtrængen på vort territorium eller at værne sig mod trusler om militær magtanvendelse, men et spørgsmål om at værne om de eksisterende samfund og som et væsentligt element heri om at bevare den nationale handlefrihed, hvis man stilles over for en trussel om politisk pression udefra. Sådan pression kan fremtræde som tryk fra en fremmed magts side for at underskrive en alliancetraktat vendt mod tredieland, afståelse i fredstid af særlige rettigheder på dansk territorium (f.eks. baser eller besejlingsrettigheder i danske farvande) eller påtvingelse af ugunstige handelsbetingelser for Danmark. Sådanne forholdsregler i fredstid fra en fremmed magts side over for Danmark ville kunne tage til og ende i krav om censurbestemmelser i dansk presse, om indgriben i det interne politiske liv, eller om udrensninger i administration og det offentlige liv. Kort sagt drejer det sig her om truslen om et afhængighedsforhold i fredstid til en enkelt fremmed magt, som ville være uforeneligt med bevarelsen af vor nationale handlefrihed.

Sikkerhedspolitik er heller ikke kun et spørgsmål om tilvejebringelse af sikkerhed mod en udefra kommende trussel, men omfatter også andre former for værn af befolkningens fortsatte eksistens som en økonomisk, politisk og kulturel enhed. Sikring af tilførsler udefra og et produktionsapparat inden for landets grænser kan være en livsbetingelse, og en fornuftig og balanceret økonomi og finanspolitik en styrkelse.

10. Alliancen og alliancefriheden er sikkerhedspolitikkens to hovedoptioner, så længe et effektivt kollektivt sikkerhedssystem ikke består. De påfører udenrigspolitikken forskellige kår. Medens alliancefriheden kræver, at der i ord og adfærd tages hensyn til de mulige virkninger for neutralitetspolitikkens troværdighed, og måske stiller et land svagere over for stormagtspressioner og formodede reaktioner, vil et alliancemedlemskab på den ene side styrke selvhævdelsesmulighederne over for stormagter, der føles truende, på den anden side medføre en vis hensyntagen til allierede. Desuden må den garanti, der opnås med en alliance, altid afvejes mod den risiko, et alliancemedlemskab kan medføre.

FREMSTILLINGENS DISPOSITION

1. Allerede af forordet vil det fremgå, hvilke emner udvalget har fundet det nødvendigt at belyse i en redegørelse, der kan indgå som led i overvejelser over en kommende dansk sikkerhedspolitik. I det følgende skal gives en kort oversigt over, hvorledes man har fundet det praktisk at tilrettelægge stoffet, idet der i øvrigt skal henvises til indholdsfortegnelsen; opmærksomheden henledes videre på et sagregister i bogens slutning. Der er videre grund til at understrege, at det til redegørelsen knyttede bilagsbind udgør en integrerende del af den samlede fremstilling, idet det drejer sig om uddybning eller videre bearbejdelse af emner, der er berørt i selve redegørelsen og som alene er placeret i et bilagsbind for at opnå en mere sammenhængende og løbende fremstilling i hovedafsnittene. Eksempelvis kunne bilag 1 om Øst–Vest konfrontationens oprindelse og udvikling betragtes som en historisk indledning til hele redegørelsen, eller bilag 7 som historisk baggrund til afsnittet om en europæisk sikkerhedskonference, medens bilag 9 giver et indblik i de forestillinger, som fra anden side er fremført om de fremtidige internationale udviklingsmuligheder, og derfor knytter sig naturligt til redegørelsens slutafsnit om Danmarks sikkerhedspolitiske valgmuligheder.
2. Redegørelsen er i øvrigt delt i to hovedafsnit. I Første Del har man, som nævnt i forordet, fundet det vigtigt at give en beskrivelse af den verden omkring os, i hvilken vor sikkerhedspolitik må indpasses, for derefter i Anden Del på denne baggrund at beskæftige sig med Danmark.

Et problem, som er opstået i efterkrigsperioden og som må påvirke international politik og national sikkerhedspolitik i nutiden og fremtiden, er fremkomsten af og den stigende produktion af masseødelæggelsesvåben. Tilstedeværelsen af de nukleare våben og deres fremføringsmuligheder har helt fundamentalt ændret grundlaget for al sikkerhedspolitisk tænkning; vi har her et område, hvor den almindelige forståelse af en ny problemstilling og dens konsekvenser er sakket agterud for den teknologiske udvikling. En belysning af disse forhold er derfor valgt som udgangspunkt i kapitel I, medens man i kapitel II beskæftiger sig med et andet forhold, der er kommet til efter den sidste krig, dannelsen af to supermagter, der i geografisk størrelse og økonomisk styrke adskiller sig så væsentligt fra de øvrige nationer, at det billede, der tegnede sig for tidligere generationer af en verden med et flertal af mere eller mindre jævnbyrdige stater i skiftende indbyrdes balance, har skiftet karakter.

Kapitel III omhandler Europa. Man gennemgår her tendenserne i udviklingen

i Vest- og Østeuropa, områdernes sikkerhedspolitiske problemer og forholdet mellem de to halvdele, koncentreret om Tysklandsproblemet.

3. Som det er fremhævet ovenfor, er verden i dag i langt højere grad end tidligere en integreret helhed, hvor udviklingsforløb i selv geografisk fjernere liggende egne kan blive af betydning også for os. Under disse omstændigheder er kendskab også til forholdene uden for Europa og ofte også stillingtagen til konkrete situationer et led i vore egne sikkerhedspolitiske overvejelser. Dette er baggrunden for, at man i en række kapitler har ment at burde søge belyst problemerne uden for vor nærmeste kreds, i Mellemøsten, Kina og Sydøstasien og i et generelt kapitel om konfliktproblemerne i den tredie verden.

4. Redegørelsens Anden Del beskæftiger sig på denne generelle baggrund med Danmarks plads i billedet. Man har valgt i kapitel I at belyse det internationale sikkerhedspolitiske samarbejde og Danmarks deltagelse heri, idet der indledes med en bedømmelse af FN's muligheder som fredsbevarende organ med særligt henblik på Danmarks sikkerhed. Efter en redegørelse for NATO-alliancens struktur og funktioner følger i dette kapitel en fremstilling af bestræbelserne for konflikters fredelige afvikling og bestræbelserne for nedrustning og afspænding.

5. Kapitel II indeholder en beskrivelse af Danmarks militærgeografiske plads i det europæiske billede. Problemet her består i at søge frem til en forståelse af, hvilke elementer der må indgå i en bedømmelse af den militærgeografiske plads under nutidens og den nærmeste fremtids politiske og militærteknologiske vilkår og at frigøre sig for en ensidig tolkning alene på basis af historiske betragtninger. På den anden side må der finde en afvejning sted af, hvordan man fra dansk side måtte bedømme landets position, og hvordan situationen ser ud med udenlandske øjne, idet det sidste formentlig må antages at være væsentligt vigtigere. Man har derfor søgt de officielt tilgængelige udenlandske vurderinger suppleret ved udtalelser fra en række sagkyndige fra forskellige europæiske lande; disse udtalelser er in extenso optrykt i bilagsbindet.

Hele dette afsnit omhandler alene forholdene omkring Østersøen, Øerne og Jylland; hertil er knyttet afsnit om Færøerne og Grønland, hvor problemstillingen er væsentlig anderledes.

6. Kapitel III, der udgør redegørelsens slutkapitel, søger at belyse den problematik, der knytter sig til de forskellige sikkerhedspolitiske valgmuligheder, der kunne tænkes at foreligge for Danmark i dag og den nærmeste fremtid.

Kapitlet indledes med en begrebsanalyse, idet man har redegjort for, hvad der må forstås ved neutralitet og alliance.

Efter et forsøg på at katalogisere de vigtigste af de krav, man kan stille til enhver sikkerhedspolitik, belyses specielt de to muligheder, som kan siges at bero alene på en suveræn dansk beslutning, således som de ydre forhold foreligger for os i dag: det fortsatte medlemskab af NATO eller en neutralitetspolitik.

Hvad man har gjort i de to afsnit om NATO og om neutralitet, er et simpelt forsøg på at give en så vidt mulig komplet liste over de argumenter, der er fremført eller kunne tænkes fremført for eller imod den ene eller den anden option i lyset af den række krav til en sikkerhedspolitik, som indledningsvis blev

opstillet. Derimod har man ikke søgt at tillægge disse argumenter, enkeltvis eller samlet, en bestemt vægt og dermed nå til en egentlig vurdering af, hvilken af de to mulige optioner, der bedst tilfredsstiller de krav, man må søge tilgodeset i landets sikkerhedspolitik. Under hensyn til, at vi i øjeblikket befinder os i den ene option, nemlig NATO-medlemskabet, har man imidlertid fundet at burde tilføje et afsnit om overgangsproblematikken, altså om de særlige problemer, der kan tænkes at bestå i det øjeblik, man valgte at gå over til neutraliteten.

Et sidste afsnit om potentielle fremtidige valgmuligheder kan kun få skitsemæssig karakter. Det drejer sig her om at søge at belyse de valgmuligheder, der kan tænkes at opstå for en dansk sikkerhedspolitik under ændrede konstellationer i verden omkring os. Der er således her ikke i samme grad tale om aktuelle valgmuligheder, men om at pege på, hvilke problemer der kan rejse sig ved ændringer i de internationale forhold og særligt da i de europæiske alliancemønstre.

7. Til redegørelsen er knyttet en kort efterskrift. Det drejer sig her ikke om et forsøg på en sammenfatning eller konklusion, idet udvalget finder, at noget sådant falder uden for dets opgave. Under arbejdet har udvalget gang på gang stået over for problemer, som man hverken havde tid til eller mulighed for at gå dybere ind i. Videre erindres om det ovenfor anførte om de problemer, der kan ventes at opstå i fremtiden og som enten vil kalde på en stillingtagen eller hvor en dansk politik kan medvirke til en udvikling. Derfor har udvalget i en efterskrift fundet at burde skitsere de overvejelser, som naturligt har meldt sig under arbejdet om, hvorledes man i praksis bedst sikrer, at de fornødne undersøgelser fortsættes og analyserne føres à jour, således at de besluttende organer til enhver tid står bedst rustet til at træffe sikkerhedspolitiske afgørelser.

Første Del

VERDEN OMKRING OS

INDLEDNING

1. Den verden, hvori nationerne søger deres sikkerhed, er undergået store forandringer inden for den sidste menneskealder, og verdensbilledet er ændret radikalt. Disse forandringer er i vidt omfang indbyrdes afhængige og omfatter snart sagt alle sider af menneskelivet. Udviklingsforløbet kan spores langt tilbage i den moderne historie, men de to verdenskrige har stærkt fremskyndet denne udvikling.

Den første verdenskrig efterfulgtes af oprettelsen af en række nye stater, bl.a. til afløsning af det habsburgske monarki, men dens virkninger var hovedsagelig et intereuropæisk fænomen, og kun i ét land – Rusland – efterfulgtes den af en principiel omkalfatring af det hidtidige politiske system. Denne krig havde i virkeligheden kun begrænset indflydelse på det internationale samfunds struktur. Det var stadig et system domineret af et antal europæiske stormagter – Storbritannien, Frankrig, Italien, Tyskland og Rusland – omgivet af en række mellemstore og små stater. Afrika og Asien (bortset fra Japan) spillede ingen rolle som selvstændige faktorer, medens USA, Latinamerika og de hvide Commonwealthlande stort set stod uden for det internationale politiske magtspil.

I modsætning hertil har tiden efter den anden verdenskrig som følge af de politiske processer, der er fremskyndet af denne krig, men som måske ville være indtruffet alligevel, set en dybtgående ændring af strukturen af det internationale system, ligesom de interne strukturer i en lang række lande er undergået dybtgående ændringer.

2. I et forsøg på kort at fremdrage nogle grundtræk ved nutidens internationale system kan man først pege på afviklingen af de europæiske koloniriger. Den vigtigste enkelte begivenhed i denne afvikling kan vel siges at være Indiens selvstændighed i 1947. Den har skelsættende betydning for det udviklingsforløb, som i stadigt hastigere rækkefølge har ført til, at alle betydelige lande i de britiske, franske, hollandske, belgiske og spanske koloniriger har opnået status som fuldt selvstændige stater. Udviklingen er ensbetydende med en fortløbende tilbagetrækning af vestlige positioner i en lang række lande uden for Europa, hvoraf følger, at de vesteuropæiske landes evne til at gøre sig militært gældende uden for denne verdensdel reduceres. Denne proces er stadig i gang, men kan bortset fra problemerne i det sydlige Afrika i store træk siges at være afsluttet, når den bebudede tilbagetrækning af den britiske militære tilstedeværelse øst for Suez er gennemført i de første år af 1970'erne.

Afviklingen af de europæiske imperier har utvivlsomt stor socialpsykologisk betydning både for de hidtidige herskerlande og de hidtidige undergivne lande. Den har haft og vil fortsat have dybtgående indvirkning på det internationale mønster. Der åbnes plads for politiske kræfter i de nye lande, som ikke har haft mulighed for at gøre sig selvstændigt gældende i den hel- eller halvkoloniale fortid. Den verdensorden, som har været det hvide herredømmes udtryk, kan ikke mere bestå, medmindre de nye lande selv ønsker det.

Tilbagetrækningen af det europæiske herredømme fra lande og områder i Asien og Afrika har givet anledning til betydelige spændinger og konflikter, både internt i de pågældende lande og mellem enkelte af dem. Udviklingen i Congo efter Belgiens tilbagetrækning eller forholdet mellem Indien og Pakistan siden den britiske tilbagetrækning er eksempler herpå. Den europæiske tilbagetrækning fra de andre kontinenter er også ensbetydende med ophør af de europæiske flåders – i første række den britiske flådes prædominans på verdenshavene. Hermed er den indflydelse, som dette flådeherredømme betød, bortfaldet.

Den vesteuropæiske imperieafvikling må ses som resultat af de hidtidige undergivne folks oprør samt en svækkelse af kolonimagternes egen handlekraft som følge af de intereuropæiske krige og af indre politiske og sociale udviklinger i de europæiske lande. Hertil kommer, at der uden for Europa er vokset økonomiske magtfaktorer frem, specielt Sovjetunionen og USA, hvis indflydelse har fortrængt de europæiske lande fra en dominerende stilling i verdensøkonomien. Den samlede virkning har været at ændre Europas stilling fra at være historiens centrum til at være blot et kontinent blandt flere. Verdenshistorien er blevet global[1]).

3. Bortfaldet af imperiernes magt- og retsorden er indtruffet i et tidsrum, hvor behovet for internationale normer og regler snarest er tiltagende på grund af den tekniske og økonomiske udvikling, der skaber et stadigt mere intenst internationalt samkvem med deraf følgende indbyrdes afhængighed, og revolutionen inden for kommunikationsmidlerne bevirker øget opmærksomhed om begivenheder uden for de enkelte samfund. Langt større befolkningsgrupper end tidligere informeres øjeblikkeligt om begivenheder overalt i verden med deraf følgende muligheder for at skabe samhørighed og forståelse, men også for at konflikter og fordomme spredes med tilsvarende hastighed og i hidtidigt ukendt omfang. Skiftende folkestemninger synes således at have voksende indflydelse på landenes udenrigspolitiske handlinger.

I denne forbindelse må også nævnes, at overgangen til moderne industrielt massesamfund som en af sine virkninger har haft en langt mere udbredt opmærksomhed omkring udenrigspolitiske spørgsmål i den offentlige debat. Dermed kan udenrigspolitiske spørgsmål også blive genstand for den interne politiske magtkamp selv i små lande, der ikke har nogen væsentlig indflydelse på verdenspolitikken.

4. Den øgede produktionskapacitet i de industrialiserede lande har medført en

1. Jfr. Geoffrey Barrclough: *An Introduction to Contemporary History*, C. A. Watts and Co., London 1964, særlig s. 88 ff.

materiel velstandsstigning i disse områder, der ikke har haft et tilsvarende modstykke i udviklingslandene. Uanset alle de tekniske fremskridt, øget produktivitet og voksende transportkapacitet lever stadig en stor del af verdens befolkning på et niveau under eksistensminimum. Fordelingsproblemerne består stadig, eller er kun delvis løste, og forsøgene på at hæmme befolkningseksplosionen i udviklingslandene har hidtil kun bragt begrænsede resultater. Udviklingsbestræbelserne er gået langsomt og har mange steder været ineffektive, og prognoserne tyder på, at den bagvendte situation vil kunne opstå allerede i løbet af 1970'erne, at kapitaloverførselen fra u-landene til industrilandene vil overstige bevægelserne den modsatte vej[2]). Men det er et gennemgående træk ved de fattige lande, at mødet med den vestlige teknik og metoder har skabt voksende forventninger, som omsætter sig i et krav om økonomisk fremgang for den brede befolkning.

Perioden siden den anden verdenskrig har i øvrigt været karakteriseret ved en lang række lokale konflikter og krige i forskellige områder uden for Europa og Amerika. Det mest fremtrædende eksempel er situationen i Mellemøsten, der har været i en næsten permanent konflikttilstand.

5. Billedet kompliceres yderligere af, at der foregår en kamp imellem forskellige ideologier med principielt uforenelige grundsyn på samfundslivet og det enkelte menneskes rolle i samme. Den vigtigste side af denne moderne ideologiske konflikt har været konfrontationen imellem Øst og Vest, som stadig må betragtes som et af de vigtigste kendemærker for vor tids internationale samkvem, ligesom det er vanskeligt at se dens ophør inden for en overskuelig fremtid.

Sideløbende med den gradvise afdæmpning af den nævnte ideologiske konflikt synes der at udvikle sig tegn på andre ideologiske konflikter, særlig med udspring i forskellige nye stater.

6. Summen af disse betragtninger er foreløbig, at det internationale system undergår en dybtgående strukturforandring, der har været i gang siden den anden verdenskrig, hvis rødder går langt tilbage i tiden, og hvis fremtidige forløb er aldeles uvist. Den har imidlertid foreløbig ført til, at alle de lande, der tidligere kunne leve i ly af de europæiske imperiers verdensorden, og således hovedsagelig kun behøvede at bekymre sig om deres sikkerhed i relation til deres nærmeste omgivelser, har fået en forestilling om et mere direkte forhold til den såkaldte globale politik. Et udslag heraf er, at der kan melde sig spørgsmål om stillingtagen på områder, hvor man hidtil har været behageligt fri, og en følelse af at være part i begivenheder i egne af verden, man tidligere ikke havde noget forhold til.

Bortfaldet af de vesteuropæiske landes herredømme i Asien og Afrika har en særlig betydning for de vestlige staters billede af det internationale system og deres placering deri. De hidtidige koloniområder kan herefter ikke betragtes som et givet grundlag for de hvide landes status i verdenssamfundet. Dette har betydning både i politisk, økonomisk, kulturel og militær henseende. Det har sit

2. Lester B. Pearson m. fl.: *Partners in Development. Report of the Commission on International Development.* Praeger Publishers, New York 1969, ss. 74–75.

modstykke i, at de pågældende hvide lande heller ikke i samme omfang som tidligere kan føle sig forpligtet til at bistå de tidligere afhængige lande. I geografisk forstand er denne forandring af det internationale system ensbetydende med, at den nordlige halvkugles politiske herredømme over den sydlige ikke mere er til stede, hvilket bliver en væsentlig faktor til forståelse af den såkaldte Nord-Syd konflikt.

Et yderligere væsentligt punkt i karakteristikken af det moderne verdensbillede er opfindelsen af atomvåbnene omkring den anden verdenskrigs afslutning og den bipolare militære konfrontation imellem supermagterne USA og Sovjetunionen. Denne konfrontation, hvis våbenmæssige basis er forestillingen om besiddelse af det absolutte våben, d.v.s. et våben, som kan udrydde modparten, hvis det anvendes under fuld udnyttelse af dets tekniske muligheder, gør vor tid til en epoke uden fortilfælde. Ud af konfrontationen er vokset et strategisk våbenkapløb, hos hver af supermagterne bestående i en raffinering og udbygning af de pågældende våbensystemer. Dette våbenkapløb er foreløbigt resulteret i en mærkbar begrænsning af handleevnen hos de to supermagter, for hvem det må spille en afgørende rolle at undgå at komme i den situation at måtte føre kernevåbenkrig imod hinanden, samtidig med at de på mange andre områder fører »udenrigspolitik« imod hinanden, d.v.s. at alle andre former for konfrontation politisk, ideologisk, økonomisk og militært er mulige, for den militære konfrontations vedkommende dog fortrinsvis ved stedfortræder. Under supermagternes nukleare hegemoni, som prægede de første 15–20 år af atomalderen, er gradvis udviklet en utålmodighed hos en række store og mellemstore lande over for det nævnte supermagtshegemoni, ikke mindst i udviklingslandene.

Dette har givet sig udtryk i tendenser i de stater, der hidtil har været grupperet om de to supermagter, gående ud på at søge frigørelse fra disses dominans på det økonomiske, teknologiske og kulturpolitiske område og søge at opnå en sådan styrke, at de også i magtpolitisk henseende kan opnå en forestilling om uafhængighed.

Supermagternes gensidige evne til at tilføje hinanden ødelæggelser har tillige draget betydningen af de traditionelle alliancesystemer og politiske modsætninger i tvivl på grund af den selvmodsigelse, der ligger i at ville forsvare et sæt af værdier ved at udsætte det samfund, der antages at have disse værdier, for udryddelse.

Medens terrorbalancen med dens afskrækkende destruktionspotentiel har været en dominerende faktor i det internationale samkvem i 1950'erne og 60'erne, kan der spores tendenser i den offentlige debat til at opfatte terrorbalancen som mindre betydningsfuld, fordi andre faktorer i stigende grad tildrager sig opmærksomhed[3]).

Hertil kommer, at der hos begge supermagter udfoldes bestræbelser for at søge at stabilisere rustningerne på det eksisterende – eller endog et lavere – niveau med henblik på at undgå en fortsættelse af rustningskapløbet, hvilket også vil have en økonomisk betydning, fordi omkostningerne for nye raket- og antiraket-

3. McGeorge Bundy: »To Cap the Volcano«, *Foreign Affairs*, vol. 48, No. 1, October 1969.

systemer nu har nået astronomiske beløb. Udviklingen inden for de internationale nedrustningsforhandlinger, først og fremmest påbegyndelsen af SALT-forhandlingerne (Strategic Arms Limitation Talks), er udtryk herfor.

Bevidstheden om muligheden for gengældelse og om atomvåbnenes enorme udryddelsesvirkning har hidtil medvirket til at afholde atommagterne fra at anvende disse våben, selv om det næppe har været de eneste årsager til, at våbnene ikke har været taget i anvendelse. De væbnede konflikter, der har fundet sted efter 1945, er alle blevet udkæmpet med konventionelle våben. Bl. a. dette har medført, at alle lande har anset opretholdelsen af konventionelle styrker for nødvendig, og nedrustningsbestræbelserne har på dette område været resultatløse.

Også den konventionelle, geografisk begrænsede krigsførelse har imidlertid ændret karakter. I modsætning til en krig med klart afgrænsede fronter, ført af klart identificerbare enheder, som vi kender det fra første og anden verdenskrig, har den revolutionære krig fået stigende politisk betydning.

7. Ved afslutningen af den anden verdenskrig stod de sejrende stormagter over for problemet at skabe et nyt internationalt sikkerhedssystem.

Stiftelsen af De forenede Nationer må ses som et forsøg på at skabe et sådant system. Organisationen er en formalisering af den anden verdenskrigs koalition mod aksemagterne, og organisationen er successivt blevet åbnet for alle verdens lande, således at i dag kun Schweiz og de delte stater står udenfor. De forenede Nationers åndelige rødder er Folkeforbundet, men FN-pagtens forfattere mente at kunne uddrage læren af dette forbunds skæbne ved at lade FN-pagtens sikkerhedssystem bero på enighed imellem de fem stormagter, der er permanente medlemmer af FN's sikkerhedsråd: USA, Sovjetunionen, Storbritannien, Frankrig og Kina. FN's sikkerhedssystem bygger således på den kollektive sikkerheds princip, idet det betragtes som et solidarisk ansvar for samtlige medlemslande at hindre aggression og krig. Kan der ikke opnås enighed mellem stormagterne om iværksættelse af FN-aktion imod en lovbryder i en given situation, kan pagtens kollektive sikkerhedssystem i princippet ikke fungere. Man kan sige, at FN-pagten er baseret på en forestilling om, at det skulle være muligt at videreføre krigstidens alliance imellem de angelsaksiske stormagter, Sovjetunionen, Frankrig og Kina, i en ubegrænset fremtid. Denne forestilling har hidtil vist sig at være illusorisk, for så vidt som FN ikke endnu har kunnet fungere som verdens sikkerhedssystem, således som det oprindelig var tanken. FN-pagten er imidlertid ikke urealistisk, netop fordi den regner med den mulighed, at de afgørende magter ikke altid vil være enige, hvorfor sikkerhedssystemet ikke kan fungere, såfremt et af de permanente sikkerhedsrådsmedlemmer måtte nedlægge veto.

Som der er nærmere redegjort for side 199 ff., har udviklingen i efterkrigsårene således vist, at FN ikke har kunnet spille den rolle som verdensomfattende sikkerhedsordning, som mange mennesker havde håbet på, og det synes indtil videre ikke realistisk at forestille sig, at organisationen i nogen nær fremtid vil kunne komme til at fungere i overensstemmelse hermed.

8. Hovedårsagen til, at FN ikke har kunnet komme til at udfylde den tiltænkte funktion, er som nævnt, at den fornødne enighed imellem stormagterne ikke har

været til stede. Dette har først og fremmest været et spørgsmål om en konfrontation imellem Øst og Vest, i stigende grad udkrystalliseret som en konfrontation direkte imellem De forenede Stater og Sovjetunionen. Denne konfrontation er utvivlsomt efterkrigstidens mest dominerende kendsgerning, og en fremstilling af nutidens internationale system må derfor tage udgangspunkt i en analyse af denne konfrontation, tidligere benævnt den kolde krig.

Som det vil fremgå af professor Erling Bjøls udførlige redegørelse i bilag 1, er årsagerne til denne konfrontation imellem USA og Sovjetunionen, der afløste krigsårenes koalition, meget komplicerede, og det er næppe muligt at give en enkelt faktor hele skylden. Der var dels tale om en lang række spørgsmål, hvori de to parters interesser krydsedes, dels sandsynligvis om misopfattelser på begge sider af modpartens hensigter med efterfølgende overreaktioner. Interessekonflikter kom for dagen allerede under krigstidens koalition og umiddelbart efter krigen.

Der kan næppe være tvivl om, at de interessekonflikter, man kan spore imellem Øst og Vest, som for eksempel spørgsmålet om Tysklands udredelse af skadeserstatninger til Sovjetunionen, som Vesten måtte regne med reelt at skulle betale, eller den forsinkede iværksættelse af den anden front i Europa, som beroede på fuldt legitime vestlige hensyn, men som for russerne fik den virkning, at presset på deres front med deraf følgende udmattelse af Sovjetunionen blev så meget større, indeholdt et reelt konfliktstof imellem de to supermagter.

Når interessekonflikterne imellem De forenede Stater og Sovjetunionen imidlertid ikke løstes ad forhandlingsvejen, men førte til den kolde krigs konfrontation, er det nærliggende som en af årsagerne at se en mangelfuld forståelse i hvert af de to samfund, præget af vidt forskellig struktur og tradition og med vidt forskellige politiske værdisystemer, for modpartens interesser og hensigter.

Over for det åbne vestlige samfund, hvis intentioner og potentiel er genstand for en ustandselig strøm af information, står det lukkede russiske system, om hvis intentioner og potentiel de vestlige beslutningstagere må have en langt mindre sikker information. Der ligger i dette forhold en fundamental asymmetri, der forekommer at være så at sige en indbygget årsag til det fænomen, man i den amerikanske diskussion har kaldt overreaktion på Vestens side: at Vesten reagerer med kraftig forøgelse af sit militære potentiel på formodninger om en østlig trussel, som senere viser sig slet ikke eller i kun begrænset omfang at have været til stede. Dette spillede f.eks. utvivlsomt en rolle ved oprettelsen af det vestlige forsvarssystem i 1948-49.

Endnu en faktor, som har haft betydning under udviklingen fra koalition til konfrontation imellem supermagterne, er den helt forskellige baggrund, hvorudfra de østlige henholdsvis vestlige beslutningstagere har handlet. De metoder, hvormed Sovjetunionen fra slutningen af krigen etablerede sig venligtsindede regeringer i østeuropæiske lande, gjorde et meget dybt indtryk i Vesten og fik en afgørende betydning for vestlige reaktioner, som igen af russerne måske er blevet opfattet som motiveret på en helt anden måde.

Den kolde krigs baggrund og udviklingsforløb efterlader hos iagttageren et stærkt indtryk af kommunikationsproblemets betydning i den internationale politik.

Kapitel I

MASSEØDELÆGGELSESVÅBNENE OG SIKKERHEDEN

1. Hensigten med nærværende kapitel er at give en kort redegørelse for baggrunden for og hovedlinierne i det militærstrategiske kraftfelt, der med supermagterne USA og Sovjetunionen som hovedpoler også danner rammen omkring Danmarks sikkerhedspolitiske situation, som den tegner sig i dag. Herudover vil der blive søgt redegjort for visse problemstillinger, der vil kunne medføre forandringer i denne situation i 1970'erne.

2. På to forskellige, men indbyrdes forbundne planer adskilte den verden, der fremstod i årene efter den anden verdenskrig, sig fundamentalt fra den, der eksisterede indtil verdenskrigens slutning. På det storpolitiske plan fremstod USA og Sovjetunionen som krigens virkelige sejrherrer, hvis magt og indflydelse i indbyrdes konkurrence hurtigt kom til at udstrække sig over størstedelen af kloden. På det militære plan demonstreredes de to stormagters særstilling gennem deres besiddelse – USA's fra 1945, Sovjetunionens fra 1949 – af atomvåben og af de nødvendige økonomiske og industrielle ressourcer for den politisk-militære udnyttelse af disse våben.

Idet der om den politiske udvikling i tiden fra 1945 henvises til bilag 1, skal der på dette sted blot erindres om, *at* Sovjetunionens militære magtstilling i Europa i efterkrigsårene og dens politik i første række over for de østeuropæiske lande førte til antagelsen i Vesteuropa og USA af, at der eksisterede en militær trussel rettet imod de vesteuropæiske lande, *at* denne fælles anskuelse manifesterede sig i Den nordatlantiske Traktat af 1949, og *at* Sovjetunionen og de østeuropæiske lande under dens herredømme i 1955 – efter at Forbundsrepublikken Tyskland var blevet optaget som medlem af NATO – indgik i en militær alliance, Warszawapagten, der skulle danne en multilateral ramme omkring det netværk af bilaterale forsvarsaftaler, som allerede forud for Den nordatlantiske Traktat forbandt Warszawapagtens medlemslande.

Det må tillige erindres, at Den nordatlantiske Traktat blev underskrevet den 4. april 1949, medens meddelelsen om, at Sovjetunionen havde gennemført sin første forsøgssprængning af et atomvåben, først blev givet den 22. september samme år. Sammenholdt med andre historiske forudsætninger, herunder først og fremmest den betydelige sovjetiske militære overvægt i Europa på dette tidspunkt og manglen på muligheder for opbygningen af et selvstændigt vesteuropæisk forsvarsberedskab, synes dette forhold at understrege rigtigheden af den

opfattelse, at det, de vesteuropæiske lande søgte i NATO i 1949, hovedsageligt var en garanti for, at USA ville gribe ind med atomvåben i tilfælde af sovjetisk aggression med konventionelle midler rettet mod Vesteuropa[1]).

På denne baggrund vil det formentlig i første omgang være rimeligt at søge et svar på spørgsmålene: Hvad er det, der adskiller atomvåben fra konventionelle eksplosiver? Har atomvåbnene en krigsforebyggende virkning? I givet fald, hvorpå beror denne virkning? Hvilken rolle har atomvåbnene spillet, og hvilken spiller de i dag i supermagternes og alliancernes militære planlægning?

3. Allerede Hiroshimabomben havde en sprængkraft på 20 kiloton svarende til 1000 af de kraftigste bomber, »karré-bomber«, der blev anvendt under den anden verdenskrig. Dette forhold, sammenholdt med de øvrige skadevirkninger for organisk liv, der er knyttet til kernefysiske eksplosioner, gjorde, at det allerede i 1945 – uanset udtalelser fra sovjetisk side om det modsatte – var klart, at verden stod over for et våben, der ville medføre revolutionerende forandringer i krigens forudsætninger, vilkår og konsekvenser.

I årene efter den anden verdenskrig er atomvåbnenes særstilling blevet stadig mere udtalt. For det første er der siden udviklingen af brintvåbnene i 1952–53 sket en voldsom forøgelse af våbnenes sprængkraft. Et enkelt våben på 10 megaton udløser en energi svarende til fem gange den sprængkraft, der udløstes af samtlige bomber, der faldt over Tyskland under den anden verdenskrig[2]). For det andet er der inden for fremføringsmidlerne for atomvåbnene sket mindst lige så revolutionerende forandringer, siden det amerikanske flyvevåben med et almindeligt bombefly nedkastede Hiroshimabomben den 6. august 1945. Selv den anden verdenskrigs mest avancerede fremføringsmiddel, den tyske V-2 raket, havde kun en rækkevidde på ca. 350 km og en hastighed på ca. 6000 km/t. Det seneste tiårs interkontinentale raketter har en rækkevidde på op imod 16.000 km og en hastighed, der gør det muligt at tilbagelægge denne strækning på mindre end en time[3]).

Denne udvikling har haft dybtgående konsekvenser. Først og fremmest har det forhold, at ingen af atommagterne råder over midler til effektivt at forsvare deres områder mod raketangreb, medført, at militær magtbalance mellem disse lande ikke har kunnet hvile på en jævnbyrdighed mellem offensiv og defensiv magt, men på den afskrækkelse, som hidføres af truslen om gengældelse i form af iværksættelse af et atomangreb fra modpartens side. Dette forhold indebærer, at vurderingen af militær magt i ringere grad, end tilfældet tidligere har været, kan basere sig på det i princippet objektivt erkendelige billede af parternes evne til i lyset af deres væbnede styrkers omfang og kvalitet at gennemføre en indbyrdes konflikt. Nu drejer det sig i højere grad om at vurdere parternes intentioner og

1. General André Beaufre: *NATO and Europe*, s. 16–17, Vintage Books, New York 1966. Henry A. Kissinger: *The Troubled Partnership*, s. 109, Anchor Books, Doubleday and Co., New York 1966.
2. Henry A. Kissinger: Citat i C. Vann Woodward: »The Age of Reinterpretation«, *The American Historical Review XVI* (oktober 1960), ss. 2–13.
3. C. Vann Woodward: *op. cit.* og Ian Smart: »Advanced Strategic Missiles – a Short Guide«, *Adelphi Papers No. 63*, december 1969, The Institute for Strategic Studies, London.

psykologiske indstillinger, som det er forbundet med langt større vanskelighed at danne sig et blot tilnærmelsesvis korrekt indtryk af. Hertil kommer, at en krigsførende part i en konflikt, der må antages i sit videre forløb at ville blive udspillet med kernevåben, må regne med højst at kunne støtte sig til de styrker, våben og forsyninger af militær betydning, der allerede eksisterer ved krigens begyndelse, idet man må forudse omfattende ødelæggelse af den befolkning og de industrielle ressourcer, som under tidligere krige dannede basis for mobiliseringen under krigens forløb af yderligere stridskræfter[4]). Hertil kommer, at selve hastigheden af de moderne fremføringsmidler for atomvåben i visse konfliktsituationer vil kunne medføre, at en krig mellem atommagter komprimeres til et så kort antal dage eller timer, at forhandlinger mellem de stridende parter er udelukket. I en stormagtskonflikt, der aktualiserer spørgsmålet om selektiv taktisk anvendelse af atomvåben, vil valget af våbentyper og karakteren af deres anvendelse kunne blive et af de midler, hvormed parterne kan signalere deres intentioner til hinanden[5]).

Endelig indebærer atomvåbnene revolutionerende potentielle forandringer med hensyn til krigens formål og konsekvenser. Indtil og med den anden verdenskrig kunne krigen generelt siges at blive gennemført med det formål og den konsekvens, at den sejrende part efter at have overvundet modpartens militære modstand kunne gøre sin vilje gældende over for den overvundne part. Hvis atomvåben anvendes mod en modparts befolkningskoncentrationer og industrielle kapacitet, medens det militære engagement fortsat er i gang, kan krigens faser fremkomme i omvendt rækkefølge, idet ødelæggelsen af modpartens samfund allerede vil kunne være gennemført, inden udfaldet af det militære engagement er kendt. Samtidig vil denne ødelæggelse medføre, at begrebet »sejr« mister sin sædvanlige betydning[6]).

4. Allerede de skildrede konsekvenser af en krigsførelse med atomvåben gør det klart, at en stats besiddelse af sådanne våben medfører en sådan styrkelse af dens magtpotentiel, at det for en eventuel fjendtlig stat, der ikke råder over tilsvarende våben, må forekomme lidet tiltrækkende at søge at gennemføre militær magtanvendelse mod den. Heri er der for så vidt intet nyt, så sandt som en angriber vel altid har været nødsaget til at basere sine overvejelser om hensigtsmæssigheden af sine handlinger på forestillinger om, hvilke modforanstaltninger fra den angrebne parts side et angreb kunne forventes at udløse. I en krisesituation i forholdet mellem en atommagt og en ikke-atommagt, der ikke er dækket af en alliancegaranti, vil der formentlig kunne gås ud fra, at erklæringer eller handlinger fra atommagtens side, der tyder på vilje til i givet fald at tage atomvåben i brug, vil være tilstrækkelige til at få ikke-atommagten til at ændre kurs. Det lader sig ikke med sikkerhed afgøre, om den amerikanske regerings signaler i 1953 og 1958 i forbindelse med Korea- og Quemoy-Matsukonflikterne

4. C. Vann Woodward: *op. cit.*
5. Thomas C. Schelling: *Arms and Influence,* s. 20–21, Yale University Press, New Haven and London 1966.
6. Thomas C. Schelling: *op. cit.,* s. 21–23.

om, at atomvåben i givet fald kunne blive bragt i anvendelse mod Kina, kan have øvet væsentlig indflydelse på konfliktens forløb og udfald[7]).

5. I forholdet til USA kunne Sovjetunionen i 1950'ernes første halvdel i det store og hele betegnes som en ikke-atommagt. Det var ikke før 1955, at Sovjetunionen byggede en – meget begrænset – styrke af langtrækkende bombefly, der kunne rette et atomangreb mod mål i USA. Ydermere bestod der i denne periode en klar amerikansk overvægt i forhold til Sovjetunionen med hensyn til mængden og kvaliteten af atomsprængladninger. Denne militærtekniske baggrund udgjorde den grundlæggende forudsætning for den doktrin om massiv gengældelse, »New Look«-strategien, som blev formuleret af USA's daværende udenrigsminister John Foster Dulles i en tale den 12. januar 1954[8]). I talen anførte Dulles, at »hvis modparten kunne vælge sin tid, sit sted og sin form for krigsførelse – og hvis vor politik fortsat skulle gå ud på at imødegå aggression med direkte og lokal modstand – så ville vi være nødsaget til at være forberedt på at føre krig i de arktiske egne, i troperne, i Asien, Mellemøsten og Europa, til søs, på land og i luften med traditionelle våben og med nye våben«. Dette perspektiv – der i øvrigt fem år tidligere ikke havde været Trumanadministrationen fremmed[9]) – afvistes af Dulles. I stedet ville USA nu gengælde ethvert angreb på den frie verden »med midler og på steder efter vort eget valg«.

New Look-strategien må vurderes i lyset af USA's erfaringer fra den dengang netop afsluttede Koreakrig, hvor USA fandt, at man som pris for en accept af modpartens krigsvilkår havde bragt uacceptable ofre. Hertil kom, at modparten generelt rådede over en konventionel styrke i de områder, hvor konflikter kunne forventes, der var USA's overlegen, og som initiativtager til eventuelle konflikter ville have en yderligere militær fordel. I denne situation måtte en amerikansk understregning af atomvåbnenes afskrækkelsesvirkning og af USA's militære kernefysiske lederstilling ligge lige for. Hertil kom, at økonomiske betragtninger syntes at tale for den nye strategi. Synspunktet var, at en voldsom konventionel oprustning gennem sine økonomiske virkninger ville kunne føre til økonomisk ustabilitet i USA, medens man så med større optimisme på mulighederne for at opretholde overlegne strategiske gengældelsesstyrker.

Dulles' tale og senere erklæringer og udtalelser fra talsmænd for den daværende amerikanske administration gjorde det klart, *at* ethvert angreb på den frie verden kunne udløse atomar gengældelse, *at* gengældelsen ville blive øjeblikkelig, *at* gengældelsen ikke nødvendigvis udelukkende ville ramme den stat under sovjetisk herredømme, der havde foretaget angrebet, men også kunne rette sig imod Sovjetunionen, og *at* målene for gengældelsen – selv om de i første række ville være modpartens gengældelsesstyrke – ville omfatte storbyer og andre mål af betydning for modpartens udsigt til at overleve en atomkrig.

7. André Fontaine: *Histoire de la Guerre Froide*, ss. 65–66, ss. 341–43, Fayard, Paris 1967.
8. John Foster Dulles: »The Evolution of Foreign Policy«, *Department of State Bulletin Vol. XXX*, nr. 761.
9. Den daværende chef for State Departments Policy Planning Council Paul H. Nitze havde i 1949 i et dokument NSC 68 foreslået en kraftig udvidelse af USA's militære potentiel med henblik på at kunne imødegå lokale angreb på den måde, Dulles afviste. Se Samuel P. Huntington: *The Common Defence*, Columbia University Press, New York 1961.

6. Den strategiske doktrin om massiv gengældelse var i realiteten ikke så ny, som dens betegnelse søgte at give indtryk af. Som nævnt ovenfor var det væsentligste motiv bag de europæiske NATO-landes interesse i 1949 for medlemskab af alliancen den amerikanske atomgaranti, der netop forudsatte gengældelsesaktioner af samme karakter som de, der nu var officielt erklæret amerikansk politik. Under indtryk af Koreakrigens spændte situation havde NATO-rådet imidlertid som resultat af et kraftigt amerikansk pres under sit møde i Lissabon i 1952 truffet beslutning om, at et sovjetisk angreb på Vesteuropa i hvert fald i første omgang skulle søges imødegået med et konventionelt forsvar. På basis af dengang foreliggende efterretninger om størrelsen af Sovjetunionens militære styrker skabtes der enighed om styrkemål omfattende 35–40 regulære divisioner i det europæiske NATO-område bakket op af 55–60 reservedivisioner[10]). Det blev imidlertid hurtigt klart, at de europæiske NATO-lande, der ønskede at undgå en vækst i deres militære udgifter, ikke var villige til at opstille styrker af denne størrelsesorden.

For NATO's strategi kom New Look-doktrinen til at betyde en væsentlig omvurdering af de konventionelle styrkers rolle i en eventuel krig i Europa. Disse styrker skulle nu hovedsagelig have til opgave at registrere, at et virkeligt militært angreb på NATO-området var iværksat. Løsningen af denne opgave skulle opnås gennem deployering langs demarkationslinien i Europa af sådanne konventionelle styrker, som ville være nødvendige for at engagere modparten og dermed skabe sikkerhed for bedømmelsen af dennes aggressive intention. De skulle derimod ikke være af en sådan størrelse, at de var i stand til at yde et effektivt forsvar af området. Man talte om deres rolle som brandalarm (»trip wire« eller »plate glass«).

Denne strategiske sammenhæng – som de europæiske NATO-lande kom til at befinde sig i frem til Kennedyadministrationen i 1961– svarede stort set til, hvad disse lande søgte med deres medlemskab af alliancen. Som situationen blev opfattet i Europa, gjorde den et sovjetisk angreb mod NATO-området usandsynligt, samtidig med at den i kraft af de relativt beskedne krav, den stillede til et europæisk bidrag, gav dem øgede muligheder for at koncentrere sig om deres økonomiske genopbygning og udvikling.

Forståelig som New Look-doktrinen var på sin historiske baggrund – afvisningen af at udkæmpe begrænsede krige i fjerne verdensdele på modpartens vilkår, indebar den våbentekniske udvikling i Sovjetunionen allerede i midten af 1950'erne kimen til en radikal ændring af dens militære forudsætninger. Forholdet var det, at det blev stadig mere klart, at en amerikansk aktion rettet mod Sovjetunionens atomstyrke og de vigtigste sovjetiske byer ikke ville skabe sikkerhed imod, at Sovjetunionen kunne iværksætte et nukleart gengældelsesangreb mod USA. Dette forhold skabte et ønske hos den amerikanske regering om at finde et alternativ inden for NATO's forsvarsplanlægning til øjeblikkelig amerikansk gengældelse mod Sovjetunionen i tilfælde af et sovjetisk angreb mod NATO-området. Da man følte sig overbevist om, at NATO, så langt man

10. Henry A. Kissinger: *op. cit.* s. 98.

kunne se frem i tiden, ville være Sovjetunionen underlegen i konventionelle styrker, og da grundtanken bag New Look-doktrinen netop gik ud på, at Vesten ikke ville acceptere en krigsførelse i Europa på Sovjetunionens vilkår, valgte USA i 1957, efter af NATO i december 1954 havde besluttet at basere planlægningen på anvendelsen af taktiske atomvåben fra starten af en konflikt, til dels motiveret af opsendelsen af den første sovjetiske »Sputnik« at forelægge NATO-rådet et forslag om at placere sådanne i Vesteuropa.

Tilbudet blev modtaget af en række medlemslande, og hermed indførtes for første gang i NATO's historie sondringen mellem »strategiske« og »taktiske« atomvåben. Det er vigtigt at bemærke, at denne betegnelse anvendt på NATO's atomvåben adskiller sig fra den sondring mellem taktisk og strategisk krigsførelse, der var opstået under den anden verdenskrig. Generelt anvendes begrebet taktisk krigsførelse synonymt med gennemførelsen af krigshandlinger mellem militære modstandere på en snævrere krigsskueplads, f. eks. på en bestemt front eller et frontafsnit. Ordet strategisk krigsførelse dækker traditionelt handlinger, der retter sig mod mål bag linierne, og som har til formål at svække modpartens evne til at gennemføre sine militære operationer i det umiddelbare engagement. Som eksempler på sådanne krigshandlinger kan nævnes bombardementer af modpartens flyvepladser, storbyer, industrielle og trafikale anlæg. Ethvert atomvåben med passende sprængkraft kan anvendes både i en taktisk og en strategisk rolle, forudsat at dets fremføringsmiddel giver det en tilstrækkelig rækkevidde.

NATO-definitionen af »taktiske« atomvåben adskiller sig imidlertid fra den sondring mellem to sider af krigens gennemførelse, der opstod i løbet af den anden verdenskrig derved, at man ved afgrænsningen oprindelig lagde vægt på, at der blandt de våben, der var stationeret i Europa, fandtes våben, der kunne danne modvægt mod de sovjetiske atomvåben, der var rettet imod Europa.

Våbnene blev stationeret i Europa under et såkaldt dobbelt nøgle-system, der indebærer, at deres anvendelse forudsætter samtykke såvel fra USA som fra det værtsland, på hvis område de befinder sig. Der er siden 1957 sket en kraftig udvidelse af antallet af disse våben på europæisk område. De er nu stationeret i et antal, der overstiger 7.000 rækkende fra små let transportable atomminer med beskeden sprængkraft (Atomic Demolition Mines), der kan anvendes bl. a. til vanskeliggørelse af fjendtlig indpassage i NATO-området, over artillerigranater og raketter med kort rækkevidde (HONEST JOHN) til raketter med lang rækkevidde og relativt kraftige sprængladninger, f.eks. PERSHING, der har en rækkevidde på ca. 650 km, og en sprængladning i kiloton-området d.v.s. af størrelsesorden som Hiroshimabomben.

Samtidig havde udviklingen inden for den sovjetiske raketteknologi skabt uro i USA, hvor man frygtede, at Sovjetunionen var blevet eller var i færd med at blive den overlegne part med hensyn til interkontinentale raketter. Med henblik på at sikre Vesten imod en sådan situation traf USA endvidere i 1959 aftale med Tyrkiet, Italien og Storbritannien om stationering i disse lande af IRBMs (Intermediate Range Ballistic Missiles). Forholdet var det, at så længe USA var overbevist om nødvendigheden af at deployere raketterne i Europa som modvægt mod Sovjetunionen, ville et sovjetisk angreb på Europa udgøre en direkte i

stedet for en indirekte trussel mod USA. Ydermere kan det i nogle allieredes øjne have spillet en rolle, at selve sårbarheden udgjorde en garanti for, at de ville blive anvendt på et tidligt tidspunkt i en eventuel konflikt med Sovjetunionen. Alternativet hertil ville jo indebære en risiko for, at de ikke længere var til rådighed.

Selv om perioden 1954-1961 for de europæiske NATO-lande karakteriseredes ved en langsom udvidelse af de konventionelle styrker, forblev alliancens grundlæggende strategiske tankegang uændret. Man talte om »Skjoldet« og »Sværdet« og mente dermed, at hvis NATO's konventionelle styrker i Europa, nu forstærket af de taktiske atomvåben (»Skjoldet«), blev udsat for et sovjetisk angreb med overlegne styrker, skulle den amerikanske strategiske flyverkommando udløse den fulde gengældelse (»Sværdet«) mod Sovjetunionens vigtigste militære mål og storbyer.

Inden for NATO foretoges i disse år regelmæssige justeringer af alliancens konventionelle styrkemål, ligesom det tyske forbundsværn efterhånden blev opbygget.

7. New Look-doktrinen var formuleret på et tidspunkt, da styrkeforholdet mellem USA og Sovjetunionen med hensyn til atomvåben og fremføringsmidler, der kunne bringe dem til eksplosion på modpartens område, klart var i USA's favør. Allerede i midten af 1950'erne erhvervede Sovjetunionen imidlertid som nævnt for første gang evne til med interkontinentale bombefly at rette et atomangreb imod det nordamerikanske kontinent. Opsendelsen af den første »Sputnik« i 1957 uddybede og understregede på dramatisk måde den sovjetiske trussel imod USA.

Det var dette forhold mere end noget andet, der dannede baggrund for den amerikanske strategiske doktrin om »fleksibel og afpasset imødegåelse«, der fra 1961 skulle afløse New Look-doktrinen. Allerede i 1954 havde William W. Kaufmann i et memorandum *The Requirements of Deterrence*[11]) peget på, at den officielle strategiske doktrin i en række mulige situationer ville stille USA over for valget mellem alt eller intet, og at det sandsynlige i nogle kategorier af internationale kriser, der ikke umiddelbart berørte USA's mest vitale interesser, ville være, at man intet ville foretage sig, fordi USA's handlemuligheder var lammede som konsekvens af gengældelsesdoktrinen og de virkninger, dens gennemførelse havde haft på opbygningen af USA's militære styrker. Det var denne tanke, som senator John F. Kennedy under præsidentvalgkampagnen i 1960 gav udtryk for i sin bog *The Strategy of Peace*[12]), hvor det bl. a. hedder:

»Vi har i henhold til hvert eneste forsvarsbudget, der har været forelagt af den nuværende regering, forberedt os på at føre netop den form for krig, som vi mindst ønsker at føre, og som det er mindst sandsynligt, at vi vil komme til at føre. Vi har drevet os selv ind i et hjørne, hvor vort eneste valg står mellem alt eller ingenting, verdens undergang eller vor underkastelse – et alternativ, som naturligvis får os til at tøve ved afgrundens rand og overlade initiativet til modparten«.

11. Optrykt i: *Military Policy and National Security,* William W. Kaufmann, ed. Princeton 1956.
12. John F. Kennedy: *The Strategy of Peace,* Harper and Bros., New York 1960, s. 184.

I Kaufmann's øjne måtte alternativet til denne situation findes i opbygningen af sådanne militære styrker, som kunne imødegå og derfor afskrække sovjetisk aggression på ethvert niveau. Sandsynligheden for, at den mangel på evne til at handle, som Kaufmann frygtede virkelig kunne komme til at foreligge, var naturligvis blevet kraftigt forøget, efter at USA var blevet potentielt sovjetisk angrebsmål. Samtidig drog denne situation USA's muligheder for at afskrække Sovjetunionen fra aktioner, der ikke direkte berørte USA's eget område, i tvivl.

De spørgsmål, den nye situation krævede besvaret, var først og fremmest: Hvorledes kunne troværdigheden af den amerikanske atomafskrækkelse forøges? Hvad skulle USA foretage sig, hvis Sovjetunionen, i tillid til at dens handlinger ikke ville udløse et amerikansk atomangreb, foretog en begrænset aktion f.eks. imod en allieret stat?

Det første spørgsmål havde allerede i nogen tid været genstand for omfattende analyse og debat i officielle og halvofficielle amerikanske institutioner, hvoriblandt særlig RAND Corporation i Californien kom til at påvirke diskussionen på afgørende måde. Fra denne debat fremkom en række forslag med hensyn til, hvilke foranstaltninger USA kunne gribe til for at imødegå det, der blev opfattet som en direkte sovjetisk militær trussel mod USA. Denne diskussion gav sig udtryk i et stort antal artikler og bøger. Som nogle af de vigtigste eksempler kan nævnes en artikel fra 1959 af Albert Wohlstetter »The Delicate Balance of Terror«[13]), i hvilken det bl. a. konkluderes, at gensidig atomafskrækkelse ikke automatisk udelukker atomkrig mellem USA og Sovjetunionen, og at afskrækkelsesbalancens stabiliserende virkning i høj grad beror på en konstant nyvurdering af afskrækkelsesstyrkernes effektivitet i lyset af nye landvindinger inden for den militære teknologi. Af stor betydning for udformningen af den fremtidige amerikanske strategiske doktrin blev Bernard Brodies bog *Strategy in the Missile Age*[14]), i hvilken det understreges, at en afskrækkelsesstyrkes effektivitet som krigsforebyggende instrument står og falder med, om den stat, der råder over den, er i stand til at gennemføre en atomkrig, hvis krigsforebyggelsen svigter. Samtidig tog general Maxwell D. Taylor i sin bog *The Uncertain Trumpet*[15]) til orde for en fornyelse af retningslinierne for opbygningen af USA's militære styrker med vægten lagt på at udvikle evne til at gennemføre konventionelle militære operationer. Endelig skal nævnes Herman Kahn's vidtforgrenede analyse af atomafskrækkelsens forudsætninger og atomkrigens konsekvenser i værket *On Thermonuclear War*[16]) fra 1960.

Karakteristisk for denne forfatter som for de øvrige nævnte er den vægt, han lægger på, at troværdigheden af USA's gengældelsestrussel helt afhænger af USA's evne til at udkæmpe, overleve og afslutte en atomkrig på – i forhold til modparten – gunstige betingelser. Navnlig peger han på, at en effektiv styrke må være en

13. Albert Wohlstetter: »The Delicate Balance of Terror«, *Foreign Affairs XXXVII*, januar 1959.
14. Bernard Brodie: *Strategy in the Missile Age*, Princeton University Press, 1959.
15. Maxwell D. Taylor: *The Uncertain Trumpet*, Atlantic Books, Sterns and Son Lts., London 1960.
16. Herman Kahn: *On Thermonuclear War*, Princeton University Press, 1960.

atomstyrke, der er således sammensat, deployeret og beskyttet, at den er i stand til at overleve et omfattende sovjetisk atomangreb og gengælde et sådant angreb med for modparten »uacceptabel skade« til følge. Hertil slutter sig nødvendigheden af et højt udviklet, usårligt kommunikations- og kommandoapparat, der skaber mulighed for en fleksibel krigsplan og for under en atomkrig at »forhandle« med modparten. Endelig bør nævnes Kahn's understregning af, at en troværdig afskrækkelse forudsætter evne til at beskytte civilbefolkningen gennem et effektivt civilforsvar, først og fremmest beskyttelse mod radioaktivt nedfald.

De fleste af disse arbejder har som forudsætning, at Sovjetunionen er indstillet på at udnytte enhver lejlighed, der måtte byde sig, til med fordel at angribe USA eller dets allierede. Et vigtigt kendetegn for mange af deltagerne i debatten var desuden, at de knyttede forbindelsen mellem den militære strategi og USA's udenrigspolitik først og fremmest i forhold til Sovjetunionen. I modsætning til de fleste af talsmændene for den massive gengældelsesdoktrin anskuede de ikke USA's forhold til Sovjetunionen udelukkende som et militært modsætningsforhold affødt af en fundamental politisk interessekollision og en ideologisk strid, hvor ret kæmpede mod uret, men også som et forhold, der karakteriseredes af elementer af fælles interesse, herunder ikke mindst interessen i at undgå en indbyrdes atomkrig. Som midler til at forebygge en stormagtskonflikt pegede de bl.a. på fælles amerikansk-sovjetiske foranstaltninger med henblik på at stabilisere den strategiske balances krigsforebyggende virkninger, bl. a. gennem gensidige begrænsninger af rustningerne og foranstaltninger med sigte på at forebygge krig ved en misforståelse, fejlvurdering eller teknisk uheld.

Det var disse forfattere, der kom til at øve afgørende indflydelse på udformningen af den officielle amerikanske strategiske planlægning i 1960'erne. Dette betyder ikke, at deres konklusioner og navnlig den praktiske gennemførelse af deres tanker, som krævede en væsentlig forøgelse og fornyelse af USA's konventionelle og kernefysiske styrker med de heraf flydende konsekvenser for USA's militære udgifter og for forholdet til Sovjetunionen på det politiske plan, ikke blev udsat for skarp kritik fra adskillige sider. Kritikken har bl.a. anfægtet det metodiske grundlag for disse arbejder[17]). Det er formentlig bl. a. denne kritik, der i den indeværende fase i USA's militære politik har resulteret i kravene om en beskæring i første række af USA's oversøiske militære engagementer.

8. Det officielle svar på spørgsmålet om den amerikanske atomafskrækkelses troværdighed kom til udtryk fra begyndelsen af 1961 med præsident Kennedys overtagelse af regeringsmagten. Det afspejlede sig i den linie, den nye administration lagde sig fast på med hensyn til materielanskaffelse til de amerikanske strategiske raketstyrker, og den stramning, den gennemførte af den politiske kontrol med USA's atomvåben. Ved troværdig »Second Strike Capability« forstår man, at den i det store og hele er usårlig over for et atomangreb fra modpartens side. De klassiske metoder for opnåelse af usårlighed er mobilitet, beskyttelse og camouflage. De styrker, USA nu satte ind på at opbygge, var karakteriseret netop af disse egenskaber, MINUTEMAN-raketterne af at være beskyttet mod

17. Se f. eks. J. Green: *Deadly Logic,* Ohio State University Press, 1966.

næsten enhver anden eventualitet end en direkte træffer på affyringsrampen gennem deployering i nedgravede betonsiloer i stor indbyrdes afstand inden for flere områder navnlig i det nordlige USA, og POLARIS-raketterne gennem deres mobile og skjulte placering på atomdrevne undervandsbåde overalt i oceanerne.

Formålet med disse styrker var at afskrække modstanderne ikke fra enhver form for militær konflikt, men fra et strategisk atomangreb mod USA:

»Vi må fortsat sørge for at råde over sådanne styrker, at vi kan afskrække fra en stormagtskrig med atomvåben. Kun bag det skjold, som sådanne styrker udgør, kan den frie verden gøre sig håb om at modstå militær aggression på et lavere plan. Men efter at have draget omsorg for disse afgørende vigtige styrker, ønsker vi at sørge for, at dette land i samarbejde med dets venner og allierede i udlandet, har de styrker, der er nødvendige for at forebygge mere begrænsede militære eventyr fra frihedens fjender.

Som nylige begivender har vist det, kan sådanne hændelser strække sig fra guerillaaktivitet og undergravende virksomhed, der kun involverer få spredte grupper af mennesker, til organiserede angreb med betragtelige militære styrker. Vore styrker til indsættelse i begrænsede krige må være således deployeret, trænet og udrustet, at de kan modstå hele dette aktionsspektrum og råde over midler til med meget kort varsel at kunne bevæge sig til de områder, hvor de er nødvendige. Evnen til øjeblikkeligt at kunne modstå begrænsede angreb – muligvis mere end ét sted på samme tid – kan bevirke både en afskrækkelse fra sådanne angreb og bidrage til at forhindre, at de udvikler sig til større konflikter«[18]).

Den nye administrations retningslinier for udformningen af afskrækkelsesstrategien på det kernefysiske plan blev der redegjort for i forsvarsminister McNamara's tale i Ann Arbor i Michigan, den 16. juli 1962[19]). Heri hedder det bl. a.:

»De forenede Stater har draget den slutning, at den grundlæggende militære strategi i en mulig stormagtskonflikt med atomvåben i videst muligt omfang må anskues på stort set samme måde som den, på hvilken man hidtil har betragtet mere konventionelle militære operationer. Det vil sige, at de vigtigste mål for anvendelsen af de militære styrker i tilfælde af en atomkrig, der udspringer af et omfattende angreb på alliancen, vil være ødelæggelse af fjendens militære styrker, ikke af hans civilbefolkning.

Omfanget og arten af alliancens styrker gør det muligt for os, selv om vi står over for et massivt overraskelsesangreb, at bevare tilstrækkelig slagkraft i reserve til at ødelægge et fjendtligt samfund, hvis vi nødsages dertil. Med andre ord, vi giver en mulig modstander de stærkest tænkelige bevæggrunde til at afstå fra at angribe vore egne byer«.

Styrkeforholdet mellem USA og Sovjetunionen i 1960'ernes første år med hensyn til strategiske atomvåben skabte en nærmest optimal militær baggrund for denne doktrin. USA havde i lyset af forventningen om en stort anlagt ekspansion af Sovjetunionens strategiske raketstyrker (The Missile Gap) foretaget en væsentlig udbygning af sine tilsvarende styrker og var blevet Sovjetunionen langt

18. Robert S. McNamara: *Testimony before the Senate Subcommittee on Department of Defence Appropriations*, 18. april 1961.
19. Robert S. McNamara: Address at the Commencement Exercises, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, June 16, 1962. Department of Defence, Office of Public Affairs, News Release No. 980–62, 16. juni 1962.

overlegen med hensyn til antallet af strategiske missiler. Hertil kom, at Sovjetunionens raketstyrke i modsætning til USA's var yderst følsom over for et atomangreb. Hvis Sovjetunionen rettede et angreb mod strategiske militære mål i USA, ville USA med et modangreb mod de resterende sovjetiske raket- og flystyrker praktisk taget kunne afvæbne Sovjetunionen og endda have styrke til overs i tilstrækkeligt omfang til at rette en dødelig trussel imod det sovjetiske samfund, som i denne situation måtte formodes at ville acceptere USA's vilkår for en afslutning af konflikten.

Den militærtekniske udvikling i Sovjetunionen i de følgende år måtte nødvendigvis medføre forandringer i forudsætningerne for den nye doktrin. Sovjetunionen fulgte det amerikanske forbillede og begyndte at beskytte sine strategiske våben i nedgravede siloer. I dag anslås det, at Sovjetunionen råder over ca. 53 undervandsbåde med ballistiske missiler, hvoraf de 18 er atomdrevne, med gennemsnitlig 3 missiler hver, over for 43 atomdrevne vestlige undervandsbåde hver med 16 missiler. Samtidig er Sovjetunionen i færd med at opbygge en flåde af atomdrevne missilbevæbnede undervandsbåde svarende til den amerikanske Polaris-flåde. Der er i løbet af 1960'erne foregået en gradvis indsnævring af styrkeforskellen mellem USA og Sovjetunionen med hensyn til antallet af strategiske raketvåben, som hver af parterne kan bringe frem til mål på modpartens område, således at der ved indgangen til 1970 regnes med tilnærmelsesvis talmæssig jævnbyrdighed i dette styrkeforhold.

Denne udvikling har ikke efter amerikansk opfattelse skabt nogen grund til at opgive tanken om, at de primære mål for de strategiske atomvåben må være de af modpartens tilsvarende styrker, der kan rammes.

Den har imidlertid medført en erkendelse af, at antallet af mål, som det ville lønne sig at angribe, og målenes relative betydning har været aftagende, samtidig med at antallet af de strategiske våben, det ikke vil lønne sig at søge at sætte ud af spillet, er vokset så voldsomt, at USA vil kunne lide helt ufattelige tab af menneskeliv selv efter i videst muligt omfang at have søgt at eliminere den sovjetiske strategiske trussel. Som eksempel kan nævnes, at forsvarsminister McNamara allerede i 1965 skønnede, at anvendelsen af den nye strategi i en stormagtskonflikt kun ville medføre en reduktion af USA's tab af menneskeliv fra 149 millioner til 122 millioner[20]). Som en følge af denne udvikling er eftertrykket i amerikanske officielle erklæringer vedrørende USA's afskrækkelsesstrategi gradvis gledet bort fra den aktive begrænsning af ødelæggelserne gennem angreb på modstanderens ødelæggelseskapacitet til en understregning af, at USA har og vil beholde evnen til at påføre Sovjetunionen et altødelæggende slag (assured destruction).

Svaret på spørgsmålet om, hvad USA ville foretage i tilfælde af et sovjetisk angreb på f.eks. et allieret land, var langt mindre klart og måtte efter sagens natur være det, for så vidt som doktrinen om fleksibel imødegåelse anvendt på områder, hvor et angreb kunne forventes at antage flere forskellige former, netop søgte at skabe optioner for USA og dets allierede med henblik på at imø-

20. *New York Times,* 19. februar 1965. Citat i Henry A. Kissinger *op. cit.* s. 112.

degå angrebet med sådanne midler, at en optrapning af konflikten til en atomkrig mellem stormagterne så vidt muligt kunne undgås.

Set fra et amerikansk synspunkt måtte den nye doktrin anvendt på NATO's forsvarsplanlægning medføre, at vægten kom til at ligge på en opbygning og effektivisering af NATO's konventionelle styrker i Europa til et niveau, der ville sætte NATO i stand til at imødegå ethvert konventionelt sovjetisk angreb. Samtidig indtog man fra amerikansk side en ambivalent holdning til spørgsmålet om, hvilken rolle de »taktiske« atomvåben i Europa skulle spille i en eventuel konfliktsituation. Officielle amerikanske erklæringer om atomvåbnenes rolle i begrænsede konflikter lagde i 1960'ernes første år stor modvilje for dagen imod at bringe sådanne våben i anvendelse i en begrænset krig, ikke mindst på grund af den øgede risiko for, at krigsførelsen kunne eskalere til en stormagtskonflikt med strategiske atomvåben. Samtidig foregik der en kraftig udvidelse af lagrene af »taktiske« atomvåben i Europa. Ydermere førte doktrinens krav om stram politisk kontrol med Vestens atomvåben til en kritisk amerikansk holdning over for Storbritanniens og – navnlig – Frankrigs nationale atomstyrker.

For de europæiske NATO-lande gav den amerikanske holdning anledning til at stille spørgsmålet, om den amerikanske atomgaranti ikke måtte siges at være svækket i en sådan grad, at situationen måtte skabe øget risiko for et sovjetisk angreb mod Europa. Svaret herpå fra amerikansk side lød, at »et massivt angreb mod Vesteuropa må imødegås med hvilke som helst våben, som er nødvendige for at standse det«[21]). Et sådant svar måtte føre til et nyt spørgsmål om, hvorfor de europæiske NATO-lande, når den fulde amerikanske gengældelsesstyrke dog stod til deres rådighed, behøvede at bringe de økonomiske ofre, som en væsentlig udbygning af de europæiske landes konventionelle styrker måtte medføre. Fra amerikansk side svarede man herpå, *at* den nødvendige konventionelle opbygning i Europa ikke ville være særlig byrdefuld i lyset af den sovjetiske konventionelle trussel imod Vesteuropa[22]), om hvis omfang der forelå ny efterretning, som gjorde det klart, at tidligere vurderinger havde overdrevet størrelsen af de sovjetiske konventionelle styrker, *at* risikoen ikke længere lå i et massivt sovjetisk konventionelt angreb mod Europa, men i begrænsede sovjetiske militære aktioner[23]), *at* USA havde bidraget og ville bidrage til opbygningen af NATO's konventionelle forsvar[24]), og *at* det amerikanske konventionelle engagement i en større krig i Europa ville overbevise Sovjetunionen om, at USA's vitale interesser er involveret, og om, at atomvåben ville blive taget i anvendelse, hvis det blev nødvendigt[25]). Andre amerikanske udtalelser gik ud på, at formålet

21. Robert S. McNamara: *Hearings on Military Posture, Committee on Armed Services, House of Representatives,* 88th Congress, First Session, Washington D. C. 1963, s. 296.
22. Robert S. McNamara: *Ann Arbor-tale* den 16. juni 1962, se note 19.
23. Paul H. Nitze, *Address* before the Cleveland Council on World-Affairs, 2. marts 1963. Citat i William W. Kaufmann: *The McNamara Strategy,* Harper and Row, New York 1964, s. 130–31.
24. Robert S. McNamara, *Hearings on Military Posture, Committee on Armed Services, House of Representatives,* 87th Congress, Second Session, Washington D. C., 1962, s. 3244.
25. Robert S. McNamara: *Address* before the Fellows of the American Bar Foundation, Chicago, Illinois, 17. februar 1962, citat i Henry A. Kissinger, *op. cit.,* s. 113.

med det konventionelle forsvar af Vesteuropa var at skabe en »pause« i krigshandlingerne, som ville give Sovjetunionen tid til at foretage en vurdering af den risiko, som dens aggression havde skabt[26]).

I flere vesteuropæiske NATO-lande var reaktionen på disse amerikanske forklaringer en voksende tvivl om troværdigheden af den amerikanske atomgaranti. Det indgik i argumentationen mod den nye amerikanske strategiske tænkning, at den kunne føre til, at de vesteuropæiske NATO-landes territorium ville blive slagmarken for en omfattende konventionel krigsførelse. Mere afgørende var det måske, at der ikke var politisk basis for den forøgelse af forsvarsudgifterne, som en accept af de amerikanske tanker om opbygning af NATO's konventionelle styrker ville medføre. Den efterfølgende debat inden for NATO kom i stedet for at dreje sig om de konventionelle styrkers rolle i forsvaret af Europa til at koncentrere sig om spørgsmålet om, på hvilken måde de europæiske NATO-lande kunne opnå andel i kontrollen med NATO's atomvåben. I centrum for overvejelserne stod i årene 1963–66 et amerikansk forslag om etablering af en multilateral styrke (MLF) bestående af overfladeskibe med blandede besætninger fra flere NATO-lande og udrustet med atomraketter af typen POLARIS. Det var tanken, at kontrollen med styrken skulle udøves af et særligt organ sammensat af de deltagende lande, i hvilket USA – i hvert fald inden for en overskuelig årrække – skulle udøve veto. Samtidig skulle bestemte kombinationer af europæiske deltagerlande have en tilsvarende ret. Både dette forslag og et senere britisk om oprettelse af en allieret atomstyrke (ANF), som i det væsentligste adskilte sig fra MLF ved alene at bestå af allerede eksisterende atomstyrker og ved en lavere grad af »integration« end MLF, gled imidlertid i årenes løb ud af diskussionen som følge dels af den meget blandede modtagelse, forslagene fik fra en række medlemslandes side, dels af den sovjetiske reaktion, der navnlig gjorde en opgivelse af planerne til et vilkår for Sovjetunionens medvirken til gennemførelsen af en aftale om ikke-spredning af kernevåben. Planerne blev i realiteten lagt på is i 1966, da der i NATO blev truffet beslutning om i stedet for at oprette en fælles atomstyrke at løse problemet om allieret deltagelse i overvejelserne om NATO's atomstrategi på konsultations- og planlægningsplanet gennem oprettelse af en særlig komité for atomforsvarsspørgsmål, NDAC (Nuclear Defence Affairs Committee) og en mindre planlægningsgruppe, NPG (Nuclear Planning Group), begge sammensat af de deltagende landes forsvarsministre.

Da som nævnt det strategiske styrkeforhold mellem USA og Sovjetunionen allerede i begyndelsen af 1960'erne skabte tvivl om, at USA ville anvende sine strategiske afskrækkelsesstyrker i tilfælde, hvor USA's eget område ikke var angrebet, og da denne tvivl i årene siden snarere er styrket end svækket af de foreliggende oplysninger om de beregnede konsekvenser for USA af en atomkrig mellem stormagterne, har interessen for spørgsmålet om, hvilken rolle de »taktiske« atomvåben i Europa bør spille i en eventuel krigssituation, i de senere år været voksende.

Både blandt militære sagkyndige og inden for NATO-landenes regeringer har

26. Henry A. Kissinger: *op. cit.*, s. 114–15.

der gjort sig stærkt delte opfattelser gældende med hensyn til spørgsmålet om anvendelse af de i Vesteuropa stationerede såkaldte taktiske våben. Indlæggene i diskussionen afspejler bl.a. deltagerlandenes geografiske beliggenhed i forhold til de mulige konfliktområder og til dels selvmodsigende ønsker om på den ene side at understrege atomvåbnenes afskrækkelsesevne gennem tidlig anvendelse i en konfliktsituation, og på den anden side om at undgå at blive slagmark for en lokalt begrænset atomkrig, som vil indebære en risiko for total ødelæggelse – et ønske, der naturligt giver sig udtryk i forslag om enten at afstå fra taktisk anvendelse af atomvåben eller om en meget begrænset anvendelse af våben med lille sprængkraft, f. eks. atomminer i snævert afgrænsede lokaliteter. De fora, hvor diskussionen nu hovedsagelig foregår, er NDAC og NPG.

Uanset at diskussionen om den detaillerede planlægning af forsvaret af NATO-området i Europa endnu langt fra var afsluttet og forudsætningerne for i givet fald at forsvare de europæiske NATO-lande med overvejende konventionelle styrker ikke ville være til stede i en række tænkelige konfliktsituationer, besluttedes det på NATO-ministerrådsmødet i december 1967 at ændre retningslinierne for alliancens militære planlægning i overensstemmelse med doktrinen om fleksibel imødegåelse.

9. Ændringen af den amerikanske strategiske doktrin skabte store vanskeligheder inden for alliancen og gav anledning til friktioner i USA's forhold til nogle af dens vigtigste europæiske medlemslande. Den dramatiserede det allerede spirende modsætningsforhold mellem USA og Frankrig og bidrog til den franske beslutning i 1966 om at trække sig ud af NATO's integrerede militære samarbejde under opretholdelse af sit medlemskab af Den nordatlantiske Traktat.

På det militærstrategiske plan koncentrerede modsætningsforholdet mellem USA og Frankrig sig dels om den nationale franske atomafskrækkelsesstyrkes rolle inden for Vestens forsvar, dels om gennemførligheden i Europa af doktrinen om fleksibel imødegåelse.

Den franske regering havde allerede i Den fjerde Republiks tid truffet beslutning om iværksættelse af et fransk atomvåbenprogram. Under Den femte Republik var den nærmere udformning af den franske atomafskrækkelsesstyrke lagt fast i en række beslutninger, i henhold til hvilke styrker i form af tre »generationer« skulle bestå af bombefly (MIRAGE IV), relativt usårlige mellemdistanceraketter med en rækkevidde på omkring 3.000 km og fire atomdrevne u-både forsynet med raketter, der i lighed med den amerikanske POLARIS kan affyres fra fartøjerne i neddykket tilstand.

Det grundlæggende element i den amerikanske strategiske tankegang går ud på, at en effektiv afskrækkelse forudsætter evne til i givet fald at kunne gennemføre og overleve en atomkrig, medens den franske strategiske tænkning ingen forestillinger gør sig om, at en atomkrig kan gennemføres uden at medføre helt katastrofale konsekvenser. Formålet med den franske afskrækkelsesstyrke er alene at overbevise en modstander om, at et angreb på Frankrigs vitale interesser, i første række mod fransk område, vil udløse en fransk gengældelsesaktion med atomvåben. Denne vil medføre sådanne ødelæggelser, at omkostningerne i forbindelse med et angreb mod Frankrig i modstanderens øjne klart overstiger de

fordele, som angrebet skulle sikre, og således afskrækker denne fra at gennemføre sit forehavende. Da afskrækkelsens effektivitet bl.a. afhænger af omfanget af de ødelæggelser, en fransk gengældelsesaktion vil medføre, retter truslen om en sådan aktion sig i første række imod modpartens storbyer.

Fra amerikansk side har man indtil den seneste tid indtaget en klar negativ holdning til den franske afskrækkelsesstyrke. Fleksibilitetsdoktrinen forudsætter en central – i realiteten amerikansk – politisk ledelse af Vestens kernefysiske styrker, og den franske atomstyrkes rent nationale formål og det strategiske koncept, der ligger til grund for den, udelukker den integration i den amerikanske og britiske atomstyrke, som USA lægger vægt på[27]).

Blandt de indvendinger, der fra amerikansk og anden side er blevet rejst mod den franske afskrækkelsesstyrke, er, at den ikke vil kunne afskrække en supermagt som Sovjetunionen. Heroverfor har man fra fransk side argumenteret, at styrken ganske rigtigt ikke vil være tilstrækkelig til at afskrække Sovjetunionen fra et angreb, når både Frankrigs og Sovjetunionens mest vitale interesser står på spil. En sådan situation kan imidlertid næppe tænkes at foreligge, uden at også USA's mest vitale interesser er involveret. Og i dette tilfælde vil Frankrig kunne have tillid til den amerikanske afskrækkelsesstyrkes effektivitet. Formålet med den franske afskrækkelsesstyrke er derimod at afskrække Sovjetunionen fra et angreb i situationer, hvor Frankrigs mest vitale interesser står på spil, men ikke Sovjetunionens. I denne situation vil den franske afskrækkelsesstyrke være effektiv, selv om USA's mest vitale interesser ikke berøres[28]).

Sigtet med den franske afskrækkelsesstyrke rækker imidlertid langt ud over de umiddelbare militærstrategiske virkninger. På det politiske plan er den udtryk dels for en fransk forkastelse af den sikkerhedspolitiske afhængighed af USA, som efter fransk opfattelse udgør kernen i det integrerede militære samarbejde inden for NATO, dels for en europæisk politik, der tilskynder til dannelsen af et Europa, der er i stand til at føre en selvstændig politik uafhængig af USA. Medens det bredere europæiske sigte med den franske politik har haft vanskelige vilkår, fik dens understregning af Frankrigs nationale uafhængighed et forstærket udtryk i en artikel i december 1967 af den daværende franske forsvarschef, general Ailleret[29]). Hovedtanken i denne artikel var en forkastelse af den opfattelse, at et angreb fra sovjetisk side var den eneste eller blot den sandsynligste mulighed. Den aktuelle verdenssituation gjorde, at det var vanskeligt at sige, hvorfra et angreb kunne komme. Endnu vanskeligere ville det være at forudsige, hvilke trusler Frankrig ville stå overfor 20 år senere. Da opbygningen af et strategisk forsvar tager lang tid, måtte Frankrig derfor i god tid forberede sig på at give den franske afskrækkelsesstyrke global rækkevidde og mulighed for at gengælde et angreb fra alle verdenshjørner. Dette mål for den franske af-

27. Den franske regerings memorandum af 11. marts 1966 til den danske regering. Optrykt i *Udviklingen inden for NATO 1966–67*. Udenrigsministeriet 1968, s. 34–35.
28. »Strategi i Väst och Öst«, *Statens Offentliga Utredningar 1966:* 18, Försvarsdepartementet, Stockholm 1966, s. 77–78.
29. »Défense »dirigée« et Défense »tous azimuts««, *Revue de Défense Nationale*, december 1967, Paris.

skrækkelsesstyrke kan ikke realiseres med de eksisterende franske strategiske ressourcer, men må opfattes som et generelt fremtidsmål for den videre udbygning af den franske gengældelseskapacitet.

10. Som nævnt indgår en ændret vurdering af den sovjetiske trussel mod Vesteuropa i baggrunden for både den amerikanske fleksibilitetsstrategi med dens vægt på konventionel imødegåelse af mulige konventionelle angreb og den franske vision om forsvar kompasset rundt. Det synspunkt, der ligger bag den ændrede vurdering, er, at Sovjetunionen af en række indrepolitiske og udenrigspolitiske grunde, herunder bl.a. frygt for, at en krigsførelse i Vesteuropa vil føre til verdenskrig, og problemer i forbindelse med at opretholde det kommunistiske partis rolle i et industrielt udviklet samfund og fragmenteringen af den internationale kommunistiske bevægelse, næppe for tiden kan tænkes at ville rette det massive angreb mod Vesteuropa, som var den trussel, NATO i første række blev etableret for at imødegå, og som fortsat spiller en ikke uvæsentlig rolle i alliancens forsvarsplanlægning. Under de gældende betingelser synes den sovjetiske sikkerhedspolitik at have koncentreret sig om bestræbelser på at afskrække USA fra at udnytte sin overlegne atomstyrke til et angreb mod Sovjetunionen, først gennem truslen om at rette et modangreb mod vitale amerikanske interesser i Vesteuropa, senere gennem truslen om at rette et gengældelsesangreb direkte mod mål i USA.

Hertil kommer, at forholdet til Kina og de øvrige socialistiske lande, specielt opretholdelsen af den sovjetiske interessesfære i Østeuropa, tydeligvis indgår som væsentlige elementer i sovjetisk sikkerhedspolitik. Dette er en del af baggrunden for den almindelige opfattelse, at sovjetisk aggression af mere begrænset karakter ikke kan udelukkes, og at der heller ikke kan bortses fra, at kriser i de østeuropæiske lande kan medføre en trussel mod de tilgrænsede NATO-landes sikkerhed.

Det må imidlertid erkendes, at denne analyse lider af den svaghed alene at være baseret på vestlige fortolkninger af Sovjetunionens holdning. I modsætning til, hvad der er tilfældet for vestlig strategisk tænkning, der – som det vil fremgå af foranstående redegørelse – foreligger detailleret belyst, er det tilsvarende sovjetiske materiale sparsomt. Foreliggende officielle erklæringer, bøger og artikler om strategiske spørgsmål samt opbygningen af de sovjetiske strategiske styrker synes imidlertid at tegne et billede, der ligger tæt op ad det tilsvarende amerikanske. Der er dog visse forskelle mellem de to opfattelser. Navnlig kan der peges på, at Sovjetunionen ikke – ifølge officielle og andre offentliggjorte udtalelser – på noget tidspunkt synes at have delt den amerikanske opfattelse, at skadevirkningerne af en stormagtskonflikt med atomvåben lader sig begrænse. En af de konklusioner, der drages i den mest udførlige kilde til moderne sovjetisk strategisk tænkning, den af marskal Sokolovski i 1963 redigerede håndbog *Sovjetisk militær strategi*, lyder:

»En fremtidig verdenskrig vil først og fremmest blive en raket- og atomkrig. De nye våbens enorme ødelæggelsesevne, krigens ubegrænsede rumlige udstrækning og den uundgåelige involvering i krigsområdet af flertallet af jordens befolkning medfører, at en ny verdenskrig, hvis imperialisterne starter den, vil påføre menneskeheden afsavn og lidelse, der unddrager sig be-

regning. Det er vanskeligt blot at gøre sig en forestilling om omfanget af ødelæggelsen og tabene af menneskeliv i en sådan krig«[30]).

Samtidig har den officielle sovjetiske doktrin – omend i årene siden ministerpræsident Hrustjov's fald i aftagende styrke – generelt anlagt et pessimistisk syn på mulighederne for at undgå, at begrænsede konflikter eskalerer til en stormagtskonflikt. Såvel nyere officielle udtalelser som udviklingstendenser inden for de konventionelle styrker i Sovjetunionen, herunder ikke mindst opbygningen af et nyt marineinfanteri, helikopterbærende skibe og langtrækkende transportfly, bærer vidnesbyrd om, at Sovjetunionen søger at erhverve valgmuligheder på det konventionelle plan og altså for så vidt kan siges at bevæge sig i retning af et fleksibelt strategisk koncept.

11. Både på det politiske og det våbentekniske plan er tingene i bevægelse såvel inden for den vestlige alliance som i forholdet mellem Øst og Vest. Hensigten med de følgende bemærkninger er at undersøge et par problemstillinger, som under forudsætning af, at den verdenspolitiske situation ikke i det væsentlige ændrer sig, vil kunne påvirke den militærstrategiske situation og indebære kimen til senere mere dybtgående forandringer i fordelingen af militær magt og indflydelse på det globale plan.

Et af problemerne har allerede været berørt. Det drejer sig om, hvorvidt de europæiske NATO-lande på længere sigt vil finde deres sikkerhed bedst varetaget af den garanti for amerikansk – i sidste instans kernefysisk – bistand, der følger af Den nordatlantiske Traktat, eller om de vil foretrække i fællesskab at etablere en selvstændig europæisk afskrækkelsesstyrke i første omgang baseret på det franske og det britiske atomvåben. For tiden synes tilhængerne af det førstnævnte alternativ at være i flertal. Deres grundlæggende synspunkt synes at gå ud på, at selv om den amerikanske gengældelsestrussel i tilfælde af et sovjetisk militært angreb, der alene retter sig imod Europa, kan drages i tvivl, må tvivlen set fra modpartens side tage sig ud som en risiko. Selv om denne risiko måske endda vurderes som relativt lav, går den dog ud på noget så absolut – den totale ødelæggelse af Sovjetunionen – at den er stor nok til at afholde modparten fra at foretage militær aggression imod Vesteuropa. Samtidig må denne opfattelse være baseret på en accept af opretholdelsen i store træk af status quo i Europa, hvor supermagterne synes at være kommet til en i hvert fald stiltiende forståelse om at afholde sig fra at intervenere i den anden parts interessesfære. Endelig må den basere sig på en høj grad af tillid til kontinuiteten i den amerikanske udenrigs- og sikkerhedspolitik og det amerikanske samfunds fundamentale stabilitet.

12. Den modsatte opfattelse – at forsvaret af Europa i stigende grad bør være europæernes opgave, og at den i sidste ende kun kan løses ved etableringen af en selvstændig europæisk afskrækkelsesstyrke – har imidlertid også haft fortalere. Med forbehold for afvigelser er tankegangen den, at atomafskrækkelsen ikke kan være effektiv, når den endelige afgørelse om de europæiske NATO-landes liv eller død skal træffes af en – nok så venligtsindet – udenlandsk regering, for

30. *Soviet Military Strategy*, 1. ed. RAND Corporation, Santa Monica, California, 1963, s. 516.

hvis egen stats livsudsigter afgørelsen kan komme til at spille en skæbnesvanger rolle. Den er endvidere udtryk for en følelse af, at Europas sikkerhedspolitiske protektoratstatus begrænser den rolle, som de europæiske stater kunne spille på det globale plan. I øvrigt forkaster de – som de Gaulle – status quo i Europa og finder årsagen til opdelingen af det europæiske område imellem Øst og Vest i den magtpolitiske konkurrence mellem USA og Sovjetunionen, som indebærer en konstant risiko for væbnede konflikter. Det bør bemærkes, at ingen fortaler for dette alternativ har taget til orde for en øjeblikkelig eller blot snarlig opløsning af den vestlige alliance, omend det lange perspektiv i deres politik antagelig med logisk nødvendighed synes at måtte føre til dannelsen af to indbyrdes uafhængige vestlige magtblokke.

I lyset ikke mindst af den sidstnævnte kendsgerning må det umiddelbart forekomme mest sandsynligt, at en eller anden form for vestlig alliance omfattende USA, Canada og nogle af de mest betydningsfulde vesteuropæiske lande vil overleve 1970'erne. Samtidig synes der at være visse indikationer – den på britisk initiativ etablerede løsere europæiske gruppe (European Caucus) inden for NATO, væksten i antallet af fælles våbenproduktionsprogrammer mellem europæiske lande, tendensen i USA til tilbagetrækning af amerikanske styrker stationeret i udlandet, det britisk-tysk-hollandske fællesprojekt med henblik på fremstilling af beriget uran – som peger i retning af, at de europæiske NATO-lande eller visse af disse i højere grad end hidtil vil kunne optræde i fællesskab inden for alliancens rammer. Graden af fællesskab vil formentlig i høj grad være afhængig af udfaldet af forhandlingerne om optagelse i Fællesmarkedet (CE) af Storbritannien og de øvrige medlemskandidater.

13. Et andet ikke mindre vigtigt problem vedrører den våbenteknologiske udvikling i USA og Sovjetunionen, hvis fremtidige forløb på afgørende måde kan komme til at påvirke det strategiske verdensbillede i 1970'ernes sidste halvdel.

Som det vil være fremgået af det foregående, har den stabilitet, der har karakteriseret det strategiske globale milieu i 1960'erne, været baseret på USA's og Sovjetunionens evne til at gengælde et stort anlagt overraskelsesangreb med et gengældelsesangreb af en sådan størrelse, at det vil forvolde omfattende ødelæggelser på den angribende parts område. Som det er blevet udtrykt[31]: balancen hviler på to søjler, styrkens søjle og sårbarhedens søjle. Hver af parterne må have styrke til og af den anden part være erkendt som havende styrke til at gengælde ethvert angreb med en passende gengældelsesaktion. Hver af parterne må også bibringe den anden tillid til, at et gengældelsesangreb vil forvolde uacceptabel skade. Med andre ord, hver af parterne må råde over en tilstrækkelig gengældelsesstyrke, som altid må forblive usårlig. Samtidig må de have tilstrækkelige sårbare værdier (byer, industrielle anlæg etc.), som kan tjene som garanti for, at modparten kan påføre dem den nævnte skade (gidselværdi). Hvis A tror, at B forsøger at erhverve våben, hvis virkninger vil kunne blive en nedsættelse enten af usårligheden af A's egen gengældelsesstyrke eller af sårbar-

31. Ian Smart: »Advanced Strategic Missiles: A Short Guide«, *Adelphi Papers No. 63*, December 1969, The Institute for Strategic Studies, London, s. 27.

heden hos B, vil A blive nødt til at imødegå udfordringen gennem en forbedring af sine egne styrker eller i yderste fald gennem iværksættelse af et angreb, inden den destabiliserende virkning har fået for stor rækkevidde.

Der synes næppe at herske tvivl om, at den teknologiske udvikling, der er i gang inden for USA's og Sovjetunionens strategiske atomstyrker, vil medføre, at den relative stabilitet, der har karakteriseret 1960'erne, er i færd med at vige pladsen for en periode af relativ ustabilitet. Dette hænger sammen med, at begge lande samtidig befinder sig i en situation, hvor den teknologiske udvikling giver dem muligheder for at erhverve både offensive våbensystemer, der kan uskadeliggøre den anden parts gengældelsesstyrker, og defensive styrker, ved hjælp af hvilke de kan beskytte deres befolkninger og vigtigste økonomiske mål.

Truslen mod gengældelsesstyrkerne kommer fra nye offensive raketter med øget træfsikkerhed, større sprængkraft og MIRV*) samt MRV**), d. v. s. flere kernefysiske sprængladninger, som enten individuelt styrede eller i en samlet given formation udløses fra en enkelt raket i stor højde og som derefter bevæger sig mod et bredere område, f. eks. en af modstanderens raketbaser. De eksisterende landbaserede strategiske raketstyrker, herunder ikke mindst de kommando- og kommunikationsfaciliteter, der knytter sig til dem, er sårbare over for angreb fra sådanne raketter. Hertil kan føjes, at også våbensystemer, der nedsætter den angrebne parts reaktionstid ved at omgå varslingssystemerne eller nedsætte varslingstiden, er under udvikling. Som eksempler kan nævnes raketter, der i stedet for at følge den sædvanlige ballistiske bane, der bringer dem op i stor højde, hvor varsling er lettere, i lighed med en satellit følger en kredsløbsbane i lav højde, FOBS, (Fractional Orbital Bombardment System), og raketter, der er i stand til gennem en aktivering af fremdrivningsmidlet at ændre bane undervejs mod målområdet (depressed trajectory). På grund af disse våbens noget ringere træfsikkerhed vil navnlig såkaldte »bløde« mål af en vis udstrækning – f. eks. den del af modpartens gengældelsesstyrke, der består af langtrækkende bombefly – være sårbar over for angreb med våben af denne slags.

På den defensive side er det antiraketraketterne (ABM), der truer med på længere sigt at unddrage parterne deres gidsler på den anden parts område og med at ændre grundlaget for de internationale strategiske forhold fra den gensidige afskrækkelse til mulig senere offensiv/defensiv ligevægt. Endnu råder hverken USA – hvis SAFEGUARD ABM-system primært har til formål at beskytte en tilstrækkelig del af den amerikanske gengældelsesstyrke mod et sovjetisk raketangreb – eller Sovjetunionen, hvis ABM-system, der i Vesten bærer navnet GALOSH, kun synes at kunne spille en meget begrænset rolle i forbindelse med forsvaret af Moskvaområdet imod et raketangreb, over mulighed for at unddrage den anden parts evne til at iværksætte et gengældelsesangreb med ødelæggende konsekvenser. Imidlertid kan en videreudvikling af disse systemer medføre fremtidige væsentlige indskrænkninger i parternes evne til gensidigt at forvolde hinanden »uacceptabel skade«.

*) Multiple individually-targetable re-entry vehicle.
**) Multiple re-entry vehicle.

Det er værd at bemærke, at de nye våbensystemer ikke nødvendigvis fører til et sammenbrud af den gensidige afskrækkelses krigsforebyggende virkning. F.eks. vil ABM-systemer kunne deployeres således – jfr. det amerikanske SAFEGUARD-system – at de beskytter hver af parternes gengældelsesstyrker mod et ellers afvæbnende angreb med avancerede offensive raketter fra modpartens side. En sådan deployering vil styrke, ikke svække, afskrækkelsesbalancens stabilitet. Ligeledes vil deployeringen af offensive raketter med evne til at gennemtrænge et ABM-forsvar, f. eks. raketter med flere sprængladninger (MIRVs og MRVs) kunne tjene til at genoprette afskrækkelsesbalancen i en situation, hvor en af parterne har deployeret ABM-systemer til beskyttelse af storbyer og økonomiske mål.

Disse våbenteknologiske udviklingstendenser indebærer imidlertid alvorlige usikkerhedsmomenter. Først og fremmest er det ikke sikkert, at udviklingen vil forløbe parallelt i USA og Sovjetunionen, samtidig må det forekomme sandsynligt, at hver af parterne vil komme under pres for at reagere, såfremt den skønner, at modparten er i færd med at erhverve en afgørende førerstilling på det strategiske plan. Hertil kommer, at hver af parterne kun kan basere sit skøn over modpartens aktionsmuligheder på et ufuldkomment efterretningsgrundlag. Stillet over for disse usikkerhedsmomenter har USA og Sovjetunionen efter et par års forberedelse indledt forhandlinger om eventuelle begrænsninger af disse offensive og defensive strategiske atomstyrker, SALT, (Strategic Arms Limitation Talks). Der er for så vidt intet nyt i, at de to supermagter holder sig i indbyrdes kontakt om de problemer, der opstår som følge af det strategiske rustningskapløb. En af grundene til, at udviklingen i størstedelen af 1960'erne har været karakteriseret af en relativ høj grad af stabilitet, er formodentlig netop, at parterne gennem stiltiende forståelse og uformelle aftaler har pålagt sig begrænsninger med hensyn til udvikling og deployering af avancerede strategiske våbensystemer[32]). Når SALT alligevel kan karakteriseres som de hidtil mest afgørende nedrustningsforhandlinger, hænger det sammen med, at den teknologiske udvikling nu har tilføjet det strategiske rustningskapløb en ny dimension.

Forhandlingerne befinder sig endnu i deres indledende fase, og det er derfor ikke muligt at danne sig blot nogenlunde præcise forestillinger om, hvilke resultater de kan føre til. Om de overhovedet vil medføre konkrete resultater, vil formentlig i første række afhænge af, om de interesser, de to parter er fælles om, vil vise sig stærke nok til at overvinde de vanskeligheder, som opnåelsen af enighed om, hvori problemerne består, og ved hvilke midler de kan løses, uundgåeligt vil frembyde. Blandt de komplicerede faktorer i denne forbindelse kan der peges på, at de strategiske styrker i USA og Sovjetunionen ikke er symmetrisk opbyggede, og at de to lande har et fundamentalt forskelligt syn på, hvilke foranstaltninger der er nødvendige og tilstrækkelige med henblik på verifikation af en aftale om begrænsning af rustningerne. Blandt de momenter, der antagelig først og fremmest vil påvirke forhandlingernes forløb positivt,

32. Morton, H. Halperin: *Contemporary Military Strategy*, Little, Brown and Co., Boston 1967, s. 152.

vil være de to stormagters fælles interesse i at undgå de uforudseelige følger af et ukontrolleret våbenkapløb og i at begrænse omkostningerne i forbindelse med en investering i nye kostbare strategiske våbensystemer, hvis udbytte ikke – i hvert fald i en lang periode – vil vise sig i form af øget militær sikkerhed.

Udover de ovennævnte vanskeligheder vil forskellige andre komplikationer kunne påvirke forhandlingerne. Således er både Sovjetunionen og USA interesserede i at skaffe sig nogen beskyttelse imod en eller flere af de sekundære atommagter (Kina, Frankrig, Storbritannien) og mod eventuelt kommende atommagter. I denne forbindelse vil der kunne opstå problemer, fordi et ABM-system ikke kan skelne mellem de offensive raketters nationalitet. Ydermere er begge stormagter garantstater i militære alliancer, hvis øvrige medlemslandes interesser de i et vist omfang må tage hensyn til. Hertil kommer endelig, at selve den kendsgerning, at to stormagter har indladt sig på forhandlinger af afgørende politisk betydning i globalt perspektiv, uundgåeligt vil udløse reaktioner fra en række lande og betydningsfulde politiske kræfter, der vil se en fare i forhandlingerne for en befæstelse af to landes hegemoni og måske endda en udvikling i retning af en art verdensregering.

På denne flimrende baggrund er der næppe for tiden mulighed for at gå videre end til at opridse de logiske muligheder for forhandlingernes udfald: aftaler om begrænsninger af de offensive og/eller defensive strategiske rustninger, aftaler om udsættelse af deployeringen af nye våbensystemer (moratorium), etablering af et permanent forhandlingsforum vedrørende problemer i forbindelse med strategiske våbensystemer[33]), sammenbrud.

Den sidstnævnte mulighed vil ikke være ensbetydende med, at enhver kontakt mellem parterne om begrænsning af det strategiske våbenkapløb dermed er ophørt. Som nævnt har sådanne kontakter spillet en ikke uvæsentlig rolle i 1960'erne, og der er ingen grund til at tro, at motiverne for de to lande til at udveksle oplysninger og synspunkter vil blive mindre tungtvejende, når 1970'ernes beslutninger, der vil være af vidtrækkende betydning for det globale sikkerhedspolitiske mønster, skal træffes.

14. Foranstående betragtninger har i alt væsentligt baseret sig på forestillinger om en nuklear situation, hvor der kun er tildelt de nuværende atommagter en rolle i den diskuterede sammenhæng. Dette kan forsvares ud fra det synspunkt, at bestræbelserne i de senere år har koncentreret sig om tilvejebringelse af et universelt forbud mod spredning af atomvåben. Disse bestræbelser førte til ikkespredningsaftalen, der blev åbnet for undertegnelse den 1. juli 1968. Aftalen trådte i kraft den 5. marts 1970, da den var ratificeret af det foreskrevne antal lande (43), herunder Storbritannien, Sovjetunionen og USA. Herudover har godt 50 lande underskrevet, men ikke ratificeret aftalen.

Det må imidlertid erkendes, at aftalen ikke er ratificeret af en række lande, der besidder de tekniske og videnskabelige forudsætninger for fremstilling af atomvåben. Af sådanne stater har indtil nu kun to ratificeret: Canada og Sverige.

33. Nikolaj Petersen: *Afskrækkelse og forsvar*, Dansk udenrigspolitisk Instituts skrifter 1., Munksgaard, København 1969.

I Europa mangler ratifikation fra samtlige Fællesmarkedslande, og her forestår vanskelige forhandlinger mellem den verdensomspændende internationale atomenergiorganisation og Fællesmarkedets egen samarbejdsorganisation på atomområdet, EURATOM, om iværksættelse af de i ikke-spredningsaftalen forudsatte kontrolforanstaltninger (safeguards). Af potentielle atommagter uden for Europa, som ikke har ratificeret, kan nævnes Japan, Indien, Pakistan, Israel, Sydafrika, Argentina og Brasilien. Opregningen kan ikke betragtes som udtømmende.

Det er muligt, at en positiv udgang af SALT-forhandlingerne kan overvinde den tøven, som gør sig gældende i en række lande, hvis begrundelse for tilbageholdenhed er den mangel på balance i ikke-spredningsaftalens forpligtelser, der manifesterer sig i, at ikke-atommagterne ensidigt skal give afkald på erhvervelsen af atomvåben, medens atommagterne kun har afgivet løfte om i god tro at indlede forhandlinger om standsning af atomkapløbet.

Det kan næppe forventes, at andre lande, som befinder sig i latente spændingsområder, vil opgive optionsmuligheden, så længe der ikke er fundet varigere løsninger på deres sikkerhedsproblemer.

Man kan således ikke udelukke muligheden af tilkomsten af yderligere atommagter i det kommende tiår. En sådan udvikling vil ikke forrykke det foran tegnede billede af supermagternes strategiske dominans, hvori allerede må tages hensyn til eksistensen af andre, mindre atommagter, og blot den omstændighed, at dette antal skulle øges, kan ikke antages at ville forrykke helhedsindtrykket. Det er også muligt, at der hos nye atommagter vil udvikle sig en lige så klar erkendelse af disse våbens indskrænkede anvendelsesmuligheder, som øjensynligt har kendetegnet udviklingen blandt de nuværende atommagter, navnlig hvis parterne i et konfrontationsområde erhverver masseødelæggelsesvåben. Herom kan imidlertid intet sikkert udledes, også fordi der næppe nødvendigvis her vil være tale om samme afgørende skadevirkninger som ved en udveksling af atomvåben mellem de højest industrialiserede samfund. Under alle omstændigheder må der regnes med en meget vanskelig tilpasningsproces til den ændrede militære situation, der opstår, hvis kun en af parterne i et konfrontationsområde erhverver atomvåben.

15. Sammen med atomvåbnet holdes de kemiske og biologiske våben som regel klart adskilt fra samtlige de våbenarter, der anvendes i »konventionel krig«, idet man ser bort fra, at gasser faktisk blev brugt i betydeligt omfang i første verdenskrig. Det er derfor naturligt at slutte dette kapitel med en omtale af de kemiske og biologiske våben, dels for at fremhæve lighedspunkter og forskelle mellem de tre ukonventionelle våben indbyrdes, og dels fordi selve eksistensen af de kemiske og biologiske våben forøger de allerede omtalte usikkerhedsmomenter og dermed kan øge risikoen for eskalation.

De kemiske og biologiske våben udgør i de flestes bevidsthed en enhed og behandles derfor ofte under ét i internationale traktater; f. eks. Genèveprotokollen af 1925, der forbyder disse våbens anvendelse i krig. Begge våbenarter er udviklet med henblik på at beskadige, eventuelt dræbe mennesker, dyr eller planter. De kemiske våben er giftstoffer, der beskadiger, eventuelt dræber, den organisme, de kommer i berøring med, medens de biologiske våben er levende

mikroorganismer (bakterier eller virus), der fremkalder sygdom, eventuelt død, ved at formere sig i mennesker, dyr eller planter[34]).

16. Atomvåbnet kaldes med rette et masseødelæggelsesvåben. Denne betegnelse ser man også anvendt, når der tales om kemiske og biologiske våben, fordi de begge *kunne tænkes* anvendt med samme massive drabsvirkning. Det er imidlertid af flere grunde vildledende uden videre at placere de kemiske og biologiske våben på samme plan som atomvåbnet:

a) For det første findes der både dræbende og mindre giftige våben af kemisk såvel som biologisk art, og om dem alle gælder det, at de ikke forårsager materiel ødelæggelse. Det er blevet fremført, at man ved at anvende kemiske eller biologiske våben med ringe drabsvirkning kunne opnå afgørende militære fordele uden større tab af menneskeliv (og samtidig undgå materielle skader). Dette teoretisk rigtige ræsonnement er i praksis både vildledende og farligt. I en krigssituation bruges de våben, man råder over, erfaringsmæssigt med størst mulig effektivitet, og de begrænsede iagttagelser, der foreligger fra krigen i Vietnam, viser da også, at gasarter, der i sig selv er lidet giftige, er anvendt for at bringe fjendtlige styrker ud af dækning og dermed forøge konventionelle våbens drabsvirkning.

b) For det andet er det meget vanskeligt forud at beregne effekten af kemiske og i særdeleshed af biologiske våben i en krigssituation, idet bl.a. meteorologiske forhold spiller en afgørende rolle for deres effektivitet. Fra et rent militært synspunkt er disse våben derfor mindre tillokkende end atomvåben, hvis træfsikkerhed og umiddelbare effekt i målområdet kendes med stor nøjagtighed[35]). Risikoen for, at de mest dødelige kemiske og især biologiske våben vil blive foretrukket, er derfor næppe særlig stor. Denne trods alt lidet betryggende situation kunne forværres alvorligt, hvis de farlige og omfattende markforsøg blev gennemført, som alene kan give mere præcise oplysninger om, hvor effektive de biologiske våben ville være under krigsforhold. Fra et militærteknisk synspunkt ville sådanne forsøg nærmest svare til prøvesprængninger af atombomber.

Præsident Nixon erklærede i november 1969, at USA ikke ville fortsætte udviklingen og fremstillingen af biologiske våben. I februar 1970 blev erklæringen udvidet til også at omfatte de meget giftige bakterietoxiner, som – fordi de ikke er formeringsdygtige – til tider klassificeres som kemiske og ikke som biologiske våben.

c) Endelig er det karakteristisk for de kemiske og biologiske våben, at de kan bringes i anvendelse, uden at den angrebne straks bliver klar over det. F. eks. kunne granater ladet med nervegas affyres under en almindelig artilleribeskydning. Denne mulighed for et »snigende« angreb med våben, der meget vel kunne tænkes at dræbe de fleste af indbyggerne i en storby, bidrager stærkt til den udbredte afsky for både de kemiske og de biologiske våben.

34. *Report of a WHO Group of Consultants:* »Health Aspects of Chemical and Biological Weapons«. WHO, Genève 1970.

35. »Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of Their Possible Use«. *Report of the Secretary-General.* (United Nations Assembly Document A/7575). Department of Political and Security Council Affairs, United Nations, New York, 1969.

Samtidig rejser der sig for militæret og civilbeskyttelsen meget vanskelige problemer både med hensyn til varsling og til hurtig bestemmelse af, *hvilket* kemisk eller biologisk våben, der er tale om. Det er under alle omstændigheder vanskeligt, og hvis virusarter blev anvendt, ville det være umuligt med vor nuværende teknik at erkende angrebets karakter tidligt nok til at træffe nogen som helst beskyttelsesforanstaltninger. Det er også sandsynligt, at der vil kunne opstå panik, og at behandling ikke ville kunne gennemføres i større omfang, hvis der pludselig optræder blot nogle få tusinde alvorlige sygdomstilfælde i en by. I en sådan situation er angriberne, der selv har valgt det anvendte gift- eller smitstof, gunstigere stillet med hensyn til at beskytte egne styrker både under angrebet, og hvis de senere trænger ind i det inficerede område.

17. Lighedspunkterne mellem de kemiske og de biologiske våben gjorde det naturligt først at beskrive dem under ét i relation til atomvåbenet. Vi skal nu behandle en karakteristisk forskel mellem dem. Som nævnt udøver de kemiske våben en direkte giftvirkning, medens de biologiske våben beskadiger, eventuelt dræber, en organisme ved at formere sig i den. Indånding af en enkelt eller nogle få bakterier eller viruspartikler kan derfor dræbe et menneske. I vægtmængde er denne dødelige dosis uhyre lille sammenlignet med den dødelige dosis af selv de mest giftige gasarter eller toxiner. For at opnå samme virkning skal en angriber derfor transportere og sprede f. eks. et ton nervegas, men kun ét kilo bakteriemasse.

Når det trods alt er de kemiske våben, der frembyder den største risiko (i hvert fald nu og i de nærmeste år), skyldes det, at de tekniske problemer i forbindelse med deres anvendelse forlængst er løst, og at lagre af ammunition f.eks. med nervegasladning findes både hos øst- og vestmagterne. Såvel af hensyn til risikoen ved lokale angreb som til muligheden for en eskalation ved anvendelsen af de kemiske våben er det vigtigt, at disse våben kommer under kontrol.

De biologiske våben kunne spille en lignende rolle, men man tør i øjeblikket tro, at stormagterne vil være yderst tilbageholdende med at bringe disse lidet undersøgte våben i brug. Blandt de faktorer, der afskrækker, bør nok særlig nævnes risikoen for at sætte helt ukontrollable epidemier i gang.

Det må imidlertid ikke overses, at det teknisk er langt enklere at producere og sprede begrænsede mængder af bakterier (f.eks. miltbrandsporer), end det er at fremstille kemiske våben med tilsvarende angrebskraft. Derfor består der til stadighed en risiko for, at biologiske våben bringes i anvendelse i lokale konflikter eller i sabotageaktioner. Det må yderligere fremhæves, at den krisesituation, som en begrænset krig vil udløse, hvor i verden den end bryder ud, vil skærpes betydeligt, hvis en af parterne anklages for at have brugt biologiske våben. Som man så under Koreakrigen, kan det være yderst vanskeligt blot at opnå adgang til at undersøge, om anklagen er berettiget.

Til slut kan nævnes, at de kemiske våben frembyder et specielt problem, idet »tåregas« og til tider mindre uskyldige stoffer anvendes verden over i politiaktioner. Som regel er begrundelsen, at man derved undgår at bruge farligere våben[36]).

36. *The Problem of Chemical and Biological Warfare*, Provisional Edition (stencileret) SIPRI, Stockholm, 1970.

Som ovenfor omtalt har man med samme motivering søgt at retfærdiggøre anvendelsen af ikke-dødelige gasarter i krig.

18. Spørgsmålet om rækkevidden af forbudsbestemmelsen i Genèveprotokollen af 1925 blev stærkt debatteret under FN's generalforsamling i efteråret 1969, efter at der havde været tilløb til denne debat under foregående generalforsamlinger. Udgangspunktet for denne debat var et af Sverige sammen med de øvrige uforpligtede lande i nedrustningsudvalget i Genève fremsat forslag, der udtrykker den opfattelse, at Genèveprotokollen indeholder den internationale retsordens almindeligt anerkendte regler om forbud mod anvendelse under internationale væbnede konflikter af alle bakteriologiske og kemiske krigsførelsesmetoder uden hensyn til enhver teknisk udvikling.

Denne opfattelse tiltrådtes af flertallet af medlemslandene, men omkring 40 lande så sig ikke i stand til at støtte resolutionen, fortrinsvis fordi de ikke kunne anerkende generalforsamlingens kompetence til at fortolke indholdet af en folkeretlig aftale. Umiddelbart før resolutionen kom til afstemning, havde præsident Nixon meddelt, at den amerikanske regering var rede til at ratificere Genèveprotokollen af 1925. Den fortolkning, der var bragt til afstemning, var imidlertid efter amerikansk opfattelse en udvidelse af 1925-protokollens område, der kunne vanskeliggøre at opnå det amerikanske senats godkendelse af en ratifikation på dette grundlag. Sovjetunionen kunne derimod tiltræde den forelagte fortolkning, der udtrykker den grundopfattelse, som et stort flertal af FN's medlemsstater, herunder de østeuropæiske lande, har givet udtryk for: at 1925-protokollen gør endeligt op med spørgsmålet om forbud mod disse våbens anvendelse i krig. Det er også på denne baggrund, det i 1969 fremsatte østeuropæiske forslag om forbud mod fremstilling og oplagring af disse våbenarter skal ses.

Medvirkende til, at tåregas og plantegifte fik så fremtrædende en plads i drøftelserne, var disse kampmidlers anvendelse under Vietnamkrigen. Det blev i den forbindelse påpeget, at tåregas i vid udstrækning anvendtes af nationerne i politiaktioner. Hertil kom yderligere, at det i en række lande havde gjort et nedslående indtryk, at det fremlagte resolutionsudkast var formuleret således, at anvendelse af bakteriologiske og kemiske kampmidler ikke skulle være forbudt i borgerkrige, hvilket fik en særlig betoning på baggrund af kamphandlingerne i Nigeria.

Skal man prøve at gøre status for retsopfattelsen, må det med beklagelse konstateres, at der i dag ikke er tale om nogen ensartet retsopfattelse. Hvis man anlægger en streng folkeretlig vurdering, må det formentlig erkendes, at det eneste faste holdepunkt er 1925-protokollen, der er bindende for det store flertal af folkeretssamfundets medlemmer, herunder Danmark, men dog med en række undtagelser, hvoraf de vigtigste er USA og Japan. Billedet bliver dog ikke fuldstændigt, medmindre det fremhæves, at protokollen alene forbyder anvendelsen af de våben, den omhandler, men ikke produktion og oplagring og i øvrigt heller ikke hindrer disse våbens anvendelse, hvor dette alene sker som repressalier mod en modstanders forudgående anvendelse af samme våben.

Hertil må føjes det ovenfor nævnte forhold, at der end ikke er enighed om rækkevidden af begrebet kemiske kampmidler, idet der foreligger såvel en snæver

som en vid fortolkning med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt protokollen omfatter anvendelse af tåregasser eller af kemiske våben mod dyr og planter. Det bidrager selvsagt ikke til at skabe klarhed, at protokollens ordlyd er tvetydig og åbner muligheder for begge fortolkninger. I mellemkrigsårene var det almindeligt anerkendt, at protokollen forbød anvendelse af alle former for kemiske og biologiske våben mellem disse parter indbyrdes.

Det vil næppe på dette sted tjene noget formål at gå ind på den standende diskussion om, hvorvidt der ved siden af 1925-protokollen er skabt en videregående sædvaneretlig regel. Man kan formentlig nøjes med at konstatere det utilfredsstillende i, at der hidtil ikke har kunnet tilvejebringes en ensartet retsopfattelse af forbudsområdets rækkevidde. På den anden side skulle det være overkommeligt at bygge bro over de to modstående juridiske opfattelser, hvis der i øvrigt er enighed om at udvide forbudsområdet. I denne sammenhæng bør det fremhæves, at nye undersøgelser tyder på, at i hvert fald en af de plantegifte, der har fundet udbredt anvendelse såvel under kampene i Vietnam som i det civile liv, kan fremkalde fosterdeformiteter af samme art som de, der forårsages af det meget omtalte præparat thalidomid. Dette forhold understreger betydningen af at inddrage stoffer, der hidtil har været anset for absolut uskadelige for mennesker, i debatten om et forbud mod deres anvendelse. Det ville samtidig være ønskeligt, at anvendelsesforbudet udvides til også at omfatte produktion og oplagring. I 1969 fremsatte Storbritannien forslag om et sådant forbud, der i første omgang dog kun skulle omfatte biologiske våben. Betragtningen var den, at aftaler på dette område er mest påtrængende og lettest gennemførlige, jfr. ovenfor. Der hersker uenighed om, hvorvidt et sådant partielt forbud er ønskeligt, idet det fra nogle sider påpeges, at en adskilt behandling af de to våbentyper indebærer risiko for, at man ikke opnår en tilsvarende aftale, for så vidt angår de kemiske våben.

Kapitel II

SUPERMAGTERNE

A. De forenede Stater

1. Under hensyn til den helt centrale betydning, USA's holdning til sikkerhedsproblemerne har for udviklingen i de kommende år, vil det være nødvendigt at gennemgå i hovedtræk de tendenser, som synes at kunne udledes af den seneste udvikling. Man vil her måtte berøre også indenrigske problemer i deres vekselvirkning med udenrigspolitikken, men vil navnlig referere de seneste officielle tilkendegivelser om amerikansk udenrigspolitik og specielt stillingen over for Europa.
2. Den indenrigspolitiske udvikling i USA kan komme til at indvirke mere på amerikansk udenrigspolitik i årene fremover, end det har været tilfældet i perioden siden sidste krig. Blandt de faktorer, der kan tænkes at bidrage til at mindske USA's ønske om og villighed til at fortsætte den globale udenrigspolitiske rolle, som landet har spillet i denne periode, er, at en række symptomer på social uligevægt har givet mange amerikanere den opfattelse, at deres eget samfund i mange år er blevet forsømt. Raceproblemerne, boligproblemer, kriminaliteten og ungdomsoprør er summariske udtryk for de meget store problemer i USA, hvis løsning med stigende styrke trænger sig på. Herved er de udenrigspolitiske engagementer kommet til at stå i et noget andet lys. Hvor det i USA før har været følt som naturligt at gribe ind for at hindre, hvad der blev opfattet som undertrykkelse af friheden i Asien, Afrika og Europa, føles der nu et voksende behov for at udbygge den hjemlige samfundsordning. Økonomisk bistand til udviklingslandene, som tidligere er blevet anset som en naturlig opgave, er taget op til debat bl.a. under hensyn til, at amerikanerne selv i 1969 karakteriserer 25 millioner eller 13 procent af Amerikas egen befolkning som »fattige« efter deres egen standard.
3. Navnlig på baggrund af Vietnamkonflikten er der påbegyndt en ransagelse af selve formålet med og midlerne for USA's udenrigspolitik. Denne debat foregår i alle lejre, men særlig inden for de politiske partier, i kongressen, i akademiske kredse og blandt ungdommen. I tillæg til Vietnamkrigen har debatten gennem 1969 i udstrakt grad været koncentreret om det såkaldte ABM-system, der førte til en ret generel kritik af forsvarsbudgetterne, og hvor opmærksomheden blev rettet mod »det militær-industrielle kompleks« i et omfang, som ikke tidligere er set i USA's historie i efterkrigstiden. Den frygt, som allerede præsident Eisenhower gav udtryk for, er voksende, og en udbredt diskussion er i gang

om, hvilke midler der kan og bør bringes i anvendelse for at hindre, at dette kompleks udvikler så stor autonomi, at den politiske kontrol bliver illusorisk.

4. Man har under debatten også haft opmærksomheden rettet på det militære budget og foretaget beregninger over, hvor store midler der kunne spares, hvis det skulle lykkes at bringe Vietnamoperationerne til standsning, idet det er hævdet, at sådanne midler bør kunne overføres til den civile sektor. Men herudover har man fra mange sider i almindelighed angrebet militærbudgettet og hævdet, at i en periode, hvor der i øvrigt forventes en betydelig forøgelse af de midler, der er til rådighed, vil mulighederne for en ændret vægtfordeling mellem den civile og den militære sektor være til stede, også selv om det ikke lykkes at opnå besparelser med en standsning af Vietnamkrigen. I budgetdiskussionen er siden inddraget overvejelser om, hvilke virkninger der kan affødes af en heldig gennemførelse af SALT-drøftelserne, jfr. side 46 f., ligesom indvirkningen af, at USA's allierede påtager sig øgede militære byrder eller på anden måde bidrager til løsningen af betalingsbalanceproblemet.

5. Den ovenfor refererede debat, som mere specielt beskæftiger sig med militærets andel i føderalbudgettet og »det militær-industrielle kompleks«s placering og indflydelse i det økonomiske og politiske system, har som generel baggrund ikke blot problemerne om fordelingen af de forhåndenværende ressourcer, men hele den bredere debat om USA's udenrigspolitik i almindelighed.

I det mangesidede og stærkt nuancerede billede kan man udskille ret forskellige grundsynspunkter. Måske kan det med en vis forenkling siges, at der inden for visse kredse, der især synes at gøre sig gældende i midtstaterne og måske nok fortrinsvis repræsenterer den ældre generation, næres et ønske om at vende tilbage til den tid, da USA holdt sig uden for oversøiske konflikter, en tilbagevenden til den isolationisme, der så længe prægede USA's historie. En særlig tilbageholdenhed med hensyn til USA's engagement i Europa kan spores tilbage til veststaterne. Medens man måske kunne karakterisere dette som en slags højre fløjs isolationisme, kommer grupper, der kunne siges at ligge på den venstre fløj, navnlig blandt ungdommen og akademikerne, til et tilsvarende synspunkt ud fra en utålmodighed med en politik, der engagerer USA i en fortsat konfrontation med de kommunistiske lande, og som ofte fører til, at USA støtter udemokratiske regimer, hovedsagelig fordi de menes at være antikommunistiske. Det er vel især inden for disse sidste grupper, at man finder alternativet i en social indenrigspolitik til løsning af byernes store problemer, bedring af de laveste samfundsklassers og da navnlig de racediskriminerede gruppers forhold.

6. Samtidig med, at »det militær-industrielle kompleks« er kommet i søgelyset, er der navnlig fra mange af kongressens medlemmer rejst spørgsmål om lovgivningsmagtens muligheder for at kontrollere administrationens og da navnlig måske militærets muligheder for at indvikle landet i oversøiske konflikter. Denne problemstilling har sit udspring i en række militære incidenter og er aktualiseret af Vietnamkonflikten og den dybtgående splittelse i det amerikanske folk, den har skabt. Det er indlysende, at denne debat må omfattes med betydelig interesse hos USA's allierede i NATO.

7. Vender man sig derefter til USA's generelle udenrigspolitik i den kom-

mende tid, er det naturligt at tage sit udgangspunkt i den i februar 1970 til kongressen afgivne rapport fra præsidenten om USA's udenrigspolitik i 1970'erne[1]). Denne rapport, som bærer undertitlen »A New Strategy for Peace«, er en nyskabelse i amerikansk politisk liv. Dette skyldes ikke så meget rapportens indhold, for, som det vil ses af den nedenfor foretagne gennemgang, indeholder den kun få nye ting, men det skyldes, at det er første gang, en amerikansk præsident har forsøgt at samle sit syn på udenrigs- og forsvarspolitik i en enkelt omfattende beretning.

Som det fremgår af undertitlen, er rapportens hovedtema et forsøg på at finde mulige veje til fred, og præsident Nixon mener, at dette kun kan opnås, hvis udenrigspolitikken bygger på tre grundprincipper: fællesskab (partnership), styrke og villighed til at forhandle. Disse tre grundprincipper er redaktionelt anvendt som hovedinddeling af rapporten. Hertil er føjet et indledende afsnit om The National Security System, idet rapportens første afsnit er en beskrivelse af sammensætningen og arbejdsmetoden for det nationale sikkerhedsråd (The National Security Council – NSC). Det kan umiddelbart føles mærkeligt, at en stor rapport om substansen i amerikansk udenrigs- og forsvarspolitik indledes med et så relativt teknisk afsnit. Rapporten som helhed er imidlertid ikke så meget en statusrapport, men snarere en ramme for de kommende års arbejde, og det forekommer da logisk, at præsident Nixon vil beskrive den beslutningsproces, der skal anvendes og sin egen placering i denne proces. NSC, der nu består af bl.a. vicepræsidenten, udenrigsministeren, forsvarsministeren og direktøren for beredskabskontoret (the Office of Emergency Preparedness), er ikke i sig selv en nyskabelse, men det har ikke tidligere været anvendt som det principale forum for præsidentens overvejelser i udenrigspolitiske anliggender. Det understreges kraftigt i rapporten, at NSC gennem forskellige interdepartementale arbejdsgrupper vil få forelagt rapporter, som gengiver alle synspunkter, og som samtidig præsenterer alternative løsninger. Præsident Nixon vil ikke i NSC konfronteres med en »bureaucratic consensus«, som kun giver ham mulighed for at acceptere eller afslå. Af de undergrupper, som arbejder for NSC, kan det måske have speciel interesse at nævne Washington Special Action Group (WSAG), som udarbejder »contingency plans« for mulige fremtidige kriser.

8. Det første grundprincip for opnåelse af en varig fred er fællesskab. Med henblik på den særlige udformning, fællesskabet har fået i Nixondoktrinen, gennemgås i dette afsnit USA's relationer til andre lande område for område.

Præsident Nixon slår indledningsvis fast, at fred i *Europa* er af afgørende betydning for verdensfreden. Dette er en erfaring, som det har kostet frygtelige ofre at få lært, og den vil være et centralt princip i USA's udenrigspolitik.

Det fællesskab, som er opbygget mellem Europa og Nordamerika under Den nordatlantiske Traktat, skal fortsættes, og præsident Nixons rejse til europæiske lande i februar 1969 må ses som en bekræftelse på USA's forpligtelser i områ-

1. *U. S. Foreign Policy for the 1970es. A New Strategy for Peace. A* Report to the Congress by Richard Nixon, President of the United States. February 18, 1970.

det. Målet med alliancen er stadig forsvar af Vesteuropa mod fælles trusler og skabelse af en levedygtig og sikker orden i Europa. På den anden side er det urealistisk at tro, at den samarbejdsform, som blev skabt i slutningen af 1940'erne, også kan anvendes i 1970'erne. USA har efter præsidentens opfattelse for længe talt til og ikke med sine allierede, og nu, hvor de vesteuropæiske lande har genvundet deres styrke, må dette ændres. Et mere balanceret fællesskab, hvor man inden for alliancen optræder som virkelige partnere, er også i USA's interesse.

Samtidig med at denne proces foregår, må også byrder og ansvar gradvis fordeles på en mere lige måde, sådan at resultatet bedre svarer til de økonomiske og politiske realiteter i Europa. Præsident Nixon understreger, at bevægelsen væk fra amerikansk dominans mod et virkeligt fællesskab ikke må betragtes som et skridt mod disengagement – USA kan lige så lidt disengagere sig i Europa, som det kan i Alaska.

For så vidt angår forsvaret af Europa, bekræfter rapporten USA's fortsatte støtte til den fleksible imødegåelse, og det bemærkes, at USA vil opretholde sine nuværende styrker i Europa i hvert tilfælde til midt i 1971. Tiden indtil da må imidlertid bruges til et grundigt strategisk studium. Behovet for et sådant studium bygger bl.a. på følgende betragtninger:

a) USA's overvægt i strategiske atomvåben i forhold til USSR vil forsvinde i løbet af 1970'erne, og inden for enkelte kategorier vil USSR endog overgå USA.

b) Vestlige strateger er uenige om flere vigtige spørgsmål, f. eks.:
   - trusselsbedømmelsen,
   - hvor længe NATO-området kan forsvares med konventionelle våben over for et determineret Warszawapagt-angreb,
   - anvendelsen af taktiske atomvåben,
   - hvordan taktisk brug af atomvåben vil påvirke størrelsen, udrustningen og deployeringen af allierede konventionelle styrker,

c) Spørgsmålet om, hvem der skal bære byrderne ved opretholdelse af styrkerne og fremskaffelse af ressourcer, som er nødvendige for gennemførelsen af den eksisterende strategi.

Disse problemer må gøres til genstand for fuld konsultation mellem USA og dets allierede, og rapporten understreger, at det ikke vil ske på en »take it or leave it«-basis, men som konsultationer, hvor USA virkelig søger råd til løsning af problemerne. Nixon fremhæver i den forbindelse det samarbejde, der allerede har fundet sted i NATO's kernefysiske planlægningsgruppe, jfr. s. 227, og han er af den opfattelse, at videreførelse af disse forhandlinger vil være et afgørende bidrag til troværdigheden af Europas forsvar.

Om det interne europæiske samarbejde fastslås det, at USA's støtte til en udvidelse og styrkelse af Fællesmarkedet ikke er blevet mindre. USA erkender, at en fortsat udbygning af CE kan påvirke dets egne interesser, og måske kan medføre, at der må bringes nogle økonomiske ofre i fællesskabets interesser. USA finder imidlertid, at den økonomiske pris for USA, hvis en forening finder sted, overskygges af de politiske fordele, som vil blive vundet for Vesten som helhed.

Den nære forbindelse mellem Vesteuropa og USA har, siges det videre i rapporten, også betydning for løsning af de problemer, som er opstået på grund af den unaturlige deling af Europa. Af problemer nævnes specielt Tysklands deling, adgangsmulighederne til Berlin, størrelsen af militære styrker på begge sider af grænsen og hindringerne for økonomisk og kulturelt samkvem. USA erklærer sig villig til at forhandle om disse emner under enhver passende form, og det slås fast, at forholdene mellem Øst og Vest må behandles på mange forskellige niveauer; det vil være fejlagtigt at tro, at en stor konference kunne løse alle problemerne.

9. Præsident Nixons *latinamerikanske* oplæg følger hovedlinierne i præsidentens budskab afgivet på det interamerikanske pressemøde den 31. oktober 1969.

På baggrund af bl.a. de analyser og undersøgelser, der blev resultatet af guvernør Nelson Rockefellers rejser til Latinamerika i 1969, går administrationen ind for, at det særlige forhold, der historisk har eksisteret mellem USA og de latinamerikanske lande, bevares, styrkes og gives et nyt og realistisk indhold. USA erklærer herunder *at* ville vedstå forpligtelserne i henhold til OAS-pagten, *at* ville respektere de enkelte medlemslandes nationale identitet og værdighed, *at* ville fortsætte sin bistand til Latinamerikas udvikling, samt *at* bistand bedst ydes i forbindelse med et latinamerikansk initiativ og på multilateral basis.

Det omtales, at USA går ind for gennemførelsen af almindelige toldpræferencer for udviklingslandene, og at man herunder sigter mod et system, der bringer andre landes diskrimination mod Latinamerika til ophør.

I rapporten konstateres, at de latinamerikanske lande i 1970'erne vil fortsætte den dybtgående ændring af samfundsstrukturen, og at de fleste regeringer i området vil stå over for stadigt voksende krav på anvendelsen af de knappe ressourcer, krav, der – såfremt de ikke tilfredsstilles – kan føre til større politisk ustabilitet, yderliggående politisk radikalisme og en forkert form for nationalisme.

10. Tre gange i en enkelt generation har USA været engageret i store krige på *det asiatiske kontinent* – intet andet område i verden har krævet så store ofre af USA. Disse erfaringer er baggrunden for USA's nye Asienpolitik som formuleret i Guamerklæringen afgivet under præsident Nixons rejse til Det fjerne Østen i sommeren 1969, og præsident Nixon spørger derfor, om det betyder, at USA burde forlade området, og hvis ikke, om man så til stadighed er dømt til at måtte klare tilbagevendende kriser og krige. Svaret på spørgsmålet om USA's fortsatte engagement i Asien er klart: USA vil vedblive at være involveret i Asien, fordi USA er en Stillehavsmagt. For så vidt angår udsigterne til det fremtidige amerikanske forhold til Asien, bedømmes det ikke helt så mørkt som tidligere. Trods de mange stridigheder, der har været i området, har der i de senere år været en bemærkelsesværdig udvikling i retning af styrkelse af de nye nationer, og USA's venner i Asien, specielt Japan, er nu i stand til at bidrage væsentligt til stabilitet.

Det fremtidige samarbejde mellem USA og Asien indeholder i det væsentlige to punkter, nemlig forsvarsproblemet og udviklingsproblemet.

Om forsvaret udtaler rapporten en bekræftelse af præsident Nixons Guam-

erklæring – den erklæring, som er det oprindelige indhold af det, der nu kaldes Nixondoktrinen:

- USA vil holde alle sine traktatmæssige forpligtelser,
- USA vil yde støtte, såfremt et allieret land eller et land, hvis overlevelse vurderes som værende af vital interesse for USA's egen sikkerhed, bliver truet af en atommagt,
- i tilfælde af andre former for aggression vil USA efter anmodning og i det omfang, det skønnes nødvendigt, yde økonomisk bistand samt levere militært udstyr. Mandskabsstyrker til forsvar vil USA imidlertid ikke stille; disse må fremskaffes af de direkte truede lande.

Det fællesskab, som søges opbygget mellem USA og asiatiske stater vil også omfatte nært samarbejde om økonomisk udvikling, og især Japan nævnes her som nøglen til Nixondoktrinens succes. Det er i denne forbindelse, at man skal se aftalen om tilbageleveringen af Okinawa til Japan i 1972.

11. En retfærdig fred i *Vietnam* har hele tiden været og er fortsat USA's mål, så problemet for præsident Nixon er efter rapporten at definere karakteren af en sådan fred og finde veje til at opnå den.

Den løsning på konflikten, at USA foretog en ensidig fuldstændig tilbagetrækning, diskuteres, men afvises af flere grunde, bl.a. at en sådan handling ville styrke de af fjendens ledere, som foragtede forhandlinger, og som var talsmænd for aggression. En sådan ensidig amerikansk tilbagetrækning ville bringe fred nu, men ville væsentligt forøge risikoen for større krige senere.

De amerikanske bestræbelser for at opnå en retfærdig fred i Vietnam går derfor i en anden retning: forhandling og vietnamisering. USA ønsker en tidlig og fair ordning gennem forhandlinger, men hvis fjenden nægter dette, vil man fortsætte med at styrke de sydvietnamesiske styrker, hvilket vil tillade tilbagetrækning af amerikanske styrker efter en fastlagt tidstabel.

12. Vedrørende *Mellemøsten* er det fortsat USA's udgangspunkt for en løsning, at FN's våbenstilstandsresolution må opfyldes, men når dette er sket, vil kun forhandlinger mellem de direkte implicerede parter være i stand til at fremskaffe den ønskede løsning.

Det slås fast i rapporten, at Sovjetunionen i de senere år har forøget sin aktivitet i Mellemøsten og i hele Middelhavsområdet, et forhold, som har konsekvenser langt ud over den arabisk/israelske konflikt. USA ønsker at arbejde sammen med Sovjetunionen for at opnå en tilfredsstillende løsning, og man vil betragte ethvert forsøg fra Sovjetunionens side på at opnå dominans i Mellemøsten som en alvorlig sag.

13. Præsident Nixons rapport slutter med et afsnit under overskriften »Forhandlingsæra« og indleder med erklæringen om, at den våbentekniske udvikling har gjort undgåelse af krig til den vigtigste opgave af alle, og rapporten slår fast, at USA altid vil være villig til alvorligt at forhandle om opbygning af en stabil fred. Man må imidlertid erkende, at de mellem Øst og Vest bestående problemer ikke løses ved blot at forbedre »atmosfæren«, og modparten må forstå, at USA ikke vil »erstatte principper med løfter eller vitale interesser med atmosfære«. I

rapporten gennemgås herefter forhandlingspositionerne over for forskellige emner, idet man indleder med problemerne i forhold til Sovjetunionen.

Det første år under Nixonadministrationen hævdes at have været en god begyndelse i de amerikansk/sovjetiske forbindelser. Som eksempler herpå nævnes ratifikationen af ikke-spredningsaftalen, fremskridt på områderne kontrol af våben på havbunden, kemisk og biologisk krigsførelse, Mellemøstenforhandlingerne og de påbegyndte SALT-forhandlinger.

Trods disse resultater betegnes forholdet til Sovjetunionen dog som langt fra tilfredsstillende. Dette skyldes først og fremmest, at Sovjetunionen ikke har vist sig villig til at støtte de amerikanske fredsbestræbelser i Vietnam og således ikke har gjort sin indflydelse gældende over for den nordvietnamesiske delegation i Paris, men tværtimod har forsynet Nordvietnam med store mængder af våben. Tilsvarende har Sovjetunionens holdning i Mellemøsten ikke været tilstrækkelig fleksibel til, at man har kunnet finde frem til en løsning.

USA er parat til at gå ind i forhandlinger med *de østeuropæiske nationer* om en gradvis normalisering af forbindelserne, og Rumænien nævnes her som eksempel. Selv om USA anerkender Sovjetunionens sikkerhedsmæssige interesse i området, betragter man de østeuropæiske lande som suveræne stater og ikke som dele af en blok, og man kan på ingen måde anerkende en doktrin, som beskærer disse staters ret til at forbedre forholdene til USA eller andre.

Præsident Nixon giver udtryk for, at ingen stabil international orden på længere sigt kan opnås, uden at *Den kinesiske Folkerepublik* deltager i det internationale samarbejde. Det er afgjort i både USA's og Asiens interesse, at der tages skridt i retning af et forbedret forhold til Kina.

Det erkendes imidlertid, at den store ideologiske kløft mellem landene sandsynligvis betyder, at USA's politik kun kan have ringe indflydelse på Kinas holdning. De små ensidige skridt, som USA har taget for at forbedre forholdene, og de genoptagne samtaler i Warszawa håber man imidlertid vil vise sig nyttige.

14. Allerede gennem udtalelserne i præsidentens rapport får man et indtryk af, hvorledes forestillingerne i dag er i USA om forholdet til Europa, og da navnlig om det sikkerhedspolitiske samarbejde.

Det er imidlertid klart, at disse spørgsmål, som er af stor betydning også for vurderingen af dansk sikkerhedspolitik, må søges mere dybtgående belyst, og i de følgende afsnit af fremstillingen må man derfor i mange forbindelser komme tilbage til problemerne om USA's placering i billedet.

Man har i dette afsnit valgt at basere fremstillingen på den officielle amerikanske politik, som den er kommet til udtryk i præsident Nixons førnævnte rapport. Der er naturligvis ikke hermed sagt noget afgørende om, hvorvidt den her afstukne linie vil blive fulgt i 1970'erne. Et fingerpeg herom vil man dog måske kunne finde i den kendsgerning, at der ikke er søgt opstillet et egentligt alternativ til den pragmatiske linie, som kendetegner præsident Nixons udenrigspolitik, og som klarest er kommet til udtryk i den førnævnte Guamdoktrin. Det er ganske betegnende, at præsidentens rapport kun har været relativt lidt omtalt i den amerikanske presse.

En del af forklaringen på dette forhold skal formentlig søges i, at demokraterne næppe kan påberåbe sig mere betydende udenrigspolitiske successer under præsidenterne Kennedy og Johnson. Hertil kommer, at en udenrigspolitisk debat, som den kendes i visse europæiske lande, ikke har noget modstykke i USA, hvor udenrigspolitiske anliggender sjældent giver anledning til debat i politiske kredse, medmindre de har et klart indenrigspolitisk aspekt. Dette indebærer naturligvis ikke, at der ikke i politiske kredse fremsættes en seriøs kritik af administrationens udenrigspolitik. Men denne kritik søger ikke at opstille noget realistisk alternativ til den generelle udenrigspolitiske linie, men sætter ind mod enkelte områder. Som eksempler kunne nævnes senator Fulbright's kritik af Vietnampolitikken, jfr. side 156, samt senator Mansfield's gentagne forsøg på at fremtvinge en nedskæring af det amerikanske engagement i Europa, jfr. side 74 ff.

Hertil bør endelig føjes, at der fra kredse uden for det politiske liv og navnlig fra universitets- og forretningskredse ofte fremsættes en både seriøs og velbegrundet kritik. Denne kritik er dog ikke så meget rettet mod den siddende administration, men søger snarere at tage spørgsmålet om USA's rolle i verden op til debat.

B. Sovjetunionen

1. Det er ikke muligt at følge den sikkerhedspolitiske debat i Sovjetunionen på samme måde som i USA. Det sovjetiske samfunds lukkede karakter bevirker, at man må lade sig nøje med forsøg på en almen vurdering af den sandsynlige udvikling i den politiske adfærd og samfundet som sådant. Overvejelserne må følgelig baseres på to fundamentale problemer, nemlig for det første om den samfundsmæssige struktur og det politiske styre vil forblive uændret i de afgørende træk, eller om væsentlige ændringer må forventes at finde sted, og for det andet om sovjetsamfundets indre forhold – hvad enten de vil vise sig statiske eller dynamiske – kan tænkes at fremkalde nye tendenser eller ligefrem betydningsfulde ændringer i Sovjetunionens adfærd over for omverdenen.

Sovjetforskningens svar på disse hovedspørgsmål er præget af forskningens metodologiske problemer. Der er tale om en forskning på tværs af de gængse samfundsvidenskaber uden disses selvstændighed og veldefinerethed. Samtidig hindres sovjetforskeren i adgang til kildemateriale, som man i Vesten ville betragte som en selvfølgelighed, fordi den vestlige sovjetforskning i Sovjetunionen betragtes som antisovjetisk propaganda. Resultatet er, at en vurdering af udviklingen i det sovjetiske samfund i alt væsentligt må blive en gennemgang af de enkelte forskeres fortolkninger.

I vurderingerne af sovjetsamfundets aktuelle stade hæfter mange sig ved de spændingstendenser, der eksisterer mellem på den ene side samfundets politiske magtelite, det kommunistiske parti med dets bureaukrati, apparatet, i spidsen, og på den anden side hvad man kunne kalde »funktionalistiske« kræfter i samfundet, hvis interesser ikke umiddelbart falder sammen med partiets, f.eks. mi-

litæret, den økonomisk-tekniske elite, intelligentsiaen. Hertil kommer unionens enkelte republikker, hvis nationalisme har overlevet 50 års kommunistisk monolitisme.

2. Kommunistpartiet, »sovjetsamfundets førende og ledende kraft«, er siden Hrustjovs magtovertagelse blevet stærkt forøget i medlemstal[2]). Målet har været at inddrage alle de funktionalistiske kræfter, hvis bidrag er nødvendige for, at et kompliceret industrisamfund overhovedet kan fungere. Ved i et vist omfang at identificere sig med den økonomiske, videnskabelige og militære elite skabte partiet samtidig mulighed for at trænge ud i samtlige grene af samfundet.

Denne bevidste udvidelse af partiet indebærer en svækkelse af partiets organisme, for så vidt som antallet og herkomsten af nye menige partimedlemmer kunne svække partiets stilling som samfundets ubestridte ideologiske fører. Partiets svar på dette problem er dels den autoritære centralisering i partiets beslutningsproces, dels at man gør partidisciplin til en betingelse for faglig forfremmelse.

Partiets apparat har ikke ændret sig i sin sammensætning, og dets indflydelse på partiets centralkomité og præsidium er stadig lige så stor som før de store partiudvidelser, ca. $^1/_2$ af centralkomitémedlemmerne og $^3/_4$ af partipræsidiet. Apparatets elite er opdraget i et autoritært system og står som eksponenter for den gældende fortolkning af ideologien, som til gengæld tjener til befæstelse af apparatets egen magtposition.

3. Blandt de funktionelle kræfter i samfundet, som i forhold til partiet nærmer sig det, man i Vesten kalder interessegrupper, tælles først og fremmest militæret.

Der er ikke tradition i Sovjetunionen for, at militæret blander sig i politiske affærer. Den militære elite har i det store og hele accepteret partiets politiske autoritet, og hvor de to parter er stødt sammen, har det drejet sig om militære krav om professionel selvstændighed[3]). Militærets tilbøjelighed til elitedyrkelse, skabt ved en høj professionel moral og en streng disciplinkode samt en klar placering af autoriteten inden for organisationsstrukturen, går direkte imod partiets krav om ideologisk korrekthed og samtliges ligestilling.

Partiet har søgt et fodfæste inden for militæret ved dannelsen allerede i 1917 af en politisk administration inden for hæren, hvis chef er medlem af centralkomiteen. Herudover findes der politiske afdelinger og sektioner på de forskellige niveauer i det militære hieraki. Disse instansers opgaver er at politisere militæret gennem intensiv indoktrinering og samtidig fungere som partiapparatets kontrolinstans.

De fleste iagttagere er enige om, at militæret spillede en rolle i styrtelsen af Hrustjov, omend der er delte meninger om størrelsen heraf. Hrustjov var indstil-

2. Totalt medlemstal (kandidater og medlemmer)
   1.1.56 7.215.505
   1.1.61 9.716.005
   1.2.68 13.180.000
   Se herom bl. a. Boris Meissner: »Soziale Struktur der KPDSU«, *Osteuropa* nr. 9, 1966.
3. Roman Kolkowicz: *The Soviet Military and the Communist Party*, Princeton, New Jersey, 1967.

let på at nedskære udgifterne til militæret for at gennemføre sit ambitiøse indenrigske udviklingsprogram. Hans tese, at kampen mod kapitalismen måtte føres med økonomiske midler, modsat militære, vakte modstand i militære kredse, og antagonismen skærpedes, da en reduktion af styrkerne i 1964 sendte mange officerer ud på det civile arbejdsmarked, hvor de ikke umiddelbart kunne få stillinger af en kvalifikationsgrad, der svarede til den, de havde haft. Desuden led militæret nederlag i allokeringsspørgsmål, hvor det måtte finde sig i øgede investeringer i den lette industri på bekostning af den svære[4]).

Siden Hrustjovs fald, særlig fra sommeren 1965, har der været ført en intens debat mellem militær og parti om, hvilken procentsats af til rådighed stående midler, der skulle gå til militærbudgettet.

Hvor konflikten mellem hensynet til parti og militær professionalisme i de senere år især har gjort sig gældende, er imidlertid inden for den nye generation af såkaldte »militære specialister«. De findes tilknyttet højt avancerede teknologiske brancher, f.eks. inden for missilstyrkerne. Med motivering i ønsket om helt at kunne hellige sig deres komplicerede militære opgaver øver disse officerer pression for at se sig fritaget for politisk aktivitet. Men heri ligger tillige en genvej fra militærets side for at have hånd i hanke med udformningen af militærpolitikken.

Som medlem af partiet og centralkomiteen ville militæret være i stand til at øve et betydeligt pres i egen favør, men dette modvirkes af den politiske administration inden for militærets egne rammer – og af den kendsgerning, at militærets krav i sidste instans er professionel autonomi og ikke politisk virke.

Alt i alt synes der kun at være ringe årsag til at forvente en militær magtovertagelse i tilfælde af et alvorligt prestigetab for partistyret. Dels har der aldrig – hverken i Ruslands tidligere historie eller i sovjetperioden – været tegn på en militær evne og vilje til at overtage den politiske magtudøvelse. Dette forhold anfægtes ikke af den kendsgerning, at en militær indflydelse på den politiske beslutningsproces kan være ganske fremherskende under visse omstændigheder. Dels har sovjetsamfundet udviklet sig til en så kompliceret, industrielt og teknisk betonet mekanisme, at der vel højst kan tænkes en teknokratisk magtovertagelse med støtte fra pragmatisk indstillede militære kredse. Sovjetunionen vil ikke kunne tænkes administreret af en militærjunta.

4. Siden begyndelsen af 1960'erne er forslag til en økonomisk reform kommet til debat i Sovjetunionen. Som motivering for reformen, der blev vedtaget af centralkomiteen i september 1965 og indledt den 1. januar 1966, anførtes en faldende vækst i nationalproduktet, der angaves kun at kunne afhjælpes gennem forbedringer i planlægning og ledelse af produktionen samt gennem udvidet anvendelse af moderne teknik.

Reformen går i hovedtræk ud på en bedre central planlægning, sideløbende med en større dispositionsfrihed for de enkelte virksomheder inden for visse

4. Thomas W. Wolfe: *Soviet Strategy at the Crossroads,* kapitel VIII, Cambridge, Massachusetts, 1964.
Roman Kolkowicz: »Die Position der Sowjetunion«, *Osteuropa* nr. 10, 1966.

nærmere afstukne økonomiske og produktionsmæssige rammer. Ved fastsættelsen af disse er man gået bort fra de kvantitative normer og lægger nu hovedvægten på det kvalitative, nemlig den afsatte produktion.

I reformen spiller rentabilitetskravet en vigtig rolle, hvilket skulle medvirke til en bedre udnyttelse af det eksisterende produktionsapparat og være den vigtigste vejledning ved nyinvesteringer. En følge af rentabilitetskravet er bl. a., at virksomhederne ikke længere modtager investeringskapital som tilskud fra staten, men i form af rentebærende kreditter. Rentabilitetskravet nødvendiggør endvidere en nøjere overholdelse af leveringsterminer, kvalitetsnormer og betalinger m. v. Endelig har rentabilitetskravet nødvendiggjort en omfattende reform af engrospriserne, som tilendebragtes medio 1967.

Reformen omfatter oprettelse af udviklings- og ansporingsfonds for de enkelte virksomheder. Midlerne hertil skal skaffes af virksomhedernes overskud. De førstnævnte fonds anvendes til investeringer og de sidstnævnte til materielle incitamenter til virksomhedernes arbejdere.

Reformen, der formelt skulle have været gennemført med udgangen af 1968, er pr. 1. juli 1969 gennemført for 33.600 af landets i alt 45.000 industrivirksomheder. Disse dækker imidlertid 80 procent af industriproduktionen og 90 procent af industriens indtægter.

I begyndelsen under den økonomiske reform offentliggjordes opmuntrende statistiske oplysninger om de produktivitetsforbedringer, som reformen havde betydet. Sådanne oplysninger er nu noget mere sparsomme, og det er et spørgsmål, hvorvidt den i indeværende fase, hvor det er de mindst rentable virksomheder, der inddrages under reformen, har den gunstige indvirkning på produktiviteten som forventet.

Hvorvidt denne økonomiske reform, der er betydeligt mere konservativ og forsigtig end de reformer, man arbejder med i de øvrige østeuropæiske lande, vil komme til at svare til forventningerne, er vanskeligt at afgøre. Reformen er stadig ikke helt gennemført. Der finder endvidere løbende justeringer sted, og ydermere gør der sig betydelige begyndervanskeligheder gældende – hovedsagelig i form af manglende vilje hos centralmyndighederne til at opgive hidtidige beføjelser og en betydelig usikkerhed over for de nye opgaver, ikke mindst hos virksomhedslederne.

Uanset at de påpegede mangler kan tænkes at ville vise sig at være af midlertidig karakter, vil en afgørende svaghed formentlig bestå i, at virksomhederne ikke fuldt ud vil kunne udnytte den fordel, den øgede dispositionsfrihed skulle give dem, fordi det med planøkonomien sammenhængende centrale prissystem gør det vanskeligt at indrette produktionen i overensstemmelse med efterspørgselens udvikling. Denne svaghed vil blive stadig mere mærkbar på længere sigt, efterhånden som udbuddet vokser.

Den økonomisk-administrative elite – i den centrale økonomiske administration og i fabrikkerne – er den enkelte gruppe (om den danner en sådan), der er stærkest repræsenteret i partiet. I kraft af sin position skulle denne gruppe altså kunne stå som bindeled mellem partiapparatet og intelligentsiaen. Hrustjov forsøgte at integrere gruppen yderligere i apparatet ved at forlene dette med kon-

trolfunktioner, som i virkeligheden kom til at betyde, at apparatet selv blev »teknokratiseret«. Regimet Kosygin-Brezjnev symboliserer ved sammensætningen af dets ledelse kombinationen af apparatet og den økonomisk-administrative elite, men det har samtidig distanceret sig fra de hrustjovske tanker. Forholdet mellem de to parter synes i stedet for at være blevet det traditionelle, hvor partiet fremhæves som den politiske leder (kontrolinstans) for den økonomiske administration. På den 23. partikongres var den økonomiske elite stærkt repræsenteret, men den fik kun ringe indflydelse på centralkomiteen. Samtidig bliver det understreget, at partiets opgave er at fremme økonomisk effektivitet i den industrielle planlægning og virkeliggørelsen af planerne, ligesom der slås kraftigt til lyd for øget forskning[5]).

5. Forholdet mellem parti og intelligentsia har været stærkt svingende. Hrustjov vakte de intellektuelles vrede ved sin bevidste antiintellektualisme og sin understregning af kunstens »folkeopdragende« karakter, som medførte en skarp kampagne mod de liberale digtere i 1962-63.

Siden Hrustjovs fald så man først et tøbrud, som så igen blev afløst af en ny hård linie over for kunstnerne, symboliseret ved dommen over Siniavski og Daniel i 1966. Denne linie, som videreføres, gælder ikke i samme omfang videnskaberne, specielt ikke de eksakte. Kosygin-Brezjnev regimet har tværtimod lagt vægt på at anvende videnskaberne ved løsningen af de mange problemer, som er forbundet med udviklingen i det sovjetiske samfund. Kosygin har gjort sig til talsmand for en stærk forøgelse i antallet af økonomiske kandidater til brug for den økonomiske administration og den industrielle ledelse. Der gøres et ihærdigt forsøg på at øge tilgangen af intelligentsia til partiet, men det siger sig selv, at der må opstå umådelige spændinger mellem partiets interesser og intelligentsiaens krav om empirisk videnskab. Heri ligger et af de største problemer forbundet med at modernisere den sovjetiske økonomi: en administrativ reform kan ikke løse spørgsmålet, der må skabes et helt andet tillidsforhold mellem parti og intelligentsia, således at partiet ikke føler sig tvungent til at kontrollere sidstnævnte. I accepten af noget sådant ligger imidlertid en kerne til underminering af partiets absolutte autoritet.

6. De enkelte nationaliteter er en latent fare for det sovjetiske regime set under to vinkler: a) den mulighed for opløsning, som ligger i den føderative struktur, såfremt det autoritære styre slækkes og følges op af krav om national autonomi; b) såfremt det autoritære styre opretholdes og russisk nationalisme – frem for international kommunisme – understreges som regimets bærende kraft, vil håbet om at integrere fremmede nationaliteter i unionen miste mere og mere af sin substans. Man har tidligere forsøgt at udarbejde programmer for en integrering af de nationale republikker, men sådanne planer synes for tiden skrinlagte, angiveligt efter pres fra republikkernes ledere[6]). På partikongressen i 1966 taltes der kun om »venskab mellem folkeslagene«.

Et konkret bevis for nationalitetsproblemets nærværenhed i Sovjetunionen i

5. *Tale* af ministerpræsident Kosygin på den XXIII partikongres, 1966.
6. Boris Lewytzky: »Verschmelzung der Nationen«, *Osteuropa* 7/8, 1966.

dag fik man med førstepartisekretær i Ukraine P. Je. Shelests tale den 8. september 1968 efter invasionen i Tjekkoslovakiet. Det var ham, som fortalte om en af de vægtigste årsager til Warszawapagtens aktion, nemlig smittefaren fra Tjekkoslovakiet til Sovjetunionen selv, hvor det tjekkiske eksperiment kunne tjene som eksempel for Sovjetunionens nationaliteter og således bidrage til at nedbryde unionens fundament.

7. Visse vestlige iagttagere[7]) af det sovjetiske samfund i dag gør sig i deres fortolkninger til talsmænd for en udpræget pessimisme ud fra den synsvinkel, at det sovjetiske samfund med dets uantastede, snævertsynede bureaukratiske magtapparat er underkastet et så degenereret system, at det må være dømt til forfald med de i en forfaldsperiode indeholdte farer også på det udenrigspolitiske område. På den modsatte fløj står de observatører, for hvem de nuværende spændinger mellem parti og samfundets funktionelle kræfter tegner en positiv udvikling i retning af et friere samfund, idet de mener, at det moderne industrisamfunds krav i sig selv vil indebære, at den økonomiske og videnskabelige elite i løbet af de næste 10-15 år vil komme til magten.

Mellem de to yderstandpunkter findes forskellige varianter. De fleste er enige om, at fremtiden vil give anledning til en form for modus vivendi mellem parti og samfund, således at partiet i en tålelig grad tilpasser sig samfundets krav. De peger på den udvikling, der trods alt er foregået, på den styrke, det sovjetiske samfund er forlenet med i kraft af sin 50-årige eksistens, samt på partiets slagkraft efter at have overlevet flere successionskriser, ved gennemførelsen af industrialiseringen og de sovjetiske militære sejre. Disse iagttagere mener, at partiet i fremtiden vil forstå at tilpasse sig et pragmatisk pluralistisk samfund for at undgå sit eget fald. Denne tilpasning må indbefatte et samarbejde med de funktionalistiske grupper, der står som garanter for samfundets tekniske og videnskabelige udvikling. Regimet har engageret sig i en industriel udvikling, som ikke i dag kan gennemføres uden mindskelse af partikontrollen. På den anden side forudser de ikke, at partiet skulle opgive sit politiske magtmonopol, og at monolitismen skulle blive opgivet.

8. Det bør bemærkes, at der ligger en værdidom gemt i selve udgangspunktet for sovjetforskningens erkendelsesbestræbelser, nemlig forsøgene på at beskrive og definere den aktuelle sovjetiske samfundsstruktur. Der hersker almindelig enighed om, at sovjetsamfundet adskiller sig fundamentalt fra de vestlige industrisamfund, som stort set er det erfaringsgrundlag, på hvilket samfundsvidenskaberne har udformet deres metoder. Almindeligvis kalder man disse samfund »pluralistiske« for dermed at kendetegne dem som balancesystemer mellem en flerhed af politiske, økonomiske og kulturelle kræfter. Der er generel enighed om, at sovjetsamfundet til forskel fra de vestlige er »monolitisk«, hvormed menes, at samfundets kræfter, politiske, økonomiske og kulturelle, mobiliseres i tjeneste for en fælles og uangribelig formel.

Det drages ikke fra nogen side i tvivl, at det er Sovjetunionens kommunistiske parti, som fastlægger og administrerer formlen i kraft af et politisk magtmono-

7. Der henvises til debatten i tidsskriftet *Problems of Communism* 1967/68 »Whither Russia«.

pol. Og så længe dette magtmonopol består, opfyldes betingelsen for at definere sovjetsamfundet som monolitisk. Det er imidlertid en svaghed for sovjetforskningen, at den ved kun at operere med en pluralistisk og en monolitisk samfundsmodel tvinger sig til at beskrive samtlige elementer i det sovjetiske samfund i relation til den ene eller den anden af de to kendte modeller, medens visse af det sovjetiske samfunds karakteristika måske snarere peger frem mod en tredie og ukendt kategori. Man kan således sætte spørgsmålstegn ved en a priori fortolkning af ændringstendenser i retning af et mindre rigoristisk, monolitisk samfundssystem i Sovjetunionen som ensbetydende med tendenser til at realisere et pluralistisk samfund, f.eks. et flerpartisystem. Snarere frembyder en liberalisering i samfundssystemet i retning af en større erkendelse af interessegruppernes berettigelse en åbenbar vej ud af den stagnation, som det sovjetiske system i dag befinder sig i.

9. For så vidt angår de udenrigspolitiske konsekvenser af de interne spændinger må det erkendes, at det altoverskyggende problem er spørgsmålet om fordelingen af ressourcerne. Samfundets investeringsbehov er enorme, og for at bringe befolkningens levestandard op på et niveau, der er sammenligneligt med Vestens, må de sovjetiske ledere nødvendigvis træffe valg, der kan gribe direkte ind i den udenrigspolitiske målsætning.

For de nye ledere synes det at være af største vigtighed, at Sovjetunionens militære potentiel modsvarer USA's[8]). Konsekvensen har været, at Sovjetunionen til stadighed måtte udvide sit militære potentiel, og de nye ledere er i denne forbindelse gået ind for en udvidelse af det militære beredskab, herunder bevillinger til teknologisk og videnskabelig forskning (4,7 milliarder rubler i 1963, 7,9 milliarder i 1968).

10. Det militære beredskab har imidlertid et formål udover konfrontationer Øst-Vest, nemlig i forhold til Warszawapagten. Ikke blot betyder Østeuropa en byrde med hensyn til forpligtelser om militær beskyttelse under en eventuel konfrontation med Vesten, men med den tjekkoslovakiske krise i 1968 blev fokus rettet på Sovjetunionens konventionelle beredskab med henblik på politiaktioner inden for selve pagtens område. Et øget konventionelt beredskab er nødvendigt både for at kunne imødegå eventuelle fremtidige »Tjekkoslovaki'er«, og fordi viljen til beredskab i Østeuropa for fremtidige fællesaktioner må regnes for usikker. Hertil kommer skærpelsen af konflikten med Kina, som kræver et stadig større beredskab i grænseegnene mod øst. I sin yderste konsekvens fremtoner, med vanskeligheder med Kina og med Østeuropa på en gang, den klassiske situation, som det for Rusland altid har drejet sig om at undgå: en militær konflikt på to fronter.

Hele spørgsmålet om konventionelt beredskab mod de såkaldte egne allierede lægger ikke blot beslag på Sovjetunionens økonomiske ressourcer, men griber tillige ind i den standende diskussion om polycentrismen forstået som ønsket om at fortolke kommunismen i overensstemmelse med nationale forudsætninger.

8. Thomas W. Wolfe i Alexander Dallin og Thomas B. Larsson: *Soviet Politics since Kruschev*, Eaglewood Cliffs, New Jersey, 1968.

Denne angår den interne konflikt i Sovjetunionen mellem partiet og samfundets funktionalistisk prægede interesser, for så vidt som modeller fra andre socialistiske lande – in casu Tjekkoslovakiet – virker som inspiration for dele af det sovjetiske samfund. For at undgå en sådan smitteeffekt og gennemtrumfe det nødvendige militære beredskab har de sovjetiske magthavere måttet spille på hævdvundne nationalistiske strenge – russisk patriotisme, national sikkerhed etc.

11. Den interne debat om økonomiske reformer, med dens latente spændingsforhold mellem parti og økonomisk elite, genspejler sig på det udenrigspolitiske plan i spørgsmålet om samhandel med Vesten. Udenrigshandel andrager i Sovjetunionen knap 4 % af bruttonationalproduktet og vil i betragtning af Sovjetunionens selvforsyningsgrad formentlig altid have en relativt marginal karakter. Inden for visse sektorer er interessen for handel med Vesten dog betydningsfuld. Det drejer sig om at udnytte vestlig teknologi, hvilket bl.a. har givet sig udslag i langfristede og lavt forrentede kreditter fra vestlige lande i forbindelse med levering af hele industrianlæg – især i den kemiske industri. Samhandelen med Vesten er steget i de sidste år, men for Sovjetunionen langt fra i det omfang, den er steget for de øvrige østeuropæiske lande.

For så vidt angår de intellektuelle kan det konstateres, at kravet om større adgang til empirisk viden og kravet om øget kontakt med Vesten synes at gå sammen. Spørgsmålet er, om videnskabsmænd vil kunne tillades en vis frihed i kontakten med Vesten i forventning om, at dette ikke vil skade det politiske system. Det nye regime i Sovjetunionen synes at ville bane vejen for en sådan, i deres fortolkning upolitisk kontakt. Men friheden gælder ikke de øvrige intellektuelle, som på forhånd måtte frygtes at have et større potentiel for et politisk engagement mod det bestående regime, jfr. den gæring, som den tjekkiske situation syntes af have skabt i selve Sovjetunionen. Der er tale om en hårfin balance, som regimet søger at opnå ved at give efter for krav om empirisk viden gennem øgede kontakter, medens det samtidig søger at gardere sig mod, at dette får konsekvenser på indrepolitiske og deraf afledte udenrigspolitiske områder.

12. I forholdet til Østeuropa må det konstateres, at polycentrismen, der har været tiltagende siden den 20. partikongres i 1956, har ført til en gradvis disintegration i blokforholdet mellem Sovjetunionen og de østeuropæiske lande. Polen og Ungarn i 1956 og Tjekkoslovakiet i 1968 har været krisens foreløbige yderpunkter, men der er i det mellemliggende tidsrum foregået væsentlige ændringer i bloksystemet. Striden med Kina har betydet, at Sovjetunionen har måttet gøre sig anstrengelser for at få andre kommunistpartier til at tage stilling i sovjetisk favør til striden. De europæiske satellitlande på deres side har udnyttet striden til egen fordel – mest åbenlyst Rumænien.

Fra sovjetisk side har man i tilfældene Ungarn og Tjekkoslovakiet søgt bagefter at retfærdiggøre interventionerne med formuleringen af folkeretsdoktriner, som sigter på at bringe forholdet mellem socialistiske stater »på et højere niveau«. Efter Ungarn blev der opstillet en folkeretlig doktrin (1958), ifølge hvilken der skulle skelnes mellem forbindelser mellem socialistiske stater og »almindelig« folkeret. Den »almindelige« var efter folkeretseksperten G. Tunkins fortolkning baseret på fredelig sameksistens, men den socialistiske – i modsætning hertil –

på proletarisk internationalisme. Der var dog kun tale om folkeretlige normer[9]):

»..... i forbindelser mellem socialistiske stater er betingelserne skabt for en mere konsekvent og en fyldigere opfyldelse af de universelt anerkendte principper og normer i international ret«.

Invasionen i Tjekkoslovakiet i 1968 accentuerede Sovjetunionens krav på at intervenere i et andet socialistisk land. Herom sagde Brezjnev til det polske kommunistparti i september samme år[10]):

»Når internationale og eksterne kræfter, der er fjendtlige over for socialismen, forsøger at dreje udviklingen i et hvilket som helst socialistisk land i retningen af genoprettelsen af det kapitalistiske system ..... så bliver det ikke blot et problem for befolkningen i det pågældende land, men også et generelt problem til bekymring for alle socialistiske lande«.

Denne »doktrin« er generelt blevet udlagt som sovjetisk tiltagen sig ret til suverænt at intervenere i et andet kommunistisk lands indre anliggender. Den blev kodificeret i den i Prag den 6. maj 1970 undertegnede sovjetisk-tjekkoslovakiske venskabs- og bistandstraktat.

For så vidt angår det militære samarbejde inden for Warszawapagten (som er nærmere omtalt i bilag 5, s. 106 ff.), besluttede den sovjetiske ledelse efter Ungarnkrisen åbenbart, at tiden var inde til at understrege samhørigheden inden for Warszawapagten, og resultatet har siden 1961 været en række fællesøvelser, fælles træning og modernisering af styrkerne. Med den øgede inddragelse af de østeuropæiske styrker i det fælles forsvar har imidlertid tendenser i retning af en splittelse i en nordlig og en sydlig del af Warszawapagten gjort sig gældende i løbet af 1960'erne, hvor den nordlige del, Østtyskland, Polen, Tjekkoslovakiet og Sovjetunionen, kunne samles om det fælles mål at imødegå vesttyske »revanchistiske aspirationer«[11]). Blandt årsagerne til invasionen i Tjekkoslovakiet var måske faren dengang, som den tog sig ud i polske, østtyske og sovjetiske øjne, for at Tjekkoslovakiet ved naboskabet med Ungarn skulle føle sig draget mod den sydlige del, eller at det direkte naboskab med Forbundsrepublikken Tyskland skulle influere på Tjekkoslovakiets udenrigspolitiske målsætning.

Efter invasionen i Tjekkoslovakiet i 1968 kan der næppe være tvivl om, at Sovjetunionen står med en form for imperium med deraf følgende politiforpligtelser. Spørgsmålet er, hvor længe Sovjetunionen fortsat vil se det som sin fordel at holde imperiet i skak frem for at trække sig tilbage. Spørgsmålet griber ikke alene ind i den sikkerhedspolitiske diskussion, men også i debatten om fordeling af økonomiske ressourcer, i de intellektuelles strid med partiet, og i spændingerne mellem Moskva og unionens enkelte nationaliteter. Over for de tendenser, som i selve Sovjetunionen kunne virke opløsende på imperiet, står appellen til nationalisme, til national stolthed, til nationens sikkerhed og overlevelsesevne. Dette er partiets appel til samfundet til forsvar for de store ofre, der må bringes.

9. Citeret efter *Diplomatitjeskij slovar,* Moskva, 1964.
10. *Pravda* 13.11.1968.
11. Thomas Wolfe *op. cit.*

13. For den umiddelbare fremtid må man konstatere, at partiet næppe er til sinds at svække sit magtmonopol, og at apparatets magt består inden for partiet. I denne situation vil de videnskabelige, tekniske og militære eliter kun kunne få den indflydelse, de tragter efter, gennem loyalitet over for partiet, eller i det mindste ved at undlade at modarbejde det. Befolkningen betragter almindeligvis politik som noget farligt, eller i bedste fald uvedkommende. Kun med hensyn til at opnå bedre materiel levestandard kan presset blive så stærkt, at man gradvis vil kunne begynde at tale om en offentlig mening.

Den nuværende ledelses konservatisme og forsigtighed hænger nok til dels sammen med, at den er kollektiv, og at beslutningsmaskineriet fungerer trægt. Det er næppe sandsynligt, at magten igen vil blive samlet i én persons hænder, omend prisen herfor kan blive langvarig immobilitet og stagnation. Økonomiens og teknikkens krav kan føre til, at ledelsen vil antage en mindre dogmatisk og mere pragmatisk karakter, men det må understreges, at partiet må medvirke til at sætte en sådan udvikling i gang.

14. I forholdet til Østeuropa kunne en vis intern liberalisering i Sovjetunionen, sammenkoblet med en tilsvarende udvikling i Østeuropa føre til en stilfærdig erosion af pagtsystemet. Dette er imidlertid en langsigtet udvikling. Med interne spændinger og så trægt et beslutningsmaskineri i Sovjetunionen som nu kan revolutionsagtige tilstande i Østeuropa i den kortsigtede optik betyde desperate ad hoc løsninger med fortsat militær indgriben under oppiskning af en patriotisk stemning for at dække over de dybereliggende spændinger i selve Sovjetunionen.

15. Praktisk taget alle de i det foregående omtalte reformer, tilpasninger og prioriteringsændringer kan på den ene eller den anden måde siges at være udslag af sovjetsamfundets omstilling fra stalinismen siden 1953. Generelt kan det konstateres, at Sovjetunionens politiske ledelse i stigende – men ikke i jævnt stigende – grad har måttet anvende andre midler end den politiske terror, som var karakteristisk for stalinismen, til at sikre sit magtmonopol. Et af disse midler har tydeligvis været en omprioritering af ressourcerne med henblik på en forbedring af levestandarden, herunder en mere smidig imødekommelse af differentierede forbrugsbehov. Og hertil har føjet sig en vis lempelse af kulturlivets ytringsmuligheder i retning af en imødekommelse af mere differentierede kulturelle behov, omend ledsaget af yderst hårdhændede indgreb i tilfælde, hvor den kulturelle ytringsfrihed skønnes at overskride den snævre grænse, som er sat for politisk ytringsfrihed.

Af denne udvikling kan det være nærliggende at drage den generelle konklusion, at der i takt med de indenrigspolitiske reformer og tilpasninger så at sige automatisk er sket og vil ske en omlægning af udenrigspolitikken i mere »détente-præget« retning af hensyn til behovet for ro til den indre opbygning. Vilkårene og mulighederne forekommer imidlertid at være for komplicerede til, at en så generel konklusion kan anses for at være berettiget. Dels består der tydeligvis en grænse for sovjetstyrets økonomiske evne til at imødekomme befolkningens forbrugsbehov, og i tilfælde af en kritisk situation omkring dette problem kan det være mere nærliggende for styret at løse den gennem et udenrigspolitisk

initiativ end ved en indrepolitisk kursændring. Dels består der også en så åbenbart snæver grænse for partistyrets vilje til at imødekomme behov for politiske og kulturelle moderniseringer, at en kritisk udvikling på dette område vil kunne søges imødegået og afbalanceret gennem en udenrigspolitisk aktivitet med henblik på en magtpolitisk, patriotisk legitimation for styret over for befolkningen.

Når hertil føjes de allerede nævnte problemer i forhold til den østeuropæiske interessesfære og Kina, må det anses for usandsynligt, at omverdenen med nogen sikkerhed kan påregne en jævnt fremadskridende, harmonisk og problemfri udvikling i Sovjetunionens politiske adfærd, baseret udelukkende og utvetydigt på liberalisering indadtil og afspænding udadtil.

C. Forholdet mellem supermagterne

1. Forholdet mellem supermagterne er på én gang præget af konkurrence om magt og indflydelse og et fælles ansvar for verdensfreden som følge af de to supermagters råden over strategisk nukleare våben i et omfang, der langt overgår de øvrige stormagters, og en understregning af den kløft, der skiller.
2. Der findes mange forskellige fortolkninger af konflikten mellem de to supermagter, dens årsager og dens væsentligste elementer. Generelt må det vel siges, at forholdet mellem USA og Sovjetunionen siden den anden verdenskrig har været karakteriseret af de to nationers rivalisering for at vinde militær magt og politisk indflydelse, hvortil kommer, at forskellene i politiske traditioner og ideologi har kompliceret forholdet mellem dem i usædvanlig grad.

Samtidig har selve vilkårene i international politik for forholdet mellem nationer ændret karakter på grund af tilkomsten af kernevåben. Dette har bidraget til at gøre verdenssituationen bipolar, således at supermagterne har kunnet udskille sig fra alle andre magter samtidig med, at de kunne true hinanden gensidigt.
3. For 1970'erne gør sig visse tendenser gældende, der kan føre til forskydninger i forholdet mellem supermagterne:

Først og fremmest betyder den hastige udvikling i de strategiske våbensystemer, både med hensyn til kvalitative og kvantitative ændringer, at den strategiske situation af mange opfattes som værende labil.

Dernæst må man pege på den nye industrialiseringsfase, som ikke blot supermagterne, men samtlige industrialiserede lande, især i Vesteuropa og Japan, gennemgår. Denne fase karakteriseres ved en accellererende teknologisk udvikling. Dette betyder, at de relative økonomiske magtpositioner mellem de industrialiserede nationer ændres, bl.a. derved, at visse andre industrialiserede områder – Japan, Vesteuropa – udvikles relativt i forhold til supermagterne, og dermed også deres muligheder for at øve indflydelse i international politik.

Udviklingen i atomteknologien kombineret med tilkomsten af nævnte situation betyder en tendens henimod større spredning af magt og indflydelse.

Endelig må man, om man skal bedømme de elementer, der er grundlæggende

for forholdet mellem supermagterne og deres politik, også pege på de indre vanskeligheder, som er beskrevet i afsnittene ovenfor, og som gør det vanskeligt at bedømme supermagternes holdning til udenrigspolitikken.

4. Eksempler på supermagternes interessefællesskab har været deres ønske om at gennemføre aftalen til undgåelse af spredning af kernevåben og deres villighed til at forhandle om en demilitarisering af havbunden. Et sidste skridt i nedrustningsforhandlingerne har været indledningen af SALT.

På det politiske plan kan man pege på drøftelserne om Mellemøsten, hvor de to supermagter hidtil er veget tilbage for en militær konfrontation.

5. Arten af stormagternes engagement i Mellemøstkonflikten vil antagelig give et fingerpeg for tilsvarende situationer i 1970'erne. Mange steder i den tredie verden findes der grundlag for konflikter, som hurtigt kan udvikle sig til kriser med militære indslag. Som det fremgår af kapitlet om den tredie verden, genfindes Øst-Vest konflikten adskillige steder i lokale konflikter i den tredie verden, og supermagterne vil som i Mellemøsten stå i den dobbelte situation hver for sig at yde støtte til den ene af parterne samtidig med, at de erkender deres fælles interesse i at hindre en eskalation af konflikten. Det må forventes i en sådan sammenhæng, at hensynet til eskalationsrisikoen vil veje tungt for supermagternes optræden under krisesituationer i den tredie verden.

6. En særlig problemstilling for supermagterne vedrører Den kinesiske Folkerepublik. Forholdet Kina-Sovjetunionen og Kina-USA vil blive nærmere beskrevet i kapitlet om Den kinesiske Folkerepublik side 146 ff., og det kan konstateres, at usikkerheden om den fremtidige placering af USA, Sovjetunionen og Kina i forhold til hinanden i høj grad bidrager til fornemmelsen af ustabilitet i verden.

Når de to supermagters interesser i Kina til en vis grad kan virke sammenfaldende, hænger det sammen med det udpræget negative interessefællesskab forbundet med udviklingen af et kinesisk strategisk våbensystem og med Kinas indflydelse i den tredie verden. Set med amerikanske øjne får den sino-sovjetiske konflikt hermed en positiv dimension, idet Sovjetunionen i USA opfattes som den moderate part i konflikten og som eksponent for afspænding og fred med Vesten. Samtidig har den sino-sovjetiske konflikt følger for forholdet mellem Sovjetunionen og Østeuropa, idet en konflikt med Kina både kan fremme tendenser mod øget autonomi i Østeuropa og foranledige Sovjetunionen til at reagere skarpere og hurtigere end ellers mod reelle eller formodede »revisionistiske« tendenser andetsteds i den kommunistiske verden. Dette har naturligvis indirekte følger for forholdet til USA.

Man kunne forestille sig, at USA prøvede at opnå fordele ved at udnytte den sino-sovjetiske konflikt til diplomatiske fremstød andetsteds på Sovjetunionens bekostning – i Østeuropa og i den tredie verden. Når dette ikke er sket, hænger det formentlig sammen med frygten for, at en sovjetisk-kinesisk tilnærmelse skulle blive konsekvensen, hvilket ikke ville være i amerikansk interesse.

Kapitel III

EUROPA

A. Vesteuropa

1. Indledning

1. Det følgende afsnit om den sandsynlige udvikling i Vesteuropa i det kommende tiår har som fællesnævner de vesteuropæiske enhedsbestræbelser i efterkrigstiden. Disse bestræbelser spiller også en vigtig rolle i forholdet mellem Vesteuropa og USA både på det politiske og økonomiske område.

På det sikkerhedspolitiske område er NATO-alliancen rammen om et stabilt samarbejde mellem USA, Canada og de vesteuropæiske NATO-lande. Men trods de nære politiske, økonomiske og kulturelle forbindelser imellem landene på begge sider af Atlanterhavet er det ikke lykkedes at opbygge det bredere atlantiske partnerskab, som præsident Kennedy forestillede sig.

2. I afsnittet om forholdet mellem Vesteuropa og USA betragtes Vesteuropa som en helhed, og på et bredere niveau vurderes både politiske og økonomiske strømninger i Vesteuropa, medens fremstillingen i det følgende afsnit er begrænset til de sikkerhedspolitiske tendenser i en række vesteuropæiske lande. Fremstillingen omfatter dels et forsøg på i selve redegørelsen at vurdere, hvorvidt der i de enkelte landes sikkerhedspolitik findes fællestræk, navnlig med hensyn til spørgsmålet om mere omfattende europæiske sikkerheds- eller fredsordninger, dels en mere dybtgående og detailleret gennemgang af den sikkerhedspolitiske debat i de enkelte vesteuropæiske lande, som bringes i bilagssamlingen.

3. Hele afsnittet afsluttes med en gennemgang af det politiske og det økonomiske samarbejde mellem de vesteuropæiske lande, hvor man i første række har koncentreret sig om en gennemgang af de former, som dette samarbejde har fået, med henblik på en nærmere undersøgelse af, om dette samarbejde kan forventes at fortsætte i det kommende årti og i bekræftende fald i hvilken form. Interessen samler sig her først og fremmest om, hvorvidt man vil foretrække den traditionelle form for samarbejde mellem suveræne nationer eller søge det allerede etablerede samarbejde omorganiseret ved en mere eller mindre omfattende begrænsning af de enkelte landes suverænitet.

I bilag 3 bringes en ret omfattende gennemgang af de økonomiske samarbejdsorganisationer, som har set dagens lys i Vesteuropa siden 1945 som baggrund for den afsluttende gennemgang af spørgsmålet om de økonomiske integrationsbestræbelsers mulige følgevirkninger.

2. *Forholdet mellem Vesteuropa og USA*

1. I kapitel II er der gjort rede for de tendenser, der i den kommende tid må forventes at gøre sig gældende i den amerikanske Europapolitik. De går i det væsentlige ud på, at Europa i stadig større grad vil blive betragtet som en jævnbyrdig partner til USA med deraf følgende rettigheder og forpligtelser.

I dette afsnit er det hensigten at pege på de særlige problemstillinger, der gør sig gældende for Vesteuropa i dets forhold til USA. Disse samler sig om det militærpolitiske og det økonomiske aspekt, som i det følgende gennemgås hver for sig, omend det må holdes for øje, at de to hænger nøje sammen.

2. Den historiske baggrund for hele denne problemstilling er den politisk-økonomiske konsolideringsproces, der har fundet sted i Vesteuropa siden den første efterkrigstid, da Vesteuropas afhængighed af USA accepteredes som naturlig i betragtning af den vesteuropæiske svaghedstilstand efter krigens ødelæggelser og den sovjetiske styrkeposition. Siden da er der sket en meget kraftig økonomisk fremgang i Vesteuropa. De vesteuropæiske landes økonomiske og dermed politiske styrke er vokset, og USA har ikke længere den samme helt dominerende position inden for den vestlige verden. Samtidig er det – ikke mindst i lyset af den amerikansk-sovjetiske atombalance og afspændingsbestræbelserne i forholdet mellem Øst og Vest – blevet den almindelige opfattelse, at den sovjetiske politiske og militære trussel mod Vesteuropa er reduceret. I denne situation har de vesteuropæiske lande fået mulighed for at udvikle en større grad af udenrigspolitisk selvstændighed i forhold til USA, der samtidig er blevet mere optaget af sine egne problemer.

Spørgsmålet er, hvilke konsekvenser man skal drage af Vesteuropas stærke økonomiske position – hvorledes man skal tilpasse forholdet mellem USA og Vesteuropa til de nye økonomiske og politiske realiteter. Her gør forskellige opfattelser sig gældende. På den ene side at Europa skal være en tredie styrke, der skal føre en uafhængig politik over for både USA og Sovjetunionen. På den anden side at et politisk samarbejde i Europa bør føre til en yderligere uddybning af samarbejdet med USA.

3. Det er ikke lykkedes for Vesteuropa at skabe den grad af europæisk politisk organisation, som ville være nødvendig for, at Europa kunne optræde som den ene af to søjler i et atlantisk fællesskab – den tankegang, som f.eks. var målet for Kennedy-æraens Grand Design. Som det fremgår af afsnit 3 og 4 nedenfor, har de europæiske samlingsbestræbelser i de senere år tværtimod været genstand for en vis stagnation, fortrinsvis som følge af den franske holdning. I stedet for den europæiske føderalisme, der er Jean Monnets vision, har begreber som nationalisme og national suverænitet spillet en fremtrædende rolle.

Som det fremgår af bilag 2 om sikkerhedspolitiske tendenser i enkelte europæiske lande, er der i dag næppe nogen europæisk regering, som vil gå ind for en løsrivelse af båndene til USA. Tværtimod er præsident Nixons forsikringer om, at han vil konsultere sine europæiske allierede, blevet hilst med tilfredshed selv i Frankrig, hvor forholdet til USA har været mest spændt.

4. Det amerikanske engagement i Vesteuropas forsvar, der er kommet til udtryk

i oprettelsen af NATO-alliancen, har bl.a. givet sig udslag i stationering af betydelige amerikanske styrker i Vesteuropa. Det drejer sig for tiden om ca. 310.000 mand mod ca. 410.000 under Berlinkrisens højdepunkt i 1962. Heraf er godt 200.000 stationeret i Forbundsrepublikken Tyskland.

Der er i USA et kraftigt politisk pres for en reduktion af de amerikanske styrker i Vesteuropa. Hvis dette pres fortsætter, må man regne med muligheden af, at de amerikanske styrker vil blive reduceret i begyndelsen af halvfjerdserne, medmindre der indtræder væsentlige ændringer i den internationale situation. Spørgsmålet er, hvilke konsekvenser dette i givet fald vil få for det bredere forhold mellem USA og Vesteuropa.

Blandt de amerikanske politikere, der stærkest går ind for troppetilbagetrækninger fra Vesteuropa, er den demokratiske senatsleder Mansfield, senator Symington og senator Edward Kennedy. Det fremgår af Mansfields udtalelser, at han ikke forestiller sig en fuldstændig tilbagetrækning, men en væsentlig nedskæring af de nuværende styrker, og at han tror, at det – bl.a. på grund af større strategisk mobilitet i det amerikanske forsvar – er muligt at gennemføre en sådan nedskæring uden at svække USA's vilje og evne til at opfylde de amerikanske forpligtelser i henhold til Atlantpagten. Mansfields hovedargumenter for ønskeligheden af troppetilbagetrækningen er:

- Tilbagetrækninger vil lette presset på den amerikanske betalingsbalance.
- Tilbagetrækning af en del af de amerikanske tropper vil betyde en tilskyndelse for Vesteuropa til i højere grad at udvikle sit eget forsvar.
- Tilbagetrækninger vil bidrage til at fjerne et forhold, der er udtryk for en mangel på balance i relationerne mellem USA og Vesteuropa.

Under NATO-ministermødet i Bruxelles i december 1969 fremhævede den amerikanske udenrigsminister, at USA fuldt ud vedstod sine forpligtelser over for NATO. Han meddelte, at det var den amerikanske regerings hensigt at opretholde de amerikanske kampstyrker i Europa stort set på det nuværende niveau indtil midten af 1971. Der er ikke truffet beslutning om tilbagetrækninger efter dette tidspunkt. I sin rapport til kongressen om USA's udenrigspolitik i halvfjerdserne, se side 55, oplyste præsident Nixon i februar 1970, at hele problematikken omkring USA's strategi for forsvaret af Vesteuropa ville blive taget op til nærmere analyse inden for den amerikanske administration.

En række vesteuropæiske NATO-lande har over for den amerikanske regering understreget deres ønske om, at USA opretholder de amerikanske styrker i Vesteuropa for ikke ensidigt at ændre den nuværende militære og politiske balance og herigennem svække Vestens position under afspændingsforhandlinger mellem Øst og Vest, herunder bl.a. om gensidige og afbalancerede styrkereduktioner i Europa.

Der er i øvrigt næppe i de vesteuropæiske NATO-lande politisk basis for den forøgelse af forsvarsudgifterne, der ville blive nødvendig, hvis et øget vesteuropæisk forsvarsbidrag skulle opveje en væsentlig reduktion af de amerikanske styrker. For Forbundsrepublikkens vedkommende foreligger der officielle tyske udta-

lelser om, at forbundsværnet både af finansielle og udenrigspolitiske grunde ville være afskåret fra at bidrage til udligning af en væsentlig reduktion af de amerikanske tropper i Vesteuropa.

5. Hvilke konsekvenser amerikanske tilbagetrækninger under disse omstændigheder ville få, ville naturligvis først og fremmest afhænge af tidspunktet for og størrelsen af sådanne tilbagetrækninger og dernæst af hele den udenrigspolitiske sammenhæng, hvori beslutninger herom blev truffet.

Mest afgørende er spørgsmålet om, hvorvidt amerikanske styrkereduktioner ville svække troværdigheden af den amerikanske garanti af de vesteuropæiske NATO-lande. Her må det indgå i vurderingen, at det amerikanske engagement i Vesteuropas forsvar bygger på vitale nationale amerikanske interesser, der vel i den sidste ende kan beskrives derhen, at det ville være uacceptabelt for USA, at Vesteuropa kom under sovjetisk dominans, fordi dette ville ændre styrkeforholdet mellem supermagterne afgørende i Sovjetunionens favør. Selv efter væsentlige amerikanske tilbagetrækninger måtte det formentlig stå russerne klart, at dette fortsat var situationen. Stationeringen af amerikanske tropper i Vesteuropa underbygger alliancegarantiens troværdighed, og man kan ikke afvise den mulighed, at amerikanske beslutninger om styrkereduktioner – afhængigt af det politiske klima i forholdet mellem USA og Vesteuropa på beslutningstidspunktet – i Sovjetunionen ville kunne skabe et indtryk af opløsningstendenser inden for NATO-alliancen og øgede udenrigspolitiske aktionsmuligheder for Sovjetunionen i Vesteuropa. Hvis det centrale element i NATO-garantiens krigsforebyggende virkning er uvisheden om den amerikanske militære reaktion på et angreb mod de vesteuropæiske NATO-landes territorium i forbindelse med de uoverskuelige konsekvenser af den amerikanske reaktion, forekommer det imidlertid sandsynligt, at risikoen ved et sådant angreb fra en potentiel angribers synspunkt fortsat må aftegne sig som uacceptabelt høj også efter en betydelig reduktion af de amerikanske styrker.

Det er muligt, at amerikanske styrkereduktioner af en vis størrelsesorden ville føre til overvejelser om revision af den doktrin om afpasset imødegåelse, der er grundlaget for NATO's nuværende strategi – måske med det resultat, at NATO-alliancen herefter ville finde det nødvendigt at basere sin militære planlægning på en forudsætning om anvendelse af atomvåben fra et tidligere tidspunkt af en eventuel konflikt end forudset under den nuværende strategi. Her ville trusselsbedømmelsen dog også spille ind. Hvis amerikanske troppereduktioner blev gennemført, fordi vurderingen var den, at der var sket en reduktion i bedømmelsen af konfliktrisikoen, ville der næppe ske nogen omlægning af strategien.

Man har diskuteret mulighederne for at kompensere for troppetilbagetrækninger gennem større strategisk mobilitet, der gør det muligt med kort varsel at gennemføre omfattende troppeoverførsler fra USA til Vesteuropa i en krisesituation. Herom foreligger der imidlertid officielle amerikanske udtalelser gående ud på, at foretagne undersøgelser har vist, at tropper, der overføres i en krisesituation, ikke vil have samme effektivitet som styrker, der i forvejen er stationeret i Vesteuropa[1]).

1. Se også *Udviklingen inden for NATO 1966–67*, København 1968, side 20.

Det kan endvidere tænkes, at væsentlige amerikanske styrkereduktioner ville kunne få konsekvenser for den politisk-militære balance inden for NATO-alliancen i form af større tysk indflydelse. Der er her en vis parallel til den situation, der opstod efter Frankrigs tilbagetrækning fra det integrerede forsvarssystem i foråret 1966.

6. I en bredere sammenhæng er spørgsmålet, om en reduktion af de amerikanske styrker i Vesteuropa – f. eks. ved at aktualisere tanker om et engelsk-fransk samarbejde på atomvåbenområdet – på længere sigt ville kunne blive en medvirkende faktor i et udviklingsmønster, der prægedes af, at USA og Vesteuropa gled fra hinanden. Om vi i løbet af halvfjerdserne vil komme til at opleve en udvikling i denne retning, vil dog formentlig afhænge af andre og mere fundamentale faktorer – f. eks. dem, der fører til amerikanske troppereduktioner.

7. På det økonomiske område har perioden siden den anden verdenskrig været præget af en stadig vækst i de amerikanske interesser i Vesteuropa. Væksten i disse interesser har givet anledning til forestillinger om en amerikansk dominans af Vesteuropa som følge af amerikanske virksomheders indtrængen i områdets erhvervsliv.

Denne udvikling, hvis rødder går tilbage til tiden før første verdenskrig, må bl. a. ses i sammenhæng med det europæiske økonomiske genopbygningsprogram, der omfattede en meget betydelig amerikansk kapitaltilførsel til det krigshærgede Europa. Den må endvidere ses i sammenhæng med den organisation af det internationale valutasystem, der blev skabt med Bretton Woods aftalerne i 1944, og som i dag danner grundlag for ombytteligheden mellem den vestlige verdens valutaer på basis af guld og dollars og pund Sterling som de vigtigste reservevalutaer.

En anden vigtig forudsætning for de amerikanske økonomiske interesser i Vesteuropa i den nuværende form er utvivlsomt en relativ overlegenhed i amerikanske virksomhedsformer, hvis årsager er af meget kompliceret karakter. Denne overlegenhed finder udtryk i direkte investeringer i europæiske erhvervsvirksomheder ved overtagelse af eksisterende eller etablering af nye. Ifølge det amerikanske handelsministeriums opgørelser androg de samlede (offentlige såvel som private) amerikanske investeringer uden for USA i 1950 54 mia. $, hvilken størrelse i 1968 var vokset til 146 mia. $. Vesteuropa er det største enkeltområde for amerikanske investeringer uden for USA. Ifølge samme opgørelser tegnede Vesteuropa sig således i 1968 for samlede amerikanske investeringer på 40 mia. $, efterfulgt af Canada med 32 mia. $ og Latinamerika med 22 mia. $.

De samlede amerikanske investeringer i Vesteuropa i 1968 på 40 mia. $ udgjorde ca. 5 % af de samlede investeringer i området. Halvdelen af de amerikanske investeringer er direkte investeringer. Heroverfor står samlede vesteuropæiske investeringer i USA på 48 mia. $, hvoraf kun 8 mia. $ er direkte investeringer i amerikanske erhvervsforetagender. D. v. s. at den europæiske kapital i USA er væsentlig mindre risikovillig end den amerikanske kapital i Vesteuropa.

8. De amerikanske investeringer uden for USA er finansieret gennem en omfattende amerikansk kapitaleksport, der har været en hovedårsag til, at USA's betalingsbalance har vist underskud siden 1950 (bortset fra 1957, efter Suezkrisen)

til trods for, at den amerikanske handelsbalance som følge af den amerikanske økonomis overlegne effektivitet har vist overskud. Betalingerne til udlandet har kun marginal betydning i forhold til det amerikanske bruttonationalprodukt, der ligger omkring 900 mia. $ om året. Alligevel øver USA's betalingsforhold til udlandet en væsentlig indflydelse på den amerikanske økonomiske politik, allerede af den grund at et underskud på USA's betalingsbalance under det nuværende internationale valutasystem meget let vil give sig udslag i et pres på den amerikanske guldbeholdning. Udstrømning af guld fra de amerikanske beholdninger vil kunne medføre pres på likviditeten i det amerikanske samfund og dermed udløse kontraktive virkninger i den amerikanske økonomi, der igen vil kunne få vidtrækkende følger for verdensøkonomien.

Fra 1949 til udgangen af 1968 faldt de amerikanske guldreserver fra 25 mia. $ til 11 mia. $. Denne reduktion af guldreserverne har givet anledning til voksende bekymring i De forenede Stater allerede af den grund, at det amerikanske finansministerium er forpligtet til på anfordring at ombytte $ med guld, uanset hvem der måtte begære det. De amerikanske finansmyndigheders bekymringer deles i store dele af den internationale finansverden, hvilket især giver sig udtryk i bestræbelserne inden for den internationale valutafond for at øge den internationale likviditet (hvilket også måtte betyde en lettelse af presset på det amerikanske pengevæsen). De forhandlinger, der er foregået herom, har foreløbigt ført til etablering af de såkaldte særlige trækningsrettigheder (SDR) i valutafonden, men spændingerne i det internationale valutasystem kan næppe anses for løst dermed.

9. Det amerikanske betalingsbalanceunderskud har givet anledning til opkomsten af det såkaldte Euro-valutamarked i Vesteuropa, d.v.s. et internationalt marked, hvor det er muligt at omsætte – låne eller udlåne – de fleste konvertible valutaer uden større formaliteter eller restriktioner. Den amerikanske $ er langt den vigtigste af disse valutaer. Euro-dollar er US-$, som er placeret på bankkonti uden for USA, og hvis egentlige nationale tilhørsforhold må betegnes som uigennemskueligt (hvilket i øvrigt må være en naturlig effekt af et system af konvertible valutaer).

Størrelsen af Euro-valutamarkedet anslås i dag til omkring 25 mia. $, hvoraf ca. 20 mia. US-$. Markedet bruges først og fremmest til finansiering af international varehandel, hvorved Euro-dollars i høj grad kommer til at fungere som udlignende faktor imellem de europæiske landes respektive betalingsbalancer. Der er ikke tvivl om, at dette marked har haft stor betydning for væksten i verdenshandelen i de sidste 10 år. Det har i betydelig grad overtaget den rolle, Storbritannien havde før den anden verdenskrig og USA i årene efter krigen til finansiering af den internationale handel og de internationale investeringer. Euro-dollarmarkedet adskiller sig fra de nævnte tidligere finansieringskilder ved ikke at have noget geografisk eller nationalt tilhørsforhold, ved ikke at være kontrolleret af nogen myndighed eller centralbank og ved, at det domineres af de store internationale banker, først og fremmest i London.

De internationale investeringer og det internationale valutasystem er på en gang symptomer på og årsager til en nær indbyrdes økonomisk afhængighed imellem Vesteuropa og USA. Den økonomiske politik på den ene side af Atlan-

terhavet kan ikke tilrettelægges uden hensyn til den økonomiske politik på den anden. De foran anførte betragtninger om udviklingen på den amerikanske betalingsbalance og svindet i De forenede Staters guldbeholdning er for så vidt blot eksempler på dette forhold.

10. Som nævnt har de amerikanske investeringer i Europa givet anledning til forestillinger om, at verdensdelen er ved at blive genstand for amerikansk økonomisk dominans. Et meget kendt indlæg i debatten om disse spørgsmål har været den franske skribent Jean-Jacques Servan-Schreiber's bog *Den amerikanske Udfordring*, der udkom i 1967. Det hedder i denne bog bl.a., at »den tredie industrielle verdensmagt efter USA og USSR i løbet af 15 år kunne være den amerikanske industri i Europa og ikke Europa selv«. Som middel til at bremse en sådan udvikling anbefalede forfatteren dannelsen af store europæiske virksomhedsenheder. M. Servan-Schreiber har i øvrigt særlig hæftet sig ved, at væksten i de amerikanske oversøiske investeringer især er foregået inden for de teknologisk mest fremskredne industriområder såsom elektronik og fremstilling af regnemaskiner. Såfremt den videre europæiske industrielle udvikling på sådanne områder fortsat overvejende skulle være på ikke-europæiske hænder, ville Europa efter forfatterens mening risikere at blive reduceret til en status som koloniøkonomi i forhold til De forenede Stater.

Den franske forfatters synspunkter – jfr. det under 7 anførte – angår et marginalt fænomen i relation til Vesteuropas samlede økonomiske udvikling. Det er i virkeligheden næppe rigtigt at tale om »amerikanske investeringer« i Europa i den forstand, hvori M. Servan-Schreiber gør det. Under et system af konvertible valutaer vil det være principielt umuligt at definere forskellige pengekapitalers nationale tilhørsforhold, og den omstændighed, at US-$ er det internationale valutasystems basis-regningsenhed, er i denne henseende uden betydning. Rigtigere vil det være at tale om internationale investeringer og foretagender, hvis virksomhedsområde er internationalt. Der findes en række storforetagender af denne karakter, hvis oprindelse i mange tilfælde er amerikansk – petroleum, gummi, biler, regnemaskiner er vigtige eksempler. – Den udslaggivende faktor for sådanne foretagenders udvikling er investeringernes rentabilitet. Der er ikke tvivl om, at amerikanske virksomheders ledelsesmetoder og interesse for at anvende videnskabelige metoder og resultater samt udvikle egen forskning spiller en meget stor rolle i denne henseende.

Mere relevant end at tale om en amerikansk indflydelse i Europa som følge af investeringerne, ville det således være at pege på, at staternes muligheder for uafhængigt at styre det økonomiske forløb begrænses i takt med snævrere økonomiske samkvem mellem landene, hvoraf virksomhedernes internationalisering – med deraf følgende uafhængighed over for enkelte landes regeringer – er en meget vigtig side.

Den amerikanske økonomis overlegne effektivitet har skabt forestillingen om en teknologisk kløft imellem De forenede Stater og Vesteuropa. Betragtningen er, at den amerikanske effektivitet især kan tilskrives et højere amerikansk teknologisk stade samt en højere grad af vilje og evne til gennem ny forskning at opfinde og udvikle produkter (den såkaldte innovation). Undersøgelser, som er

foretaget bl.a. inden for OECD af den såkaldte teknologiske kløft, giver ikke grundlag for at antage, at amerikansk teknisk viden og forskning er europæisk overlegen. Derimod er amerikansk erhvervsliv utvivlsomt europæisk overlegent i henseende til ledelsesmetoder og til at bringe forskningsresultater i praktisk anvendelse. De enorme erhvervsforetagender giver endvidere plads for forskningsog udviklingsprogrammer af en størrelse og dermed ofte af en kvalitet, som ikke ville være mulig i et erhvervsliv, der var spaltet op på flere små enheder.

3. Sikkerhedspolitiske tendenser i Vesteuropa

1. Udvalget har i bilag 2 foretaget en mere detailleret gennemgang af de sikkerhedspolitiske tendenser i henholdsvis Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Belgien, Holland, Sverige, Norge, Finland og Island. Som det vil fremgå af denne opregning, har man fundet det hensigtsmæssigt dels at se nærmere på tre store europæiske NATO-lande – Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig og Storbritannien – dels at søge at vurdere de sikkerhedspolitiske synspunkter, som visse små NATO-lande som Belgien, Holland, Norge og Island har gjort til deres. Endelig har man under hensyn til Danmarks geografiske beliggenhed undersøgt de sikkerhedspolitiske tendenser i samtlige nordiske lande, hvorfor også de to alliancefri nordiske stater Sverige og Finland er medtaget.
2. Man vil med det samme kunne konstatere en klar forskel mellem de sikkerhedspolitiske synspunkter i Frankrig på den ene side og Forbundsrepublikken Tyskland og Storbritannien på den anden side. Medens Storbritannien og Tyskland lægger afgørende vægt på et fortsat snævert samarbejde med USA inden for NATO's rammer, fører Frankrig en mere uafhængig politik.
3. For Frankrigs vedkommende er forholdet det, at landet i 1966 valgte at trække sig tilbage fra det integrerede militære samarbejde i NATO, men i øvrigt fortsætte som medlem af alliancen. Baggrunden for det franske initiativ var den gaullistiske opfattelse, hvorefter et uafhængigt nationalt forsvar er forudsætningen for politisk selvstændighed.

Det bør dog i denne sammenhæng understreges, at præsident de Gaulle ikke drog nytten af selve alliancen i tvivl. Det samme kan siges om de Gaulle's efterfølger, præsident Pompidou og regeringen Chaban-Delmas. Der er i dag ikke noget, der tyder på nogen ændring af Frankrigs sikkerhedspolitiske linie, selv om udenrigs- og sikkerhedspolitikken ikke kan undgå at blive påvirket af den kendsgerning, at de franske ledere i 1970'erne næppe vil blive skikkelser med de Gaulle's visioner og vilje til at gennemføre sine ideer, og af det forhold, at Frankrig i hvert fald i de nærmeste år står over for store interne problemer af økonomisk og social karakter. Præsident Pompidou har omend med nuancer i det store og hele fulgt sin forgængers uafhængighedslinie i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Selv om der kan peges på tendenser i retning af en omvurdering af den franske forsvarspolitik, hvorved det dog må tages i betragtning, at den

udvikling af den franske atomslagstyrke, som er i gang, ved egen kraft tvinger de franske politikere til at følge i forgængernes spor, har præsident Pompidou klart givet udtryk for, at Frankrig ikke er indstillet på på ny formelt at indtræde i det integrerede militære samarbejde i NATO. På den anden side kan det formentlig betragtes som givet, at Frankrig vil fortsætte som medlem af NATO-alliancen i øvrigt og drage fordel af den strategiske beskyttelse, landet har allerede i kraft af sin geografiske beliggenhed.

4. De tre vesteuropæiske stormagters politik over for NATO er foruden at være en konsekvens af en rent sikkerhedspolitisk vurdering snævert forbundet med deres syn på Europas fremtid og deres opfattelse af forholdet mellem Vesteuropa på den ene side og henholdsvis USA og Østeuropa på den anden side.

Fransk udenrigspolitik lægger afgørende vægt på national uafhængighed. Den franske politik i NATO har sin klare begrundelse i et ønske om at bryde de to supermagters hegemonier i Europa. Den franske politik i Fællesmarkedet skal ses i samme sammenhæng.

Også i Forbundsrepublikken Tyskland har man interesseret sig for spørgsmålet om europæiske sikkerheds- og fredsordninger, men samtidig erkendt, at en realisering af de ret vage tanker i så henseende ligger ude i en fjern fremtid. Den tyske opfattelse er, at de to militære pagtsystemers afløsning gennem en europæisk sikkerhedspagt ikke er nogen realistisk mulighed inden for en overskuelig årrække. I Tyskland fremhæves det, at man mere end noget andet europæisk NATO-land, bl. a. på grund af Berlinproblemet og den særlige stilling som delt land, har brug for amerikansk støtte. De indlæg i den tyske debat, der tager til orde for at fremme det europæiske samarbejde inden for NATO, er ikke vendt mod hverken NATO-alliancen som sådan eller mod USA, men er udtryk for ønsket om at styrke sammenholdet i de vesteuropæiske lande. Den vesttyske positive deltagelse i bestræbelserne for en udvidelse af Fællesmarkedet er udtryk for den samme tendens.

Den britiske regering har i de senere år både i og uden for NATO arbejdet ihærdigt for at fremme et snævrere politisk og økonomisk samarbejde i Europa. Både i regering og opposition er der flertal for, at det langsigtede mål i britisk udenrigspolitik bør være skabelsen af en betydelig grad af europæisk enhed. Uden for NATO er disse bestræbelser først og fremmest kommet til udtryk i Storbritanniens ønske om optagelse i Fællesmarkedet, som nu efter det foreliggende synes at skulle blive genstand for indledende forhandlinger i løbet af 1970, samt i den britiske regerings forsøg på at aktivere samarbejdet i allerede eksisterende europæiske samarbejdsorganer, først og fremmest Den vesteuropæiske Union.

Inden for rammerne af NATO-samarbejdet har Storbritannien søgt at skabe en europæisk identitet med henblik på at nå frem til en harmonisering af europæiske synspunkter, når det drejer sig om spørgsmål af særlig interesse for de vesteuropæiske NATO-lande (»European Caucus«).

5. Der kan ikke i dag i nogen af de tre store vesteuropæiske NATO-lande med sikkerhed peges på tendenser i retning af en ændring af disse landes sikkerhedspolitiske holdning. De tanker, man har gjort sig om mere omfattende europæi-

ske sikkerheds- eller fredsordninger, kræver alle så fundamentale ændringer i det internationale milieu, at man næppe skal vente dem realiseret inden for en overskuelig årrække.

Hermed være ikke sagt, at man ikke i Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland og Storbritannien kan konstatere modstand mod den officielle sikkerhedspolitik. Denne modstand kommer til udtryk fra grupper med forskellig observans, herunder fra kommunistisk, venstreradikal, pacifistisk og nationalistisk side. Den kommunistiske og venstreradikale modstand er vel stærkest i Frankrig og svagest i Tyskland som følge af Tysklands særlige stilling. Derimod er den nationalistiske modstand klarest kommet til udtryk i Forbundsrepublikken Tyskland gennem det nationaldemokratiske parti, NPD, hvis politiske program er stærkt præget af anti-vestlige tendenser, der har deres rod i Hitlertiden og krigen.

Selv om der i voksende grad kan konstateres modstand mod den officielle sikkerhedspolitik i de tre lande både fra højre- og venstrekredse, synes der dog i ingen af de tre lande at være tale om kredse med tilstrækkelig indflydelse til at påvirke den sikkerhedspolitiske linie.

6. Der er ikke tale om nogen substantiel forskel i den sikkerhedspolitiske linie, som henholdsvis Holland og Belgien følger. I begge lande er der bred enighed mellem regering og opposition om, at der ikke findes noget realistisk alternativ til de to landes medlemskab af NATO-alliancen. Der er i begge lande betydelig både politisk og folkelig støtte til, at den sikkerhedspolitiske linie bør fastholdes også i fremtiden. Dette indebærer et fortsat medlemskab af Den nordatlantiske Traktat med betydelig vægt på NATO's fredsbevarende betydning og alliancens indsats for afspænding.

Fra hollandsk side har særligt været fremhævet, at det langsigtede mål for Hollands udenrigspolitik er etableringen af et internationalt globalt retssystem. Den samme målsætning kunne formentlig opstilles for Belgiens vedkommende. Skabelsen af et effektivt internationalt retssystem med et effektivt retshåndhævelsesapparat og obligatorisk retspleje vil for det lille land meget naturligt fremtræde som idealløsningen, uagtet det erkendes, at det stemmer meget dårligt overens med de aktuelle magtpolitiske realiteter. Tendenser til en ændring af Hollands og Belgiens sikkerhedspolitik eksisterer på denne baggrund ikke.

For Belgien og Holland gælder også, som det er tilfældet med andre mindre NATO-lande med en neutral tradition, at neutralistiske strømninger gør sig gældende inden for alle politiske partier først og fremmest hos ungdommen. Om nogen faktor af betydning for det sikkerhedspolitiske valg er der dog ikke tale.

7. I spørgsmålet om de sikkerhedspolitiske tendenser i vore nordiske nabolande er interessen først og fremmest knyttet til, om der kan peges på antydninger af en genoplivelse af tanken om et nordisk forsvarsfællesskab.

Man kan i denne forbindelse straks se bort fra Island. Tanken om et nordisk forsvarsforbund har aldrig vakt nogen interesse i Island, først og fremmest på grund af landets beliggenhed fjernt fra de øvrige nordiske lande. Og intet tyder på nogen ændring i dette forhold i fremtiden. I slutningen af 40'erne valgte Island at bygge sin sikkerhedspolitik på medlemskab af NATO uden at bidrage med væbnede styrker, men ved at tillade NATO at oprette base- og varslingsfa-

ciliteter i Island og ved at tillade stationeringen af amerikanske styrker til forsvar af landet. Når der bortses fra det islandske kommunistparti, er der enighed mellem de islandske partier om fortsat at forblive i NATO. Derimod er enigheden om de amerikanske troppers tilstedeværelse i henhold til forsvarsaftalen ikke så udtalt, idet såvel socialisterne som oppositionspartiet, fremskridtspartiet, går ind for, at de amerikanske forsvarsstyrker skal forlade landet. Det kan derfor ikke udelukkes, at det islandske alting fornyer beslutningen fra 1956, der dengang blev stillet i bero, om at iværksætte forhandlinger med USA om en revision af forsvarsoverenskomsten.

For det andet nordiske NATO-lands vedkommende er forholdet det, at det norske storting i juni 1968 med overvældende majoritet bekræftede Norges fortsatte medlemskab af NATO. Ved en afstemning som afslutning på en debat om Norges tilhørsforhold til NATO stemte kun seks medlemmer for et resolutionsforslag om, at Norge skulle træde ud af NATO.

Ved samme lejlighed blev tanken om et eventuelt nordisk forsvarsforbund klart afvist under henvisning til, at det for Norge ville indebære mindst lige så store forsvarsudgifter som nu, uden at der derved blev opnået en tilsvarende sikkerhed.

Under hensyn til det specielle Nordkalotproblem og på baggrund af Norges traditionelle samhørighed med Atlanterhavslandene er der al grund til at antage, at Norge i det kommende tiår fortsat vil holde fast ved, at landets sikkerhedsproblem bedst tilgodeses gennem et bredt alliancesystem omfattende alle stater omkring Atlanterhavet.

Den klare norske stillingtagen for NATO spiller en afgørende rolle for det neutrale Sveriges holdning til tanken om et eventuelt nordisk forsvarsfællesskab. Spørgsmålet om en genoplivelse er fra tid til anden dukket op, og i efteråret 1965 opstod en kortvarig debat om et sådant forsvarssamarbejde. Statsminister Erlander slog dengang klart fast, at et nordisk forsvarssamarbejde blev betragtet som hypotetisk, og at den svenske regering ikke havde til hensigt at tage noget initiativ i så henseende. Som det var tilfældet i 1965, gælder det formentlig i dag, at man under ingen omstændigheder kan regne med noget svensk initiativ i den sikkerhedspolitiske debat. Med den norske beslutning om fortsat medlemskab af NATO vil man fra svensk side – således som senest udtrykkeligt fremhævet at statsminister Palme under hans besøg i USA – foretrække at bevare det hidtidige sikkerhedspolitiske mønster i Norden, hvor Sveriges erklærede politik forbliver alliancefriheden i fred med henblik på neutralitet i krig. Tendenser med blot nogen mulighed for at påvirke denne holdning kan ikke påpeges.

Finland har som Sverige valgt at følge en alliancefri politik med behørig hensyntagen til den kendsgerning, at landets geografiske naboskab med Sovjetunionen er af afgørende betydning for finsk sikkerhedspolitik. I praksis har dette ført til en aktiv brobygningspolitik mellem Øst og Vest, som må forventes at blive fortsat i det kommende tiår. Finland kan næppe tænkes at ville opgive sin gennem 20 år tilkæmpede status til fordel for et snævrere sikkerhedspolitisk samarbejde i Norden. Allerede den finsk-sovjetiske bistandspagt vil i vidt omfang vanskeliggøre en sådan løsning.

4. Det vesteuropæiske samarbejde

a. Indledning

1. En fremstilling af de europæiske samarbejdsbestræbelser må tage udgangspunkt i de europæiske landes situation ved afslutningen af den anden verdenskrig – krigsårenes ødelæggelser og nødvendigheden af en økonomisk og politisk regeneration. I mange vesteuropæiske lande voksede tanken frem om et forenet Europa som den eneste vej til at skabe sikkerhed mod gentagelse af de europæiske krige og dermed også genskabe Europas mulighed for at spille en rolle på verdensscenen. Den debat om det europæiske samarbejde, som hermed sattes i gang, har præget hele perioden siden 1945 under skiftende former og intensitet. Det blev en tendens i europæisk politik, at den materielle genopbygning skulle gå hånd i hånd med dannelse af en politisk struktur, der kunne tjene til at nå de to nævnte mål.

På baggrund af Europas almindeligt reducerede stilling blev det en almindelig opfattelse, at de nationale særinteresser bedst kunne tilgodeses ved et løsere eller fastere samarbejde med ligesindede nationer, hvis interesser var mere eller mindre sammenfaldende.

2. I den traditionelle internationale samarbejdsform er der ikke tale om nogen direkte afgivelse af suverænitet og ikke om nogen indskrænkning i nationale myndigheders kompetence til fordel for etablerede samarbejdsorganer. De forpligtelser, der indeholdes i den internationale aftale, hvorved organisationen oprettes, såvel som de forpligtelser, der måtte blive en følge af beslutninger truffet af samarbejdsorganerne med hjemmel i den internationale aftale, er af ren folkeretlig karakter. Dette betyder, at de direkte alene forpligter de deltagende stater, d.v.s. disses organer og ikke deltagerlandenes borgere. Til dette mere formelle synspunkt bør dog føjes, at man i det traditionelle internationale samarbejde kun vil være bundet af de beslutninger, man har stemt for.

Efter den anden verdenskrig søgte man at fremme det europæiske samarbejde ved hjælp af friere handel (igennem OEEC) og (igennem Europarådet) at etablere en politisk overbygning, der efter sin struktur kunne antages at indeholde kimen til en europæisk forbundsregering.

Disse bestræbelser lykkedes på det økonomiske område kun indtil et vist punkt og på det politiske kun i meget begrænset omfang. Den opfattelse blev stadig mere fremherskende blandt foregangsmændene for det europæiske samarbejde, at den traditionelle form for internationalt samarbejde mellem suveræne stater ikke var den rette løsning. Man søgte derfor nye veje med henblik på at styrke organerne i de internationale organisationer. Dette førte til ideen om oprettelse af egentlige statsfællesskaber – Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, EURATOM og Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Statsfællesskabet adskiller sig begrebsmæssigt fra det traditionelle internationale samarbejde derved, at de deltagende stater på begrænsede områder afgiver en del af deres suverænitet til fællesskabsorganet.

Fremkomsten af statsfællesskaber, der hidtil har begrænset sig til det økonomiske område, er begrebsmæssigt blevet kædet sammen med integrationsbegrebet.

Sprogligt ligger der heri, at man søger at sammensmelte en mangfoldighed af dele til en helhed.

3. Begrebsmæssigt behøver integrationen ikke at være begrænset til det økonomiske samarbejde. En politisk integration kunne ligesåvel tænkes – og er af efterkrigsårenes »europæere« stedse blevet opfattet som bestræbelsernes egentlige mål. Selv om det flere gange er forsøgt, har det imidlertid ikke vist sig muligt at nærme sig den politiske integration direkte. Den økonomiske integrationsproces er blevet opfattet som en forenende kraft, der gennem sammensmeltning af deltagerlandenes nationale økonomikredse til én økonomikreds kunne være et første betydningsfuldt skridt på vejen mod den mere omfattende vesteuropæiske samling.

Kernen i integrationen er således bestræbelserne for at skabe enhed. Og de samarbejdsbestræbelser, man har oplevet i Europa siden 1945 – både inden for rammerne af de traditionelt opbyggede samarbejdsorganisationer og inden for fællesskaberne – har netop dybest set været båret af ønsket om at nå dette mål.

4. I det følgende vil vi gennemgå henholdsvis de politiske og de økonomiske samarbejdsbestræbelser i Europa, således som de er kommet til udtryk i både de traditionelle organisationsformer og i form af statsfællesskaber, for sluttelig at betragte disse udviklingstendensers mulige sikkerhedspolitiske følgevirkninger.

b. Politiske integrationsbestræbelser

Ser man først alene på det politiske samarbejde, som er søgt skabt i Vesteuropa efter 1945, kan det konstateres, at bestræbelserne for ad integrationsvejen at nå frem til en vesteuropæisk politisk enhed hidtil ikke har båret frugt. Disse bestræbelser har dels udfoldet sig i organisationer, som aldrig er kommet til at fungere efter deres hensigt, nemlig Europarådet og Den vesteuropæiske Union (WEU), dels inden for rammerne af Det europæiske økonomiske Fællesskab (CE), som vel kan siges i et vist omfang at fungere i overensstemmelse med de ideer, som inspirerede dets skabere, når det drejer sig om den økonomiske målsætning, men som ikke hidtil har evnet at give den i Romtraktatens præambel indeholdte politiske målsætning liv.

i. Europarådet

1. Europarådet blev oprettet ved traktat af 5. maj 1949. I henhold til traktaten skulle organisationens virksomhed sigte mod at skabe en snævrere union mellem medlemmerne for at fremme de demokratiske idealer, som er deres fælles arv, og begunstige deres økonomiske og sociale udvikling. Det fremgår af statutterne, at kun demokratiske lande kan være medlemmer.

Organisationens virksomhed omfatter i henhold til statutten ethvert emne af fælles interesse, men med den vigtige begrænsning, at anliggender vedrørende det nationale forsvar falder udenfor.

13 lande – Frankrig, Storbritannien, Beneluxlandene, Italien, Island, Irland, Norge, Sverige, Danmark, Grækenland og Tyrkiet – undertegnede traktaten i 1949, og siden er medlemskredsen blevet udvidet med Den tyske Forbundsrepublik i 1951, Østrig i 1956, Cypern i 1961, Schweiz i 1963 og Malta i 1965, medens Grækenland har forladt organisationen.

2. Europarådet har sæde i Strasbourg og består af to organer, den rådgivende forsamling og ministerkomiteen.

Den rådgivende forsamling udgøres af parlamentarikere fra medlemslandene, som udpeges efter de retningslinier, som medlemslandene måtte vælge.

Medlemmerne af den rådgivende forsamling er alene bundet af deres personlige opfattelse og kan udtale sig og stemme frit. Forsamlingens opgave er at diskutere foreliggende forslag og stemme om fremlagte rekommandationer, til hvis vedtagelse der kræves 2/3 majoritet. Men når en resolution er vedtaget, skal den passere igennem ministerkomiteen, som i kraft af denne procedure er i stand til at lægge afgørende begrænsninger på forsamlingens indflydelse.

Ministerkomiteen er sammensat af medlemslandenes udenrigsministre eller disses stedfortrædere. Komiteens beslutninger kræver normalt énstemmighed.

Selv om en rekommandation er vedtaget med 2/3 majoritet i den rådgivende forsamling og énstemmigt tiltrådt af ministerkomiteen, kan den ikke derfor umiddelbart føres ud i livet. Det er alene en rekommandation, som af Europarådets ministerkomité videresendes til medlemslandenes regeringer. Regeringerne afgør suverænt, hvorvidt de vil tiltræde Europarådets rekommandationer. Politisk vil det dog nok være således, at hvis en rekommandation er tiltrådt i ministerkomiteen, vil medlemslandene også på nationalt niveau efterleve den.

3. Europarådets virksomhed har især haft betydning på to områder. For det første har den rådgivende forsamling, uagtet den er uden politisk magt og indflydelse, manifesteret sig som et europæisk forum, som en ramme om Europapolitikken i videste forstand, hvor parlamentarikere fra medlemslandene har kunnet mødes, debattere, udvikle deres tanker og etablere en værdifuld kontakt tværs over nationale skel.

Dernæst har Europarådet ydet en betydelig indsats for det europæiske samarbejde på juridiske, sociale og kulturelle områder. I sin levetid har Europarådet været initiativtageren til mere end 60 internationale konventioner, hvoraf den mest kendte nok vil være den europæiske menneskerettighedskonvention.

Europarådets indsats har utvivlsomt spillet en væsentlig rolle med hensyn til skabelse af en vis europæisk retsenhed på en lang række områder af stor praktisk betydning, men trods alt har de en ringe vægt i den større sammenhæng, hvori spørgsmålet om europæisk enhed skal ses. Selve den europæiske idé blev lanceret i og med Europarådet, og organisationen har gjort en indsats for et pragmatisk samarbejde i Europa, men den har ikke imødekommet de håb, man fra visse sider tillagde den som en formidler af politisk enhed i Vesteuropa. Det forekommer ikke i øjeblikket sandsynligt, at Europarådet skulle få større held med sig i denne rolle i det kommende tiår.

ii. Den vesteuropæiske Union (WEU)

1. I 1948 førte forhandlinger mellem udenrigsministrene for Storbritannien, Frankrig, Holland, Belgien og Luxembourg den 17. marts til undertegnelsen af Bruxellestraktaten om samarbejde i økonomiske, kulturelle og sociale anliggender samt om kollektivt selvforsvar.

Traktatens formål var angiveligt at sikre deltagerlandene mod en eventuel aggression fra tysk eller anden side. Med den voksende erkendelse hos medlemslandene i NATO i begyndelsen af 50'erne af nødvendigheden af at inddrage de vesttyske ressourcer i forsvaret af Vesteuropa, måtte Bruxellestraktaten ifølge sagens natur skifte karakter.

I forbindelse med spørgsmålet om Forbundsrepublikken Tysklands optagelse i NATO revideredes traktaten derfor ved de såkaldte Parisaftaler af 23. oktober 1954. Samtidigt ændredes navnet til Den vesteuropæiske Union (WEU). Ved revisionen åbnedes der adgang for Forbundsrepublikkens og Italiens tiltrædelse af traktaten. Samtidig fik unionens råd besluttende myndighed, og dens virkeområde blev udvidet til at omfatte kontrol med størrelsen og bevæbningen af medlemslandenes styrker, hvilket især var motiveret af ønsket om at begrænse og øve indflydelse på Vesttysklands oprustning. I tilslutning til Pariseraftalerne forpligtede Forbundsrepublikken sig til ikke at fremstille atomvåben, biologiske og kemiske våben samt visse arter af konventionelle våben.

2. Institutionelt er WEU opbygget med et råd, en parlamentarisk forsamling, et sekretariat, et rustningskontrolorgan samt en stående komité for rustningsspørgsmål. Rådet består af medlemslandenes udenrigsministre, som mødes til kvartårlige drøftelser af den europæiske økonomiske og politiske situation. Rådet træffer sine beslutninger énstemmigt, idet der dog er gjort undtagelse i traktaten for visse områder af våbenkontrolspørgsmålet.

WEU's parlamentariske forsamling er udgået fra Europarådets tilsvarende organ. De 89 medlemmer fra de syv medlemslandes respektive folkevalgte forsamlinger vælges blandt de repræsentanter, som sidder i Europarådets parlamentariske forsamling, efter en forholdsmæssig fordeling på de syv medlemslande efter indbyggerantal.

Den parlamentariske forsamling, der normalt mødes to gange årligt, har udelukkende rådgivende funktioner.

Sekretariatet er WEU's permanente administrative organ ledet af en generalsekretær. Dets opgave er alene at handle efter rådets direktiver.

Rustningskontrolorganet er oprettet ved Parisaftalerne, og dets opgaver er, som navnet siger, begrænset til rustningskontrol.

Den stående komité for rustningsspørgsmål blev oprettet i 1955 med den opgave at forbedre konsultationerne og samarbejdet inden for våbenproduktionsområdet.

3. Bruxellestraktaten er på sin vis en optakt til Den nordatlantiske Traktat, men adskiller sig også i sin reviderede form på visse punkter væsentligt fra denne.

For det første er bistandsforpligtelserne klart videregående end den tilsvarende

forpligtelse i henhold til NATO-pagten. I henhold til WEU-traktatens artikel V skal, såfremt en af parterne skulle blive udsat for væbnet angreb i Europa, de øvrige i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51 yde al den militære og anden hjælp og bistand, som de er i stand til. Den tilsvarende bestemmelse i NATO-pagten (artikel 5) er ikke automatisk virkende, jfr. side 216.

Dernæst har WEU-traktaten en betydelig længere løbetid end NATO-traktaten, idet den ifølge artikel XII har en varighed af 50 år. Efter udløbet af dette tidsrum vil den kunne opsiges af en part med et års varsel.

I henhold til traktatens artikel XI kan parterne efter aftale opfordre enhver anden stat til at tiltræde traktaten på de betingelser, som de og den stat, hvortil opfordring rettes, måtte blive enige om. Bestemmelsen er praktiseret ved Forbundsrepublikken Tysklands og Italiens tiltrædelse.

4. Den vesteuropæiske Union har siden sin oprettelse ført en ret tilbagetrukket tilværelse og i hovedsagen kun haft betydning for så vidt angår spørgsmålet om rustningskontrol og våbenproduktion. Det militære samarbejde i Vesteuropa har udviklet sig inden for NATO's rammer.

Der har dog været gjort forskellige forsøg på at intensivere arbejdet i WEU med henblik på at skabe et snævrere politisk samarbejde i Vesteuropa. Efter at forhandlingerne om Storbritanniens optagelse i CE brød sammen i 1963, jfr. nedenfor, enedes de 7 WEU-lande efter langvarige drøftelser om at afholde kvartårlige drøftelser i ministerrådet af den europæiske politiske og økonomiske situation. I disse drøftelser var det hensigten, at CE-kommissionen skulle deltage. Det viste sig imidlertid ret hurtigt, at de forhåbninger, man fra visse sider nærede til, at WEU skulle udvikle sig til et kontaktorgan mellem Storbritannien og de seks Fællesmarkedslande, savnede tilstrækkeligt grundlag.

Yderligere har man i 1969 oplevet, at Frankrig har nægtet at deltage i organisationens møder. I februar 1969 tog man fra britisk side initiativ til politiske konsultationer om emner, der ligger uden for WEU's område. I anledning af et på britisk foranledning og mod Frankrigs ønske afholdt møde i WEU's permanente råd erklærede den franske regering, at Frankrig ikke ønskede at deltage i rådsmøder inden for WEU, før der blev givet passende forsikringer fra de øvrige medlemslande om, at der ikke på ny ville blive indkaldt til møder imod Frankrigs ønske, d. v. s. at énstemmighedsreglen blev fastholdt fuldt ud.

Frankrig genoptog i 1970 sin plads i ministerrådet og deltog i WEU's ministermøder i Bonn den 5.–6. juni 1970, efter at der mellem WEU-landene var opnået enighed om, at man ikke i WEU burde drøfte tekniske eller økonomiske problemer i forbindelse med CE's udvidelse eller politiske spørgsmål, der står i direkte forbindelse dermed.

5. Ved et tilbageblik på WEU's hidtidige virke må det konstateres, at organisationen næppe på noget tidspunkt har haft afgørende indflydelse på udviklingen, selv om WEU hele tiden har haft det fornødne institutionelle apparat til at virke som katalysator for de europæiske enhedsbestræbelser, hvorved der særlig er grund til at hæfte sig ved, at både Fællesmarkedslandene og det mest fremtrædende udenforstående land, Storbritannien, er medlemmer.

Hvorvidt WEU i de nærmeste år i større grad vil kunne bidrage til de politi-

ske samarbejdsbestræbelser i Europa, vil bl.a. afhænge af, hvorledes udviklingen vil forme sig i de økonomiske fællesskaber, jfr. nedenfor.

Foreløbig synes intet at tyde på, at det skulle komme på tale at benytte WEU (med deltagelse af de 4 lande, der har søgt optagelse i CE) som forum for politiske drøftelser i afventen af afslutning på forhandlingerne om optagelse af nye medlemmer i CE.

iii. Planerne om et politisk samarbejde mellem de seks Fællesmarkedslande

1. I de europæiske fællesskabers historie har der flere gange været gjort forsøg på at skabe en egentlig politisk union imellem de seks lande, d.v.s. udvide samarbejdet på det økonomiske område til at omfatte også udenrigs- og forsvarspolitikken.

Ifølge sit indhold har Romtraktaten først og fremmest et økonomisk sigte. Men for de personer, som var drivkraften bag traktaten, og i de forhandlinger, der gik forud for dens undertegnelse, var endemålet Vesteuropas politiske enhed. Den politiske målsætning kommer i traktaten kun til udtryk i præamblen, hvori det siges, at de seks landes statsoverhoveder,

som er besluttet på at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk,

som er besluttet på gennem fælles handling at sikre økonomiske og sociale fremskridt for deres lande ved at ophæve de skranker, som deler Europa,

som anser det for et væsentligt mål for deres bestræbelser stadig at forbedre deres folks levevilkår og beskæftigelsesforhold,

som erkender, at afskaffelsen af bestående hindringer kræver fælles indsats med henblik på at sikre en vedholdende udvidelse af den økonomiske aktivitet, ligevægt i samhandelen og redelig konkurrence,

som tilstræber en økonomisk forening af deres lande og sikring af en harmonisk økonomisk udvikling ved formindskelse af uligheder mellem de forskellige områder og ved forbedring af de mindst begunstigede områders stilling,

som ønsker gennem en fælles handelspolitik at bidrage til en gradvis afvikling af restriktionerne i den internationale samhandel,

som har til hensigt at bekræfte den solidaritet, som knytter Europa og de oversøiske lande sammen, og som ønsker at sikre disse lande øget velstand i overensstemmelse med grundsætningerne i De forenede Nationers pagt,

som er besluttet på ved denne forening af de økonomiske kræfter at styrke fredens og frihedens sag, og som opfordrer de øvrige europæiske folk, der bekender sig til samme ideal, til at tilslutte sig deres bestræbelser,

har besluttet at oprette et europæisk økonomisk fællesskab. Heri ligger, at det langsigtede mål er gennem den økonomiske integration gradvis at hidføre en højere politisk enhed af mere eller mindre føderalistisk tilsnit.

Allerede i sommeren 1959 indledte de seks medlemslande på Frankrigs foranledning forhandlinger om at udvide samarbejdet til det politiske område. Der var

ikke enighed om formen for dette samarbejde, men en begyndelse blev gjort med beslutningen i november 1959 om, at de seks medlemslandes udenrigsministre skulle mødes til kvartårlige drøftelser.

2. Året 1961 bragte, hvad man dengang måske troede skulle blive et afgørende skridt henimod den politiske union. På et stats- og regeringschefsmøde i Bonn den 18. juli 1961 opnåedes der enighed om at »give viljen til politisk forening« konkret form.

Denne vilje kom til udtryk i den såkaldte Bonndeklaration, hvis præambel giver udtryk for de seks landes beslutning om at ville videreudvikle det politiske samarbejde med en forening af Europa som mål; det blev samtidig understreget, at kun et forenet Europa i alliance med USA og andre frie folk vil være i stand til at bekæmpe de farer, som truer Europa og hele den frie verden.

I de operative bestemmelser i deklarationen besluttede de seks lande bl. a.

at organisere samarbejdet og sikre dets videre udvikling på regelmæssig måde, således at der i stadig stigende grad skabtes forudsætninger for en fælles politik,

at afholde regelmæssige møder med henblik på at sammenholde deres synspunkter, harmonisere deres politik og nå frem til fællesopfattelser,

at udstrække samarbejdet til spørgsmål vedrørende oplysning, kultur og forskning, og

at instruere en særlig komité om at fremkomme med institutionelle forslag.

Bonndeklarationen er aldrig blevet ført ud i livet. Arbejdet i den særlige komité, der skulle fremkomme med institutionelle forslag, og som efter sin første formand benævntes Fouchetkomiteen, kom nok i gang, men der viste sig at være for store divergenser mellem Frankrig på den ene side og de øvrige fem medlemslande på den anden.

3. Drøftelserne i Fouchetkomiteen, der fandt sted på grundlag af et fransk traktatudkast, blev indstillet i april 1962, uden at enighed var opnået. Uoverensstemmelserne syntes bl. a. at skyldes et fransk ønske om at udvide den politiske organisations kompetence til det økonomiske samarbejde, hvilket af de øvrige blev opfattet som et forsøg på at gøre de eksisterende fællesskabers overstatslige elementer illusoriske, fransk modstand imod, at unionens forsvarspolitiske samarbejde skulle finde sted inden for NATO, fransk afvisning af en revisionsklausul, der skulle lede udviklingen i retning af integration, fransk modstand mod at give unionens kommission en mere selvstændig rolle samt endelig et hollandsk og belgisk ønske om at udskyde forhandlingerne, til spørgsmålet om Storbritanniens optagelse i Fællesmarkedet var afgjort.

4. Senere forsøg på at få genoptaget arbejdet med skabelsen af en europæisk politisk union havde ikke mere held med sig. I løbet af efteråret 1964 fremsatte både Belgien, Tyskland og Italien konkrete forslag herom. Samtlige fremlagte planer var forsøg på at finde en kompromisløsning mellem de modstående synspunkter, som bragte Fouchetkomiteens arbejde til sammenbrud i 1962. Fælles for dem var i øvrigt, at de alle gennem forsøgsmæssige ordninger tilsigtede i løbet af nogle år at skabe grundlaget for dannelsen af en politisk union.

5. Efter at der på Rambouilletmødet i januar 1965 mellem præsident de Gaulle og forbundskansler Erhard for så vidt angik spørgsmålet om en politisk union var opnået enighed om at stile mod et møde mellem CE-landenes stats-, hen-

holdsvis regeringschefer i sommeren 1965, opstod der på ny forventninger om en aktivering af de politiske samarbejdsbestræbelser.

Frankrig afviste imidlertid kort efter tanken om et planlæggende udenrigsministermøde i Venedig i maj 1965 med den begrundelse, »at der endnu ikke var tilvejebragt tilstrækkelig klarhed over målsætningen i dette arbejde«.

Situationen var den, at Frankrig fortsat ikke fandt tiden moden til et nyt forsøg på en politisk integration; forskellene mellem de seks lande i synspunkterne på udenrigs- og forsvarspolitikken var vanskelige at overvinde, og Frankrig modsatte sig fortsat enhver overnational overbygning.

6. Omend der fra flere sider fra tid til anden blev fremsat udtalelser om ønskeligheden af at genoplive drøftelserne om det politiske samarbejde, blev der i tiden indtil maj 1967 ikke taget konkrete initiativer hertil. På CE's topmøde i Rom i maj 1967 fremsatte de Gaulle imidlertid forslag om regelmæssige stats- og regeringschefsmøder, hvorunder lederne inden for CE kunne fastlægge en fælles europæisk politik på en måde, som ikke begrænsede den nationale suverænitet.

Forslaget blev støttet fra tysk og italiensk side, men strandede på den hollandsk-belgiske opfattelse, hvorefter der ikke kunne blive tale om et nærmere politisk samarbejde, dersom England ikke blev medlem af Fællesskabet.

7. Det stod klart, at hvadenten Frankrig formulerede sin afvisning af Englands medlemskab af CE som et politisk veto eller i økonomisk-politiske termer, måtte den reelle baggrund søges i Frankrigs eller måske navnlig de Gaulles opfattelse af det økonomiske, politiske og militære samarbejde i Europa og Tysklands indplacering heri samt Europas internationale placering og rolle i almindelighed.

I erkendelse af, at de heraf følgende uoverensstemmelser mellem Frankrig på den ene side og de øvrige fem CE-lande på den anden formentlig over et længere åremål ville udelukke en politisk integration, forsøgte man i bestræbelserne for udbygningen af det europæiske samarbejde at finde frem til andre muligheder.

Beneluxlandene fremlagde en ny plan i januar 1968 i form af et til de ti lande (De Seks plus de fire ansøgerlande) stilet memorandum. Heri udkastes først og fremmest en række tanker om CE-kommissionens fortsatte studium og overvejelser af problemerne i forbindelse med udvidelsen af CE i samarbejde med kandidatlandene og om proceduren for konsultationer mellem de to grupper om samarbejdsprojekter uden for Romtraktatens område såsom teknologi, europæiske selskaber og patenter.

På det politiske område siges det i planen,

at de tre Beneluxlande har besluttet at forstærke deres politiske samarbejde med indbyrdes konsultationer med henblik på en koordination forud for enhver stillingtagen til spørgsmål af fælles interesse og til vigtige udenrigspolitiske spørgsmål såsom: europæisk politisk samarbejde, relationerne til de østeuropæiske lande og til udviklingslandene;

at man ikke med disse konsultationer sigtede til en begrænsning af landenes individuelle politiks suverænitet;

at man agtede at udarbejde en kort liste over politiske problemer, hvorom konsultationerne skulle finde sted, og

at man håbede, at så mange som muligt af CE-landene og kandidatlandene og eventuelt andre europæiske lande ville deltage i disse konsultationer.

8. I en fælleserklæring fra det fransk-tyske topmøde i februar 1968, hvori parterne giver udtryk for deres ønske om CE's udvidelse, og som i hovedsagen omtaler særlige samhandelsarrangementer mellem CE-landene og kandidatlandene i overgangsperioden, hedder det til slut, at de to regeringer har et væsentligt mål med deres politik, nemlig at få et stærkt og forenet Europa til at spille den rolle, der tilkommer det, d.v.s. at være en organiseret, uafhængig og aktiv faktor for ligevægten i verden.

9. Italien fremkom, ligeledes i februar 1968, i et memorandum til CE-landene, CE-kommissionen og England med en række konkrete forslag til procedurer, der fastlægger visse retningslinier for samarbejdet mellem De Seks indbyrdes og mellem De Seks og kandidatlandene.

Om det politiske aspekt siges det i memorandum'et, at De Seks' regeringer kunne udarbejde en såkaldt »hensigtserklæring« vedrørende udviklingen af den europæiske politik, til hvilken de lande, som har anmodet eller som vil anmode om medlemskab af de europæiske fællesskaber, derefter kan tilslutte sig.

På grundlag af enighed om de italienske forslag samt efter et studium af Beneluxplanen og den fransk-tyske fælleserklæring ville det efter den italienske regerings opfattelse være naturligt at undersøge mulighederne for at indkalde til en konference mellem udenrigsministrene fra CE og kandidatlandene og repræsentanter for CE-kommissionen for at nå til enighed om betingelserne for et udvidet samarbejde med det formål at realisere Europas økonomiske og politiske enhed.

10. Præsident- og regeringsskiftet i Frankrig i sommeren 1969, der førte til en mere fleksibel fransk holdning til udvidelsen af CE, skabte tillige mulighed for resultater inden for CE's egne rammer med hensyn til det politiske samarbejde. Dette blev bevist på den efter fransk ønske afholdte konference mellem CE-landenes stats-, henholdsvis regeringschefer i Haag den 1.-2. december 1969, der behandlede to hovedproblemer: den aktuelle CE-problematik (overgangsperiodens færdiggørelse, CE's styrkelse og dets udvidelse) og det europæisk-politiske samarbejde.

Under drøftelsen om dette sidste punkt gav medlemslandene klart udtryk for deres ønske om et nærmere samarbejde med henblik på en koordinering af deres holdning til væsentlige udenrigspolitiske spørgsmål. Det blev videre erkendt, at et så snævert og vidtgående økonomisk samarbejde som det, man ønskede at gennemføre inden for fællesskabet, ikke kunne realiseres uden en vis indbyrdes solidaritet i udenrigspolitiske anliggender. Gennem et sådant samarbejde ville Vesteuropa samtidig få større mulighed for at fremme fælles udenrigspolitiske synspunkter.

I det efter mødet udsendte communiqué siges det i præamblen, at de seks medlemslande er besluttet på at konsolidere og videreudbygge den europæiske integration på grundlag af CE-kontakterne, og at de har bekræftet deres tro på Fællesskabernes politiske målsætning.

I communiqueets art. 15 pålægges det de seks medlemslandes udenrigsministre at undersøge, hvorledes fremskridt i retning af politisk enhed bedst kan gøres under hensyn til CE's udvidelse. Ministrene skal inden 1. august 1970 afgive forslag herom.

11. I fortsættelse af beslutningen på Haagmødet nedsatte CE-landenes udenrigsministre i begyndelsen af marts 1970 en arbejdsgruppe på embedsmandsniveau, som i maj måned til udenrigsministrene afleverede et første udkast til en rapport om tilrettelæggelsen af det fremtidige politiske samarbejde i Europa. På basis af dette udkast har ministrene givet embedsmændene forskrifter om udarbejdelse af et endeligt udkast, der skal danne grundlag for udenrigsministrenes ovenfor omtalte beretning til stats- og regeringscheferne.

Danmark såvel som de øvrige ansøgerlande har været konsulteret i forbindelse med arbejdsgruppens forberedelse af rapporten. Fra dansk side har man i begyndelsen af maj måned i relativ detailleret form givet udtryk for sine synspunkter om den foreliggende problematik. Ledetråden i den danske stilling har været en anbefaling af, at der gås pragmatisk frem ved realiseringen af den i Romtraktaten nedlagte politiske målsætning, som Danmark uforbeholdent har erklæret sig indforstået med at acceptere. Foreliggende oplysninger tyder på, at embedsmændenes udkast i vidt omfang vil følge samme retningslinier, som man fra dansk side er gået ind for.

c. Økonomiske integrationsbestræbelser og deres sikkerhedspolitiske følgevirkninger

1. Som berørt i det foregående, er de europæiske samarbejdsbestræbelser i størstedelen af efterkrigstiden især kommet til udtryk i det økonomiske samarbejde. Dette samarbejde er dels begrundet i egne iboende gunstige økonomiske virkninger, dels i videregående ønsker om at fremme de europæiske enheds- og samarbejdsbestræbelser.

2. De forskellige økonomiske samarbejdsorganisationer er nærmere gennemgået i bilag 3. I det følgende skal drøftes spørgsmålet om de økonomiske integrationssystemers eventuelle følgevirkninger på det sikkerhedspolitiske område. Spørgsmålet er, hvorvidt et økonomisk samarbejde kan og/eller må føre til et politisk samarbejde, herunder også et samvirke mellem landene på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.

Medens det fra begyndelsen var en klar forudsætning for planerne om et udvidet nordisk samarbejde (NORDEK), at det ikke skulle videreudvikles til et sikkerhedspolitisk samarbejde, er der på den anden side ingen tvivl om, at det langsigtede mål i Romtraktaten er skabelsen af en politisk enhed som en naturlig konsekvens af den økonomiske enhed.

Dette kan siges at rejse to spørgsmål for Danmark: Vil dansk medlemskab af De europæiske Fællesskaber nødvendigvis betyde medlemskab af en politisk union? Vil et økonomisk samarbejde af videregående karakter ifølge en egen indre dynamik nødvendigvis gå følgevirkninger på det sikkerhedspolitiske område?

Med hensyn til det første spørgsmål er det klart, at den politiske union kun kan blive en realitet, hvis medlemsstaterne ønsker det, idet Romtraktatens operative artikler er begrænset til det økonomiske område og ikke indeholder konkrete forpligtelser angående politisk samarbejde, der kun er omtalt i præamblen. Erfaringen tyder ikke på, at der findes en automatisk overgang fra økonomisk inte-

gration til en politisk union. Hertil vil kræves en særlig politisk indsats. Udgangspunktet synes derfor at måtte være, at den økonomiske integration i kraft af den deraf følgende beskæring af de enkelte delstaters nationale handlefrihed ikke uden videre fører til politisk enhed. Det må dog herved erindres, at medlemskabet af en økonomisk union vil indebære et solidaritetshensyn over for den overvejende stemning i unionen.

3. Spørgsmålet har været genstand for en omfattende teoretisk debat. På den ene side hævdes, at den økonomiske integrationsproces kræver en fortsat afvikling af begrænsningen for de økonomiske bevægelser og udbygning af det økonomiske samarbejde, og at en sådan økonomisk integration nødvendigvis må føre til integration også på det udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske område, fordi et lands politiske ledelse ikke kan handle i forhold til andre lande uden et vist mål af herredømme over det samfundsøkonomiske grundlag.

På den anden side anføres det heroverfor, at selv om det intensiverede økonomiske samkvem, som følger af den økonomiske integration, øger den gensidige afhængighed mellem landene, vil den politiske beslutning forblive autonom, medmindre der træffes udtrykkelig beslutning om det modsatte.

4. Spørgsmålet om de politiske følgevirkninger af et økonomisk samarbejde lader sig næppe entydigt besvare. På den ene side er det klart, at hvert nyt skridt på integrationsvejen forudsætter, at den fornødne politiske vilje er til stede. Er dette ikke tilfældet, vil integrationsprocessen kunne standse på det pågældende sted og muligvis blive afløst af disintegration. På den anden side vil gunstige resultater inden for en gruppedannelse kunne være selvforstærkende og dermed medføre, at den politiske vilje bevidst eller ubevidst styrkes.

Der synes derfor i virkeligheden at være tale om et vekselvirkningsforhold mellem integration og resultaterne af integrationsbestræbelserne, efterhånden som de manifesterer sig. Man kan også udtrykke det på den måde, at der sker en stadig konfrontation mellem de anliggender, der hører under de fælles institutioners kompetenceområde, og de anliggender, som hører under medlemsstaternes nationale kompetenceområde. Den politiske vilje til yderligere integrationsskridt kan på intet tidspunkt tages for givet, i det mindste ikke før integrationsprocessen er så langt fremme, at den ikke blot dækker det økonomiske samkvem i videste forstand, men også er godt i gang på det politiske område i kraft af herpå rettede politiske beslutninger.

5. Det spørgsmål, man herefter kan stille, er, om den politiske vilje kan siges at være fri eller den måske kan være bundet – præjudiceret – som følge at tidligere trufne beslutninger på det økonomiske område. Politiske beslutninger træffes selvsagt ikke i et lufttomt rum, heller ikke uafhængigt af de økonomiske forudsætninger. Den politiske vilje vil være påvirket af en lang række forskellige faktorer, og i denne påvirkningsproces er det givet, at bl. a. økonomiske hensyn vil spille en væsentlig rolle. En fremadskridende økonomisk integrationsproces, som fører til umiddelbart konstaterbar økonomisk fremgang for de implicerede lande, vil alt andet lige indeholde incitamenter til at søge videre ad denne vej. Udviklingen på den internationale scene kan på samme måde virke fremmende for en integrationsproces. Erfaringerne fra dannelsen af de tre eksisterende fæl-

lesskaber illustrerer, at det internationale klima på de pågældende tidspunkter havde indflydelse på enhedsbestræbelserne. CECA kom til verden i lyset af den spænding, som bl.a. krigen i Korea fremkaldte. På samme måde er der utvivlsomt en sammenhæng mellem det internationale klima i 1956 og den foreløbige succes for de europæiske enhedsbestræbelser, som kom til udtryk ved udarbejdelsen af Romtraktaten efter Suezkrisen og begivenhederne i Ungarn.

Omvendt er der næppe tvivl om, at afspænding på den internationale scene vil kunne medvirke til at svække den politiske vilje til enhed. Forsøget på at oprette et vesteuropæisk forsvarsfællesskab faldt til jorden på et tidspunkt, hvor man i Vesten mente, at spændingen mellem Øst og Vest var mindre udtalt efter Stalins død.

Den interne udvikling i et givet land vil også være af betydning for den politiske viljes indhold og retning. Den interne økonomiske udvikling i et land kan måske forløbe sådan, at afhængigheden af udviklingen i det økonomiske klima i omverdenen bliver så udtalt, at den politiske vilje til økonomisk og måske politisk enhed bliver afgørende styrket.

Til spørgsmålet om, hvorvidt den politiske vilje er fri, hører også, at det politiske beslutningsmilieu kan se sig fanget af en udvikling, som det ikke har kunnet forudse. Man kunne f.eks. tænke sig, at et forskningsmæssigt samarbejde på et område, der involverer militære interesser, umærkeligt og skridt for skridt førte til en så intim indbyrdes afhængighed i projekter af militær betydning, at en ændring af projektet på et vist stadium var uhyre vanskelig, og hvor der derfor måtte forventes at indtræde sikkerhedspolitiske følgevirkninger.

Ovenstående er ikke nogen udtømmende opregning af faktorer af betydning for den politiske viljes dannelse. Ingen af de eksempelvis opregnede faktorer vil formentlig være suverænt udslaggivende i den konkrete situation. Der vil snarere være tale om et samspil af kræfter, som vil trække i den ene eller den anden retning. Det understreger imidlertid klart det i denne forbindelse relevante, at besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt et integreret økonomisk samarbejde vil få sikkerhedspolitiske følgevirkninger, vil afhænge af, om der er politisk vilje til at lade det få sådanne følgevirkninger, og dette vil igen afhænge af en lang række interne udviklingsforløb, herunder bl. a. de ovenfor antydede.

B. Østeuropa

1. Indledning

Når opmærksomheden skal rettes imod Østeuropa med henblik på den sandsynlige udvikling i løbet af 70'erne, må der uundgåeligt melde sig endnu større usikkerhed og tages endnu stærkere forbehold, end det har været nødvendigt for så vidt angår den kommende udvikling i det sovjetiske samfund og i Sovjetunionens adfærd udadtil.

De østeuropæiske landes kommunistiske styreformer – der både udviser stor indbyrdes lighed og stor afhængighed af det sovjetiske system – kunne vel i de første år af deres eksistens inspirere til at tale om Østeuropa og Sovjetunionen

som en politisk enhed (en »socialistisk lejr« eller en »østblok«), hvis udvikling måtte forventes at blive bestemt af fælles forudsætninger. Imidlertid har man fra midten af 50'erne måttet regne med virkninger af et spil mellem forskellige samfundskræfter og -interesser i Sovjetunionen selv, hvilket gør den østeuropæiske udvikling uoverskuelig i det omfang, hvor den påvirkes af udviklingen i Sovjetunionen. Og fremfor alt er det blevet stadig tydeligere, at de østeuropæiske lande udgør statslige og nationale individualiteter, hvis svar på nye udviklingstendenser er og vil blive individuelt prægede. Der kan tales om et »sovjetsamfund«, men ikke om et fælles, østeuropæisk samfundsmønster.

2. *Den østeuropæiske status*

1. Et forsøg på at karakterisere en østeuropæisk generalstatus ved indgangen til 70'erne kan synes frugtesløs allerede ved opregningen af de lande, det drejer sig om: Polen, Tjekkoslovakiet, Østtyskland, Ungarn, Rumænien, Jugoslavien, Albanien og Bulgarien. Det eneste kriterium, som tillader at henregne samtlige disse lande til en fælles gruppe, er den politiske og økonomiske struktur. I samtlige lande er det kommunistiske partier, som udøver magten. Der kan for gruppen som helhed tales om et reelt magtmonopol, beroende hos det kommunistiske styre. Formelt viser der sig ganske vist allerede her den forskel, at visse lande rent konstitutionelt opretholder et flerpartisystem, medens andre har indført ét-partisystemet som i Sovjetunionen. Hovedsagen er imidlertid, at det kommunistiske magtmonopol har kunnet opretholdes i samtlige lande fra dets indførelse, omend for Ungarns vedkommende med nogle få dages suspension i 1956.

På baggrund af den kendsgerning, at de østeuropæiske kommunistiske regimer således har bevaret magten i mellem 21 og 25 år, forekommer det nærliggende at påregne kontinuiteten fortsat også i 70'erne. Imod denne forventning taler iagttagelsen i de østeuropæiske lande af lignende – og mindst lige så stærke – tendenser til at undergrave og anfægte det eksisterende politiske system, som må påregnes for Sovjetunionens vedkommende (se ovenfor side 60 ff.). Et voksende behov for økonomisk og teknisk effektivitet er heller ikke i Østeuropa umiddelbart foreneligt med en fastholden ved magtmonopolets meget centraliserede bureaukratisme. Hertil kommer, at den befolkningsmæssige accept af styret utvivlsomt i gennemsnit er mere forbeholden i Østeuropa end i Sovjetunionen, hvilket skyldes en række kulturelle og nationale forudsætninger, som omtales nærmere i bilag 4.

2. Alt i alt synes vilkårene dog at være gunstigere for kontinuiteten end for dens afbrydelse. Dels kan det generelt siges, at de bureaukratiske systemer er opstået og har udviklet sig i ly af magtmonopolet, og at de følgelig gennem udøvelsen af deres funktioner næsten under alle omstændigheder vil se det som deres primære opgave og interesse at sikre magtmonopolets fortsatte bestående. Denne tendens har gjort sig gældende på afgørende måde selv under de mest vidtgående kursændringer og systemtilpasninger i Polen, Tjekkoslovakiet, Ungarn, Rumænien, Albanien og Jugoslavien. I denne henseende deler Østeuropa vilkår

med Sovjetunionen. Dels har det vist sig, at Sovjetunionen er indstillet på at gribe til magtanvendelse udefra i tilfælde, hvor magtmonopolet er truet, som det var i Ungarn i 1956, eller synes at være truet, som man erklærede, det var i Tjekkoslovakiet i 1968. Det må forventes, at Sovjetunionen vil opretholde denne indstilling også i de kommende år.

Der ligger i det sidstnævnte forhold en klar videreførelse af Sovjetunionens østeuropæiske politik, som den blev formuleret i krigens slutfase med ønsket om at se såkaldt venligtsindede regimer i de østeuropæiske lande, og som den blev gennemført i praksis med indførelsen af det såkaldte folkedemokrati i Østeuropa under sovjetisk militær tilstedeværelse. Folkedemokratiet blev defineret klarest af den bulgarske leder Dimitrov som et system, der indenrigspolitisk bygger på kommunistpartiets magtmonopol og udenrigspolitisk på Sovjetunionens førerskab. I »Brezjnevdoktrinen« (se ovenfor side 68) synes denne østeuropæiske politik fortsat at indgå som en bestanddel, forudsat af doktrinens mere abstrakte vendinger og bekræftet i handling, først gennem besættelsen af Tjekkoslovakiet. I denne sammenhæng kan Østeuropa defineres som en sovjetisk interessesfære, der i sin tid blev oprettet ved en heldigt gennemført politik og fortsat søges opretholdt med alle til rådighed stående midler.

3. Der er således vægtige argumenter, som taler for en fortsættelse af Østeuropas generalstatus, bestående i de kommunistiske regimers magtmonopol og Sovjetunionens opretholdelse af sin interessesfære. Hvad det sidste led i definitionen angår, er det imidlertid klart, at der allerede på nærværende tidspunkt må konstateres stærkt modificerende faktorer, som for visse landes vedkommende helt har ændret interessesfærens oprindelige karakter. I folkedemokratiets begyndelsesperiode frem til 1948 kunne det østeuropæiske system betragtes som et mellemstadium, sammenlignet med de baltiske lande, som var blevet inkorporeret i Sovjetunionens statslegeme, og på den anden side Finland, som ikke overtog det folkedemokratiske system, men indgik i et snævert loyalitetsforhold til Sovjetunionen. Forholdet er nu langt mere kompliceret.

3. Østeuropa som sovjetisk interessesfære

1. Komplikationerne fremgår umiddelbart af den kendsgerning, at Jugoslavien siden 1948 har indtaget en neutralistisk holdning i sin udenrigspolitik og med skiftende styrke har rettet kritik imod sovjetsystemet; at Albanien under den sino-sovjetiske konflikt har taget særdeles aktivt standpunkt til fordel for Kina og rettet en voldsom polemik imod Sovjetunionen; at Rumænien har indtaget en neutral holdning i forhold til Moskva og Peking og på væsentlige økonomiske og politiske punkter udfordret sovjetiske interesser. For Albaniens vedkommende vil Sovjetunionen ikke længere kunne tale om et »venligtsindet regime«, selv om det hviler på et kommunistisk magtmonopol, men snarere om et konsekvent fjendtligt. Og såvel Jugoslavien som Rumænien følger hver på deres måde en kurs, som Sovjetunionen rent principielt ikke ville have vanskeligt ved at tage som påskud for en anvendelse af »Brezjnevdoktrinen«.

2. Ud fra et formalistisk synspunkt kunne det måske være nærliggende at anlægge den fortolkning, at Sovjetunionen i de forløbne år har været og ligeledes i fremtiden kan forventes at ville være villig til at acceptere næsten enhver tænkelig ændring i de østeuropæiske landes politiske kurs, blot det sker under bevarelse af det kommunistiske magtmonopol. Fortolkningen vil imidlertid næppe kunne presses længere end til en formodning om, at sovjetstyret i hvert fald vil have lettere ved at acceptere ændringer, som sker under bevarelse af magtmonopolet, end ændringer – hvor ringe de end måtte være – som indtræffer i forbindelse med magtmonopolets afskaffelse. Udover dette er det utvivlsomt nødvendigt at inddrage også andre faktorer, som har haft og må forventes at få afgørende indflydelse på Sovjetunionens stillingtagen i de enkelte tilfælde.

Til disse faktorer hører først og fremmest Sovjetunionens hensyntagen til politiske følgevirkninger andetsteds end i det pågældende land, og sovjetstyrets hensyntagen til eventuelle begrænsninger af de midler, som kan tages i anvendelse. Når Sovjetunionen affandt sig med Albaniens overgang til loyalitet over for Kina – og dermed også måtte give afkald på sovjetiske flådebaser ved Adriaterhavskysten – i stedet for med magt at opretholde sin position, skyldes det åbenbart, at en militær aktion var vanskeliggjort af forholdet til Jugoslavien og Rumænien, og at fordelen ved aktionens gennemførelse ikke skønnedes at stå mål med de politiske vanskeligheder, den ville fremkalde. Omvendt er det utænkeligt, at Sovjetunionen frivilligt skulle affinde sig med tabet af kontrollen over den polske Østersøkyst.

Svarende til det albanske tilfælde gælder det også for Jugoslavien, at Sovjetunionen i 1948 afholdt sig fra at gribe militært ind over for Tito, skønt man på det tidspunkt disponerede over militære faciliteter i Ungarn og Rumænien. Hvadenten dette nu skyldes, at man vurderede formålet med en militær aktion lavere end prestigetabet og belastningen ved en sådan handling, eller at man havde forventninger om at kunne se formålet realiseret gennem en politisk undergravelse af Titos styre, så forekommer det åbenbart, at Balkanområdet i ringere grad blev opfattet som vitalt interesseområde af Sovjetunionen, end det centrale Østeuropa gør det. Rumænien, hvis strategiske betydning for Sovjetunionen var særdeles stor under krigen og under spændingen i forholdet til Jugoslavien, blev rømmet for sovjetiske styrker i 1958 og har i 60'erne udenrigspolitisk fulgt en yderst selvstændig kurs, som vel er blevet kritiseret fra sovjetisk side, men dog ikke har udløst repressalier.

Ganske anderledes tegner billedet sig for det centrale Østeuropa. Det ungarske revolutionsstyre – hvis leder allerede forud for revolutionen havde udtalt sig til fordel for et snævert økonomisk og politisk samarbejde med det neutrale Østrig – blev nedkæmpet med våbenmagt. Og de fem Warszawapagtlandes besættelse af Tjekkoslovakiet blev ikke alene begrundet med »Brezjnevdoktrinen«, altså en henvisning til behovet for at sikre bevarelsen af et socialistisk styre i Tjekkoslovakiet, men også og navnlig med påstande om vesttyske, revanchistiske intriger i Tjekkoslovakiet under reformperioden – intriger, som erklæredes at bringe ikke blot Tjekkoslovakiet selv, men også de øvrige Warszawapagtlande i fare. Man kan vel betvivle rigtigheden af disse påstande, når Dubčekperiodens i relation

til Sovjetunionen pinligt korrekte, ja ligefrem traditionelle holdning over for Bonn tages i betragtning; derimod kan man ikke betvivle alvoren i den høje prioritering af de centraleuropæiske problemer – og specielt det tyske – som fremgår af påstandene.

3. Sammenlignet med begyndelsesperioden i 40'ernes sidste halvdel kan Sovjetunionens østeuropæiske interessesfære, som den fremtræder ved indgangen til 70'erne, siges at være undergået væsentlige ændringer i retning af en disintegration – eller »polycentrisme«, som fænomenet plejer at benævnes for den kommunistiske verdens vedkommende. Denne proces har været så langvarig, at der kan være grund til at tale om en permanent virkende faktor i det østeuropæiske område. Disintegrationen blev indledt med Jugoslaviens frafald i sommeren 1948, altså blot nogle få måneder efter Tjekkoslovakiets overgang til folkedemokratiet i februar samme år – den begivenhed, som udgjorde slutstenen i opbygningen af Sovjetunionens østeuropæiske system. Tendensen til disintegration har siden gjort sig gældende i Østtyskland, Polen, Tjekkoslovakiet, Ungarn, Rumænien og Albanien, omend kun med held i de to sidstnævnte lande. I det centrale Østeuropa er tendensen, som vi har set, blevet imødegået konsekvent og effektivt.

Det er hermed sandsynliggjort, at Sovjetunionens tolerance over for disintegrationstendensen i særlig grad begrænses af udenrigspolitiske interesser i videre forstand, og ganske specielt af hensynet til den tyske problematik. Det må forventes, at den høje prioritering af de centraleuropæiske problemer vil blive opretholdt også i 70'erne. Hertil må føjes, at Sovjetunionens politik i forhold til Østtyskland og Polen i tilsvarende stærk grad har været og må forventes at forblive påvirket af sovjetiske interesser i det baltiske område.

Det må imidlertid formodes, at Sovjetunionens holdning til disintegration har været og utvivlsomt også i fremtiden må blive bestemt af andre motiveringer, foruden de storpolitiske. Der tænkes her på hensynet til den indrepolitiske udvikling i de østeuropæiske lande selv. Det er åbenbart, at grænsen for, hvad Sovjetunionen kan affinde sig med, ikke udelukkende begrænses af spørgsmålet om bevarelsen af det kommunistiske magtmonopol i de enkelte lande. Når den udviste tolerance over for Albanien tages i betragtning, er det vanskeligt at forestille sig en afvikling af magtmonopolet i dette land som en tilstrækkelig motivering for et magtindgreb fra Sovjetunionens eller Warszawapagtlandenes side. Omvendt måtte afviklingen af det kommunistiske magtmonopol i Tjekkoslovakiet under Dubčekstyret forekomme så lidet sandsynligt, når styrets politik tages i betragtning, at denne frygt i sig selv næppe kan formodes at have været den primære motivering for landets besættelse.

Når hertil føjes, at Dubčekstyret ikke på noget tidspunkt blot antydede udenrigspolitiske målsætninger og hensigter, som kunne udfordre Sovjetunionens interesser i lighed med Albaniens udenrigspolitik, kan heller ikke den storpolitiske motivering alene tjene som en fyldestgørende forklaring på Sovjetunionens adfærd. I denne sammenhæng vil det være hensigtsmæssigt at vende opmærksomheden bort fra beskrivelsen af Østeuropa som sovjetisk interessesfære – idet vi fastholder, at interessesfæren er undergået en betydelig forandring i den forløbne tid – for i stedet at vende tilbage til det første led i beskrivelsen af

Østeuropas status, nemlig det politiske system i de pågældende lande. Når der ses bort fra den fundamentale fastholden ved det kommunistiske magtmonopol, kan også det politiske system, som kendetegner Østeuropa, siges at være undergået meget betydelige forandringer.

4. Den nationale individualisme i Østeuropa

1. Med dette hentydes ikke til de strukturelle og konstitutionelle ændringer, som er blevet gennemført navnlig i Jugoslavien og Tjekkoslovakiet, men til de mere funktionelle forandringer i beslutningsprocessers vilkår, som stiller magtudøvelsen i Østeuropa over for betingelser, der ikke var gældende for tyve år siden. Polititerroren var oprindelig det væsentligste middel til magtmonopolets sikring, men er siden blevet afviklet eller stærkt begrænset, ofte i forbindelse med rehabilitering af terrorens mere prominente ofre og officielle erklæringer om en normalisering af retssystemet. Den centrale og bureaukratiske ledelse af landenes økonomi er vel ikke blevet afviklet, men dog underkastet væsentlige revisioner, eksempelvis ved opgivelse af landbrugets kollektivisering eller indførelse af forbrugsfremmende omlægninger af industriproduktionen.
2. Den nationale individualismes vækst i de senere år har sin rod i, at de østeuropæiske lande i opbygningen af deres økonomiske samfundsstruktur efter den anden verdenskrig temmelig nøje plagierede den sovjetiske, sværindustrielle model, uanset at betingelserne herfor sjældent var til stede. Både med hensyn til arbejdskraft og råstoffer var landene vidt forskellige fra Sovjetunionen i struktur.

Først efter 15 års forløb erkendte man åbent fra de enkelte regimers side, at den økonomiske politik på flere punkter var slået fejl og ikke havde ført til de ønskede resultater, hvorfor man tog skridt til at rette de svært graverende fejl og dermed til en gradvis omlægning af den økonomiske struktur. Denne indrømmelse fra regimerne gav næring til den ulmende og aldrig slukkede nationalisme i de østeuropæiske befolkninger og bidrog i ikke ringe grad til den udvikling, som har fundet sted i 1960'erne.

Sovjetunionen accepterede denne omlægning af de østeuropæiske landes økonomiske politik, så længe den fandt sted inden for rammerne af den af Moskva kontrollerede udvikling.

Set i forhold til det oprindelige, stærkt ensartede mønster for Østeuropas folkedemokratiske organisation har hver eneste indrømmelse været en fravigelse. Og når det tages i betragtning, at det oprindelige mønster var stærkt påvirket og aktivt tilrettelagt af Sovjetunionen, drejer det sig følgelig også om fravigelser fra de oprindelige sovjetiske hensigter og ønsker med hensyn til Østeuropa.
3. I det omfang, hvori de oprindelige sovjetiske hensigter fortsat er til stede, befinder det enkelte østeuropæiske regime sig nødvendigvis i den situation, at bevarelsen af det kommunistiske magtmonopol i virkeligheden bedst sikres ved at indtage en kritisk, udfordrende eller ligefrem fjendtlig holdning over for Sovjetunionen. Titos magtmonopol blev befæstet af en uforbeholden folkelig tilslutning

i årene efter bruddet med Sovjetunionen, da der ikke alene gennemførtes reformer i Jugoslavien, men også førtes en principiel polemik imod den sovjetiske form for bureaukratisk centralisme. Der er heller ingen tvivl om, at Ceausescus mere diskrete, men i praksis særdeles effektive afstandtagen fra Sovjetunionen, herunder blandt andet »Brezjnevdoktrinen«, har skaffet det kommunistiske regime i Rumænien en stærkt øget folkelig accept.

Spørgsmålet om den folkelige accept afgøres imidlertid ikke alene af regimets holdning til Sovjetunionen, men naturligvis også af regimets karakter og politik, som den opfattes af befolkningen. Den folkelige tilslutning til Dubčekstyret i Tjekkoslovakiet blev ikke næret af en antisovjetisk politik, men først og fremmest af en længe opdæmmet utilfredshed med det traditionelle kommunistiske styre, som senest var blevet personificeret i Novotný. Noget tilsvarende gjaldt utvivlsomt også den ungarske tilslutning til Nagystyret som afløser af det hadede og frygtede Rákosiregime. I visse situationer må et regime – for eksempel af typen Novotný eller Ulbrichts i Østtyskland – følgelig lægge hovedvægten på støtte fra Sovjetunionen til bevarelse af den bestående tilstand og samtidig frygte reformmæssige ændringer i de øvrige østeuropæiske lande.

4. Sovjetunionen har ikke forholdt sig entydigt til henholdsvis den reformerende og den bevarende tendens i de østeuropæiske regimer. Vel indtog Sovjetunionen på et tidligt stadium en afgjort fjendtlig holdning over for reformer, således som det så klart viste sig for Jugoslaviens vedkommende efter 1948. Da tilsvarende reformkrav meldte sig i en række andre lande inden for de kommunistiske regimer, førte dette til en række dramatiske retsopgør, de såkaldte kætterprocesser, som kulminerede i 1952. Titos regime betragtedes af Sovjetunionen som en farlig smittekilde, og man viste ikke den mindste antydning af villighed til at acceptere, hvad man ofte har kaldt »nationalkommunisme«, altså forsøg på at opretholde det kommunistiske magtmonopol og en socialistisk samfundsorden på basis af imødekommelse af nationale forudsætninger og traditioner.

Denne entydige sovjetiske holdning blev imidlertid efter Stalins død i 1953 afløst af en mere flertydig. Dels måtte man også i Sovjetunionen selv foretage skridt til at imødekomme behov for moderniseringer, reformer og omlægninger af samme art som dem, der havde gjort sig gældende i Østeuropa. Dels så man sig utvivlsomt også tvunget til at indse, at vanskelighederne i Østeuropa ikke lod sig løse ved en unuanceret, repressiv politik. Indførelsen af formlen om et kollektivt styre i Sovjetunionen blev fulgt op flere steder i Østeuropa, omend tøvende. Og under Malenkovperioden mellem 1953 og 1955 ledsagedes de indre reformtiltag i Sovjetunionen af lignende initiativer i Østtyskland og Tjekkoslovakiet, stærkest dog i Ungarn, hvor Nagy fik lejlighed til at proklamere den såkaldte »nye linie« under skarp modstand fra Rákosi som repræsentant for det traditionelle styre.

Sovjetunionens officielle afstalinisering efter den tyvende partikongres i 1956 fik ligeledes øjeblikkelige eftervirkninger i Østeuropa, dels i form af forventninger og krav om reformer, dels i form af ængstelse hos de østeuropæiske regimer for, at man skulle miste kontrollen, særlig i Østtyskland, Polen og Tjekkoslovakiet. Med begivenhederne i Ungarn og Polen i efteråret 1956 blev dobbeltheden

i den sovjetiske holdning ganske åbenbar: I Ungarn gav man indledningsvis tilslutning til indførelsen af reformstyret og desavouerede dermed kommuniststyrets traditionelle fløj, men greb sluttelig til magtanvendelse for at gøre en ende på reformstyret – derimod forsøgte man indledningsvis i Polen at forhindre Gomulkas magtovertagelse, men affandt sig sluttelig med den. Officielt erkendte sovjetregeringen i en udtalelse af 30. oktober 1956[2]) at have begået fejl i forholdet til de østeuropæiske lande i de forløbne år ved at tilsidesætte hensynet til deres nationale forudsætninger.

Denne erklæring er ikke blevet tilbagekaldt, men giver for så vidt stadig et underforstået sovjetisk tilsagn om imødekommenhed over for nationale særkrav. Når hensyn tages til det forhold, at deklarationen har sin gyldighed jævnsides med »Brezjnevdoktrinen«, som under visse omstændigheder hjemler tilsidesættelse af nationale hensyn, er det imidlertid indlysende, at Sovjetunionens østeuropæiske politik heller ikke på nærværende tidspunkt er entydig, eller kan forventes at blive det i den kommende tid. Aftalerne med Dubčekstyret og den efterfølgende besættelse af Tjekkoslovakiet viser dette. Hertil kommer nu, at denne seneste prøvesten på den østeuropæiske politik viser, at usikkerheden ikke alene beror på spørgsmålet om sovjetstyrets interesse, men også på spørgsmålet om andre østeuropæiske regimers interesse i sagen. Polemikken imod Dubčekstyret forud for besættelsen blev ført med særlig energi fra østtysk og polsk side, i åbenbar ængstelse for afsmittende virkninger af den tjekkoslovakiske udvikling.

5. Det må således formodes, at ikke blot hensynet til storpolitiske interesser, men også nødvendig hensyntagen til enkelte østeuropæiske regimers sårbarhed over for nye tendenser vil være bestemmende faktorer i den østeuropæiske udvikling. Ved indgangen til 70'erne synes det at være bestemmende for den almindelige situation, at det centrale Østeuropa indtager den vigtigste plads i Sovjetunionens storpolitiske vurdering af interessesfæren, men også at der må udvises særlig hensyntagen til det østtyske og det polske regime, formentlig også til det nuværende tjekkoslovakiske og ungarske, med henblik på at sikre magtbevarelsen. Det er disse regimer, som nærmest føler konkurrenceforholdet til de vesteuropæiske landes økonomiske effektivitet og politiske organisation, og som derfor trues mest umiddelbart af reformbevægelser. Sammenlignet hermed er Albanien en ubetydelig størrelse, omstillingen i Jugoslavien er forlængst fuldbyrdet kendsgerning og Rumænien en tolereret afvigelse.

Det spørgsmål, som melder sig, er da, om den indre udvikling i de østeuropæiske lande i løbet af 70'erne vil muliggøre eller tillade en fastholden ved den her beskrevne situation. I den forløbne tid har det været åbenbart, at Østeuropa – trods udfoldelsen af formidable kræfter for at fastholde den én gang fastlagte situation – har været afgørende påvirket af dynamiske tendenser i retning af fundamentale ændringer eller ligefrem en opløsning af systemet. Selv om både den verdenspolitiske udvikling og sovjetsamfundets tilpasninger har været medvirkende hertil, må hovedårsagen dog søges i Østeuropas individuelle nationer.

2. *Pravda* den 31. oktober 1956.

(En nærmere gennemgang af de østeuropæiske lande ud fra en individuel betragning bringes i bilag 4).

6. Det vil i denne sammenhæng være hensigtsmæssigt at erindre, at det østeuropæiske system med dets stærkt ensartede politiske, økonomiske og kulturelle præg kunne indføres ved den anden verdenskrigs afslutning som følge af Sovjetunionens voldsomt forøgede magt og prestige på den ene side og østeuropæiske landes økonomiske og politiske svækkelse på den anden side. Systemet har imidlertid på intet tidspunkt formået at ophæve de historisk betingede, nationale modsætninger mellem de enkelte lande indbyrdes – modsætninger som også under ordningen efter den anden verdenskrig antager meget konkret form i minoritetsproblemer og territorielle uoverensstemmelser. Disse, såvel som andre interesseforskelle, for eksempel af økonomisk og handelspolitisk art, vil kunne gøre sig gældende påny i det øjeblik, Sovjetunionens magt svækkes og de østeuropæiske stater styrkes relativt. Det eneste, der under disse vilkår vil kunne modvirke systemets opløsning, er tilstedeværelsen af et ægte, østeuropæisk samarbejds- og integrationssystem til afløsning af rollen som sovjetisk interessesfære.

5. Østeuropa som internationalt system

1. I det foregående har Østeuropa været betragtet i rollen som sovjetisk interessesfære i efterkrigsperioden, og det er konstateret, at der i den forløbne periode er sket væsentlige ændringer, som lader formode, at forskellige forhold har nødvendiggjort en mere nuanceret prioritering, end det oprindelige billede udviste. Dernæst har en af hovedårsagerne hertil været taget i betragtning, nemlig det forhold, at de østeuropæiske lande er bestemt af så stærke nationale forudsætninger og forskelligheder, at det oprindeligt ensartede, folkedemokratiske system har mødt store vanskeligheder og i mange henseender måttet tillempe sig efter nationale skillelinier. Opmærksomheden skal herefter rettes mod det tredie aspekt af det østeuropæiske system, som består i de overnationale samarbejdsformer og disses funktion.

2. Den afgørende betydning, man normalt fra østeuropæisk og sovjetisk side tillægger sikkerhedspolitiske problemer, tillader at betragte Warszawapagten, der i detailler er gennemgået i bilag 5, som det betydningsfuldeste instrument i Østeuropas internationale system. Det kan i denne forbindelse være af interesse at konstatere det forhold, at Warszawapagten – hvis den betragtes som et sikkerhedspolitisk og forsvarspolitisk integrationssystem – ikke på noget tidspunkt har omfattet den samlede gruppe af de her behandlede lande. Ved pagtens oprettelse stod Jugoslavien uden for gruppen og havde i nogle år forinden set sine sikkerhedspolitiske interesser bedre tjent ved militære traktater med Grækenland og Tyrkiet, som var medlemmer af Atlantpagten. Siden har Albanien trukket sig tilbage og Rumænien taget afstand.

Når hertil føjes, at Tjekkoslovakiet vel teknisk og militært set er helt og holdent integreret i Warszawapagten, men derimod politisk og moralsk set er genstand for en militær aktion, som blev foretaget af fem pagtdeltagere imod

protest fra en sjette deltager og Tjekkoslovakiet selv, bliver det indlysende, at Warszawapagtens sikkerhedspolitiske indhold ikke er identisk med en integration af det østeuropæiske systems sikkerhedspolitiske interesser. I henseende til politisk motivation og moralsk støtte synes Warszawapagten helt og holdent at bygge på to hovedbastioner, nemlig Østtyskland og Polen på den ene side og Sovjetunionen på den anden, med Bulgarien som accessorisk støttepunkt på Balkan. Denne gruppering falder nøje overens med, hvad der ovenfor er beskrevet som Sovjetunionens primære interessesfære i Østeuropa.

Heller ikke i formel henseende vil Warszawapagtsystemet kunne betragtes som et integrationssystem. Uden et egentligt, integreret fælleskommandosystem i tilfælde af aktion vil Sovjetunionen under alle omstændigheder have den fulde ledelse af og den fulde kontrol over systemets funktion. Heraf følger modsætningsvis, at dersom Warszawapagtsystemet blev afviklet, ville de militære og sikkerhedspolitiske betingelser være de samme som under de gældende vilkår, idet ikraftværende militære bistandstraktater med de enkelte lande, som aktivt medvirker i Sovjetunionens primære interessesfære, muliggør den samme grad af våbenteknisk standardisering, det samme omfang af øvelser og manøvrer, den samme taktiske koordination og de samme kommandoforhold, som Warszawapagten indebærer.

I konsekvens af de her nævnte forhold og af det tidligere anførte vedrørende Sovjetunionens østeuropæiske interessesfære, vil der således næppe kunne forventes fundamentale ændringer af de herskende vilkår, undtagen i det tilfælde, at der indtræffer væsentlige forskydninger i Sovjetunionens sikkerhedspolitiske vurderinger og prioritering. I tilfælde af en løsning af det tyske problem i form af en tysk genforening kan den sovjetiske interesse tænkes svækket i forhold til Polen og Tjekkoslovakiet under forudsætning af nær sovjetisk-tysk forståelse. Eller i tilfælde af en stærkt intensiveret sovjetisk interesse i Middelhavsområdet og Mellemøsten kan prioriteringen glide mod syd og medføre ændrede betingelser for Rumænien, Jugoslavien og Albanien.

3. Spørgsmålet er dernæst, hvorledes det økonomiske samarbejdssystem virker. Samtidig med at folkedemokratierne stræbte mod en høj selvforsyningsgrad efter den anden verdenskrig, blev en stor del af den faktisk forekommende udenrigshandel vendt mod Sovjetunionen. Medvirkende hertil var både Sovjetunionens bestræbelser i denne retning og de vestlige handelsrestriktioner i den kolde krigs kølvand. I første omgang som et svar på den amerikanske Marshallhjælp til Vesteuropa oprettede man i 1949 Rådet til gensidig økonomisk Hjælp – i daglig tale kaldet COMECON. Rådet blev aldrig nogen parallel til Marshallhjælpen, men siden har COMECON fået til opgave at bidrage til en udvidelse og effektivisering af medlemslandenes indbyrdes handel og øvrige økonomiske samarbejde.

Til trods for et stort administrativt apparat har COMECON's indflydelse imidlertid været meget begrænset. Den stærkt centraldirigerede økonomi i medlemslandene har på mange måder vist sig uegnet til at løse et moderne samfunds interne problemer og har i endnu højere grad svigtet i forholdet til andre lande. Mangelfuld forbindelse mellem omkostningerne, priser og efterspørgsel, en vidtdreven bilateralisme i samhandelen og produktionsfaktorernes manglende bevægelighed har bidraget hertil.

Navnlig Sovjetunionen har prøvet at løse COMECON's problemer ved at styrke organisationens magtbeføjelser og har et par gange forsøgt at give COMECON overnational myndighed. Denne politik har især Rumænien – men også andre medlemslande – kunnet imødegå indtil nu. Det må anses for givet, at fremtidige forsøg i denne retning vil støde på de samme vanskeligheder af økonomisk, politisk, national og praktisk art, som tidligere forsøg er blevet mødt med.

Derimod har Sovjetunionen haft styrke til ud fra politiske motiver at begrænse samtlige COMECON-landes økonomiske samkvem med Vesten i en sådan grad, at selv de mest udviklede af de østeuropæiske lande nu kan møde vanskeligheder ved at udvide deres økonomiske kontakt til Vesten, selv om et sådant ønske skulle eksistere. Den økonomiske begrundelse for en større import fra Vesten er dog så stærk, at der også herfra udgår kræfter, der modvirker Sovjetunionens COMECON-politik.

4. Samarbejdsvilkårene og samarbejdsformerne inden for det østeuropæiske system har således været helt énsidigt domineret fra sovjetisk side i systemets tidligere periode, er i den nuværende periode stærkt domineret af Sovjetunionen, og vil sandsynligvis forblive under denne stærke indflydelse i en overskuelig fremtid, omend justeringer og tilpasninger må forudses. Hertil må føjes, at den sovjetiske indflydelse i den forløbne periode – selv om den har fremkaldt alvorlige kriser i forholdet mellem Sovjetunionen og enkelte lande – har opretholdt en form for stabilitet i forholdet mellem de østeuropæiske lande indbyrdes, som ikke har kunnet iagttages i tidligere historiske epoker, og som sandsynligvis kunne bortfalde, dersom det østeuropæiske system blev opløst. Med nogen ret kan det østeuropæiske system kaldes en *pax sovietica*.

6. *Sammenfatning*

Det foregående synes at kunne sammenfattes i følgende punkter:

a) Sovjetunionens adfærd over for det østeuropæiske område er primært bestemt af en sikkerhedspolitisk interesseprioritering. Så længe det tyske problem er uløst, vil den sovjetiske prioritering koncentrere sig om interessen for Østtyskland, Polen og Tjekkoslovakiet, men prioriteringen kan under særlige vilkår tænkes ændret.

b) I Østtyskland og Polen, formentlig også i Tjekkoslovakiet, har de siddende regimer, hvis magt er garanteret af Sovjetunionen, en vital interesse i opretholdelsen af *status quo*, og således sikkerhedspolitiske interesser, som i princippet er identiske med Sovjetunionens.

c) I de nævnte lande er regimernes interesser ikke nødvendigvis identiske med befolkningernes. Tendenser til »liberalisering« af samfundsforskellene i disse lande vil indebære risiko for sovjetiske reaktioner, der vil kunne medføre øget politisk spænding i forholdet mellem Øst og Vest.

d) For de nævnte landes vedkommende vil ensidige tilnærmelsesinitiativer udefra uden omhyggelig forudgående sondering snarere betyde en belastning for

de siddende regimer end en lettelse, og følgelig snarere fremkalde øget international spænding end afspænding.

e) For de landes vedkommende, som indtager en mere perifer plads i den sovjetiske interessesfære, således for eksempel Rumænien, vil imødekommende samarbejde fra udlandets side næppe medføre samme risiko for en belastning af de internationale forhold.

f) Bortfald af det østeuropæiske system, heri medregnet et bortfald af Warszawapagten, indebærer ikke automatisk en garanti for øget afspænding, men vil også kunne tænkes at medføre øgede eller nye internationale spændinger og konflikter, ikke mindst mellem de østeuropæiske lande selv.

C. Forholdet mellem Øst- og Vesteuropa

1. Generelt, betingelserne for samarbejde mellem Øst- og Vesteuropa

1. Når man i dag kan tale om et europæisk sikkerhedsproblem, hvor de to modstående parter er et Vesteuropa og et Østeuropa, hver støttet af sin supermagt, skyldes det begivenheder, der fulgte i kølvandet på afslutningen af den anden verdenskrig. De allierede, der under krigen kæmpede sammen mod Tyskland, kom til at optræde som modstandere og skabte derved et nyt europæisk sikkerhedsproblem. Tysklands deling i vestlige og en østlig besættelseszone, der senere blev til Forbundsrepublikken Tyskland og Den tyske demokratiske Republik, blev symbolsk for delingen tværs gennem Europa, som afhang af, om de af Tyskland besatte områder blev befriet af de vestallieredes eller af de østallieredes tropper. Disse begivenheder samt udviklingen under den såkaldte »kolde krig« i de to europæiske halvdele er der gjort rede for i bilag 1.

2. En fredstraktat med Tyskland og dette lands plads står i centrum for europæisk sikkerhedspolitik, men i praksis er der tale om langt mere komplicerede forhold. I de forløbne 25 år siden krigsafslutningen har både USA og Sovjetunionen befæstet deres positioner i Europa, men arten af amerikansk engagement i Vesteuropa og sovjetisk i Østeuropa er vidt forskellig. Det sovjetiske hegemoni i Østeuropa er opstået ved, at Sovjetunionen bevidst har påtvunget de enkelte lande et ganske bestemt samfundsmønster: det kommunistiske efter sovjetisk model. Hovedparten af regimerne i Østeuropa er derfor i høj grad afhængige af Sovjetunionen for deres fortsatte eksistens. Noget tilsvarende kan ikke siges om forholdet mellem nationerne i Vesteuropa og USA, hvor den reaktion mod supermagtshegemoniet, som kan spores i de enkelte vesteuropæiske lande, må tilskrives ganske andre, mere psykologisk prægede faktorer. Netop denne forskel i de respektive supermagters behandling af deres europæiske interessesfærer vanskeliggør imidlertid på forhånd dialogen mellem de østeuropæiske og vesteuropæiske stater.

3. De østeuropæiske lande konfronteres med to fundamentale problemstillinger, som er ukendte for de vesteuropæiske, men som genspejles i forholdet mellem Øst- og Vesteuropa: spørgsmålet om deres nationale suverænitet i forhold til

Sovjetunionen (»Brezjnevdoktrinen«, jfr. side 68) og samfundsudviklingen i overensstemmelse med de enkelte landes nationale individualisme i modsætning til det system, som har været påtvunget udefra.

Idet der generelt henvises til afsnittet om Østeuropa, skal her blot som eksempler på førstnævnte problemstilling nævnes forholdet mellem Jugoslavien og Sovjetunionen, Albanien og Sovjetunionen og Rumænien og Sovjetunionen, som afspejler diverse grader af uafhængighed for den østeuropæiske part sammenlignet med f.eks. afhængighedsforholdet mellem DDR og Sovjetunionen. For så vidt angår den anden problemstilling, som naturligvis hænger sammen med den første, kan man pege på visse elementer, der må forventes at komme stærkere til udtryk i de enkelte fortolkninger af kommunismen, såfremt afvigelser fra det sovjetiske system i højere grad end hidtil bliver mulige. De elementer, der her gør sig gældende, er de østeuropæiske landes historiske baggrund, deres befolkningers sammensætning, deres økonomiske kapacitet m.v. Tendenser til at gå egne veje betyder imidlertid ingenlunde, at udviklingen i Østeuropa vil munde ud i en entydig liberal fortolkning af kommunismen. Hvor f.eks. Tjekkoslovakiet allerede før krigen var et økonomisk udviklet land med en i vestlig forstand demokratisk styreform, var Rumænien en økonomisk underudviklet diktaturstat, og det er naturligt, at sådanne forskelligartede udgangspunkter også vil give sig udslag i forskellige former for national kommunisme.

Betragter man de østeuropæiske landes dialog – eller mangel på samme – med Vesteuropa, kan ovenstående fundamentale problemstillinger for de østeuropæiske lande ikke undgå at spille ind. Den europæiske problemstilling bliver for de enkelte østeuropæiske lande endnu mere et spørgsmål om deres individuelle forhold til Sovjetunionen end om forholdet til Vesteuropa. For Vesteuropa betyder det, at alle forsøg på kontakt med Østeuropa konstant må ses i lyset af denne tilstand.

4. Forsøger man at abstrahere fra den herskende situation og se på Europa som helhed, forekommer det, at den opdeling, der i øjeblikket kendes i en østlig og vestlig halvdel, er kunstig og irrationel. Samarbejdet i Europa kunne, om den politiske situation tillod det, tænkes at udvikle sig omkring grupperinger af lande, der fulgte traditionelle linier inden for Europa – historiske, sproglige, befolkningsmæssige og geografiske; f.eks. i Mellem- og Sydeuropa omkring Donau, i Nordeuropa omkring Østersøen. Handel og industri, som i vore dage i stigende grad hviler på international arbejdsdeling, vil være et incitament for økonomisk samarbejde uanset politisk ståsted. Tanken om, at udvidede kontakter mellem Øst- og Vesteuropa faktisk kunne forme sig i et samarbejde ad linier, der tager deres udgangspunkt på tværs af de eksisterende blokdannelser, bestyrkes af den kendsgerning, at Østeuropa ikke i dag har noget til Fællesmarkedet svarende internationalt system, men i langt overvejende grad er opbygget på bilaterale forbindelser mellem Sovjetunionen og de enkelte østeuropæiske lande.

5. Tilbage bliver Tyskland, som er et centralt element i de intra-europæiske relationer, dels fordi samtlige lande i større eller mindre grad føler en historisk belastning i forholdet til Tyskland, dels fordi Tyskland – hvadenten det er én

eller to stater – vil være en stærk nation i Europas midte, med en højt udviklet befolkning og et stort økonomisk potentiel. Det er en permanent faktor i det mønster, som de europæiske sikkerhedspolitiske, økonomiske og kulturelle forbindelser danner. Det er derfor i samtlige landes interesse, at Tyskland finder en plads i det samlede Europa, som det selv og de øvrige europæiske lande kan acceptere.

Tysklandsproblemet kan ikke skelnes fra de generelle Øst-Vest problemer i Europa, idet en løsning på det ene vil forudsætte betydelige ændringer i de sidstnævnte modsætningsforhold.

6. Et af de områder, hvor kontakten mellem Øst- og Vesteuropa til dato har haft den største succes, har været samhandelen. Perspektiverne herfor drøftes nedenfor under afsnit 2. I erkendelse af Tysklandsproblemets betydning og komplicerede karakter gives der en særskilt redegørelse for dets forskellige aspekter i afsnit 3.

2. *Økonomiske forbindelser*

1. Før den anden verdenskrig var Tyskland det enkelte land, der tegnede sig for den største andel af de østeuropæiske landes udenrigshandel – fra 21 % af Tjekkoslovakiets samlede import til 50 % af Bulgariens, og nogenlunde tilsvarende eksporttal. Efter krigen blev dette mønster brudt, og samhandel med Sovjetunionen erstattede den tysk-østeuropæiske handel. Med dette land havde ingen af de østeuropæiske land før krigen haft en samhandel, der oversteg 10 % af deres totale udenrigshandel. Samhandelen med Vesteuropa efter den kolde krigs udbrud vanskeliggjordes ikke blot af de politiske forhold, hvoraf oprettelsen af lister over strategiske varer, der ikke måtte eksporteres til Sovjetunionen og Østeuropa, blot var et beskedent udslag; men også den økonomiske udvikling inden for de to europæiske halvdele har bidraget til den kløft, der i dag eksisterer mellem dem: De østeuropæiske lande har ikke opnået en økonomisk standard, der kan måle sig med Vesteuropas. Dertil kommer, at de økonomiske systemer, der er vidt forskellige i de to halvdele af Europa, vanskeliggør samhandel mellem dem.

2. Til trods for disse vanskeligheder har der især i det sidst forløbne tiår været en stærkt stigende tendens i samhandelen mellem Øst- og Vesteuropa, en tendens, som peger i retning af muligheder for det kommende tiår. Siden 1960 er der sket en fordobling i COMECON-landenes eksport til Vesteuropa og mere end en fordobling i deres samlede import. Udviklingen er især udtalt for visse af de mindre østeuropæiske lande. Bulgarien har således øget sin import fra Vesteuropa fra 92 mill. dollars til 370 mill. dollars pr. år i tiden 1960–67; Rumænien fra 130 mill. dollars til 711. Eksporten fra de pågældende lande til Vesteuropa er også blevet forøget, men ikke i samme omfang[3]). Differencen dækkes af

3. *Internasjonal Politikk nr. 2. 1969.*
Gunnar L. Ammundsen: »Aspekter ved samhandelen mellom COMECON og EEC«. Bilag.

eksportkreditter, både kort- og mellemfristede, fra 180 dage til 5 år, og i stigende omfang langfristede, d. v. s. med over 5 års løbetid.

3. Ser man på varestrukturen i samhandelen, må det imidlertid konstateres, at der i hovedsagen er tale om østeuropæiske råvarer og vesteuropæiske produktions- og forbrugsgoder. Især den store eksport, der dækkes af eksportkreditter, har i udpræget grad drejet sig om produktionsgoder til udvikling af de østeuropæiske landes egne industrier. Når strukturen i den øst-vestlige samhandel er således, skyldes det, at de østeuropæiske færdigprodukter har været vanskelige at sælge på det vesteuropæiske marked. Fra østeuropæisk side har man forsøgt med forskellige midler at bøde på dette forhold, bl.a. ved at sælge billigt, hvilket har affødt vestlige påstande om dumping. Dernæst har man i vid udstrækning betjent sig af kompensationsforretninger, d. v. s. forlangt, at sælgeren i det vesteuropæiske land til gengæld for salget skulle købe et bestemt parti varer fra det østeuropæiske land. Der er tegn på, at man fra østeuropæisk side er ved at gå væk fra sådan praksis ud fra den erkendelse, at den blot opretholder et kunstigt marked for en ellers urationel industri. Dertil kommer naturligvis, at metoden er administrativ besværlig.

En metode, som i stigende grad er ved at vinde indpas, er de såkaldte aftaler om industrielt samarbejde. I korthed går det her ud på for Vesten at stille sin tekniske viden til rådighed for østlandene mod til gengæld at nyde godt af østeuropæiske råmaterialer og arbejdskraft ved at henlægge produktionen til det østeuropæiske land. I visse tilfælde ledsages industriaftalerne af en aftale om fælles afsætning på trediemarked af de færdige produkter[4]).

4. De største hindringer for en udvidelse af samhandelen mellem Øst- og Vesteuropa ligger i den strenge bilateralisme, der ligger til grund for denne samhandel. Det er et usmidigt system, der stemmer dårligt overens med moderne international handel. Økonomiske reformer i Østeuropa, der kan føre til en større fleksibilitet både i produktion og handel, kunne bidrage til at øge samhandelen med Vesten. Et gennemgående træk i de østeuropæiske landes udviklingsplaner er produktionsspecialisering, hvilket næppe kan undgå at stimulere samhandelen med Vest som led i den internationale arbejdsdeling. En virkelig lettelse i den intra-europæiske handel kommer dog formentlig ikke, medmindre de østeuropæiske valutaer, med rublen i spidsen, bliver konvertible.

5. Man kan ikke umiddelbart udlede sikkerhedspolitiske konsekvenser af økonomisk samarbejde mellem Øst- og Vesteuropa, men samhandelen må formodes at lette samkvem i almindelighed og kan derved medvirke til en mindskelse af spændingen. Der kan dog ikke regnes med nogen automatik. F. eks. er der ingen tegn på, at Bulgarien eller Sovjetunionen selv bliver mere afspændingspræget i forholdet til de vesteuropæiske lande, som de handler med, og Vesttyskland har konstant være skydeskive i østlandene til trods for en samhandel, der er langt større end andre vesteuropæiske landes. Fra et østligt synspunkt kan der opstå et problem derved, at vestlige kapitalinvesteringer, afhængigt af den form og den størrelse de har, kunne blive afvist som indeholdende en trussel mod

4. *Economic Survey of Europe in 1967*, Genève 1968, s. 79 ff.

selve systemet – en betragtning, der vil være nærliggende på grund af den marxistiske teori om de økonomiske faktorers betydning for samfundsforholdene. På længere sigt kunne der derfor vise sig at være en grænse for, hvor meget samhandelen mellem Øst og Vest kan udvides.

3. Tysklandsspørgsmålet

a. Problematikkens karakter

1. Begreberne Tysklandsproblemet, DDR's stilling og status quo problematikken er alle aspekter af et fælles problemkompleks, som kan henføres til situationen i Europa efter afslutningen af den anden verdenskrig.

Den anden verdenskrig efterlod uløste problemer, som endnu består, og blandt de underliggende årsager til Øst-Vest problematikken i Europa er det forhold, at de fire sejrende magter, USA, Sovjetunionen, Frankrig og Storbritannien, fortsat har et fælles ansvar for Tyskland; Berlins status og problematikken omkring adgangsvejene til denne by er stadig et kontroversielt spørgsmål, og den endelige fastsættelse af den tysk-polske grænse lader fortsat vente på sig.

2. I det følgende vil der blive forsøgt en gennemgang af udviklingen i denne problemkreds med udgangspunkt i det, der kaldes anerkendelsesproblematikken. Med Brandtregeringens tiltrædelse den 20. oktober 1969 synes der at være indledt en ny fase i Tysklandsspørgsmålet, og denne regerings initiativ vil derfor blive behandlet særskilt i det efterfølgende afsnit b.

i. Anerkendelsesspørgsmålet

1. Anerkendelsesspørgsmålet er spørgsmålet om en international inklusive vesttysk anerkendelse af DDR. Ingen lande hverken i Øst eller Vest eller blandt de øvrige nationer bestrider Forbundsrepublikken Tysklands eksistens som stat.

Denne problematik er formelt af folkeretlig karakter, men substantielt politisk. I tilfælde af, at DDR blev anerkendt af Forbundsrepublikken Tyskland og de øvrige vestmagter, ville det dermed være accepteret, at der nu inden for det tidligere tyske riges territorium var opstået to selvstændige suveræne tyske stater. Heri ville ligge et vesttysk afkald på genforening som et umiddelbart tilstræbt politisk mål, men ikke nødvendigvis på målet: genforening som resultat af selvbestemmelsesretten. En anerkendelse ville indebære, at en eventuel fremtidig fredsaftale måtte indgås mellem på den ene side de sejrende magter fra den anden verdenskrig og på den anden side ikke det i sin tid kæmpende Tyskland, men to sideordnede successorstater.

De begrænsede praktiske løsninger, som man er nået frem til, har medført, at DDR's faktiske eksistens og handleevne inden for bestemte praktiske områder som f. eks. luftfart, skibsfart og post- og telegrafvæsen er blevet accepteret. I enkelte tilfælde har interessen i Øst-Vest forståelse ført til begrænsede fravigelser fra vestmagternes ikke-anerkendelsespolitik. DDR fik således adgang til at sende observatører til udenrigsministerkonferencen i Genève i 1959 og har endvidere

kunnet underskrive og ratificere såvel atomprøvestopaftalen af 1963 som ikkespredningsaftalen af 1968. At man ikke har ønsket disse skridt fortolket i retning af en formelig anerkendelse, viser sig af, at DDR ikke fik adgang til at deponere sine ratifikationsinstrumenter til de nævnte aftaler i de vestlige hovedstæder, men alene i Moskva.

2. Specielt i forholdet mellem de to tyske statsdannelser har man talt om i stedet for en folkeretlig anerkendelse at tilstræbe en såkaldt statsretlig anerkendelse. Hvad der nærmere menes hermed, veksler fra forfatter til forfatter. I den strammeste form forestiller man sig herved en anerkendelse af, at de to tyske stater er delstater i en enkelt tysk statsdannelse. Beskrivelser af dennes nærmere retlige indhold har været forsøgt, men kun på teoretisk grundlag. Nogen dialog om dette afgørende spørgsmål henover zonegrænsen har man ikke set som følge af DDR's principielle fastholden ved, at en tysk genforening kun vil kunne finde sted på socialistisk grundlag samt krav om udtrykkelig folkeretlig anerkendelse. For andre forfattere synes der blot at have været tale om valg af en anden terminologi for ikke at støde an mod hævdvundne krav og forestillinger.

I det følgende gennemgås dels de politiske muligheder for, dels de politiske følger af en anerkendelse af DDR i den ene eller anden form, først for så vidt angår Forbundsrepublikken Tysklands allierede, dernæst for Forbundsrepublikken selv, for Sovjetunionen og de øvrige østeuropæiske lande bortset fra DDR, og endelig for DDR.

3. På konferencen i Potsdam i juli 1945 vedtog Sovjetunionen, USA og Storbritannien, at Tyskland skulle behandles som en enhed[5]). Den øverste myndighed skulle være de respektive landes øverstkommanderende i hver sin besættelseszone. Disse skulle konstituere sig som et kontrolråd med sæde i Berlin, der skulle overvåge, at de øverstkommanderende i deres respektive zoner handlede efter visse ensartede retningslinier. Rådet skulle også overvåge visse tyske centraladministrative instanser, f.eks. finansvæsen, transport, udenrigshandel. I øvrigt skulle den tyske administration i videst muligt omfang decentraliseres.

Efterhånden som samarbejdet i det allierede kontrolråd blev vanskeligere og til sidst brød sammen, organiserede vestmagterne af økonomisk og administrativ nødvendighed deres del af Tyskland som en enhed i januar 1947. Forbundsrepublikken blev dannet i 1949 og derefter DDR samme år. I spørgsmålet om genforening har de vestlige allierede imidlertid holdt fast ved Potsdamaftalerne, hvilket blev slået fast ved den traktat af maj 1952, hvorved Forbundsrepublikken skulle opnå fuld suverænitet under forbehold af besættelsesmagternes særlige ansvar og rettigheder i henseende til Berlin og Tyskland som helhed.

Kulminationen i denne udvikling var Vesttysklands genoprustning, hvorom forhandlinger havde været i gang siden 1950, og optagelse i NATO i oktober 1954. På Londonkonferencen september-oktober 1954 afgav de tre vestmagter en erklæring, hvori det bl. a. hed[6]),

5. Teksten bl. a. gengivet i *Selected Documents on Germany and the Question of Berlin 1944–61*, London 1961, s. 50.
6. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66*, Bind II, Bilag 73. København 1968.

at de betragtede den vesttyske Forbundsrepublik som den eneste frit og lovligt etablerede tyske regering, der derfor er den eneste, som er berettiget til at tale på Tysklands vegne som repræsentant for det tyske folk i mellemfolkelige anliggender;
at den endelige afgørelse med hensyn til Tysklands grænser måtte afvente en fredsordning for hele Tyskland;
at opnåelsen ad fredelig vej af et fuldstændigt frit og genforenet Tyskland forblev et afgørende mål for deres politik, og
at de ville behandle ethvert angreb på Berlin som et angreb mod deres egne styrker og dem selv.

Tremagtserklæringen blev ved en resolution af 23. oktober 1954 tiltrådt af Det nordatlantiske Råd. Ved folketingsbeslutning af 19. april 1955 godkendte Danmark Forbundsrepublikkens tiltrædelse til Den nordatlantiske Traktat.

Foranstående billede er ikke komplet, uden at det nævnes, at de tre vestmagter i deres erklæring tillige udtalte, at de ville betragte enhver magtanvendelse, som truer integriteten eller enheden i Den nordatlantiske Alliance eller dens forsvarsmæssige formål, som en trussel mod deres egen fred og sikkerhed, at de i så fald ville betragte den krænkende regering som havende forspildt sin ret til enhver garanti og enhver militær hjælp og ville handle i overensstemmelse med Den nordatlantiske Traktats artikel 4 med henblik på andre passende forholdsregler. Forbundsrepublikken erklærede samtidig at ville afstå fra enhver handling, der var uforenelig med NATO's strengt defensive karakter, og aldrig at ville tage sin tilflugt til magt for at opnå Tysklands genforening eller en ændring af Forbundsrepublikkens grænser.

Disse erklæringer skulle danne garantier for Øst og vel ikke mindst for NATO-landene selv mod en tysk eventyrpolitik og i øvrigt berolige mulige bekymringer i anledning af remilitariseringen af Vesttyskland. Systemet – Vesttysklands samtidige aktivering og binding inden for en international kontraktuel sikkerhedsorganisation – bar tanken hen på den sikkerhedsmæssige problematik i forbindelse med en tysk genforening.

4. Det har ikke skortet på planer for en genforening af Tyskland[7]). For eksempel fremsatte udenrigsminister Eden i Berlin i 1954 på en udenrigsministerkonference mellem de fire allierede magter om tyske og østrigske problemer en detailleret plan for genforening af Tyskland. Fundamentet var frie valg i hele Tyskland og derefter sikkerhed for, at den tyske regering, som blev resultatet af disse valg, frit kunne vælge, om den ville tilhøre det vesteuropæiske eller det østeuropæiske sikkerhedssystem, eller om det ville være neutralt. Planen strandede på uenighed i spørgsmålet om frie valg.

På udenrigsministerkonferencen i Genève i maj-august 1959 fremlagde vestmagterne en fredsplan inklusive tysk genforening i fire stadier: 1) Berlins genforening ved frie valg; 2) oprettelsen af en blandet tysk kommission, der skulle varetage udvidede kontakter mellem de to Tysklande og forberede en fællestysk valglov; 3) valg til en fællestysk forsamling inden for en periode af to år efter dannelsen af en fællestysk regering; 4) fredstraktat med en regering repræsente-

7. De forskellige planer findes genoptrykt i *Selected Documents op. cit.*

rende hele Tyskland. Sideløbende med disse fire stadier skulle en nedrustning og tilbagetrækning af besættelsesstyrker finde sted og om muligt erstattes af et nyt europæisk sikkerhedssystem.

5. Det har været *Forbundsrepublikken Tysklands* klart udtalte politik, at en anerkendelse af DDR som en suveræn og med andre stater, herunder Vesttyskland, ligeberettiget stat ikke er acceptabel. Dette standpunkt fremgår af regeringserklæringer og udtalelser af næsten alle toneangivende tyske politikere.

Den i øjeblikket til grund liggende erklæring vedrørende denne del af Vesttysklands udenrigspolitik er forbundskansler Brandts programerklæring af 28. oktober 1969 efter dannelsen af koalitionsregeringen mellem socialdemokraterne og de frie demokrater. Det hedder heri:

»20 år efter grundlæggelsen af Forbundsrepublikken Tyskland og af DDR må vi hindre, at de to dele af den tyske nation yderligere lever sig bort fra hinanden (ein weiteres Auseinanderleben), d. v. s. nå gennem en ordnet eksistens side om side (ein geregeltes Nebeneinander) til et liv i fællesskab (ein Miteinander).

. . . . . .

Forbundsregeringen fortsætter den i 1966 indledte politik og indbyder på ny DDR's ministerråd til forhandlinger på regeringsniveau uden diskrimination fra den ene eller den anden side. Disse bør føre til et traktatligt fastlagt samarbejde. En folkeretlig anerkendelse af DDR fra forbundsregeringens side kan ikke komme i betragtning. Selv om to stater eksisterer i Tyskland, er de dog ikke udland for hinanden; deres indbyrdes forhold kan kun være af særlig art«.

6. Ifølge regeringserklæringen var den vesttyske regerings linie således fortsat ingen vesttysk anerkendelse af DDR. Den vesttyske regering har i årenes løb udfoldet store bestræbelser for at forhindre også andre staters anerkendelse af DDR eller blot en forbedring af DDR's status i disse lande. Denne politik har givet anledning til visse problemer i forholdet til nogle af Vesttysklands allierede og i stærkere grad til en række oversøiske lande.

Indtil 1967 lykkedes det Forbundsrepublikken at hindre andre end østlandene (inklusive Jugoslavien) i at anerkende DDR. Samtidig blev det fastholdt, at Forbundsrepublikken ikke kunne have diplomatisk forbindelse med lande, som anerkendte DDR (i konsekvens af Hallsteindoktrinen). Da Jugoslavien og Cuba således i sin tid optog diplomatisk forbindelse med DDR, var den vesttyske reaktion afbrydelse af de diplomatiske forbindelser. En undtagelse blev gjort for Sovjetunionen, motiveret med Sovjets særlige stilling som besættelsesmagt. Den diplomatiske forbindelse med Sovjetunionen blev etableret under Adenauers besøg i Moskva i 1955, samtidig med at de tyske krigsfanger blev frigivet.

I 1967 blev Hallsteindoktrinens praktiske gennemførelse modificeret. I forhold til Østeuropa gav dette sig udslag i, at Forbundsrepublikken optog, respektive genoptog, diplomatiske forbindelser med Rumænien og Jugoslavien. Begivenhederne i Tjekkoslovakiet i 1968 satte indtil videre en stopper for fortsættelsen af denne nye linie.

Med hensyn til andre landes anerkendelse af DDR gav forbundsregeringen den 30. maj 1969 en erklæring, som må ses på baggrund af seks uforpligtede landes anerkendelse af DDR i første halvdel af 1969. I erklæringen hed det, at det var forbundsregeringens politik i sådanne tilfælde »at gøre sin holdning og

sine forholdsregler afhængige af de givne omstændigheder i overensstemmelse med det samlede tyske folks interesser«.

De konkrete tilfælde fra foråret 1969 omfattede en række arabiske lande, med hvilke de diplomatiske forbindelser i forvejen var afbrudt som følge af Forbundsrepublikkens anerkendelse af Israel, og den umiddelbare virkning for disse lande kom derfor til at ligge på det økonomiske plan, eftersom Forbundsrepublikken undlod at give tilsagn om fornyet bistand.

Udover de arabiske lande anerkendte også Cambodia DDR; i dette tilfælde blev de diplomatiske forbindelser ikke formelig afbrudt, men den tyske ambassade i Phnom Penh blev inaktiveret.

7. Op til valget i september 1969 præciseredes de divergerende opfattelser inden for de politiske partier med hensyn til anerkendelsesspørgsmålet, og en gennemgang af hovedlinierne i debatten skal nedenfor forsøges.

Efter etableringen af den store koalitionsregering i 1966 har man oplevet en række skridt i retning af øget samarbejde med DDR, f.eks. en principiel accept af samtaler mellem øst- og vesttyske ministre, brevveksling mellem den vesttyske forbundskansler og den østtyske ministerpræsident og måske vigtigst i denne forbindelse forbundsregeringens erklærede villighed til at udveksle magtafkaldserklæringer med DDR, blot dette kunne ske på anden måde end ved en folkeretlig aftale.

Denne udvikling afspejler en vis bevægelse inden for de politiske partier. De kristelige Demokrater (CDU), og i denne forbindelse også Den kristelige sociale Union (CSU), gik klarest imod en anerkendelse af DDR i den ene eller anden form. Der findes dog inden for CDU-CSU enkelte anerkendelsestilhængere[8]).

Det tyske Socialdemokrati (SPD) har på venstrefløjen et forholdsvis begrænset antal medlemmer, som åbent og klart går ind for fuld anerkendelse. Men herudover findes der betydelige kredse inden for partiet, som må antages at ville stille sig positivt til anerkendelse, hvis denne skulle komme inden for den praktiske politiks muligheder. Tanken om en statsretlig anerkendelse har også især været fremme i dette partis rækker. Alt dette illustreres klart af SPD's ekstraordinære partidag i tiden 16.-18. april 1969. Følgende ordlyd blev optaget i partiprogrammet:

»DDR er for os intet udland. Det ville imidlertid være virkelighedsfjernt at benægte den anden del af Tysklands statslige eksistens eller ikke at tage den til efterretning«.

De frie Demokrater (FDP) offentliggjorde i februar 1969 et forslag til en generalaftale mellem Forbundsrepublikken og DDR. Temaet blev fulgt op på partiets kongres i dagene 23.–25. juni 1969. Der blev her fremsat forslag om, at man skulle gå ind for en folkeretlig anerkendelse af DDR. Forslaget blev forkastet med 219 stemmer mod 107, og i stedet vedtog man en udtalelse om, at etableringen af forbindelser mellem Forbundsrepublikken og DDR ikke måtte strande på betydningsløse politiske formler. I diskussionen på partikongressen var der i øvrigt bred enighed om at fordømme det vesttyske krav om enerepræsentation.

8. Franz Josef Strauss: *Entwurf für Europa,* Stuttgart 1966, s. 47–48.

8. Også i den almindelige offentlige debat har der været røster fremme for og imod en anerkendelse af DDR.

I debatten for og imod en anerkendelse afspejles den snævre sammenhæng mellem det tyske problem og Europas sikkerhedsproblemer som helhed. Således bunder mange af argumenterne for en anerkendelse af DDR i formodningen om, hvilke konsekvenser et sådant vesttysk skridt ville få for Østeuropa[9]). Man antager, at Forbundsrepublikken gennem en anerkendelse ville kunne øve et væsentligt bidrag til en normalisering af forholdene mellem Øst- og Vesteuropa, fordi en anerkendelse ville føre til en stabilisering af forholdene i Tyskland og dermed fjerne et af de væsentlige mål for den sovjetiske og østeuropæiske antityske propaganda. I sammenhæng hermed ville en anerkendelse fjerne den sidste hindring for vesttysk optagelse af diplomatiske forbindelser med de østeuropæiske lande (Hallsteindoktrinens bortfald), og dette ville også fjerne en vesttysk byrde i forhold til tredielande, der anerkender DDR.

Til ovenstående kommer en argumentation gående ud på, at en vesttysk anerkendelse af DDR kunne styrke DDR i forholdet til Sovjetunionen, fordi det nuværende afhængighedsforhold ville blive mindre udtalt, og dette kunne igen lette vilkårene for den østtyske befolkning. I tillid hertil kunne man håbe, at en friere meningsdannelse i DDR ville styrke fællestyske tendenser. Denne argumentation har imidlertid været vigende siden den sovjetiske invasion i Tjekkoslovakiet i 1968 med den påfølgende lancering af »Brezjnevdoktrinen«, jfr. side 68.

Foruden de mere principielle betragtninger om betimeligheden af at anerkende DDR kan man i den tyske debat spore en generel utålmodighed efter at »erkende realiteterne«, og diskussionen drejer henimod spørgsmålet om, hvornår det ville være taktisk klogt at anerkende. Mange mener, at Tyskland konfronteres med en uundgåelig udvikling, og at det derfor drejer sig om at handle, medens man endnu kan regne med en vis indrømmelse fra modparten, f.eks. i form af østtyske garantier for Vestberlins status.

Mod en anerkendelse har man først og fremmest hævdet, at en sådan ville fastslå Tysklands deling, d. v. s. underminere den kendsgerning, som forbundskansler Brandt gentog i sin regeringserklæring af 28. oktober 1969, at de to Tysklande ikke er udland for hinanden, samt at selvbestemmelsesretten må gælde for begge Tysklande. En anerkendelse ville gå på tværs af Potsdamaftalerne fra 1945, og til dette kommer, at ej heller DDR benægter tysk enhed, omend en genforening efter DDR's opfattelse kun kan ske på et socialistisk grundlag.

Også argumenterne mod en anerkendelse afspejler det generelle Øst-Vest forhold: det regnes for tvivlsomt, om en anerkendelse i sig selv ville kunne mildne den sovjetiske holdning til Forbundsrepublikken og derigennem bringe tysk genforening nærmere – tværtimod måtte man frygte, at grundlaget for Vestberlins særlige status dermed ville blive undergravet. Med den nuværende spændingstilstand i Centraleuropa kunne man frygte, at en anerkendelse med deraf følgende

9. F. eks. Peter Bender: *Zehn Grunde für die Anerkennung der DDR,* Frankfurt a. Main 1968.
W. W. Schutz: *Deutschland-Memorandum,* Frankfurt a. Main, 1968.

udbygning af de officielle forbindelser og vesttysk tilstedeværelse i DDR kunne medføre intertyske gnidninger, som igen kunne give anledning til en større centraleuropæisk konflikt.

Det er på ovenstående baggrund, at man må anskue Brandtregeringens forsøg på at skabe en ny politik, jfr. nedenfor afsnit b.

9. *Sovjetunionens og de øvrige østeuropæiske staters* holdning i anerkendelsesspørgsmålet er lige så klar: Anerkendelse uden betingelser af DDR som selvstændigt folkeretssubjekt.

Denne holdning hænger selvsagt sammen med DDR's rolle i sovjetisk politik. DDR indgår i den sovjetiske indflydelsessfære, og som følge af de særlige rettigheder, som Sovjetunionen nyder som sejrende magt i denne del af Tyskland, er DDR særlig værdifuld fra et forsvarssynspunkt.

En folkeretlig anerkendelse af DDR ville i et vist omfang tilgodese et væsentligt mål i sovjetisk Europapolitik: At få fastslået, at status quo i Europa og hermed den stedfundne udvidelse af det sovjetiske indflydelsesområde i Europa er endeligt anerkendt af alle implicerede.

Fuldt ud ville en anerkendelse af DDR imidlertid næppe imødekomme de sovjetiske bestræbelser på at cementere den anden verdenskrigs resultater, idet en anerkendelse af DDR kunne få følger for forholdet mellem Sovjetunionen og de østeuropæiske stater i og med, at brodden af den sovjetiske propaganda om den revanchistiske Forbundsrepublik dermed ville være fjernet. Dette kunne betyde, at den påstand om ydre trussel, som i dag søges udnyttet til at binde det østeuropæiske system sammen, delvis udhules med deraf følgende farer for opløsningstendenser inden for systemet. En anerkendelse af DDR er derfor heller ikke i sig selv en garanti for et spændingsfrit forhold mellem Forbundsrepublikken og Sovjetunionen.

10. Fra sovjetisk side har man dog også fra tid til anden fremlagt genforeningsplaner. I 1952 foreslog den sovjetiske regering i en note til de tre vestlige besættelsesmagter, at en firemagtskonference skulle finde sted med det formål at udarbejde en fredstraktat og skabe en forenet tysk regering. Ifølge det sovjetiske udkast til fredstraktat kan nævnes, at et neutraliseret genforenet Tyskland skulle have sin egen hær og en tilstrækkelig krigsindustri til at forsyne den. Grænserne mod øst skulle gå ved Oder og Neisse i overensstemmelse med den polsk-østtyske aftale af 1950. Fra vestlig side blev forslaget forkastet med et krav om, at frie valg måtte finde sted, før en fredstraktat kunne underskrives med Tyskland.

I januar 1959 forelagde Sovjetunionen i en note til vestmagterne en plan for gradvis tilnærmelse mellem de to Tysklande, som til sidst skulle føre til genforening. Samtidig skulle Berlin gøres til en fristad. Dette forslag blev gentaget på Genèvekonferencen samme år som svar på vestmagternes plan. I august 1961 krævede Sovjetunionen en fredstraktat med hver af de to Tysklande, hvorefter genforening var et spørgsmål, som de to Tysklande selv måtte afgøre ved indbyrdes forhandlinger. Denne holdning opretholdes stadig.

11. Da opretholdelsen af *DDR*'s nuværende samfundssystem kun vanskeligt om overhovedet lader sig realisere inden for et samlet Tyskland, har det politiske mål stedse været at befæste systemet gennem international anerkendelse, uanset

om dette i hvert fald på kort sigt måtte underminere genforeningstanken. DDR har således stedse stået fast på at ville anerkendes som fuldt folkeretssubjekt af Forbundsrepublikken. I en tale den 22. marts 1969 erklærede partisekretær Walter Ulbricht således, at der kun kunne findes en modus vivendi mellem DDR og Forbundsrepublikken, hvis de efter den anden verdenskrig opståede grænser og først og fremmest DDR selv blev anerkendt uden nogen form for indskrænkning. Denne principielle linie blev gentaget af Ulbricht på et centralkomitémøde den 29. april 1969. På baggrund af en debat i forbundsdagen fire dage tidligere, hvor FDP rejste spørgsmålet om en statsretlig regulering, udtalte Ulbricht, at kun optagelse af folkeretlige forbindelser kunne komme på tale.

Ud fra en sådan politik har det været naturligt for DDR at lægge sig tæt op ad Sovjetunionen, hvilket også andre hensyn har gjort påkrævet. Mellem Sovjet og DDR består komplementære interesser, således at forstå, at de to lande ud fra delvis forskellige motiver kan tjene hinandens sag, jfr. ovenfor side 104.

12. Man har imidlertid set visse indikationer på, at den østtyske ledelse nok står fast på at ville anerkendes som fuldt folkeretssubjekt, men alligevel forudser, at relationerne mellem DDR og Forbundsrepublikken under visse omstændigheder vil kunne blive af særlig karakter. I officielle udtalelser fra DDR's side kan der således spores en vis uklarhed i formuleringerne, f.eks. når der tales om »normale forbindelser« med Bonn, men om »normale og diplomatiske forbindelser« med andre lande. Man må dog være varsom med at drage slutninger af disse forhold. Der kan være tale om en vis uforbindende hensyntagen til tendenser i DDR uden nogen hensigt til praktisk at komme dem i møde. Længere end til et udvidet samarbejde uden overstatslig eller føderal myndighed går den østtyske ledelses tanker i bedste fald næppe.

ii. Berlinspørgsmålet

1. Berlins særlige status er fastslået i en protokol af 12. september 1944, der etablerede tre besættelsessektorer med en fælles forvaltning af USA, Sovjetunionen og Storbritannien. I juli 1945 dannedes en fransk sektor ved udskillelse af to kommuner fra den britiske. Dette var i overensstemmelse med Jaltakonferencens accept af Frankrig som den fjerde besættelsesmagt i Tyskland. Berlin har således sin helt særegne situation og hørte ikke til nogen af de fire besættelseszoner i øvrigt.

Berlins status som et område under firemagtsforvaltning er med den faktiske deling af byen i Øst- og Vestberlin blevet udhulet i en sådan grad, at man ikke længere kan tale om en fællesforvaltning. Situationen er i dag i realiteten den, at Sovjetunionen kun i begrænset omfang varetager sine rettigheder i Vestberlin, samtidig med at Østberlin efterhånden er blevet faktisk integreret i DDR. Allerede i 1949, da DDR blev oprettet, blev Østberlin sæde for landets øverste statsorganer, og Berlin i øvrigt benævnt som Republikkens hovedstad. I traktaten af 28. september 1955 mellem Sovjetunionen og DDR stadfæstes DDR's »fulde og hele jurisdiktionskompetence inden for sit territorium«. Til denne ordlyd har

Sovjetunionen gang på gang henvist, når vestmagterne protesterede over provokationer fra Østberlin.

Som følge af denne udvikling er Berlins stilling blevet usikker og ubestemt og præget af meningsforskelle ikke blot mellem Øst og Vest, men også inden for hver af de to blokke. Forholdet præges af på den ene side de fire besættelsesmagters interesse i at bevare Berlins særlige status, på den anden side de to tyske statsdannelsers aspirationer om at indlemme hver sin del af byen, og deres respektive allieredes utilbøjelighed til at modsige disse aspirationer.

I denne udvikling har Øst foreløbig trukket det længste strå. Vestmagterne har – vel under indflydelse af vesttyske ønsker om ikke at kompromittere indlemmelsespolitikken – været tilbageholdende i deres protester mod Østberlins indlemmelse i DDR, og argumentation herom synes at have mistet al aktualitet. Sovjetunionen og de øvrige østlande har på deres side opretholdt en yderst fast holdning over for alle forsøg på virkeliggørelse af den vesttyske grundlovs ord, hvorefter Vestberlin er en del af Forbundsrepublikken, og har mødt en vis forståelse for dette standpunkt hos de vestlige besættelsesmagter. Som følge heraf drejer diskussionen sig i dag alene om Vestberlins status. Muligheden for en balanceret løsning ved samtidig indlemmelse på begge sider eller ved etablering af et selvstændigt Berlin baseret på koncessioner fra begge sider synes at være gået tabt. En isoleret ændring i Vestberlins status vil præsentere sig som sejr, respektive nederlag.

2. Problematikken kompliceres yderligere ved spørgsmålet om adgangsvejene til Berlin. Det er en beklagelig kendsgerning, at samfærdselen mellem Forbundsrepublikken og Vestberlin ikke er reguleret i en klar folkeretlig aftale.

Forklaringen på denne situation skal søges helt tilbage til det tidspunkt, da Berlin blev besat af de allierede. På dette tidspunkt var kun spørgsmålet om adgang til Vestberlin for de allierede militærstyrker af betydning. Derfor indskrænkede man sig til at indgå visse praktiske aftaler for disses vedkommende med hensyn til adgangsveje og luftforbindelser, som var det eneste retsgrundlag for samfærdselen til Berlin indtil blokaden i 1948-49. Da blokaden blev hævet, genindførtes status quo ante ved aftaler af 4. maj og 20. juni 1949, der imidlertid kun etablerer en forpligtelse for Sovjetunionen og rettigheder for USA, Frankrig og Storbritannien, derimod ingen rettigheder for Forbundsrepublikken. Dette forhold har gjort det muligt for Sovjetunionen fra tid til anden at skabe kriser omkring spørgsmålet om adgangsvejene til Berlin og således at anvende det i politisk sammenhæng.

3. Sidstnævnte problem – om adgangsvejene til Berlin – har været nævnt som et praktisk delspørgsmål, der kunne egne sig til separat løsning som et skridt på vejen henimod en gradvis løsning af Tysklandsproblemet som helhed. Adgangsproblemets særlige aspekt som et problem mellem de fire besættelsesmagter skulle gøre det særlig egnet til på ny at bringe disse sammen om Tysklandsspørgsmålet og til at finde en løsning.

En hurtig betragtning af sagens substans vil dog vise, at den er mere kompliceret end som så. Om besættelsesmagternes egen adgang er der jo ikke tale. Nogen yderligere styrkelse af deres rettigheder i så henseende er næppe mulig

eller påkrævet, og at anfægte dem ville gå på tværs af den sovjetiske politik, som insisterer på Vestberlins særlige status. Hvad sagen drejer sig om, er vesttysk tilstedeværelse i Berlin, altså vesttysk adgang. En sådan adgangsordning ville næppe opnås uden vesttyske koncessioner med hensyn til relationerne mellem Vestberlin og Forbundsrepublikken og de tilbagevendende tyske tilkendegivelser i Vestberlin af tilhørsforholdet mellem dem. Det er i øjeblikkets politiske situation vanskeligt at se nogen vesttysk interesse i sådanne koncessioner uden modydelser på andre områder, hvormed man straks bevæger sig ind i Tysklandsproblemet som helhed.

En løsning på tværs af vesttyske ønsker og positioner ville på samme tid cementere den politiske status quo i Europa og svække det alliancesystem, som er tilpasset hertil.

4. I foråret 1970 enedes de fire besættelsesmagter om at mødes for at drøfte Berlinspørgsmålet. Firemagtsforhandlingerne kom i stand, efter at den sovjetiske udenrigsminister Gromyko i en tale i Den øverste Sovjet den 10. juli 1969 bl.a. havde udtalt om Berlin, at Sovjetunionen var rede til en meningsudveksling med sine tidligere allierede om, hvorledes man kunne undgå komplikationer med hensyn til Vestberlin. På denne baggrund rettede de tre vestlige allierede efter forudgående drøftelser med Forbundsrepublikken i august 1969 henvendelse til Sovjetunionen og foreslog forhandlinger mellem de fire besættelsesmagter.

Henvendelsen blev positivt modtaget, og det første møde fandt sted i Berlin den 26. marts 1970. Der er intet offentliggjort om resultatet af dette eller senere møder.

iii. Tysklands grænse mod øst

1. Ved Potsdamaftalen enedes de sejrende magter om, at de tyske områder øst for floderne Oder og Neisse skulle stilles under Polens, henholdsvis Sovjetunionens forvaltning og med henblik herpå ikke skulle betragtes som en del af den sovjetiske besættelseszone i Tyskland; den endelige fastlæggelse af den tysk-polske grænse skulle afvente fredsreguleringen.

Den endelige løsning også af dette spørgsmål er altså henvist til en fredsaftale om Tyskland, omend grænsen allerede i 1950 blev accepteret fra østtysk side i en venskabsaftale med Polen. Til forskel fra de andre aspekter i Tysklandsproblematikken er det for Oder-Neisse grænsens vedkommende vel for længst realpolitisk accepteret, at denne grænse ikke lader sig ændre, selv om der ikke er tale om nogen formelig anerkendelse heraf. Den danske regering har f.eks. flere gange udtrykt dette således[10]), at spørgsmålet om Polens vestgrænse ikke er et dansk problem, men må finde sin løsning i forhandlinger om en kommende europæisk sikkerhedsordning, som må tage deres udgangspunkt i de faktisk bestående grænser.

2. Forbundsregeringens politik i dette spørgsmål har vel i realiteten i al fald i den senere tid ikke ligget langt fra det citerede danske standpunkt, men har dels

10. Erklæring afgivet af udenrigsministeren i Folketinget den 28.2.1968.

af indenrigspolitiske grunde, dels for at forhindre smuldring i det vesttyske standpunkt i Tysklandsspørgsmålet i almindelighed været forsigtigere formuleret. På vesttysk side vogter man ret nøje på andre landes formuleringer, mindre af hensyn til selve Oder-Neisse problematikken end af frygt for afsmitning på genforeningsspørgsmålet.

3. Alligevel er der i spørgsmålet om Oder-Neisse grænsen i 1969 indtruffet begivenheder, som måske kan føre til en positiv bevægelse i dette spørgsmål allerede i begyndelsen af 1970'erne.

I en tale den 17. maj 1969 foreslog den polske partisekretær Gomulka, at Polen og Forbundsrepublikken skulle indgå en aftale om den endelige fastsættelse af Polens vestgrænse til Oder-Neisse. Forslaget blev fremsat i en tale, der i øvrigt var holdt i moderate vendinger uden direkte angreb på Forbundsrepublikken.

Forbundsregeringens svar blev givet allerede to dage senere af den daværende vesttyske udenrigsminister Brandt på en pressekonference. Det var tydeligt, at man fra vesttysk side bestræbte sig på et imødekommende svar, selv om det ikke indebar nogen ændring i den vesttyske holdning i Oder-Neisse spørgsmålet. Brandt fastslog, at Gomulkas udtalelser var bemærkelsesværdige, fordi de i vidt omfang undlod polemik. Han fastholdt, at en ændring kun kunne ske ved en endelig fredstraktat aftalt med en fællestysk regering, men der var intet til hinder for, at man allerede før en fredsaftale sammen med Polen drøftede og forberedte en for begge parter tilfredsstillende løsning.

b. Brandtregeringens østpolitik.

1. Som det vil fremgå af foranstående, er det, der i dag forstås ved Tysklandsproblematikken, i realiteten synonymt med Forbundsrepublikkens østrelationer. Medens forholdet til Vesteuropa, Nordamerika og andre oversøiske stater i løbet af efterkrigsperioden gradvis er blevet normaliseret, henstår de af Hitler-Tysklands nederlag affødte problemer over for den kommunistiske verden i det store og hele endnu uløste. Det er dette historiske faktum – kombineret med en voksende fornemmelse af, at de midler, tidligere forbundsregeringer har søgt bragt i anvendelse, næppe vil kunne løse disse problemer – der er den politiske baggrund for Brandtregeringens udspil.

Dette udspil er endnu i sin vorden, og hvor det vil føre hen, lader sig ikke med sikkerhed forudsige. Det eneste, der står fast, er, at vejen vil blive alt andet end let. Indenrigspolitisk må forbundsregeringen stedse holde sig for øje, at dens parlamentariske basis er meget spinkel. Vil den vesttyske befolknings flertal vise forståelse og sympati for de bestræbelser, der er sat i gang, eller vil tilpasningsprocessen blive opfattet som så smertefuld, at modstående kræfter får mulighed for at dreje eller i hvert fald sinke udviklingen? I forhold til sine allierede må forbundsregeringen ikke tabe af syne, at dens handlinger vil blive analyseret ud fra det synspunkt, om der er optræk til, hvad man har kaldt »et nyt Rapollo«, d.v.s. en tilnærmelse til Sovjetunionen uden om vestmagterne. Selv om det skulle

lykkes at mane dette spøgelse i jorden, så bliver i hvert fald den kendsgerning tilbage, at et Vesttyskland, der har normaliseret sine relationer østover, fremover vil være mindre afhængig af sine allieredes støtte på det sikkerhedspolitiske område – et forhold, der nok kan give anledning til reservationer i visse hovedstæder. Endelig må forbundsregeringen være sig bevidst, at en normalisering, vurderet østfra, vil indebære den særdeles alvorlige konsekvens, at det bliver betydeligt vanskeligere at bruge Vesttyskland som skræmmebillede. I betragtning af den centrale rolle, som påstanden om vesttysk neofascisme, militarisme og revanchisme igennem hele efterkrigstiden har spillet til retfærdiggørelse af det sovjetiske hegemoni over Østeuropa, vil dette givetvis være en særdeles betydningsfuld koncession, for hvilken der vil blive krævet en høj pris.

2. Konkret har den nye måde at gribe problemerne an på først og fremmest manifesteret sig i indledningen af intensive forhandlinger med Sovjetunionen, Polen og Østtyskland. Medens forhandlingerne med Polen synes at have antaget en mere substantiel karakter, er forhandlingerne med Østtyskland ikke nået ud over de første møderunder mellem Brandt og Stoph, der ifølge sagens natur alene har holdt sig på det principielle plan uden forsøg på at gå ind på – endsige løse – de utallige detailproblemer. I Moskva har den vesttyske forhandler haft en lang række møder med fremtrædende repræsentanter for sovjetregeringen – men disse forhandlinger må formodentlig til en vis grad afstemmes såvel med drøftelserne med Østtyskland som med de sideløbende firemagtsforhandlinger om Berlinproblemet.

Forbundsregeringens forestillinger om tilrettelæggelsen af de fremtidige relationer med Østtyskland undergik en klar udvikling fra regeringens tiltrædelseserklæring af 28. oktober 1969 over beretningen om nationens stilling af 14. januar 1970 til Brandts udtalelser under mødet med Stoph i Erfurt den 19. marts 1970. I løbet af denne proces trådte genforeningsaspektet og enerepræsentationskravet stedse mere i baggrunden. Ved sidstnævnte lejlighed erklærede Brandt således, at den tyske deling ikke kunne lades usket, men at man kunne bestræbe sig for at mildne følgerne af den. Det var en realitet, at der bestod én tysk nation. Man måtte gå ud fra denne realitet såvel som fra den kendsgerning, at der i Tyskland inden for de faktiske grænser af i dag var opstået to stater, der måtte leve med hinanden. Videre udtalte han, at forbindelserne mellem de to tyske stater måtte etableres på grundlag af ikke-diskriminering og ligeberettigelse. Ingen kunne handle på den anden parts vegne eller repræsentere den anden ude i verden, og ingen måtte søge at gøre sig til formynder for den anden part. Over for disse forsøg på at etablere en modus vivendi af særlig art fastholdt Stoph imidlertid uafkortet det østtyske krav om folkeretlig anerkendelse af DDR, ligesom den statsdirigerede østtyske presse uændret fortsætter sin mistænkeliggørelseskampagne over for forbundsregeringen og dens motiver. Mødet i Kassel den 21. maj 1970 mellem Brandt og Stoph synes ikke at have hidført nogen væsentlig ændring i situationen, idet en række ret elaborerede forslag fra Brandts side alene blev mødt med et fornyet krav om fuld folkeretlig anerkendelse. End ikke en bemærkning fra Brandt om, at han var overbevist om, at det spørgsmål, som Østtyskland betegner med udtrykket »folkeretlig anerkendelse«, ville kunne finde

en løsning, såfremt Forbundsrepublikken fik svar på sine ovenfor omtalte forslag, gav anledning til nogen positiv reaktion fra Stophs side. Mødets forløb bekræftede fornemmelsen af, at den proces, der er sat i gang, vil blive både langvarig og besværlig. Samtidig synes forhandlingssituationen at vise, at Østtysklands synspunkter i et vist omfang præsenteres skarpere end de tilsvarende sovjetiske, og at interessefællesskabet mellem Østberlin og Moskva ikke altid er lige stærkt i denne sag.

Om forhandlingerne med Sovjetunionen og Polen er der fra alle sider blevet opretholdt megen diskretion. Den omstændighed, at de er nået ud over de indledende faser og ifølge samstemmende oplysninger finder sted i en saglig og upolemisk ånd, synes dog at vise, at ingen af parterne er parat til at afskrive dem som udsigtsløse.

Officielt drejer forhandlingerne med Sovjetunionen sig alene om indgåelse af en aftale om magtafkald, men man drøfter under denne overskrift også andre essentielle udestående spørgsmål mellem Forbundsrepublikken og Sovjetunionen, samt herudover en række problemer af betydning for Forbundsrepublikkens forhold til de øvrige Warszawapagtmedlemmer. Hvis forhandlingerne skulle føre til afgørende resultater, må man derfor regne med den mulighed, at de vil kunne få karakter af en art enhedsløsning, der på én gang søger at normalisere Forbundsrepublikkens relationer til Warszawapagtlandene.

At dømme efter udtalelser til offentligheden opretholder Sovjetunionen kompromisløst sine velkendte krav – anerkendelse af de europæiske grænsers ukrænkelighed, herunder særlig grænsen mellem Forbundsrepublikken og DDR samt Oder-Neissegrænsen, folkeretlig anerkendelse af DDR, vesttysk opgivelse af kravet på Vestberlin, der bør have en særlig status, vesttysk ratificering af ikkespredningsaftalen og annullering af Münchenaftalen som værende ugyldig allerede ved indgåelsen. Der er dog næppe nogen grund til at tro, at Forbundsrepublikken skulle føle sig nødsaget til at acceptere disse krav i deres helhed. Såfremt den sovjetiske position skal fortolkes som bl. a. indeholdende en fordring om, at Vesttyskland må give definitivt afkald på at tilstræbe Tysklands genforening ad fredelig vej, vil grænsen for, hvad forbundsregeringen kan gå ind på, sandsynligvis være overskredet. Overhovedet må man ved vurderingen af forhandlingssituationen være opmærksom på, at Sovjetunionen ikke har så mange trumfer på hånden, at den kan diktere resultatet. Ikke mindst i betragtning af den alvorlige udvikling i relationerne til Kina må det således – i hvert fald set på lidt længere sigt – være af essentiel betydning for Sovjetunionen at få normaliseret sit forhold til Forbundsrepublikken.

Polens primære mål er at opnå vesttysk anerkendelse af Oder-Neissegrænsen. Rent umiddelbart kunne den høje prioritering af dette ønske forekomme både ulogisk, fordi forbundsregeringen allerede af geografiske grunde er afskåret fra at anfægte denne grænse, og overflødig, fordi den er garanteret af Warszawapagten. Forklaringen synes i første række at måtte ligge deri, at den polske regering søger at opnå en garanti, der kan anses for dækkende under en hvilken som helst magtkonstellation i Europa. Skulle en tysk genforening en dag blive en realitet, eller skulle Warszawapagten gå i opløsning og samtidigt de underlig-

gende bilaterale bistandstraktater falde bort, vil det muligvis kunne være af betydning for en polsk regering at være i besiddelse af en formel vesttysk anerkendelse af den bestående grænsedragning. Til disse mere realpolitiske betragtninger kommer utvivlsomt også en vis psykologisk eftervirkning fra den anden verdenskrig. Forbundsregeringen har heroverfor anført, at den savner kompetence til at foregribe en beslutning, som rettelig tilkommer en senere fællestysk regering, ligesom der henvises til det aftalekompleks af oktober 1954, der danner baggrunden for Forbundsrepublikkens optagelse i NATO.

Udenrigsminister Scheel har i forbundsdagen karakteriseret den tyske regerings position under forhandlingerne derhen, at forbundsregeringen tilstræber en aftale med Polen, der respekterer den bestående polske vestgrænse. »Forbundsrepublikken Tyskland fremsætter ingen territoriale krav og vil ej heller gøre dette«, erklærede han, idet han samtidig tilføjede: »Forbundsregeringen kan kun tale for Forbundsrepublikken. Kommer det til forhandlinger, vil forbundsregeringen ikke indgå nogen aftale, som er i modstrid med andre aftaler og forpligtelser«. I denne forbindelse henviste han til, at de tre vestmagter har særlige rettigheder og forpligtelser med hensyn til Tyskland. Forbundsrepublikken vil respektere dette forhold og har al anledning til kun at handle i fuld overensstemmelse med vestmagterne.

Såfremt det lykkes at finde en formel med hensyn til grænseproblemet, der kan accepteres af begge parter, vil der sandsynligvis være gode muligheder for at nå til en polsk-tysk forståelse om andre udestående problemer.

3. Over for sine allierede har forbundsregeringen navnlig bragt tre midler i anvendelse for at sprede eventuelle betænkeligheder ved den ovenfor beskrevne politik. For det første har Brandt ved enhver given lejlighed fremhævet, at hans regering ikke kan yde noget aktivt bidrag til afspændingspolitikken uden den sikkerhed, som venskab og alliancer giver den. I slagordform har han udtrykt sin indstilling derhen, at forbundsregeringen ikke er nogen vandrer mellem to verdener. Hvad specielt forholdet til stormagterne angår har han præciseret, at deres rettigheder og ansvar med hensyn til Tyskland som helhed og i Berlin skal respekteres. For det andet er han – praktisk talt samtidigt med de tre østinitiativer – gennem sin indsats på topmødet i Haag i december 1969 gået foran i bestræbelserne på at uddybe den vesteuropæiske økonomiske integration. Endelig for det tredie har han under sine samtaler i Washington argumenteret for, at amerikanske troppetilbagetrækninger bør forudsætte en tilsvarende militær udtynding inden for Warszawapagten. Nogen alvorlig vestlig kritik af forbundsregeringens politik er under disse omstændigheder ikke kommet til orde.

Såvel for forbundsregeringens allierede som for den øvrige ikke-kommunistiske del af verden rejser den nye tyske østpolitik det spørgsmål, hvilke konsekvenser denne politik bør have for de pågældende landes egen politik, i første række i relation til Østtyskland og til Polens vestgrænse.

Fra forbundsregeringens side er der klart givet udtryk for håb om, at omverdenen vil have forståelse for, at en folkeretlig anerkendelse af DDR eller af Oder-Neissegrænsen på et tidspunkt, da Vesttysklands forhandlinger herom med Østtyskland og Polen endnu ikke er afsluttede, vil kunne få skadelige følger for

forhandlingernes gang. Der er næppe nogen tvivl om, at denne opfattelse vinder almindelig forståelse hos Vesttysklands allierede, og at de i konsekvens heraf er rede til at lade forbundsregeringen give tonen an. En anden sag er, at de – såfremt normalisering til sin tid skulle blive opnået – selvsagt vil være indstillet på at tilpasse deres egen holdning til de nye realiteter, ligesom de, hvis forhandlingerne skulle trække urimeligt i langdrag, sandsynligvis vil forbeholde sig muligheden af over for forbundsregeringen at give udtryk for utålmodighed.

Fra andre lande, der ikke er knyttede til Vesttyskland med lignende loyalitetsbånd, vil det rimeligvis vise sig betydeligt vanskeligere at vente en lignende tilbageholdenhed, især når det drejer sig om nye, oversøiske stater, der ikke føler noget større engagement i europæisk politik. Størst praktisk betydning har problemet i relation til Østtyskland, der udfolder megen energi for at opnå andre staters anerkendelse. De nyeste eksempler på, at disse bestræbelser er kronedes med held, er Congo (Brazzaville), Somalia og Algeriet. I disse tilfælde har den vesttyske reaktion været særdeles mådeholden – en holdning, der formentlig i første række er motiveret af disse landes marginale betydning i den storpolitiske sammenhæng og deres orientering mod Øst.

4. De største vanskeligheder, den nye politik vil støde på, kommer utvivlsomt fra indrepolitisk hold. Medens Tysklandspolitikken under den store koalition var et emne, hvorom der i det store og hele herskede enighed i forbundsdagen, har den seneste udvikling givet anledning til stadig skarpere kritik fra visse dele af oppositionspartiet CDU/CSU. Kernen i denne kritik er påstanden om, at Brandts Østpolitik resulterer i en afgørende svækkelse af de tyske positioner over for Østeuropa, idet han uden antydning af villighed til modydelser har opgivet en række retsstandpunkter og mål, hvorom der hidtil har hersket enighed inden for den vestlige alliance. I realiteten er – hævdes det – status quo i Europa blevet anerkendt af forbundsregeringen, medens på den anden side håbet om fremskridt og virkelig afspænding til gengæld er bygget på en illusion. En sådan udvikling kan kun få til resultat, at Sovjetunionens indflydelse vil vokse.

Forbundsregeringens vigtigste modargument er det allerede i indledningen refererede synspunkt, at den tidligere politik i hvert fald har vist sig ude af stand til at løse problemerne. En omlægning er selvsagt forbundet med visse risici, men udsigten til på denne måde at kunne befæste samhørigheden mellem tyskere øst og vest for grænsen retfærdiggør disse risici.

Hvis koalitionen mellem SPD og FDP kan holde indeværende valgperiode ud, synes den nye politik at kunne regne med en rimelig frist til at dokumentere sin berettigelse. De nye tanker vil således kunne få mulighed for uden unødigt tidspres at gro ind i det tyske folks bevidsthed. Set på baggrund af, at det, som det vil fremgå af foranstående, utvivlsomt vil vise sig nødvendigt undervejs at ofre flere politiske forestillinger, der i den hidtidige efterkrigsperiode for mange tyskere nærmest har haft sakrosankt karakter, er denne tilvænningsproces måske et af de mest betydningsfulde aspekter ved vurderingen af fremtidsudsigterne.

Kapitel IV

MELLEMØSTEN

A. Indledning

I tiden efter den anden verdenskrig har situationen i Mellemøsten været kendetegnet af en udpræget mangel på stabilitet, og flere internationale kriser, som er opstået i dette område, har ført til truende konfrontationer af stormagternes diplomati. De forhold, der hidtil har betinget denne urolige udvikling i Mellemøsten – intern splid i den arabiske verden, stormagternes bestræbelser på at øve indflydelse i området og problemer opstået som følge af skabelsen af staten Israel – er fortsat til stede, og det må følgelig befrygtes, at Mellemøsten også i de kommende år vil udgøre et alvorligt urocenter. På denne baggrund har udvalget fundet det på sin plads at gøre situationen i Mellemøsten til genstand for nedenstående omtale.

Af fremstillingsmæssige grunde vil de tre ovenfor nævnte hovedkomponenter i Mellemøstens politiske liv (arabernes indbyrdes forhold, stormagternes indbyrdes forhold i relation til Mellemøsten, forholdet mellem arabere og israelere) i det følgende blive betragtet adskilt, men det må med det samme bemærkes, at der, specielt i de senere år, har vist sig en stadig kraftigere tendens til faktisk sammenkædning af de tre problemkomplekser, idet kampen mod Israel er blevet det altafgørende spørgsmål for de arabiske lande, hvoraf atter følger, (a) at de arabiske lande søger støtte hos de stormagter, som er villige til at indtage en anti-israelsk holdning, specielt Sovjetunionen, medens de til gengæld tager stærkt afstand fra det efter deres opfattelse pro-israelske USA, samt (b) at bestræbelserne på at fremme den arabiske verdens enhed baseres på en stadig stærkere anti-israelsk holdning.

B. De interarabiske relationer

1. Enhedsbestræbelserne

1. Bestræbelserne på en fornyelse af den arabiske verden efter den anden verdenskrig udkrystalliserede sig om fire hovedteser: arabisk enhed, samfundsreform, uafhængighed af de imperialistiske magter og neutralisme. Specielt Ægypten gjorde den såkaldte »positive neutralisme« til et hovedprincip i sin udenrigspolitik, og sammen med Nehru og Tito fremtrådte Nasser i midten af 1950'erne som en af de mest typiske eksponenter for den tredie verdens synspunkter.

Enhedsbestræbelserne skulle blive den essentielle drivkraft bag den nye arabiske nationalisme, som i hovedsagen har fundet udtryk i to forskellige retninger: Nasserismen og Baathismen. For Nasserismen er målet realiseringen af et antifeudalt og socialistisk samfund; vejen til arabisk enhed går gennem ægyptisk lederskab; tankegangen er ikke marxistisk, og kommunismen fordømmes.

Baaths målsætning er ligeledes anti-feudal og socialistisk, men til forskel fra Nasserismen tænkes den arabiske enhed realiseret på føderalistisk basis.

2. Den arabiske Liga, som oprettedes i 1945 – delvis på foranledning af Storbritannien – har til formål gennem en koordination af medlemsstaternes politik at styrke forbindelserne mellem disse samt sikre deres uafhængighed og suverænitet; i realiteten har ligaen karakter af en meget løs sammenslutning.

3. I 1950 indgik ligaens medlemslande en aftale om kollektivt forsvar, men på grund af gensidig mistillid har det militære samarbejde altid været vanskeligt. Det økonomiske samarbejde har ikke haft større succes, endskønt Ægypten, Irak, Jordan, Kuwait og Syrien i 1964 undertegnede en aftale om oprettelse af et arabisk fællesmarked. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, i hvor ringe omfang det er lykkedes de arabiske lande at koordinere deres oliepolitik med henblik på en bedre anvendelse af områdets vigtigste handelsvare i det politiske spil.

4. På trods af de ofte udtalte aspirationer efter en større enighed i den arabiske verden har relationerne mellem de arabiske lande som oftest haft karakter af en magtkamp mellem indbyrdes rivaliserende nationalstater. Årsagerne til denne tilstand må primært søges i modsætningsforholdene mellem konservative og progressive arabiske lande og mellem forskellige progressive regimer. (Indtil det hashemitiske kongedømmes fald i Irak i 1958 spillede rivaliseringen mellem hashemitterne i Irak og Jordan og det saudiarabiske kongehus ligeledes en betydelig rolle).

2. Rivaliseringen mellem arabiske nationalstater

1. Den arabiske nationalisme, således som udformet efter den anden verdenskrig, triumferede for første gang i Ægypten i 1952, da Naguib og Nasser væltede kong Farouk. Syrien har siden 1954 stort set været domineret af stærkt venstreorienterede kræfter. I 1958 væltedes kongedømmet i Irak. Efter Algeriets uafhængighed i 1962 fremtrådte dette land hurtigt som et stærkt progressivt regime. I 1969 tog progressive elementer magten i Sudan og Libyen.

2. Den mest iøjnefaldende episode i kampen mellem den progressive og den konservative front var borgerkrigen i Yemen, som brød ud i 1962, og hvor Saudi Arabien (og Jordan) greb ind på royalistisk side, medens Ægypten greb ind på republikanernes side. Efter den israelsk-arabiske krig i 1967 opnåedes der enighed mellem Ægypten og Saudi Arabien om henholdsvis at trække alle ægyptiske styrker tilbage fra Yemen og om at standse yderligere saudisk støtte til royalisterne.

3. I løbet af 1969 har der fundet kamphandlinger sted mellem Saudi Arabien og Sydyemen. Det har kun drejet sig om begrænsede operationer, men da den kinesiske – maoistiske – indflydelse i Sydyemen er mærkbar, er disse begivenheder måske ikke uden videre perspektiver. Den maoistisk infiltrerede frihedskæm-

perbevægelse i Dhofar, som har rejst sig mod sultanen af Muskat og Oman, har ligeledes intensiveret sine aktioner i 1969. Bevægelsen støttes fra Sydyemen.

4. Blandt de progressive lande tegner der sig en skillelinie mellem på den ene side de lande, hvor den arabiske nationalisme har karakter af Nasserisme eller en tilsvarende pragmatisk ideologi – foruden Ægypten drejer det sig om Sudan og Libyen samt formentlig Algeriet – og på den anden side de lande, der domineres af Baathbevægelsen, d. v. s. Irak og Syrien.

På trods af episodisk samarbejde mellem Nassertilhængere og Baathister har Baath formentligt alt i alt udgjort en væsentlig hindring for Nassers prætentioner om at optræde som den arabiske verdens leder.

Bl. a. i 1963 syntes Baath en tid lang at have haft mulighed for at blive hovedpolen i den arabiske nationalisme, og der planlagdes en tid skabelsen af en Baathstat mellem Irak og Syrien.

3. Planer om føderering af flere arabiske lande

1. Den første forenede arabiske Republik oprettedes i 1958 mellem Ægypten og Syrien. Den indrepolitiske situation i Syrien havde længe været uhyre ustabil, og det var blandt andet på baggrund af frygt for borgerkrig og kommunistisk magtovertagelse, at føderationen kom i stand, hovedsagelig på syrisk foranledning. I reaktion over Den forenede arabiske Republik oprettedes kun to uger efter Den arabiske Union mellem de to hashemitiske kongedømmer Irak og Jordan. Unionen gik til grunde som følge af revolutionen i Irak, som samme år bragte kongedømmet til fald i dette land.

I Syrien blev man dog hurtigt utilfreds med den underordnede stilling, som blev landet til del i føderationen, ligesom Baathpolitikerne var skuffede over deres ringe indflydelse hos præsident Nasser. Ved et statskup i Damaskus i 1961 blev føderationen bragt til ophør.

2. Efter Ægyptens intervention i borgerkrigen i Yemen steg Nassers prestige stærkt, og i 1963 proklameredes Den anden forenede arabiske Republik mellem Ægypten, Irak og Syrien, fortsat med et klart antikommunistisk sigte. Magtkampen mellem Nassertilhængere og Baathister brød dog hurtigt ud, og kun få måneder efter opløstes føderationen atter.

4. De palæstinensiske befrielsesorganisationer

1. Ved et arabisk topmøde i 1964 oprettedes »Den palæstinensiske Befrielsesorganisation« (Palestine Liberation Organization eller PLO), som er en sammenslutning af diverse modstandsorganisationer, hvoriblandt Al Fatah er den vigtigste. Ikke alle modstandsorganisationer er dog med i denne sammenslutning; udenfor står blandt andet den mere radikale Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP).

2. Det var dog først efter, at krigen i 1967 havde bevist de arabiske landes afmagt over for Israel, at de palæstinensiske organisationer skulle komme til at spille en mere fremtrædende rolle. Partisanerne, som hovedsagelig trænes i Jor-

dan og Syrien, har i de sidste par år ført en stærkt voksende guerillakamp og terroraktioner mod Israel; deres indsats har givet dem en meget stor popularitet i den arabiske verden, hvor de fremtræder som Israels mest beslutsomme modstandere, og lederen af PLO, som samtidig er leder af Al Fatah, Yassir Arafat, har på denne baggrund skabt sig en tilsyneladende betydelig politisk position.

3. Den palæstinensiske modstandsbevægelses voksende indflydelse har yderligere vanskeliggjort perspektiverne for en forhandlingsløsning i Mellemøsten. I betydeligt omfang fremtræder bevægelsen – takket være dens prestige i de arabiske masser – som uafhængig af de etablerede arabiske regimer, og tilsyneladende har Sovjetunionen ej heller nogen større direkte indflydelse over den.

PLO's proklamerede politiske målsætning er opløsning af staten Israel og etablering af en uafhængig demokratisk palæstinensisk stat, hvor palæstinensere, jøder og kristne kan leve på lige fod, side om side. Grundlaget for PLO's politik er således fundamentalt forskelligt fra det grundlag, som flertallet af de andre magter, der er impliceret i Mellemøstkrisen, accepterer – i det mindste verbalt – nemlig sikkerhedsrådets resolution fra november 1967, jfr. nedenfor.

C. Stormagterne og Mellemøsten

1. Generelt

1. Mellemøsten har af forskellige grunde været et traditionelt konfliktområde for stormagterne. Områdets geografiske placering mellem tre verdensdele giver det, endnu i dag, strategisk værdi. Mere specielt indebærer kontrollen med Suezkanalen fordele: I tidligere tider var dette forhold af særlig betydning for Storbritanniens forbindelser med Indien, og i den aktuelle situation ser Sovjetunionen utvivlsomt en interesse i kanalens genåbning (bl. a. med henblik på søtransporten til Nordvietnam og med henblik på en videre indtrængen i Østafrika og Sydarabien). På den anden side må kanalens betydning for den internationale handelsflåde anses for stærkt devalueret.

2. De rige olieressourcer i området har givet dette yderligere betydning for de industrialiserede lande; udvindingen kontrolleres hovedsagelig af selskaber domineret af amerikansk kapital, medens olien for størstedelens vedkommende eksporteres til Vesteuropa. Medens Vesteuropa har stor interesse i tilførslen af olie fra de forskellige Mellemøstlande, er de pågældende landes økonomi til gengæld afhængig af udnyttelsen af olieressourcerne; dette gensidige afhængighedsforhold er ikke uden en vis stabiliserende virkning.

Da det ifølge visse iagttagere ikke kan udelukkes, at Sovjetunionen i løbet af det kommende tiår vil få vanskeligt ved at dække sit olieforbrug ved egen produktion, kan der opstå et nyt incitament for Sovjetunionen til at søge at sikre sin indflydelse i området.

3. Bortset fra den diplomatiske og politiske støtte til de lande, med hvilke stormagterne har udviklet et interessefællesskab, indtager våbenpolitikken en fremtrædende plads blandt midlerne til erhvervelse af indflydelse.

For at nyttiggøre våbenleverancerne ledsages disse hyppigt af »leverancer« af teknisk kunnen enten i form af træning af modtagerlandets personel eller ved udsendelse af eksperter fra den ydende stormagt.

Et meget betydeligt antal russiske eksperter har således i de senere år været udstationeret i Ægypten; tilstedeværelsen af disse eksperter såvel som behovet for en stadig strøm af reservedele til de modtagne våben har i høj grad gjort Ægyptens væbnede styrker afhængige af samarbejdet med Sovjetunionen.

Begge supermagter har dog udvist en vis tilbageholdenhed i deres våbenpolitik; den sovjetiske regering synes at have været forsigtig med at levere såkaldte offensive våben til Ægypten, og USA på sin side har til stadighed afpasset sine leverancer til parterne efter, hvad der skønnedes nødvendigt for opretholdelsen af en vis balance, d. v. s. status quo mellem de stridende parter.

4. Stormagternes indflydelse i forhold til en række mellemøstlige magter, bl. a. Ægypten, sikres endvidere gennem sidstnævntes økonomiske afhængighed. De olierige arabiske lande yder ganske vist en vis økonomisk støtte til de lande, der er direkte engageret i kampen mod Israel, bl.a. Ægypten, men dette land er ikke desto mindre under hensyntagen til sin store våbenimport fuldstændigt afhængig af den hjælp, der kan modtages fra stormagterne, og som på forskellige tidspunkter er blevet ydet snart fra vestlig snart fra østlig side (i form af kreditter og lån, i form af fødevareleverancer fra de amerikanske overskudslagre eller i form af varebytningsaftaler med Sovjetunionen).

Israel er på sin side ligeledes afhængig af den økonomiske hjælp, der modtages fra jødiske samfund uden for Israel, specielt i USA.

5. Alt i alt har USA og Sovjetunionen (i alt fald efter midten af 1950'erne) benyttet stort set tilsvarende midler i deres Mellemøstpolitik, og det er bemærkelsesværdigt, at de kommunistiske partier i de arabiske lande kun har spillet en begrænset rolle i Sovjetunionens bestræbelser på at agere i Mellemøsten. De lokale kommunistpartier har nok på visse tidspunkter haft en vis betydning, specielt i Syrien, men det er ikke på dem, men på de revolutionære – og hyppigt antikommunistiske – arabiske regimer, at Sovjetunionen i første række har støttet sig.

2. *Historik*

1. I årene umiddebart efter den anden verdenskrig domineredes Mellemøsten endnu af Storbritannien og Frankrig. USA's rolle voksede gennem ydelse af økonomisk støtte, men med hensyn til våbenleverancer indtog den amerikanske regering i lang tid kun en beskeden plads. For så vidt angår Sovjetunionen havde dette land i 1947 støttet oprettelsen af Israel og syntes også i nogen tid at have næret illusioner med hensyn til de socialistiske tendenser i den nye israelske stat; da den unge arabiske nationalisme imidlertid i begyndelsen af 1950'erne for alvor begyndte at rejse sig imod den »vestlige imperialisme«, var det et nærliggende valg for Sovjetunionen at støtte denne tendens og samtidig slutte op bag dens anti-israelske holdning. Israel havde i øvrigt, ideologisk set, været en skuffelse for Sovjetunionen.

2. I 1955 oprettedes Bagdadpagten mellem Storbritannien, Tyrkiet, Iran, Irak og Pakistan, og samme år skete den første større østlige våbenleverance til Ægypten. I 1956 nationaliserede Ægypten Suezkanalen, og den efterfølgende fransk-britiske militærekspedition, jfr. nedenfor, stoppedes af USA og Sovjetunionen i fællesskab.

Efter de gamle kolonimagters ydmygelse stod de to supermagter tilbage direkte konfronteret med hinanden i den mellemøstlige politik.

3. I 1957 udformede USA Eisenhowerdoktrinen med løfte om militær støtte til de mellemøstlige lande, der anmodede om hjælp til at modstå væbnet kommunistisk aggression. I 1958 fandt denne doktrin anvendelse som grundlag for en amerikansk intervention i Libanon.

4. Sovjetunionens indflydelse i de revolutionære arabiske lande var noget svingende, men fik stærk fremgang fra midten af 1960'erne takket være forstærket arabisk interesse i kampen mod Israel. I 1964 afholdtes to arabiske statschefsmøder, hvorunder Nasser søgte at fremme den arabiske enhed ved at foranledige en solidarisk indsats vendt mod Israel (specielt i anledning af israelske planer om afledning af vandet fra Jordanfloden). Sovjetunionen benyttede den voksende spænding mellem araberne og israelerne til at tage klar stilling for førstnævnte og havde allerede inden junikrigen i 1967 bundet sit diplomati til at støtte de fleste af de arabiske synspunkter. Sovjetunionen fastholdt dog til stadighed Israels ret til at eksistere som stat.

5. Efter det arabiske nederlag i junikrigen foretog Sovjetunionen en hurtig og massiv genoprustning af Ægypten og skabte således betydelige forhåbninger hos araberne om rækkevidden af det sovjetiske venskab.

6. Den 22. november 1967 vedtog sikkerhedsrådet enstemmigt resolution nr. 242, hvori hovedlinierne for en fredelig løsning af Mellemøstkrisen skitseres. Resolutionen, som er et kompromis mellem arabiske og israelske teser, kræver på den ene side tilbagetrækning af de israelske styrker »fra territorier[1]) besat under den nylige konflikt« og på den anden side afslutning på den eksisterende krigstilstand i området og anerkendelse af princippet om alle landes ret til at leve inden for sikre og anerkendte grænser.

Resolutionen bekræfter endvidere nødvendigheden af en retfærdig løsning af flygtningeproblemet, hvilket afbalanceres af en passus om nødvendigheden af den frie besejlingsret gennem områdets internationale vandveje og nødvendigheden af at garantere alle områdets staters territoriale ukrænkelighed og politiske uafhængighed.

Endelig indeholder resolutionen en anmodning til FN's generalsekretær om at udsende en særlig repræsentant til Mellemøsten med henblik på at fremme opnåelsen af enighed og bistå ved bestræbelserne for at tilvejebringe et forlig efter de i resolutionen forudsete retningslinier.

Både Israel, Ægypten og Jordan (men derimod ikke Syrien) anerkender i det mindste verbalt, at de i resolutionen nedfældede retningslinier bør danne grund-

1. I modsætning til de arabiske landes ønsker er der ikke tale om tilbagetrækning »fra territorierne« eller »fra alle territorierne«. Det var tilsigtet, at man valgte den uklare formulering for herved at holde spørgsmålets endelige løsning åben.

laget for en fredelig løsning, men til gengæld fortolker de interesserede parter resolutionen på forskellig vis.

7. Den svenske Moskvaambassadør, dr. Gunnar Jarring, blev udpeget som generalsekretærens repræsentant. På trods af manglende fremskridt i dennes mæglingsbestræbelser indtog stormagterne indtil slutningen af 1968 en ret passiv holdning til spørgsmålet om tilvejebringelse af en forhandlingsløsning. I løbet af 1969 har imidlertid dels de to supermagter, dels supermagterne samt Storbritannien og Frankrig ført forhandlinger med henblik på at få tilvejebragt et mere gunstigt grundlag for Jarringmissionen. Under disse forhandlinger har Sovjetunionen været eksponent for de arabiske standpunkter og USA for de israelske standpunkter. Storbritannien har indtaget en holdning, der i det mindste indtil fornylig har ligget nær op ad den amerikanske, medens Frankrig derimod har vist tilbøjelighed til at indtage en afvigende og mere arabisk-venlig holdning og til at forsøge at udarbejde visse kompromisløsninger.

Det har hidtil kun været stormagterne muligt at nå frem til et meget begrænset mål af enighed. Såfremt det imidlertid skulle lykkes for dem at udarbejde en kompromisløsning, ville de stadig stå over for det, formentlig endnu vanskeligere, problem at påtvinge de mellemøstlige stater og de arabiske befrielsesbevægelser denne løsning.

8. Foruden den arabisk-israelske konflikts betydning for stormagternes politik i Mellemøsten kan der være anledning til at nævne de latente problemer i den sydlige del af den arabiske halvø. Inden slutningen af 1971 vil Storbritannien måske trække sig tilbage fra Den persiske Havbugt, og det kan følgelig forventes, at supermagterne og måske Kina vil søge at erstatte den britiske politiske indflydelse i dette område. Som ovenfor nævnt har revolutionære kræfter allerede gjort sig gældende i Sydyemen og Dhofarområdet.

3. Stormagterne og FN's rolle i Mellemøstkrisen

1. Takket være stormagternes – eller de to supermagters – enige optræden kunne FN i et ikke ubetydeligt omfang bidrage til genoprettelsen af freden i Mellemøsten efter krigene i 1948 og 1956. I begge tilfælde indtog henholdsvis stormagterne og supermagterne en samstemmende holdning, og FN fik i begge tilfælde tilkendt en rolle (gennem oprettelsen af henholdsvis United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) og United Nations Emergency Force (UNEF)) til sikring af de i 1948 og 1956 etablerede ordninger. Endvidere afløstes i begge tilfælde de krigeriske begivenheder af ret lange perioder domineret af relativ ro.

2. Krigen i 1967 fandt derimod stormagterne engageret på to forskellige sider, og selv om de nok kunne agere i fællesskab med henblik på standsning af fjendtlighederne, har de siden da spillet en tvetydig rolle; ganske vist har de på den ene side været engageret i en forhandlingsproces med henblik på at udarbejde en kompromisløsning, men på den anden side har de ingenlunde afholdt sig fra at give de lokale mellemøstlige magter deres militære og (somme tider kraftigt udtalte) politiske støtte. Situationen på stedet er under disse omstændig-

heder undergået en noget nær konstant forværring, og FN har demonstreret sin magtesløshed til at standse de genoptagne kamphandlinger. Jarringmissionen, hvis autoritet er afledet af FN's, har ikke kunnet fremvise resultater. Den projicering af stormagtskonflikten til det mellemøstlige område, som har været særlig mærkbar i slutningen af 1960'erne, har således ganske øjensynligt lammet verdensorganisationens aktionsmuligheder og endnu engang bevist dens afhængighed af stormagterne.

D. Den arabisk-israelske konflikt

1. Historik

1. For at opnå arabernes støtte i kampen mod tyrkerne i den første verdenskrig afgav Storbritannien i 1915 løfte om uafhængighed for visse arabiske lande (McMahonerklæringen). I 1922 præciserede den britiske regering imidlertid, at erklæringen ikke omfattede den del af Palæstina, som lå vest for Jordanfloden.

I 1917 erklærede den britiske regering, at den så med sympati på tanken om oprettelse i Palæstina af et »National Home« for det jødiske folk (Balfourerklæringen).

På baggrund af disse erklæringer opstod der hos jøder og arabere forventninger, som var indbyrdes uforenelige.

2. Efter den første verdenskrig kom Palæstina under britisk mandat, og Storbritannien tillod i mellemkrigsårene en betydelig jødisk indvandring[2]), hvilket afstedkom spænding mellem arabere og jøder i Palæstina.

Efter anden verdenskrig brød denne spænding ud i åbne kamphandlinger, og Storbritannien indbragte spørgsmålet for FN, hvis generalforsamling den 29. november 1947 med amerikansk og sovjetisk støtte vedtog en resolution, som forudså Palæstinas opdeling i en uafhængig arabisk og en uafhængig jødisk stat; det forudsås endvidere, at Jerusalem skulle have en særlig status under FN's formynderskabsråd, samt at de tre områder skulle indgå i en økonomisk union.

3. Araberne modsatte sig delingsplanens gennemførelse, og i 1948 intervenerede Libanon, Syrien, Transjordanien og Ægypten på den arabiske Palæstinabefolknings side. Krigen faldt ikke desto mindre ud til Israels fordel, og som følge af kamphandlingerne blev enhver gennemførelse af generalforsamlingens delingsplan umuliggjort. Israels territorium blev større end forudset i delingsplanen, den arabiske stat blev ikke oprettet, idet størstedelen af det den tiltænkte territorium blev annekteret eller administreret af Jordan eller Ægypten, Jerusalem blev ikke internationaliseret, men delt mellem Israel og Jordan, enhver tanke om økonomisk union måtte ifølge sagens natur falde bort, og en stor del af den tidligere arabiske Palæstinabefolkning flygtede til de omkringliggende arabiske lande.

I 1949 undertegnedes der våbenstilstandsoverenskomster mellem Israel og hver

2. Hermed skabtes forudsætningen for det – arabiske – flygtningeproblem, som siden da har været en essentiel komponent i den arabisk-israelske konflikt.

af de implicerede arabiske lande, men der blev ikke afsluttet fredsaftaler. Krigstilstanden mellem Israel og de arabiske lande er ikke siden blevet bragt til ophør, og disse sidste har til stadighed opretholdt en økonomisk blokade mod Israel.

I 1948 havde FN vedtaget oprettelsen af en våbenhvileovervågelsesorganisation (UNTSO), som stadig eksisterer.

4. Under henvisning til tilsyneladende truende ægyptiske militære forberedelser angreb Israel i 1956 Ægypten efter forudgående aftale med Storbritannien og Frankrig. Disse motiveredes af UAR's nationalisering af Suezkanalen og af hjælpen til de daværende franske områders befrielseskamp i Nordafrika, og de greb ind i konflikten med et i formen »neutralt«, men i realiteten pro-israelsk initiativ, idet de to stormagter fremsatte et ultimatum til begge parter om standsning af fjendtlighederne og om at acceptere en midlertidig besættelse af Suezkanalzonen, i. e. udelukkende af ægyptisk territorium. Ultimatumet afvistes af Ægypten, og der indledtes herefter en britisk-fransk militæraktion mod Suez. Under stærkt pres fra USA og Sovjetunionen samt fra FN's generalforsamling blev Storbritannien og Frankrig imidlertid hurtigt tvunget til at trække deres styrker tilbage.

FN oprettede en fredsbevarende styrke (UNEF), som blev stationeret på den ægyptisk-israelske grænse med henblik på overvågelse af fjendtlighedernes ophør. Denne styrke, som var stationeret på ægyptisk territorium, blev på ægyptisk foranledning trukket tilbage umiddelbart inden 1967-krigen.

5. Under indtryk af Ægyptens lukning af Tiranstrædet for den israelske skibsfart og af en tilsyneladende overhængende fare for arabisk aggression tog Israel i juni 1967 initiativet til et forebyggende angreb imod sine naboer (Ægypten, Jordan, Syrien) og erobrede i en lynkrig hele Sinaihalvøen frem til Suezkanalen, området vest for Jordanfloden (herunder den gamle del af Jerusalem) samt de strategisk vigtige Golanhøjder ved grænsen til Syrien.

Israel har ikke siden trukket sig tilbage fra nogen af de besatte områder, og der har i disse udviklet sig en ret betydelig arabisk modstandsbevægelse; endvidere har Ægypten i løbet af 1969 indledt en noget nær konstant stillingskrig langs Suezkanalen med deraf følgende respressalier fra israelsk side. Såfremt det lykkes araberne at opretholde denne dobbelte militære pression, kan den muligvis i det lange løb indebære visse reelle ulemper for Israel, hvis befolkningsressourcer er så begrænsede, at landet bl. a. på grund af de økonomiske følger kan have vanskeligt ved at opretholde en høj grad af beredskab på ubestemt tid.

2. *Hovedelementerne i den arabisk-israelske konflikt*

1. Forhandlingsproblematikken: Det fundamentale israelske mål, at sikre staten Israels eksistens, indebærer blandt andet ønsket om de jure anerkendelse fra de arabiske landes side. I konsekvens heraf kræver Israel direkte forhandlinger med de arabiske lande og afsluttelse af direkte bilaterale fredsaftaler med hvert enkelt af disse.

UAR nægter at acceptere direkte forhandlinger med Israel, så længe dette

land holder arabisk territorium besat, idet forhandlinger under disse omstændigheder ifølge ægyptisk opfattelse ville stille UAR i en ugunstig forhandlingsposition; endvidere må den ægyptiske vægring ved direkte forhandlinger formentlig ses som et udslag af de arabiske landes ikke-anerkendelsespolitik over for Israel. Ægypten kræver endvidere, at de forpligtelser, parterne påtager sig ved en fredsslutning, ikke nedfældes i en fredstraktat mellem parterne, men i ensidige akter, som stiles til sikkerhedsrådet.

2. Spørgsmålet om Israels tilbagetrækning fra de besatte områder: Ifølge Israel skal der først opnås enighed om sikre og anerkendte grænser; når dette er sket, vil de israelske styrker blive stationeret i fuld overensstemmelse med disse grænser.

Ægypten kræver tilbagetrækning af de israelske styrker, inden der forhandles om andre udestående spørgsmål.

Stormagternes drøftelser tyder på, at det skulle være muligt at nå til enighed om en gradvis tilbagetrækning af de israelske styrker, ledsaget af arabiske koncessioner, således at Israel ikke bliver nødt til at opgive sine fordelagtige militære positioner uden samtidige modydelser (»package deal«-princippet).

Begge parter fortolker sikkerhedsrådets resolution fra november 1967 som værende i overensstemmelse med deres egne synspunkter, men endvidere suppleres den juridiske diskussion af argumenter vedrørende retmæssigheden af våbenstilstandslinierne; fra israelsk side hævdes det, at sikkerhedsrådets våbenstilstandsresolutioner fra 1967 (som ikke indeholder noget krav om tilbagetrækning) danner retmæssigt grundlag for de aktuelle våbenstilstandslinier, medens derimod de arabiske lande hævder, at det fortsat er våbenhvileoverenskomsterne fra 1949, som bør udgøre det retlige grundlag for en våbenhvile, og at det derfor efter fjendtlighedernes ophør i 1967 var Israels pligt at trække sig tilbage til de oprindelige våbenstilstandslinier.

Der er foreløbig ingen udsigt til enighed om, hvad der kan betegnes som sikre og anerkendte grænser for Israel. Spørgsmålene om Golanhøjdernes og Gazaområdets tilhørsforhold, om israelske sikkerhedsgarantier i Sharm El Sheikh, om eventuel demilitarisering af området vest for Jordan samt om Sinaihalvøens fremtidige status (herunder om dennes eventuelle demilitarisering) vil fremkalde de største vanskeligheder.

3. Jerusalem: De fleste officielle udtalelser tyder på, at Israel ikke vil trække sig tilbage fra Jerusalem; samtidig fastslås det dog, at Israel ikke kræver at udøve jurisdiktion over kristendommens og islams hellige steder.

Fra arabisk side kræves som hovedregel retablering af status quo ante.

4. Flygtningeproblemet: Den afgørende vanskelighed er spørgsmålet om, hvor mange flygtninge der må få lov til at vende tilbage til Israel. Israel kan acceptere en beskeden kvotaordning, medens man fra arabisk side kræver, at alle flygtninge, der ønsker det, skal have ret til at vende tilbage til deres hjemstavn.

5. De internationale vandveje: Israel kræver fri besejlingsret i Suezkanalen og Tiranstrædet. Israels ret hertil benægtes for så vidt ikke af Ægypten, men der er ikke enighed om, hvorvidt besejlingen af Tiranstrædet skal sikres ved tilståelse af særlige garantier, eksempelvis i form af tilstedeværelsen af israelske styrker eller af FN-styrker i Sharm El Sheikh.

E. Den sovjetiske flådeopbygning i Middelhavet

1. Sovjetunionens opbygning af en flåde i Middelhavet, som kan operere uafhængigt af lokale baser, tog fart i begyndelsen af 1960'erne, men først efter den israelsk-arabiske konflikt i juni 1967 kom flåden til at omfatte et større antal skibe.

Antallet af fartøjer er som følge af sæsonbestemte øvelser stærkt varierende (betydeligt større om sommeren end om vinteren), men har vist tendens til at stige fra år til år.

I flåden indgår landgangsfartøjer samt et helikoptermoderskib, der gør den egnet til interventionsformål.

Som kampinstrument er den sovjetiske Middelhavsflåde derimod den amerikanske Middelhavsflåde (den 6. flåde) underlegen.

2. Endskønt den sovjetiske flåde ikke har egentlige baser i Middelhavet, har den efter krigen i 1967 opnået diverse faciliteter for reparation og udrustning m.v. i en række havne, specielt i Syrien og i Ægypten.

Sovjetunionen synes i realiteten at have opnået noget nær de samme praktiske fordele, som den ville have fået ved tilståelse af egentlige baser, og under hensyntagen til tidligere sovjetiske angreb mod de vestlige magters basepolitik, og for at undgå en eventuel belastning af forholdet til de arabiske regeringer antages det almindeligvis, at Sovjetunionen ikke vil forsøge at skaffe sig baser i disse lande.

Det kan i øvrigt bemærkes, at Sovjetunionen ligeledes nyder godt af faciliteter i ægyptiske lufthavne, endskønt der heller ikke her er tale om tilståelse af formelle baserettigheder.

Vestmagterne har på deres side mistet alle faciliteter langs Middelhavets sydkyst – undtagen en mindre fransk luftbase i Bousfer i Algeriet. Det nye libyske regime krævede i 1969 en fremskyndet rømning af USA's og Storbritanniens baser i dette land. Som følge heraf er betydningen af de britiske baser på Cypern steget, ligesom det er blevet af stigende vigtighed for USA at bibeholde, eventuelt udvide, de faciliteter, der står til deres rådighed i Italien og Grækenland.

3. Den sovjetiske flådeopbygning i Middelhavet har snæver tilknytning til den aktuelle krisesituation i Mellemøsten, men bør dog også anskues i et bredere perspektiv.

For så vidt angår situationen i Mellemøsten synes den sovjetiske flådeopbygning at udfylde en tredobbelt funktion. For det første frembyder den sovjetiske flådes noget nær permanente tilstedeværelse i en række ægyptiske havne den umiddelbare fordel for Ægypten, at israelske angreb mod disse havne vanskeliggøres.

For det andet udgør den sovjetiske Middelhavsflåde i de arabiske landes øjne en slags garanti for Sovjetunionens politiske støtte. Det er naturligvis usikkert, hvorledes Sovjetunionen vil reagere i tilfælde af en ny krig mellem Israel og de arabiske lande, og fortilfældet fra 1967 tyder på, at de kommunistiske ledere vil udvise betydelig tilbageholdenhed; Sovjetunionen er imidlertid i 1970 betydeligt

mere involveret i Mellemøsten end i 1967, og det er tænkeligt, at der kan opstå situationer, hvor Sovjetunionen simpelthen som følge af opbygningen af et betydeligt militært apparat på stedet vil få vanskeligt ved at undlade at benytte det i det mindste til at udfylde visse begrænsede funktioner.

For det tredie indebærer tilstedeværelsen af den sovjetiske Middelhavsflåde en – delvis – neutralisering af den amerikanske 6. flåde. Ikke blot for så vidt angår forholdet mellem de arabiske lande og Israel, men i det hele taget for så vidt angår alle begivenheder i Mellemøsten må det forventes, at tilstedeværelsen af den sovjetiske flåde vil være et incitament for amerikanerne til at optræde med større forsigtighed.

4. Den sovjetiske flådeopbygning i Middelhavet har også relevans for NATO-forsvaret og fortolkes ofte som en trussel imod dettes sydflanke, men som nævnt ovenfor er den sovjetiske flåde den amerikanske 6. flåde underlegen, og i relation til NATO-landene bør dens opbygning formentlig derfor snarere ses som led i en politisk end i en militær målsætning. I en periode, som er kendetegnet af afspændingstendenser, og hvor den strategiske tankegang er domineret af strategien om fleksibel imødegåelse, er den sovjetiske flåde egnet til at fremkalde eftertanke og bekymring i Grækenland og Tyrkiet, hvor spørgsmålet om værdien af de amerikanske garantier nødvendigvis må stilles med større skarphed i lyset af de sovjetiske søstridskræfters voksende aktivitet i de to landes umiddelbare nærhed.

5. Den sovjetiske Middelhavsflåde kan tænkes at udfylde diverse funktioner i relation til Mellemøstkrisen eller i relation til NATO-magterne, men mest generelt må den ses som et udslag af den almindelige styrkelse af de søstridskræfter, som har fundet sted i de senere år. Denne udvikling er igen en følge af Sovjetunionens rolle som supermagt og af de kommunistiske lederes ønske om på samme måde som USA at råde over et fleksibelt militært instrument, som kan konkretisere Sovjetunionens tilstedeværelse på geografisk fjerne punkter.

Den sovjetiske Middelhavsflåde er således ikke kun af betydning for det direkte berørte område, og de faciliteter, som har lettet flådens tilstedeværelse i den østlige del af Middelhavet, kan – den dag Suezkanalen bliver åbnet – benyttes til at lette dens indtrængen i Det røde Hav og Den persiske Havbugt og måske Det indiske Ocean eller andre fjernere steder. På den anden side er der heller ingen garanti for, at den sovjetiske flåde vil forblive i Middelhavet; deployeringen af søstridskræfter er ifølge sagens natur elastisk, og den dag, det skønnes opportunt, vil flåden kunne optræde andetsteds.

F. Den aktuelle problemstilling

1. Parternes holdning

1. For *Israel* er det fundamentale problem skabelsen af sikkerhed for den jødiske stat, ikke blot på kort, men på langt sigt. Tilliden til de arabiske lande er givetvis ringe, og det befrygtes, at Israel i den aktuelle situation intet reelt vil få til gengæld for de koncessioner, der eventuelt kunne gives, eksempelvis i form af

tilbagetrækning fra de besatte områder. De besatte områder forbedrer tværtimod i et vist begrænset omfang Israels militære stilling og forøger dermed dets sikkerhed.

Israel føler således på kort sigt ingen stærke incitamenter til at vise imødekommenhed; tværtimod håbes det formentligt, at en tilstrækkelig hård politik vil føre til et regimeskifte i Ægypten og muligvis forbedre udsigterne for en forhandlingsløsning.

2. Meget tyder imidlertid på, at Israel kun vil acceptere en løsning, som med rimelighed kan betragtes som en langtidsløsning, og at den israelske regering – som nu har bevidstheden af at nyde godt af en militær overlegenhed, og hvis holdning i øvrigt betinges af et i den israelske offentlighed udbredt ønske om fasthed – er indstillet på at vente så længe, som det er nødvendigt for at få gennemtrumfet en sådan løsning. Denne israelske immobilisme, som finder udtryk i fastfrysningen af de israelske forhandlingspositioner, har i nogen udstrækning et modstykke i en tilsvarende immobilisme i de arabiske landes, specielt i UAR's, holdning.

Den i israelske øjne optimale løsning synes at implicere et krav om en fundamental ændring i den arabiske holdning over for Israel. I afventning af den eftertragtede – omend måske ikke den optimale – løsning synes det at være Israels håb at basere sin politik på den antagelse, at det vil være muligt på ubestemt tid at bibeholde Israels teknologiske og dermed militære overlegenhed over araberne. Det antages almindeligvis, at Israel, der ikke har undertegnet ikke-spredningsaftalen, vil kunne skabe et atomvåben i løbet af meget kort tid. Man kan dog på den anden side ikke se bort fra, at de arabiske landes befolkningsmæssige og økonomiske overvægt indebærer en potentiel trussel mod Israel, som må formodes at tilskynde de israelske ledere til at søge en definitiv ordning, medens tid endnu er.

3. Den mulighed, at en politisk løsning for Mellemøsten garanteres af stormagterne, betragtes som utilfredsstillende af Israel. Mellemøstkrisen vedrører selve den jødiske stats eksistens, og en stormagtsgaranti, selv om den afspejler stormagternes interesser på tidspunktet for dens afgivelse, hvilket i øvrigt ikke nødvendigvis er et opmuntrende perspektiv for Israel, som besidder overlegenheden i området, kan ikke forventes at have permanent værdi, al den stund stormagternes interesser og indflydelse kan udsættes for fluktuationer. Spørgsmålet om den nationale eksistens kan ikke lægges i hænderne på udenforstående, og ifølge de israelske ledere kan kun de magter, der er permanent og naturnødvendigt engageret i problemet, de arabiske lande og Israel, løse spørgsmålet om deres sameksistens.

4. I den øjeblikkelige situation er det *de arabiske landes* primære mål at udslette konsekvenserne af krigen i 1967, og under hensyntagen til de arabiske landes iøjnefaldende afmagt går forhåbningerne, i alt fald i det vigtigste arabiske land, Ægypten, i retning af at nå dette mål via en politisk løsning på konflikten, forudsat at denne kan fremtræde som påtvunget af stormagterne, og at Israel tvinges til visse essentielle koncessioner, specielt tilbagetrækning fra det besatte ægyptiske territorium.

5. I betragtning af at kampen mod Israel hidtil har vist sig at være det ideelle middel til at stimulere den arabiske nationalfølelse og omtrent det eneste problem, hvorom den arabiske enhed har kunnet realiseres, tør det dog forekomme tvivlsomt, om fremtidige arabiske ledere, under hensyntagen til styrken af de revolutionære kræfter i den arabiske verden, vil stille sig tilfreds med at have udslettet følgerne af krigen i 1967 og opgive kampen mod Israel, som så evident er instrumental for de arabiske drømme om enhed. Tilsyneladende kræver en ændring af den arabiske politik over for Israel derfor, at der opnås en vis intern balance i den arabiske verden.

6. *USA* har en interesse i, at der tilvejebringes en afspænding i Mellemøsten, som kan tillade en forbedring af USA's forhold til de arabiske lande og en mindskelse af den kommunistiske indflydelse.

USA fastholder, at den amerikanske politik ikke er principielt pro-israelsk, men ikke desto mindre har det amerikanske diplomati, som i de senere år har været tvunget til en stort set defensiv rolle i Mellemøsten, i alt væsentligt stillet sig bag de israelske standpunkter og udvist tilbageholdenhed med at lægge pres på Israel for at få dette land til at modificere sine forhandlingspositioner. Årsagen til den amerikanske forsigtighed i forholdet til Israel må sandsynligvis hovedsagelig søges i de jødiske organisationers og de jødiske vælgeres indflydelse i USA, men det må samtidig bemærkes, at den republikanske administration, som kom til magten i begyndelsen af 1969 efter valget af præsident Nixon, har udvist en større tilbøjelighed til at føre en afbalanceret politik i Mellemøsten end den tidligere demokratiske administration, og at den synes indstillet på at ville stå fast over for såvel intern som ekstern jødisk pression.

7. Til trods for denne udvikling stilles der formentlig stadig i størstedelen af den arabiske verden visse forhåbninger til et bedre forhold til USA, og der er som hovedregel ikke blevet taget skridt imod de amerikanske investeringer. Denne situation understreger det forhold, at den indflydelse, som den ene supermagt mister i Mellemøsten, ikke nødvendigvis, endsige i tilsvarende omfang, går over til den anden supermagt.

8. Ved en konsekvent udnyttelse af de politiske betingelser i Mellemøsten har *Sovjetunionen* siden midten af 1950'erne og specielt siden slutningen af 1960'erne erhvervet en dominerende, måske den dominerende, diplomatiske stilling i området.

Der hersker betydelig usikkerhed med hensyn til, hvad Sovjetunionens aktuelle politik i Mellemøsten tilsigter: en afspænding eller en bevarelse af den nuværende, skærpede situation På den ene side synes Sovjetunionen oprigtigt engageret i bestræbelser på at finde en forhandlingsløsning med USA, men på den anden side afholder de kommunistiske ledere sig ikke fra at proklamere deres støtte til de arabiske regimer og således give disse højtspændte forventninger.

9. Den aktuelle spændingssituation udgør en gunstig grobund for Sovjetunionens indflydelse; på den ene side bliver de arabiske lande, som er direkte involveret i kampen mod Israel, mere og mere afhængige af Sovjetunionens støtte, og på den anden side har det udbredte ønske i den arabiske verden om at yde

hjælp til kampen mod Israel været medvirkende til, at nogle hidtil i konflikten mere moderate arabiske regimer er blevet bragt til fald, og at den vestlige indflydelse i området således er blevet reduceret.

10. Heroverfor står imidlertid, at en fortsættelse af den aktuelle situation ligeledes frembyder betydelige ulemper for Sovjetunionen: (a) Såfremt spændingen udvikler sig til en akut krise, vil Sovjetunionen blive stillet over for et uhyre vanskeligt valg mellem at intervenere med deraf følgende risiko for eskalation og konfrontation med USA eller at overlade araberne til deres egen skæbne med deraf følgende prestigetab. Israels militære overlegenhed synes for øjeblikket og for den nærmeste fremtid at være ubestridelig; (b) en fortsættelse af krisen på ubestemt tid kan ligeledes betyde, at Sovjetunionen mister noget af sin indflydelse i den arabiske verden; de hidtil ukontrollerede palæstinensiske frihedsorganisationer, der ikke er uden forbindelse med Pekingregeringen, vil vokse i betydning, og der er endvidere risiko for, at Nassers regime, som Sovjetunionen efter alt at dømme er interesseret i at bevare, ikke i længden vil kunne modstå manglen på en løsning. De store økonomiske investeringer, der er foretaget i Nassers Ægypten – våben og kreditter – ville gøre hans fald yderligere ubehageligt for Sovjetunionen; (c) en løsning vil tillade genåbningen af Suezkanalen, hvilket vil være af betydning for en udvidelse af det sovjetiske interesseområde i Østafrika og Sydarabien, specielt med henblik på at modvirke den stigende kinesiske indflydelse, bl. a. i Sydyemen. Storbritannien trækker sig som nævnt tilbage fra Den persiske Havbugt inden udgangen af 1971.

11. Alt i alt er det ikke en ubegrundet antagelse, at Sovjetunionen er bekymret over den øjeblikkelige situation i Mellemøsten og interesseret i en vis nedkøling af krisen; samtidig er det formentlig et mål for den sovjetiske politik at opretholde en kontrolleret spænding i området med henblik på en fortsat undermінering af de vestlige landes positioner og tilsvarende styrkelse af Sovjetunionens indflydelse.

2. *Sammenfatning*

1. USA's og Sovjetunionens stillingtagen til krisen i Mellemøsten er led i deres generelle verdensomspændende politik. I den aktuelle situation synes ingen af de to stormagters vitale interesser at stå på spil i Mellemøsten, og det forekommer følgelig, at disse vil have en stærk modstandsdygtighed imod en fare for eskalation på grundlag af begivenheder i dette område.

2. Det forhold, at der formentlig kun er ret ringe risiko[3]) for en eskalation af krisen, således at forstå, at denne skulle kunne føre til en konfrontation mellem stormagterne med reelle muligheder for en væbnet konflikt mellem disse, inde-

3. Denne bedømmelse hviler på den forudsætning, at ingen af de mellemøstlige stater råder over atomvåben. Såfremt en af parterne eller begge parter skulle komme til at råde over sådanne våben, vil hele problemstillingen i Mellemøsten ændres; dette betyder ikke nødvendigvis, at selve eskalationsrisikoen på længere sigt bliver større, men der må i alt fald i en overgangsperiode regnes med en meget vanskelig tilpasningsproces til den nye militære balance.

holder til gengæld ikke mange oplysninger for så vidt angår udsigterne til en løsning af krisen mellem de mellemøstlige magter. Én ting er, at stormagterne har indflydelse i Mellemøsten, noget andet er, om denne indflydelse er stor nok til, at de kan gennemtvinge en politisk løsning imod de lokale magters eller frihedsbevægelsernes vilje. For med sikkerhed at kunne dette må stormagterne på deres side være ufølsomme over for den indflydelse, de lokale magter er i stand til at udøve, og dette er ikke tilfældet; der er grænser for, hvad Sovjetunionen tør søge at påtvinge araberne af frygt for at miste sin »popularitet« og indflydelse og herved forbedre USA's relationer til de arabiske lande; der er tilsvarende grænser for, hvad de amerikanske ledere af hensyn til den indenrigspolitiske situation i USA tør prøve at tvinge Israel til at acceptere, og man må således konstatere, at stormagternes handlefrihed i området er begrænset.

Som følge heraf må det formodes, at stormagterne i givet fald ville få store vanskeligheder med at tvinge de lokale magter til at acceptere et kompromis, som stormagterne finder passende, men de lokale magter utilfredsstillende. Et sådant påtvunget kompromis ville i øvrigt næppe i sig selv være tilfredsstillende på langt sigt, idet det næppe ville være holdbart, medmindre det ledsagedes af en reel forbedring af relationerne mellem de direkte implicerede parter.

Under disse omstændigheder er det bedste, der i øjeblikket kan håbes på, måske, at det vil lykkes stormagterne at holde krisen nede på et tåleligt niveau (med eller uden »kompromisløsning«), indtil nye elementer flytter interessen fra et problem til et andet og således forbedrer mulighederne for en langtidsløsning mellem parterne. Dette vil for så vidt være vanskeligt nok, thi det er næppe sandsynligt, at stormagterne vil kunne gennemtvinge en nedtrapning af krigshandlingerne gennem begrænsning af våbentilførslerne. Dels forudsætter en våbenembargo, at andre våbenproducerende lande end USA og Sovjetunionen er villige til at overholde denne, dels og især er en våbenembargo kun tænkelig, såfremt den fastfryser de stridende parters styrker på et sådant niveau, at Israel fortsat er i stand til at forsvare sin eksistens. En formel aftale af denne karakter vil ifølge sagens natur være utilfredsstillende for araberne og er derfor hidtil blevet afvist af Sovjetunionen.

3. Sammenfattende synes der grund til at konkludere, at Mellemøsten vil repræsentere et alvorligt urocenter i 70'erne. Selv om supermagterne nødigt lader sig involvere så aktivt i konflikten, at de risikerer en konfrontation, er situationen ladet med så mange usikkerhedsmomenter, at det uønskede trods alt kommer inden for mulighedernes rækker. Blandt faktorer, som yderligere kan skærpe konflikten, kan tænkes, at modstandsorganisationer sætter et eller flere arabiske regimer ud af spillet med risiko for israelsk indgriben. Et andet skærpende moment kan være en gradvis optrapning af kampvirksomheden, således at denne antager karakteren af krigshandlinger, der kan bringe en af parternes eksistensgrundlag på spil: Spørgsmålet bliver da, om supermagternes engagement ikke allerede er så stærkt, at de praktisk taget vil være forhindret i at betragte en sådan udvikling med passivitet, og det er vanskeligt at se, om en indgriben i en sådan situation vil ske i form af en stigende konfrontation eller et øget samarbejde.

Kapitel V

DEN KINESISKE FOLKEREPUBLIK

A. Indledning

1. På det kinesiske kommunistpartis 9. kongres i april 1969 holdt den designerede efterfølger for Mao Tsetung, forsvarsminister Lin Piao, en tale, hvori han sagde, at Den kinesiske Folkerepublik havde et behov for at forsvare sig, i første omgang mod USA og dernæst mod Sovjetunionen. Han tilføjede, at Kina måtte være forberedt på at forsvare sig mod disse fjender både i en langvarig konventionel krig og under en nuklear konfrontation.
2. Ovenstående tankegang får Den kinesiske Folkerepublik til at opstå som et fælles problem for USA og Sovjetunionen. Der er tale om et negativt interessefællesskab, som går ud på at hindre, at en eventuel konflikt mellem den ene af de to parter og Kina også engagerer den anden og dermed udløser en verdensomspændende krig. I det følgende vil der blive gjort rede for denne problematik.

Først bør imidlertid Kinas muligheder for det næste tiår gennemgås.

B. Udviklingstendenser i Den kinesiske Folkerepublik

1. Siden den kommunistiske magtovertagelse for 20 år siden er der sket store fremskridt i Kina. Det gamle Kina stikker dog dybt og bestemmer trods forandringerne på overfladen stadig på afgørende vis handlingsmønsteret, ikke mindst måske når det gælder opfattelsen af forholdet til omverdenen. F. eks. kan fremhæves den traditionelle kinesiske opfattelse af Kina som verdens centrum og som et forbillede i civilisation for de omkringliggende »barbariske« nationer, ligesom herskeren over Kina betragtes som den eneste fortolker af den sande, ortodokse doktrin. Når det fra kinesisk side hævdes, at Kina alene præsterer den fortolkning af de kommunistiske doktriner, der er bedst egnet i Kina, i det øvrige Asien og i hele den underudviklede verden, drejer det sig om en ny version af et velkendt mønster.

Det er først og fremmest på den fordelingspolitiske front, Folkerepublikken har kunnet notere resultater: sulten er praktisk talt afskaffet, og alle har tag over hovedet og klæder. Det kinesiske prisniveau er stabilt, al inden- og udenlandsk statsgæld er afviklet, og de gamle kinesiske provinser og nærmeste lydlande er blevet forenet under et centralt styre. Også frigørelsen fra et nedværdigende udenlandsk formynderskab og retableringen af Kinas selvstændighed, økonomisk,

politisk og militært, har medvirket til at skaffe regimet så stærk en position. Hvad alt dette måtte have kostet af ofre i Folkerepublikkens første 20 år, vides ikke. Som det nærmere skal blive omtalt, er det ikke sådan, at succes'en på de nævnte områder i første række er udsprunget af økonomisk ekspansion.

Den eksakte viden, vi har om Kina i dag og om detaillerne i landets politiske og økonomiske udvikling, er sparsom. De udviklingstendenser, der omtales i det følgende, må derfor tages med mange forbehold.

2. Der er ingen udsigt til, at Kina i 1970'erne vil opnå en så stor økonomisk vækst, at landets per capita indkomst blot tilnærmelsesvis vil kunne tåle sammenligning med de andre stormagters. Dette forhold skyldes selvfølgelig først og fremmest, at udgangsniveauet er lavt. Kina er langtfra kommet ud af sin underudvikling. Dernæst hænger det sammen med befolkningstilvæksten, som tager sin del af fremgangen. Regner vi med en nettotilvækst på 2 % for ca. 750 millioner, giver det 15 millioner flere mennesker årligt. Endelig lægger den førte politik i overensstemmelse med Mao Tsetungs ideer afgørende vægt på skabelsen af den rette politiske indstilling, selv hvor dette kunne hæmme den økonomiske vækst. De to ses dog ikke som modsætninger. Tværtimod hævdes det, at en ideologisk korrekt politik også vil føre til optimal produktion. Dette udelukker dog ikke, at der har været stærke vidnesbyrd om vanskeligheder ved at forene ideologiske og økonomiske hensyn med alvorlig produktionshæmmende konsekvens.

3. Et tilbageblik over de 20 år, der er gået, siden Folkerepublikken etableredes, viser, at der ikke har været nogen fast og entydig kurs på det økonomiske område.

Groft sagt kan man tale om fire hovedfaser:

(1) Det første tiår (*1949-1958*), der står som en konstruktiv økonomisk opbygningstid med afviklingen af den første femårsplan fra 1953 til 1957. (2) Årene *1959–1960,* hvor »det store spring« i forening med oversvømmelse og tørke bragte Kina til katastrofens rand. (3) I *1961-1965* kom Kina langsomt ind i en ny opgangsperiode ved hjælp af økonomisk politik frigjort for politiske eksperimenter. (4) Kulturrevolutionen *1966–1968* førte et nyt dramatisk tilbageslag med sig, dog ikke med de samme katastrofale følgevirkninger som »springet« 10 år før, idet landbruget (modsat industrien) stort set forblev uberørt og dertil begunstigedes af gode høstvilkår i disse år.

Sammenfattende antages det, at der i Folkerepublikkens første 10 år indtraf en økonomisk vækst (landbrug og industri) på op mod 10 % årligt, medens det følgende tiår (1958-1968) som helhed kun bragte ubetydelig stigning i industriproduktionen og kun en begrænset vækst i landbrugsproduktionen[1]).

4. *Efter at kulturrevolutionen* er bragt til ophør (siden efteråret 1968), er en normalisering af det økonomiske liv under udvikling. Det synes klart, at ledelsen tilstræber en økonomisk ekspansion, som kan tilfredsstille en rimelig levestandardfremgang såvel som nationale ambitioner. Men det er lige så klart, at ledelsen ikke er til sinds at fortsætte, som om der ingen kulturrevolution havde været – og kulturrevolutionen blev i sine virkninger fremfor alt en reaktion mod de ting, som man i den øvrige verden anvender for at opnå økonomisk succes: først og

1. *An Economic Profile of Mainland China.* Joint Economic Committee of the U. S. Congress, New York 1968.

fremmest specialisering, materielle incitamenter, ledelsesekspertise, moderne bedriftsplanlægning, avanceret undervisning, o. s. v.

Accepteres disse ting igen, vil resultatet, mener man, uvægerligt blive, at en ny overklasse sætter sig på masserne og gør proletariatets diktatur til en illusion – og dette, uanset at den private ejendomsret til produktionsmidlerne allerede er afskaffet. Sker det imidlertid, er der ikke andet at gøre end at mobilisere masserne igen og, som det skete under kulturrevolutionen, vælte den herskende overbygning over ende. Det konstruktive problem, det, som Kinas statsledelse i dag kæmper med, er derfor, hvad der kan erstatte de prøvede produktionsfremmende metoder. Hvordan finde frem til det, der på én gang kan sikre, at Kina, som man siger, ingensinde igen skifter politisk farve og garanterer den nødvendige materielle ekspansion? Svaret er en omformning af den menneskelige natur, udviklingen af en mennesketype, der hverken ønsker penge, prestige eller magt, men for hvem der ligger tilstrækkelig arbejdsinspiration i fællesskabets trivsel.

Processen antages realistisk nok at ville tage generationer, men bestræbelserne sætter sig i dag håndfaste spor i kinesernes dagligdag, således særligt iøjnefaldende i de pågående massevandringer af unge og yngre fra by til land. Man anslår, at op imod 40 millioner mennesker således skal omplantes. Mellem halvdelen og en trediedel er allerede flyttet. Det hedder sig, at de skal genopdrages af de fattige bønder og befries for borgerlige tilbøjeligheder. I øvrigt foregår der på talrige andre måder en løbende masseopdragelse, hvis muligheder naturligvis må ses i sammenhæng med den for en vesteuropæer helt ufattelige grad, i hvilken den enkeltes tilværelse reguleres af statsmagten.

Mere umiddelbart søges produktionsincitamenter til erstatning for de bortfaldne akkordsystemer, bonusordninger m. v. skabt gennem kampagner, snart i én, snart i en anden anledning, og ikke mindst trusler mod nationen udefra benyttes til ansporing. Den største bekymring er efter alt at dømme at få lederskabet i industrien til at fungere igen. Det var først og fremmest de intellektuelle, kulturrevolutionen ramte, og der er ganske givet, trods formaninger til masserne om at acceptere de gamle kadrers reintegrering, blandt disse sået en tvivl og usikkerhed, som ikke uden videre lader sig fjerne. Hertil kommer vanskelighederne ved at skulle genovertage et ansvar med beskåret handlefrihed og i øvrigt med udsigt til periodisk udstationering ved manuelt arbejde.

5. Hvad *de økonomiske optioner i øvrigt* angår, ligger de uden for denne fremstillings rammer, men to forhold, der afspejler den ejendommelige blanding af radikalisme og moderation, som kendetegner den nuværende »efter-kulturrevolutionære« fase, skal korteligt omtales. Det ene, der er udtrykt ved devisen »tag landbruget som basis og industrien som ledende faktor« – som i øvrigt har været holdt i hævd siden 1961 – indebærer prioritet for den landbrugsunderstøttende industri i videre forstand.

Det andet forhold er decentraliseringspolitikken, hvis mål er en omstrukturering af landdistrikterne, så folkekommunerne bliver basis for landbrugs- og industriproduktion og derudover får det finansielle ansvar for social forsorg, skolevæsen, kommunikation m.m. Den føromtalte flytning af unge fra byerne til landet må ses i denne sammenhæng. Disse grupper inkluderer både studenter, admini-

stratorer og teknikere samt byarbejdere, der på længere sigt vil kunne bidrage til en industrialisering af folkekommunerne. Både det ene og det andet bærer klart Maos ideologiske stempel og er kendinge fra »det store spring«, men der er tilsyneladende den væsentlige forskel, at man ikke går så hovedkulds til værks nu som dengang, bl. a. har man opretholdt de private jordlodder i landdistrikterne. Kyndige iagttagere udelukker ikke, at decentraliseringspolitikken, hvis den praktiseres med moderation, kan bidrage til løsning af de enorme investerings- og omskolingsproblemer, landet står overfor.

Alt i alt tør det nok konstateres, at den økonomiske politik i kulturrevolutionens kølvand lever op til de maoistiske idealer, men man søger at drage lære af fortidens alvorlige fejleksperimenter, herunder især ved en mere forsigtig, trinvis efterprøvning af reformernes virkning. Der, hvor det bliver vanskeligst at finde et kompromis mellem ideologi og effektivitet, bliver formentlig ledelsesorganisationen i industrien og uddannelsesområdet. Ganske let er det dog heller ikke at se, hvordan problemet at erstatte materielle produktionsincitamenter med revolutionær ildhu på længere sigt kan klares.

6. Politisk tyder alt på, at *formand Mao,* der er født i 1893, har vundet en sejr med sin kulturrevolution. Reelt afspejler sejren sig ikke mindst i den nye partiforfatning, der afspejler Maos personlige erfaringer. Risikoen for, at partibureaukratiet en gang til skal komme til at udgøre en barriere for den store chefs tanke, er væsentligt reduceret. Partiet er blevet tildelt rollen mere som redskab for udbredelsen af Maos tanke end som politisk kreativt instrument.

7. Det er åbenbart, at formandens magtstilling støtter sig på *hæren.* Uden den havde det givetvis ikke været muligt at manøvrere under kulturrevolutionens dramatiske omskiftelser, og især havde det seje arbejde med etableringen af revolutionære provinskomiteer til udfyldelse af tomrummet efter det sønderslagne parti- og statsapparat næppe været gennemførligt.

Militæret besidder 21 af de 29 formandspladser i provinskomiteerne, hvortil kommer mange af viceformandsposterne, og det skønnes, at ca. 40 % af pladserne i den nye centralkomité har militær tilknytning. Desuden findes repræsentanter for hæren praktisk talt overalt i offentlige institutioner, på fabrikker og til en vis grad også i landbruget. Imidlertid er det af væsentlig betydning for forståelsen, at hæren i det kommunistiske Kina overhovedet altid har virket som politisk fortrop, sideløbende med de sikkerhedsmæssige opgaver.

Dertil kommer, at kriteriet for, hvem der er militær, er flydende. Praktisk talt alle veteraner i toppen er forhenværende generaler eller politiske kommissærer, der er en særlig kategori. Alt i alt kan man trods det notorisk stærke militærindslag ikke tale om »et militærregime«.

Viceformand i partiet og forsvarsminister *Lin Piao* er nu i partiforfatningen formeligt indskrevet som Maos efterfølger. Det er imidlertid svært at forestille sig Lin Piao som egentlig politisk arvtager efter Mao allerede af den grund, at han er af samme generation som Mao. En anden sag er, at Lin Piaos formodede stærke personlige greb om hæren i forening med autoriseringen som Maos successor i påkommende tilfælde kan blive af afgørende betydning for sikring af orden og kontinuitet i en overgangsperiode.

8. Et vigtigt led i den fremtid, Kina for øjeblikket planlægger, er den administrative og økonomiske decentralisering. På landet skal folkekommunerne med arbejdshold og brigader være store nok til at kunne hvile i sig selv. Når folkekommunerne som nævnt skal udbygges til at kunne hvile i sig selv, bliver det et åbent spørgsmål, hvor stor magt centralregeringen i Peking kan ventes at få. I landets tusindårige historie har der været adskillige perioder, hvor de regionale provinsledere har haft større magt end centralregeringen i Peking. I et land så forskelligartet og udstrakt som Kina er det en næsten uoverkommelig opgave at lede landet centralt, selv ikke med moderne kommunikationsteknologiske midler, og en eller anden form for føderalisering af magten synes næsten uundgåelig. I Kinas nuværende situation efter den nyligt overståede kulturrevolution, hvor lokale og provinsrevolutionskomiteer spillede en væsentlig rolle, står Kina med en svækket central myndighed og med et transportsystem, som en overgang var mere eller mindre brudt sammen.

9. Det forhold, at Liu Shao-Ch'i er blevet udrenset, betyder ikke nødvendigvis, at de kræfter, han stod som eksponent for, derved definitivt er bragt til tavshed. Tværtimod synes den voldsomhed, hvormed han er blevet angrebet, indirekte at kunne tages som udtryk for, at den mere pragmatiske linie med hovedvægt indenrigspolitisk på økonomisk udvikling og udenrigspolitisk på normalisering af de officielle relationer til andre stater fortsat opfattes som en reel trussel mod kulturrevolutionens målsætning. Nogen umiddelbar udsigt til ændringer i styret er der dog ikke.

10. Der er næppe tvivl om, at marxismen-leninismen-maoismen *udenrigspolitisk* må ses som et instrument for Kinas nationale genrejsning. Kinas alliance med Albanien, venskabet med Pakistan og støtten til Tjekkoslovakiet i krisen mellem dette land og Sovjetunionen tjener alle som eksempler på, at Kina har ladet sig lede af nationale frem for ideologiske motiver.

Såvel i hadkampagnen mod USA som i konflikten med Sovjetunionen ligger nationale samlingsmomenter, og disse kampagner må ikke nødvendigvis tages som et barometer for forholdet til de pågældende lande. Når man vil søge at bedømme kinesisk udenrigspolitik, er det mere end andetsteds nødvendigt at sondre mellem ord og handling.

Det er karakteristisk for kinesisk tradition, at sproglige meningstilkendegivelser i langt højere grad end i andre kulturkredse benyttes som et slags verbalt ritual udfoldet som tribut til de styrende magter, det være sig Konfucius eller Mao. De kinesiske kejseres fastholden ved den konfucianske ortodokse lære gennem mange århundreder med ændrede reelle vilkår samt denne læres stærke understregning af visse samfundsbevarende moralregler, såsom loyalitet mod herskeren, autoriteterne, familien og alderdommen, medførte efterhånden let en tendens til, at praktiske handlinger ofte afveg fra doktrinen, men formelt blev bragt i overensstemmelse dermed gennem et sådant verbalt ritual som forsøg på at »bevare ansigt«. Sådanne fiktioner blev efterhånden et dybt integreret aspekt af kinesisk levevis og tænkning; de står i klar modsætning til vestlig tankegang og er derfor ofte vanskeligt forståelige for vesterlændinge.

Selv store uoverensstemmelser mellem ord og handling rummer derfor ikke for

kineserne samme indre konflikt som for vesterlændinge, og kan således uden videre opretholdes gennem lang tid uden at kræve justering af disses handlinger i retning af deres ytringer. Det siger sig selv, at opretholdelsen af en sådan tvetydighed tillige lettes af kommunismens totalitære styreform, der udelukker en artikuleret opposition.

I praksis medfører dette, at det officielle Kina i langt større omfang og i længere tid end andre regimer har kunnet opretholde en situation præget af betydelige uoverensstemmelser mellem dets erklærede politik og dets faktiske handlinger. De talrige erklæringer fremsat af den kinesiske regering om Kinas fordømmelse af USA's engagement i Vietnam og dramatiske tilsagn om støtte til Nordvietnam i dets »befrielseskamp« har ikke været ledsaget af en tilsvarende vækst i Kinas faktiske bistand til Nordvietnam. Tværtimod har Kinas holdning til Vietnamkrigen – ligesom til andre større, internationale konflikter – været præget af stor forsigtighed og dermed en realistisk vurdering af landets egne militære og økonomiske muligheder. Forsigtigheden har været des større, jo nærmere uroen har været Kinas grænser. Også skarpe kinesiske fordømmelser af Sovjets grænsekrænkelser, ledsaget af alvorlige trusler, bør således formentlig næppe opfattes som mere end talemåder, med henblik på at slå fast, at det drejer sig om to ligeberettigede, suveræne stater. Samtidig udleverer Kina med mange af disse udtalelser Sovjet såvel over for de øvrige kommunistiske lande som over for uforpligtede stater.

Opretholdelsen af store uoverensstemmelser mellem den kinesiske udenrigspolitiks ord og handling kan tænkes at muliggøre store omsving i denne politik; selv betydelige ændringer kan overvejes og indledende sonderinger foretages bag facaden, uden at den skærpede sino–sovjetiske konflikt i forbindelse med et mindsket amerikansk pres mod Sydøst- og Østasien kan føre til, at Kina ser sin interesse i under dække af en uforsonlig antiamerikansk politik at sondere mulighederne for en svækkelse af modsætningsforholdet til USA. Dobbeltheden i de officielle kinesiske ytringer kan således indebære større fleksibilitet og handlefrihed, end facaden i sig selv giver indtryk af.

11. Forsvarspolitikken er baseret på Mao Tsetungs folkekrigsdoktrin. Ideen bag en folkekrig er et snævert samarbejde mellem stridskræfter og den befolkning, disse opererer iblandt, hvilket vil sige, at den kinesiske krigsmagt i sin kerne er defensivt orienteret. Den kinesiske hær (Folkets befrielseshær) består af knap 3 millioner tropper i alle tre forsvarsgrene. Hæren, som udgør langt størstedelen, er spredt ud over det store kinesiske rige, dog med en koncentration af tropper i Manchuriet og omkring Peking samt i kystområdet ud for Taiwan. Af hærens 118 divisioner er 108 infanteristyrker, resten motoriserede, kavalleri og luftbårne styrker[2]). Styrkerne trænes fortrinsvis i guerillateknik med en fjendtlig invasion som øvelsesgrundlag. Lin Piao blev i 1959 forsvarsminister, og hans udnævnelse var resultatet af en strid mellem ham selv og den daværende forsvarsminister, som var indstillet på en større teknisk udbygning af den kinesiske hær. Formålet med opbygningen af det kinesiske atomvåben bedømmes af iagttagere fortrinsvis

2. *The Military Balance 1969–70.* Institute for Strategic Studies, London, s. 38–39.

som et forsvarsinstrument. Produktionen af atomvåben er heller ikke tilstrækkelig til at opveje en for krigstilfælde utilstrækkelig egenproduktion af konventionelle våben[3]).

C. Forholdet mellem Kina og USA

1. Problemet Kina er ikke nyt i Amerikas historie. Allerede i forrige århundrede skabtes myten i den amerikanske offentlighed om USA's nære forbundethed med Kina og berettigede andel i dette lands politiske og økonomiske udvikling. Siden Chiang Kai-shek i 1925 blev regeringschef for Kuomintang-Kina har USA givet ham sin støtte.

Da Mao Tsetung i 1949 havde erobret Peking og dermed størsteparten af hovedlandet Kina, flygtede Chiang Kai-shek til Taiwan og etablerede dér under amerikansk beskyttelse det regime, som stadigvæk eksisterer.

2. Taiwan frembyder et problem, såfremt USA skulle vælge at anerkende Den kinesiske Folkerepublik. Rent bortset fra sin militærstrategiske interesse i øen er det den fremherskende tankegang i USA, at den amerikanske regering ikke fra dag til anden kan frasige sig ansvaret for de 13 millioner mennesker, så længe de ikke ønsker at blive indlemmet i det kommunistiske Kina. På den anden side mener mange amerikanske Kinaeksperter, at Taiwan ikke i længden kan gøre krav på at repræsentere Kina i FN's sikkerhedsråd.

Folkerepublikken har til dato nægtet at lade sig repræsentere i FN, så længe Taiwan overhovedet er repræsenteret, og problemet synes således for USA at være en uløselig hårdknude. For Peking er Taiwan en uadskillelig del af det kinesiske rige, og hensynet til Taiwans genforening med Kina på flertallets betingelser er set fra Peking lige så naturnødvendigt som for USA hensynet til Taiwans befolknings selvbestemmelsesret.

En ny situation kan dog forventes at opstå i løbet af 70'erne, når den alderstegne Chiang Kai-shek definitivt forlader det politiske liv. Det er da sandsynligt, at Kuomintang i stigende grad vil komme under kontrol af indfødte taiwanesere, der som politisk mål vil have en selvstændig stat Taiwan, således at i det mindste det rivaliserende krav fra Taipeiregeringen på at repræsentere hele Kina vil bortfalde.

3. Pekingregimet har lige siden dets oprettelse indtaget en fjendtlig holdning til USA. Koreakrigen betød en yderligere skærpelse i forholdet mellem de to lande, og skærpelsen blev understreget ved det indenrigspolitiske antikommunistiske pres under McCarthyperioden i selve USA.

Nedfrysningen af forholdet mellem de to lande har stort set varet ved indtil midt i 60'erne, da Kinapolitikken blev fremdraget som led i den generelle détentedebat. Præsident Kennedy var indstillet på en omprøvning af USA's forhold til Kina, og den debat[4]), der så småt kom i gang, kulminerede foreløbigt i foråret

3. *Ibid.*
4. F. eks. »Statement on China Policy by 198 Asian Scholars«. *New York Times* 21.2.1966. John Fairbank: »U. S. Fighting an Idea«. *Washington Post* 27.2.1966.

1966 for derefter at blive afbrudt under indtrykket af kulturrevolutionens udskejelser.

Optrapningen af krigen i Vietnam har bragt Kina ind i den amerikanske debat i sammenhæng med forholdet mellem USA og Nordvietnam. På de to ekstremt modsatte fløje er det »høgenes« opfattelse, at Nordvietnam handler som Den kinesiske Folkerepubliks forlængede arm, og at Kina derfor er USA's egentlige modstander i krigen, medens »duerne« hævder, at Kinas bidrag til Vietnamkrigen i første række er en åndelig inspiration hentet fra Mao Tsetungs folkekrigsdoktrin. Imellem disse yderstandpunkter findes alle mulige afskygninger.

4. Under debatten i 1966 blev der taget til orde for, at Den kinesiske Folkerepublik burde erstatte Taiwan i FN, og at USA burde etablere et vist kontaktdiplomati med Kina. Amerikanske Kinaeksperter har fremhævet, at USA's politik over for Kina, inddæmningspolitikken, kun har et fornuftigt perspektiv, dersom man gennem kontakter med Kina søger at fjerne de dybere årsager til Kinas formodede ekspansionisme og underliggende aggressivitet.

Den amerikanske regering har dog indtil videre holdt fast ved den vurdering af Kinas udenrigspolitik, som daværende udenrigsminister Dean Rusk i marts 1966 gav i en erklæring for udenrigskomiteen i repræsentanternes hus[5]). Han hævdede, at de kinesiske lederes mål var at dominere Asien og at overtage ledelsen af den kommunistiske verdensrevolution. Midlerne var trusler om afpresning rettet mod regeringer og baseret på militær magt samt underminering af regeringer ved støtte i form af rådgivere og våben til oprørsbevægelser. Han tilføjede, at de kinesiske ledere indså, at landets magt var for ringe til, at de turde risikere en direkte konfrontation med USA.

Dette syn ville dog ikke hindre den amerikanske regering i at forsøge forsigtige tilnærmelser til Kina netop for at bringe landet ud af isolationen. Møderne mellem de amerikanske og kinesiske diplomatiske repræsentanter, der blev indledt i Genève og senere fortsat i Warszawa, har været afbrudt og genoptaget, og dagsordenen for møderne har bl.a. indeholdt forslag til udveksling af journalister, studenter, regulering af post og telekommunikation m.v. Da mødet i februar 1969 på ny blev udskudt, havde den amerikanske regering erklæret sig rede til at drøfte et kinesisk forslag til en traktat om fredelig sameksistens mellem de to lande.

5. Den amerikanske regering har set udviklingen af det kinesiske atomvåben som en alvorlig trussel. Daværende forsvarsminister McNamara erklærede under NATO-ministerrådsmødet i 1965, at de kinesiske ledere var ideologisk bundet til at søge kinesisk indflydelse udbredt over hele verden, og fortolkede på den baggrund det kinesiske atomvåben som en reel potentiel trussel, i første række mod Kinas naboer, som er USA's allierede. Det var dengang hans opfattelse, at Kina i begyndelsen af 1970'erne ville have et langtrækkende raketvåben, og at det ville have opbygget en beskeden styrke i midten af det årti. Det var under hensyn til en sådan vurdering, at McNamara i slutningen af 1967 uanset sin principielle

5. *Statement before U. S. House of Representatives, Subcommittee on the Far East and the Pacific, March 16, 1966.* Særtryk udgivet af U. S. Information Service, København.

modstand mod ABM-systemet gik med til oprettelsen af et begrænset ABM-forsvar, Sentinelsystemet, mod Kina[6]).

6. For så vidt angår de nærmeste år kan det forventes, at USA vil fortsætte med de små skridts politik. Sålænge Taiwanproblemet fortsat består i sin nuværende form, hvor både Kina og USA befinder sig i fastlåste positioner, er der imidlertid sat særdeles snævre grænser for, hvor langt de to lande kan nå i retning af en normalisering af deres indbyrdes forhold. Hvorvidt USA anerkender Kina, vil herudover afhænge dels af udviklingen generelt i USA's forhold til Øst- og Sydøstasien, idet en anerkendelse kunne tænkes som led i en større amerikansk tilbagetrækning fra engagementerne i disse områder i kølvandet på en eventuel Vietnamløsning. Dels vil udviklingen i anerkendelsesspørgsmålet afhænge af Kina selv. Der er visse tegn på, at Kina vil være interesseret i at komme ud af sin isolation over for USA og Vesten. En skærpet sino-sovjetisk strid kunne bidrage hertil, men der ligger på den kinesiske side i det sino-amerikanske forhold en arv af mange års ydmygelser i hænderne på udlændinge. Dertil kommer den marxistisk-leninistiske analyse af kapitalismens væsen som uvægerligt imperialistisk og aggressivt. Set fra Peking må dette forekomme at være bekræftet gennem den amerikanske inddæmningspolitik, som Dulles i 1950'erne gennemførte fra Korea i nord via Japan og Taiwan til Indokina i syd. Et er en mindskelse af spændingen og de gensidige provokationer, men det bør fremhæves, at fra et maoistisk synspunkt kan et samarbejde med USA kun være taktisk bestemt og midlertidigt – af samme art som alliancen med Kuomintang mod den japanske besættelse.

D. Den kinesisk-sovjetiske konflikt

1. *Forskellen mellem Kinas og Sovjets økonomiske udviklingsstadier* har i sig selv givet anledning til gnidninger og har i forbindelse med virkeliggørelsen af de politiske doktriner været en helt central faktor i konflikten. Da det økonomisk tilbagestående Kina i 1958 ville skyde genvej til den rene kommunisme og springe flere økonomiske udviklingsstadier over, som den sovjetiske befolkning kun med store kraftanstrengelser og betydelige ofre havde kæmpet sig igennem, reagerede Sovjet voldsomt, navnlig ved i 1960 at standse sin finansielle og tekniske bistand.

Allerede i sidste halvdel af 1950'erne, da Kina begyndte at gøre Sovjet rangen stridig som den ledende nation i den kommunistiske verden, havde Sovjet nået en fase i sin industrielle udvikling, hvor en vis decentralisering formentes at være en nødvendig forudsætning for en acceptabel væksthastighed, ligesom den stadigt mere forbrugervenlige politik, der fra kinesisk side er blevet forkastet med betegnelser som »revisionisme«, var et nødvendigt incitament til yderligere produktionsfremgang.

Heroverfor står det industrielt langt mindre udviklede Kina med dets enorme

6. Robert S. McNamara: *The Essence of Security*, New York, 1968, s. 163 ff.

behov for kapitalinvesteringer, der foreløbig i mange år vil være nødsaget til at gøre videre økonomiske fremskridt betinget bl.a. af, at forbruget holdes nede på et minimum. En sådan situation kræver streng intern disciplin, som igen næppe kan opretholdes i længere tid uden en kraftig politisk indoktrinering, og som styrkes af en atmosfære af belejringstilstand ved at udpege eller opfinde indre og ydre fjender, såsom hjemlige reaktionære eller amerikansk »imperialisme« og sovjetisk »socialimperialisme«.

2. Dernæst er konflikten begrundet i en række nyere historiske faktorer. *Forholdet mellem Sovjet og det kinesiske kommunistparti i 1917–1949* synes i meget høj grad at have været bestemmende for Kinas holdning til Sovjet i tiden, siden kommunistpartiet kom til magten i Peking. I 1920'erne og 30'erne var Sovjetunionens generelle udenrigspolitik, herunder også holdningen til Asien, domineret ikke så meget af tanken om kommunismens udbredelse på dette kontinent som af et behov for at sikre Sovjetstatens eksistens over for den trussel, der opstod med Japans magtpolitik rettet mod såvel den sibiriske østkyst som det svage og splittede Kina. Som led i denne politik viste Stalin sig rede til at ofre ideologien for sikkerheden, idet han samarbejdede mere med Kuomintang end med de kinesiske kommunister.

3. Men allerede de to landes *geografiske* beliggenhed betinger for så vidt en indbyrdes interessekonflikt. Et væsentligt moment i konflikten har da også været spørgsmålet om den til enhver tid gældende grænse mellem de to riger, der med skiftende styrke har domineret det asiatiske fastland fra de to magtcentre placeret i hver sin ende af kontinentet. Fra kinesisk side har man flere gange tilkendegivet, at man ikke anerkender de fra tsartiden overleverede, »ulige« traktater; spørgsmålet har været genstand for resultatløse forhandlinger parterne imellem[7]).

4. Man kan næppe se bort fra, at grænsespørgsmålet kan blive en kilde til større militære kamphandlinger, omend dette foreløbig forekommer usandsynligt allerede på grund af den store sovjetiske overlegenhed i militær henseende. I realiteten er Kina antagelig indstillet på at respektere den gældende sino-sovjetiske grænse, dog ikke på grundlag af de »ulige« traktater, der for Kina stadig rummer ydmygende påmindelser om landets afmagt i det 19. århundrede over for kolonimagterne. I en række grænseaftaler med mindre nabolande som Burma, Nepal og Mongoliet har Kina i de senere år vist USSR, hvorledes Kina selv forestiller sig problemet løst[8]). De militære incidenter i foråret 1969, bl. a. på Ussurifloden, må antages at hænge sammen med politiske hensyn hos begge parter dels for at styrke de respektive regimer indadtil gennem indtagelse af en fast holdning over for en ydre fjende og dels for at eksponere modparten forud for afholdelsen af kommunistpartiernes internationale møde i Moskva i juni 1969.

5. I nær forbindelse med spørgsmålet om grænsens placering er spørgsmålet om, i hvilket omfang de mange mindretalsfolkeslag langs begge sider af grænsen tænkes at ville give anledning til stridigheder. Disse *etniske* forhold, der synes at

7. Trygve Lötveit: »Rysk-kinesiska gränskonflikter«, *Världspolitikens Dagsfrågor*, nr. 12, 1967, Utrikspolitiska Institutet, Stockholm.
8. *Ibid.* samt F. Schuman og O. Schell: *China Readings*, bind I, New York 1967, s. 528.

rumme et vist konfliktstof, er yderst komplicerede og kun i ringe omfang belyst for den vestlige verden. Langs den centralasiatiske grænse lever en række nomadefolk, navnlig muhamedanske Kazakh- og Uighurstammer, som i flere tilfælde er blevet splittet af den nuværende grænse. Der består således et spændingsforhold mellem disse folkeslags indre loyalitet henover grænsen og loyaliteten over for det fjerne kommunistiske magtcenter, hvorunder de hver især hører i politisk henseende.

Disse etniske spændingsforhold har været inddraget i den sino-sovjetiske konflikt ved flere lejligheder[9]). Eksempelvis blev det fra kinesisk side i 1963 hævdet, at Sovjet i 1962 havde tvunget titusinder af kinesiske borgere i Iliområdet af Sinkiangprovinsen over til Sovjetunionen. Selve det forhold, at sådanne incidenter overhovedet nævnes mellem kommunistiske lande, må betegnes som bemærkelsesværdigt set fra et kommunistisk ideologisk synspunkt, rent bortset fra, i hvilket omfang der foreligger beviser. Der består her utvivlsomt konfliktmomenter, som kan fremdrages, hvis en af parterne finder det opportunt, men der foreligger tillige faktiske etniske spændingsforhold mellem de lokale befolkninger langs grænsen, som uden de to fjerne hovedstæders ønske tilfældigt kan blusse op.

6. Også de *demografiske forhold* i områderne ved den lange fælles grænse spiller ind. Særlig sårbar synes Sovjetunionen at være i de fjernøstlige provinser. Grænsen er her nogenlunde »etnisk ren«. Men i modsætning til forholdene i Centralasien findes der – i Manchuriet – en betydelig kinesisk befolkningskoncentration over for tyndt befolkede sovjetiske områder. Den region, som grænsefloderne Amur og Ussuri gennemløber, er en naturlig erhvervsgeografisk enhed. Udnyttelse af flodernes vandkraft ville således forudsætte et samarbejde. Medens Manchuriet er Kinas vigtigste sværindustrielle område, har den økonomiske udvikling af de – tidligere kinesiske – fjernøstlige sovjetiske provinser hidtil været beskeden. At Sovjetunionen regner med en langvarig konfrontation med Kina i dette område, antydes af, at den i de seneste år til dels i samarbejde med Japan har indledt en ny udviklingspolitik i de fjernøstlige provinser og er begyndt at anlægge en forlængelse af den transsibiriske jernbane nord om Baikalsøen og i betydelig afstand fra den sovjetisk-kinesiske grænse, som den eksisterende linie følger.

7. Yderligere et nøgleproblem i konflikten har været *atompolitikken*. Der består her en klar interessekonflikt. Over for den kinesiske politik, der sigter mod at udvikle det nationale kinesiske atomvåben til et effektivt magtmiddel med moderne, langtrækkende fremføringsmidler, står en sovjetisk politik, der sigter mod opretholdelse længst muligt af det sovjetiske monopol inden for den kommunistiske verden med hensyn til beslutninger om anvendelse af atomvåben.

8. Til trods for at man, som ovenfor vist, kan finde en række grunde til gnidninger mellem de to lande, må det dog fremhæves, at konflikten hidtil hovedsageligt har haft karakter af en ideologisk strid og en symbolsk konfrontation. Det er ubestrideligt, at der findes vigtige ideologiske modsætninger, der ikke blot er af teoretisk, men af stor praktisk politisk betydning for begge parter

9. *Ibid*, bind III, s. 279.

– således f. eks. spørgsmålene om den fredelige sameksistens med Vesten og de nationale befrielseskrige, der i praksis bliver spørgsmålet om holdningen til Vietnamkonflikten og til USA. Lige så klart er det, at uoverensstemmelser og interessemodsætninger på disse og lignende områder forstærker konkurrencen om lederskabet inden for den kommunistiske verden. Over for disse udenrigspolitiske problemer må det dog påpeges, at konflikten også har indenrigspolitiske konsekvenser for hvert af de to lande, og vel til dels er en afspejling af indenrigspolitiske brydninger. Dette er særlig klart i Kinas tilfælde, hvor der er en åbenlys lighed mellem kritikpunkterne over for den sovjetiske revisionisme og over for de hjemlige modstandere. Det forekommer derfor naturligt at antage, at tilbagevisningen af den sovjetiske linie i et vist omfang har været et led i den interne politiske kontrovers i forbindelse med kulturrevolutionen og med de umiddelbare problemer om den korrekte politik for landets økonomiske og sociale udvikling. I det omfang, den ortodokse fløj i Kina måtte have benyttet den sovjetiske ledelse som et symbol på den indre fjende og som afskrækkende eksempel på, hvor revisionisme og borgerliggørelse ville kunne føre Kina hen, kan deri ligge forklaringen på såvel den voldsomme verbale udfoldelse over for Sovjetunionen som den – i hvert fald hidtil – fra begge sider bemærkelsesværdige tilbageholdenhed i handlinger.

9. En bedømmelse af det mulige forløb af det fremtidige forhold mellem Kina og Sovjet er selvsagt uhyre vanskelig og afhænger bl.a. af den videre interne politiske udvikling i de to lande. Kinas voksende betydning primært i politisk henseende, men på længere sigt tillige som militær stormagt medfører, at forholdet mellem Kina og Sovjetunionen i væsentlig grad vil være medbestemmende for den verdenspolitiske udvikling, herunder ikke mindst de to landes forhold til Vesten og Sovjetunionens til Østeuropa.

Kapitel VI

SYDØSTASIEN

A. Indledning

1. Udviklingen i Sydøstasien gør det naturligt at bringe et selvstændigt kapitel, der koncentrerer sig om Indokinaproblematikken. Interessen har her i de senere år først og fremmest samlet sig om udviklingen i Vietnam, men begivenhederne i Laos og Cambodia i begyndelsen af 1970 har medført, at også disse stater er kommet i søgelyset på ny. Man vil derfor i de følgende tre afsnit søge at belyse situationen i de tre nævnte stater, som tidligere tilsammen udgjorde Fransk Indokina. Meget kunne tale for en samlet løsning af problemerne i Indokina, men i den seneste fase er det hidtil alene Frankrig, der har gjort sig til talsmand herfor. Den 1. april 1970 fremsatte den franske regering således en erklæring, hvori den opfattelse gøres gældende, at en udvidelse af krigen i området kun kan undgås ved forhandling mellem alle interesserede parter, og en løsning forudsætter respekt for Laos', Cambodias og Sydvietnams suverænitet og territoriale integritet samt ophør af al fremmed intervention.

2. Set i globalt perspektiv er et karakteristisk træk ved Vietnamkonflikten vel nok, at USA er direkte militært involveret, og at de to kommunistiske stormagter er indirekte indblandet bl. a. som våbenleverandører. En tilsvarende situation har ikke bestået siden Koreakrigens afslutning. Det er dette element af supermagtskonfrontation, der – som følge af den dermed forbundne eskalationsrisiko – har givet konflikten dens særligt farlige karakter.

Indenrigspolitisk er der den fundamentale forskel mellem Korea og Vietnam, at den sydvietnamesiske befolkning i vid udstrækning er i opposition til det herskende regime. Selv om dette ikke automatisk indebærer sympati for kommunismen, så medfører det dog, at der opstår et psykologisk klima, hvori en revolutionær bevægelse får en reel chance for at operere. Medens infiltration fra Nordkorea og sydkoreansk oprørsbevægelse under Koreakrigen aldrig blev faktorer af politisk betydning, er det de tilsvarende elementer, der er kommet til at karakterisere udviklingen i Sydvietnam.

Det er disse to faktorer – eskalationsrisiko og manglende folkelig støtte – der sammen med massemediernes intensive dækning af udviklingen er baggrunden for verdensoffentlighedens usædvanlige interesse for Vietnamkonflikten. Hvis det skønnes, at en intervention ikke kan retfærdiggøres i ideologiske termer – folkenes selvbestemmelsesret o.l. – må den forklares med magtpolitiske balancehensyn,

der tilmed, når det drejer sig om strategisk så relativt marginale områder som Sydvietnam, ikke forekommer udenforstående umiddelbart indlysende. Man søger derfor at aftegne Sydvietnam som en bastion, der – hvis den falder – vil lægge hele Sydøstasien åben for kommunistisk magtovertagelse.

I praksis synes der imidlertid hverken udenrigs- eller indenrigspolitisk at være mange indicier for rigtigheden af en sådan prognose.

At de kommunistiske lande har vendt sig mod, hvad de betegner som den amerikanske intervention, er der intet forbavsende i. Det politisk nye og betydningsfulde er, at så mange andre lande, også blandt USA's allierede, har nægtet at acceptere den amerikanske aktivitet som en indsats for frihedens bevarelse over for undergravende virksomhed. Der er næppe tvivl om, at denne kritik fra lande, der i andre relationer erkender deres samhørighed med USA, har gjort indtryk på den amerikanske administration og har været en betydningsfuld faktor i deeskaleringspolitikken. Kritikken var særligt fremtrædende i den periode, da optrapningen skete og risikoen for en verdensomspændende konflikt af mange opfattedes som reel. Samtidig med, at den udenlandske kritik tog af i takt med deeskaleringen, satte imidlertid en indenlandsk amerikansk kritik ind med stigende styrke (moratoriebevægelse etc.). Betragtningen var den, at når det erkendes, at krigen ikke kan vindes militært, er det meningsløst at ofre flere amerikaneres liv for en tabt sag. Den amerikanske og sydvietnamesiske indtrængen i Cambodia gav såvel den udenlandske som den indenlandske kritik ny styrke.

B. Vietnam

1. Udviklingen indtil Genèvekonferencen i 1954

1. I årene 1858–1895 fandt den franske erobring af Vietnam sted, og i 1899 blev de vietnamesiske områder sluttet sammen med protektoraterne Laos og Cambodia til en indokinesisk union under ledelse af en generalguvernør.

Allerede i 1920'erne opstod der i Vietnam nationalistbevægelser rettet mod det franske kolonistyre. Særlig betydning fik det i 1930 under Ho Chi Minh's ledelse oprettede illegale indokinesiske kommunistparti, der allerede samme år organiserede strejker blandt arbejderne og omfattende bondeopstande.

Frankrigs kapitulation i Europa i 1940 medførte, at Indokina fra 1941 til 1945 de facto var under japansk herredømme, hvilket gav stødet til, at de vietnamesiske selvstændighedsbestræbelser nu for alvor blussede op. Med kinesisk støtte samledes i 1939 en række vietnamesiske nationalistbevægelser i Ligaen for Vietnams Uafhængighed – kort kaldet Viet-Minh – under ledelse af Ho Chi Minh. De førende i denne bevægelse var kommunisterne. Senere dannedes også Vietnams revolutionære Liga ligeledes under Ho Chi Minh's ledelse i 1943.

2. På Postdamkonferencen i juli 1945 besluttede de allierede, at Indokina nord for 16. breddegrad skulle besættes af Kina, medens området syd herfor skulle besættes af Storbritannien, efter at japanerne var besejret. De to besættelsesmagter skulle afvæbne japanerne og overvåge evakueringen af allierede fanger.

I ugerne umiddelbart efter den japanske overgivelse overtog Viet-Minh imidlertid kontrollen over hele Vietnam. I Saigon oprettedes en styrelseskomité under Viet-Minh's ledelse, men med deltagelse af de vigtigste nationalistiske grupperinger. Den 2. september 1945 proklameredes Den demokratiske Republik Vietnam med hovedstaden Hanoi og Ho Chi Minh som præsident.

De britiske tropper, der ankom til Saigon den 12. september, nægtede at anerkende Viet-Minh styret og tvang sammen med nytilkomne franske soldater i løbet af året Viet-Minh ud af Saigon og andre vigtige byer i Sydvietnam. I januar 1946 trak de britiske tropper sig tilbage og lod franskmændene fortsætte kampen alene.

I det nordlige Vietnam nøjedes de kinesiske tropper med at afvæbne såvel japanske som franske styrker i området, men overlod administrationen til vietnameserne.

I marts 1946 blev de kinesiske (Kuomintang) styrker trukket tilbage og, som en midlertidig foranstaltning, erstattet af 15.000 franske tropper i det nordlige Vietnam. Forhandlinger om en modus vivendi mellem Nordvietnam og Frankrig, der førtes i september samme år i Paris, gav kun beskedne resultater. Enigheden rakte ikke meget videre end til at få de kinesiske tropper ud af landet, og i november-december 1946 begyndte de egentlige krigshandlinger. Krigen afsluttedes først med det franske nederlag ved Dien Bien Phu i 1954.

3. Som et alternativ til Viet-Minh søgte Frankrig mellem 1946 og 1949 at oprette en koalition byggende på mere moderate og samarbejdsvillige elementer. I 1949 blev en vietnamesisk stat med ekskejseren Bao Dai som overhoved givet formel uafhængighed inden for Den franske Union. Reelt var regeringen fuldstændig under fransk kontrol.

Under indtryk af de tvivlsomme udsigter til at vinde en militær sejr og vanskelighederne ved at oprette et holdbart ikke-kommunistisk styre viste Frankrig ved forskellige lejligheder i 1953-54 interesse for en kompromisløsning. Da heller ikke modparten viste sig uvillig til at forhandle, var grundlaget bragt til veje.

4. I tiden 8. maj–21. juli 1954 afholdtes i Genève i forbindelse med Koreaspørgsmålets behandling en Indokinakonference med deltagelse af Storbritannien og Sovjetunionen som co-formænd, Frankrig, USA, Kina, Cambodia, Laos, Vietnam samt Den demokratiske Republik Vietnam (Nordvietnam). Konferencen afsluttedes den 21. juli 1954 med aftaler om fjendtlighedernes ophør i Laos, Cambodia og Vietnam samt fremsættelse af en række deklarationer af Laos, Cambodia og Frankrig.

Den endelige deklaration, der henviser til ovennævnte aftaler og deklarationer, baseredes på princippet om respekt for Indokinastaternes suverænitet, uafhængighed, enhed og territoriale integritet, som deltagerne i konferencen påtog sig at respektere. – Samtidig hermed afstod de fra enhver indblanding i disse staters interne forhold.

Våbenhvileaftalen for Vietnam, afsluttet mellem Den franske Union og Den demokratiske Republik Vietnam (Nordvietnam), fastsatte en militær demarkationslinie svarende omtrentlig til den 17. breddegrad med en ikke over 5 km bred demilitariseret zone på hver side. Indførelse af nyt militærmateriel blev med

visse undtagelser forbudt. Der måtte ikke oprettes nye militære baser samt baser kontrolleret af fremmede stater, ligesom de to zoner ikke måtte tilknyttes militære alliancer og zonerne ikke benyttes til genoptagelse af fjendtligheder eller til fremme af aggressionspolitik.

Til at kontrollere og overvåge overholdelsen af aftalens bestemmelser blev der samtidig oprettet en international kommission bestående af repræsentanter for Canada, Indien og Polen med Indien som formand.

Genèvekonferencens endelige deklaration udtalte for så vidt angår Vietnam, at der skulle afholdes almindelige valg for at afgøre spørgsmålet om en genforening af landet i juli 1956, på hvilket tidspunkt man antog, at forholdene var så tilpas normaliserede, at valget ville udtrykke folkets frie vilje. Valgene skulle afholdes under tilsyn af ovennævnte internationale kommission.

6. En afgørende svaghed ved Genèveaftalerne var, at USA, der i forvejen støttede den franske krigsførelse i Vietnam, frygtede, at aftalerne ville medføre en kommunistisk dominans i Indokina, og derfor ikke undertegnede disse. I stedet fremsattes en deklaration, i hvilken USA erklærede, at man i overensstemmelse med FN-pagten ikke med trusler eller magtanvendelse ville modsætte sig aftalernes gennemførelse.

Mindre end to måneder efter Genèvekonferencen oprettedes SEATO-alliancen på amerikansk initiativ. I overensstemmelse med Genèveaftalerne var Sydvietnam ikke medlem, men det blev tillige med Laos og Cambodia inkluderet som et område, SEATO havde til opgave at beskytte.

2. *Udviklingen efter Genèvekonferencen i 1954*

a. Den militære udvikling

1. Umiddelbart efter 1954 begyndte Diemregeringen at konsolidere regimet og søge en egentlig stat oprettet. Hertil var det nødvendigt for Diem at få støtte udefra. I begyndelsen af 1955 overdrog Frankrig kommandoen over de sydvietnamesiske væbnede styrker til den sydvietnamesiske regering. Omtrent samtidigt erklærede USA, at det efter anmodning nu havde påtaget sig det fulde ansvar for bistanden til Vietnam for så vidt angik organisation og træning af Vietnams væbnede styrker. I januar 1955 gik USA over til at yde hjælpen til Sydvietnam direkte og ikke som hidtil gennem Frankrig. I oktober samme år afsattes Bao Dai, og republikken proklameredes. I april blev de sidste franske tropper evakueret.

Efter at Frankrig ikke længere var til stede som garant for Genèveaftalernes gennemførelse, blev det muligt for Diem at nægte at afholde de valg i 1956, der havde været en af Nordvietnams hovedbetingelser for at acceptere Genèveaftalernes bestemmelse om militær tilbagetrækning fra den sydlige zone. Indtil i 1960 søgte Nordvietnam gentagne gange at få forhandlinger i gang om disse valgs afholdelse.

Tidligt i 1957 begyndte den egentlige kampagne for at pacificere landdistrikterne i Sydvietnam, hvoraf størstedelen havde været næsten uafbrudt under Viet-Minh kontrol siden 1945. Andre områder kontrolleredes af religiøse sekter. Diem

søgte hårdhændet at bringe disse områder under kontrol ved hjælp af en række reformer, der bl.a. omfattede betydelige forflytninger af landbefolkningen for at skaffe plads for de mange flygtninge fra nord.

Indtil foråret 1959, hvor det første større Viet-Minh angreb mod regeringsstyrker fandt sted, bestod den væbnede modstand hovedsageligt i bestræbelser på bl.a. ved mord på udsendte embedsmænd at ødelægge centralregeringens administration i landsbyerne og forsvarsforanstaltninger med henblik på regeringstroppernes tilbagevenden. Til trods for mindre sammenstød var der endnu ikke nogen egentlig koordineret guerillabevægelse.

2. Men i begyndelsen af 1960 steg de kommunistiske guerillastyrkers aktivitet betydeligt med relativt store tab for regeringsstyrkerne til følge. Regeringsstyrkernes åbenbart manglende evne til effektivt at bekæmpe de kommunistiske styrker førte til, at USA i forsommeren 1961 bidrog ved at finansiere en udbygning af regeringsstyrkerne med ca. 30.000 mand og meddelte, at man ville intervenere i striden, såfremt Sydvietnam anmodede herom. Allerede i eftersommeren 1961 havde guerillastyrkerne dog på ny overtaget. USA forøgede igen sin bistand og bl.a. antallet af militærinstruktører. Medens antallet af amerikanske instruktører i 1960 var ca. 700, blev dette antal i 1962 øget til ca. 10.000, og i begyndelsen af 1964 var der ialt ca. 16.000 amerikanske instruktører i Sydvietnam. Samtidig blev den amerikanske økonomiske og militære bistand, der i 1955-62 gennemsnitligt beløb sig til ca. 250 millioner dollars årligt, forøget til 432,5 millioner dollars i 1963/64 og til 477,8 millioner dollars i 1964/65. Heller ikke dette kunne hindre en stadig kommunistisk fremgang i Sydvietnam.

Selv om styret under Diem gav sig udseende af at være demokratisk, udviklede det sig til et mere og mere autoritært og vilkårligt familiestyre. Indtil maj 1963 var oppositionen mod regeringen i byerne svag og splittet, men efter at Diemstyret havde grebet direkte ind mod nogle buddhistdemonstrationer rettet mod det katolske Diemstyre, forenedes buddhisterne og andre modstandere af Diemstyret. Den voksende opposition førte den 1. november 1963 til et militærkup, hvor præsident Diem og broderen Nhu blev dræbt.

3. Episoderne i Tonkinbugten blev signalet til den mere direkte amerikanske intervention i Vietnamkrigen. Den 2. august 1964 angreb tre motortorpedobåde fra Nordvietnam den amerikanske destroyer »Maddox«, der befandt sig på patrulje i Tonkinbugten inden for den af Nordvietnam erklærede, men ikke alment anerkendte 12-milegrænse. To dage efter angreb efter amerikanske oplysninger nordvietnamesiske torpedobåde på ny »Maddox« samt en anden amerikansk destroyer, der besvarede ilden og rapporterede to torpedobåde sænket. Hanoi radio benægtede, at den seneste træfning havde fundet sted. Præsident Johnson reagerede ved omgående at beordre et angreb på flådebaser i Nordvietnam. Senere er det, bl. a. af senator Fulbright, blevet betvivlet, om det andet sammentræf i Tonkinbugten faktisk fandt sted.

Begivenhederne i Tonkinbugten fik forskellige konsekvenser på det politiske plan. For det første medførte de, at den amerikanske kongres den 7. august 1964 vedtog en fællesresolution om Sydøstasien (med 504 stemmer mod 2 – Tonkingulfresolutionen), i hvilken kongressen bl. a. udtalte, at den godkendte

præsidentens beslutning om at tage alle fornødne forholdsregler til at afvise angreb på USA's styrker samt til at forhindre yderligere aggression. Det blev videre i resolutionen sagt, at USA var parat til, efter præsidentens nærmere afgørelse, at tage alle fornødne skridt, herunder brug af væbnet magt, med henblik på at yde bistand til SEATO-traktatens medlemslande eller andre af traktaten beskyttede lande (d.v.s. Sydvietnam), der måtte anmode om bistand til forsvar af deres frihed. Resolutionen blev således det formelle grundlag for den amerikanske præsidents beføjelse til at forøge det amerikanske engagement i Vietnam uden yderligere bemyndigelse fra kongressen.

En anden vigtig konsekvens af den amerikanske reaktion på Tonkinbegivenhederne var, at den diplomatiske aktivitet, som bl.a. Frankrig og FN's generalsekretær havde udfoldet med henblik på en forhandlingsløsning, led et alvorligt tilbageslag. Det var formentlig i denne forbindelse afgørende, at USA på daværende tidspunkt fandt, at den militære position var for svag til at forhandle ud fra.

4. I efterårsmånederne 1964 forværredes den militære situation støt for den sydvietnamesiske regering, og USA blev i stigende grad involveret i regeringens bestræbelser på at konsolidere det svage styre samtidig med bekæmpelsen af den voksende guerillabevægelse og infiltrationen nordfra.

De følgende år er karakteriseret af en hastig eskalation af den amerikanske krigsindsats. Opbygningen af de nødvendige baser og forsyningslinier til at kunne føre en kamp så langt fra moderlandet, og krav om yderligere mandskab til forskellige formål fulgte efter hinanden. Indledningen af luftkrigen over Nordvietnam, jfr. herom nedenfor, satte yderligere fart i udviklingen.

5. Medens de første amerikanske tab går tilbage til december 1961, var det først i sommeren 1965, at amerikanske tropper begyndte at deltage i større operationer på landjorden.

I 1966 intensiveredes kampene yderligere. Fra Nordvietnams side forøgede man tilførslen af tropper og materiel. Herved blev Laos i stigende grad inddraget i krigen, idet vigtige grene af forsyningsruten, det berømte »Ho Chi Minh«-spor, løb ned gennem Laos' smalle del. Også cambodiansk territorium blev inddraget i krigen, jfr. afsnittet om Cambodia.

6. I løbet af 1967 skete på ny en vis ændring af krigens karakter, idet de militære aktioner i en række tilfælde fik præg af regulære slag med deltagelse af betydelige troppestyrker.

I efteråret 1967 øgede også guerillastyrkerne aktiviteten betydeligt, især i den midterste og nordligste del af Sydvietnam. Imod slutningen af 1967 erklærede amerikanerne, at deres bestræbelser på at sikre Sydvietnam var ved at krones med held, og at man snart stod over for en ny fase i krigen, i hvilken sydvietnameserne efter en reorganisering og modernisering af hæren selv ville være i stand til at overtage en stigende del af krigsførelsen.

7. Tidligt i 1968 fandt imidlertid en begivenhed sted, der afslørede, at de amerikanske prognoser var helt urealistiske. Under det vietnamesiske nytår, Tet, holdtes på ny en våbenhvile, og under denne startede guerillastyrkerne og nordvietnameserne den 31. januar 1968 en omfattende og velkoordineret offensiv (Tetoffensiven) mod en lang række byer og amerikanske baser i Sydvietnam.

En række småaktioner fulgte i marts og april, men først i begyndelsen af maj fulgte en ny større angrebsbølge mod Saigon.

8. Den militære udvikling i Sydvietnam siden midten af 1968 har været præget af stadige svingninger i krigsaktiviteten fra ret kraftig guerillavirksomhed over rolige perioder til ny guerillavirksomhed, som den senest har manifesteret sig i den nordvietnamesiske offensiv, der indledtes i begyndelsen af april 1970. Der har dog ikke på noget tidspunkt været tale om, at kampaktiviteten har nået et niveau som ved Tetoffensiven i februar 1968.

Sammenfattende kan det militære billede siges at være præget af, at de amerikansk-sydvietnamesiske styrker ligger fast forankrede i deres baser og anlæg, medens befrielsesfronten og de nordvietnamesiske styrker på deres side fortsat er i stand til at rette alvorlige angreb, hvor og når det passer dem.

9. Luftkrigen mod Nordvietnam blev indledt i begyndelsen af 1965. Den 7. februar 1965 rettede guerillastyrker angreb på en række sydvietnamesiske landsbyer og amerikanske militærinstallationer. Som gengældelse besluttede USA og Sydvietnam at rette et luftangreb på militærinstallationer i Dong Hoi området i det sydlige Nordvietnam.

Disse begivenheder var sammenfaldende med en meget spændt situation i Saigon kendetegnet ved flere kup og af buddhistisk ledede strejker mod regeringen og mod krigen.

I samme periode udfoldedes igen betydelig diplomatisk aktivitet med henblik på forhandlinger. Premierminister Kosygin's besøg i Hanoi, der fandt sted, samtidig med at bombningerne mod Nordvietnam indledtes, antoges at være et led i sådanne bestræbelser. Den 16. februar rettede Sovjetunionen henvendelse til Kina og Nordvietnam med opfordring om indkaldelse af en ny Indokinakonference, og den 23. fik Frankrig en lignende henvendelse. Allerede den 10. februar havde de Gaulle opfordret til en ny Genèvekonference. I slutningen af februar erklærede U Thant, at han havde ført private samtaler gennem længere tid og nu kunne anbefale sammenkaldelse af en konference. Denne anbefaling blev tiltrådt af Frankrig, Sovjetunionen og Nordvietnam, men førte ikke til noget resultat, idet USA fortsat ikke ønskede at gå til forhandlingsbordet.

Luftkrigen kom herefter til at forme sig som en serie af fortsatte eskalationer; det var oprindelig kommunikationsmidlerne, især jernbaner, broer o.l., der udgjorde de typiske mål, men yderligere mål fulgte efter. I takt med bombardementerne øgedes det af Sovjetunionen etablerede luftforsvar, således at Nordvietnam efterhånden fik et meget effektivt luftforsvarsnet. Det nordvietnamesiske luftvåben har derimod aldrig spillet nogen særlig stor rolle. Som et træk ved luftkrigen må nævnes, at den efterhånden i betydelig udstrækning fandt sted fra luftbaser i Thailand.

10. Spørgsmålet om bombningerne af Nordvietnam skabte en lidenskabelig debat overalt i verden og ikke mindst i USA. USA etablerede gentagne gange bombepauser. Første gang var den 13.-19. maj 1965, medens den længste var fra 24. december 1965 – 1. februar 1966, hvor USA samtidig uden held udfoldede en stor diplomatisk fredsoffensiv. Den 31. marts 1968 gennemførte præsident Johnson imidlertid en geografisk begrænsning af bombningerne over Nordviet-

nam til kun at omfatte området op til den 20. breddegrad. Den 31. oktober 1968 gav præsident Johnson meddelelse om, at bombningerne nu ville blive indstillet over hele Nordvietnam, og siden dette tidspunkt har den amerikanske luftaktivitet over nordvietnamesisk territorium bortset fra isolerede episoder i foråret 1970 været begrænset til recognosceringsflyvninger.

11. Om udviklingen i de involverede parters styrketal i tiden fra Tonkinbugtepisoden til USA's beslutning i 1969 om en gradvis reduktion af de amerikanske styrker i Vietnam kan nævnes, at antallet af amerikanske styrker fra 16.000 i sommeren 1964 steg til 50.000 i juni 1965, til 148.000 i oktober 1965, til 235.000 i marts 1966, til 389.000 i december 1966, til 463.000 i juni 1967, til 549.000 i april 1969. Militærets ønsker om en udvidelse af styrkerne i Vietnam efter Tetoffensiven i 1968 med 200.000 mand blev afvist af præsident Johnson. I juni 1969 var der ialt ca. 540.000 amerikanske styrker i Vietnam. I disse tal er ikke medregnet den 7. amerikanske flåde og ej heller styrkerne i Thailand, der andrager ca. 40.000 mand.

De sydvietnamesiske styrker, der i april 1968 udgjorde 754.000 mand, hvoraf 344.000 i den regulære hær og ca. 300.000 i såkaldte regionale og folkelige styrker, blev med udgangen af 1968 bragt op på ca. 830.000 mand, hvoraf lidt over halvdelen er i den regulære hær. Pr. 1. april 1970 blev antallet anslået til 1.150.000.

Til disse styrker kommer 7.700 mand fra Australien, 550 fra New Zealand, 130 fra Philippinerne, 11.600 fra Thailand og 48.800 fra Sydkorea.

På befrielsesfrontens og nordvietnamesisk side er tallene ikke kendt. Fra amerikansk side anslog man før Tetoffensiven i 1968, at de samlede styrker beløb sig til 500.000-600.000 mand, af hvilke de regulære nordvietnamesiske tropper blev anslået til 70.000 mand, medens resten er guerillaenheder.

12. Spørgsmålet om en gradvis reduktion af de amerikanske styrker i Sydvietnam kom i løbet af foråret 1969 til at indtage en stadig mere fremtrædende plads i den amerikanske debat, og efter et møde med den sydvietnamesiske præsident Thieu på øen Midway den 8. juni 1969 gav præsident Nixon samme dag meddelelse om, at USA inden udgangen af august måned s.å. ville trække 25.000 mand tilbage. Den 16. september 1969 meddelte den amerikanske præsident, at en yderligere reduktion på 35.000 mand ville finde sted inden 15. december 1969. Den 16. december 1969 meddeltes det, at der yderligere ville blive trukket 50.000 mand tilbage pr. 15. april 1970. De amerikanske styrker er den nævnte dato reduceret med ialt 115.000 mand, d.v.s. 5.000 mere end oprindelig fastsat. Endelig gav præsident Nixon den 20. april 1970 meddelelse om, at der inden for det næste år ville blive trukket yderligere 150.000 amerikanske soldater tilbage fra Vietnam, heraf 50.000 inden 15. oktober 1970. Den gradvise amerikanske tilbagetrækning skal ses i sammenhæng med USA's forsøg på at skabe, hvad der i præsident Nixon's rapport om den amerikanske udenrigspolitik i 1970'erne, jfr. kapitel II, er blevet benævnt en retfærdig fred i Vietnam. Efter amerikansk opfattelse kan en amerikansk tilbagetrækning ikke opnås øjeblikkeligt, men kun gennem forhandlinger og en såkaldt vietnamisering, hvorved de sydvietnamesiske styrker gradvis erstatter amerikanske kampenheder.

b. Den indrepolitiske udvikling siden 1965

1. Efter militærkuppet fulgte en række skiftende militærstyrer og blandede civile-militære regeringer efter hinanden i hastig rækkefølge. Det viste sig hurtigt, at ingen civil regering var i stand til at forlige de indbyrdes stridende befolkningsgrupper, og de væbnede styrker overtog i juni 1965 ansvaret for landets ledelse.

De væbnede styrkers kongres udpegede derefter som landets øverste ledelse et militært råd under formandskab af luftmarskal Nguyen Cao Ky. Hermed fik Sydvietnam en stabil – omend hverken repræsentativ eller populær – regering.

I januar 1966 afgav premierminister Ky et løfte om, at der i oktober samme år ville blive afholdt en folkeafstemning vedrørende en ny forfatning for Sydvietnam. I marts 1966 fik Kyregeringen store vanskeligheder med de nordlige provinser. Efter løfte om afholdelse af valg i september 1966 til en forfatningslovgivende forsamling overvandt regeringen modstanden, og dette blev i realiteten den foreløbige afslutning på den buddhistiske bevægelses rolle som en virkelig opponerende magtfaktor i Sydvietnam, selv om buddhisterne fortsat repræsenterede en betydelig potentiel politisk magtfaktor. Ky var nu den ubestridte magtindehaver.

Den 1. april 1967 offentliggjordes den nye forfatning, og det meddeltes, at der ville blive udskrevet valg af præsident, vicepræsident og senatets 60 medlemmer i september, medens valget til repræsentanternes hus skulle følge i oktober. Dannelse af politiske partier var tilladt, men kommunister og »neutrale med formodede kommunistiske sympatier« var udelukkede fra det politiske liv. Pressecensuren ophævedes.

2. Til præsidentvalget meldte sig en halv snes kandidater med general Thieu som de militære lederes kandidat, medens den hidtidige premierminister, Ky, blev opstillet til vicepræsidentposten. Ved valget fik Thieu 35 % af de afgivne stemmer. Den nye regering under ledelse af Nguyen Van Loc blev indsat i oktober 1967. Denne regering blev i maj 1968 afløst af regeringen Tran Van Huong, som i august 1969 afløstes af regeringen Tran Thien Khiem. Udviklingen har siden været forholdsvis rolig.

3. Om de politiske forhold i Nordvietnam foreligger der relativt få sikre oplysninger. I den nuværende forfatning, der stammer fra 1960, hedder det, at Nordvietnam er en folkedemokratisk stat, baseret på en alliance mellem arbejdere og bønder og ledet af arbejderklassen.

Ho Chi Minh var indtil sin død i september 1969 landets ubestridte leder og afløstes som præsident af den hidtidige vicepræsident, den 81-årige Ton Duc Thang. Partiets ledelse overgik ved Ho Chi Minh's død til den kollektive centralkomité, medens Le Duan fortsatte som partiets førstesekretær.

Medens Ho Chi Minh levede, var der ingen tvivl om, at Nordvietnam som nation stod fast samlet om krigsførelsen under dennes ledelse. Der foreligger ingen oplysninger om, at Ho Chi Minh's død skulle have svækket den erklærede »vilje til at fortsætte kampen, til den endelige sejr er vundet, selv om kampen skal vare 5, 10 eller 20 år endnu og koste store ofre«.

4. Nordvietnam er i sin kamp stærkt afhængig af hjælp fra andre socialistiske lande. Våben må importeres, hovedsagelig fra Sovjetunionen for de mere avancerede våbentypers vedkommende, medens lettere våben i stor udstrækning modtages fra Kina.

Trods Nordvietnams store materielle afhængighed af Sovjetunionen og Kina, der har nødvendiggjort en særdeles vanskelig balancegang, tyder meget på, at Nordvietnam træffer vidtgående beslutninger uden konsultation af de to store socialistiske magter, og specielt er Nordvietnam gået klart imod Kina ved at acceptere forhandlinger, jfr. nedenfor. For Kina og Sovjetunionen er udviklingen i Vietnamkonflikten af overordentlig betydning for deres indbyrdes ideologiske strid.

Nordvietnams forhold til Kina præges i øvrigt stærkt af, at Kina gennem mere end tusind år udover at have været Vietnams kulturelle inspirationskilde også har været dets historiske arvefjende, og frygten for at komme under kinesisk dominans synes så stærk som nogensinde. Et resultat af dette modsætningsforhold er, at Nordvietnam har afslået kinesiske tilbud om »frivillige«, bortset fra ca. 70.000 kinesiske arbejdere og teknikere, der har været beskæftiget med reparation af kommunikationsmidler, der er ødelagt ved de amerikanske bombardementer.

5. Den nationale befrielsesfront i Sydvietnam (NLF, på fransk FNL) opstod i slutningen af 1960. Frontens oprindelse ligger ikke særlig klart belyst. Allerede før 1960 bestod et vist politisk-militært samarbejde mellem oprørsstyrkerne og en række regeringsfjendtlige sekter og grupper i Sydvietnam. Kort tid efter det nordvietnamesiske kommunistpartis 3. kongres i september 1960 fremkom imidlertid meddelelse fra Hanoi om, at en National Front for befrielse af Sydvietnam var dannet i syd, omfattende et stort antal grupper af forskellig politisk og etnisk karakter. Det ledende element i NLF var Det vietnamesiske Folks revolutionære parti.

NLF's første politiske program fremkom i februar 1961. I september 1967 forelå en ny udgave. De vigtigste træk af det ret detaillerede indhold afspejles i overskrifterne på dets 4 hovedafsnit:

At forene hele folket; at kæmpe mod de amerikanske aggressorer; at frelse landet;
at opbygge et uafhængigt, demokratisk fredeligt, neutralt og blomstrende Sydvietnam;
at genoprette normale forbindelser mellem Nord- og Sydvietnam; at bevæge sig imod fædrelandets fredelige genforening;
at føre en udenrigspolitik på basis af fred og neutralitet.

6. I slutningen af april 1968 blev det meddelt, at der i Sydvietnam var dannet en ny politisk front, rettet imod regeringen, med navnet Alliancen af nationale, demokratiske og fredsvenlige kræfter i Vietnam. Alliancens program ligger meget nær op ad NLF's program fra september 1967.

7. Den 10. juni 1969 udsendtes meddelelse om, at befrielsesfronten havde dannet en provisorisk, revolutionær regering. Regeringens dannelse er blevet godkendt af en såkaldt kongres af folkerepræsentanter organiseret af NLF og den ovennævnte alliance. Den provisoriske regering er blevet anerkendt af en række østlige lande. Ved fredsforhandlingerne i Paris, jfr. nedenfor, er den trådt i stedet for NLF.

c. Forsøg på at tilvejebringe en politisk løsning

1. Først efter at præsident Johnson i marts 1968 havde gennemført det delvise bombestop, erklærede Nordvietnam sig villig til at indlede drøftelser med USA om et fuldstændigt ophør af bombningerne. Bilaterale samtaler mellem USA og Nordvietnam blev herefter indledt i Paris den 10. maj 1968. Efter i alt 28 møder gennemførtes i oktober 1968 det fuldstændige amerikanske bombestop. Nordvietnam fastholdt, at der var tale om et ensidigt amerikansk skridt, medens USA på sin side hævdede, at Nordvietnam underhånden havde accepteret, at den sydvietnamesiske regering deltog i de kommende forhandlinger, at den demilitariserede zone ikke måtte krænkes, at angrebene mod Sydvietnams byer skulle ophøre, og at der omgående skulle indledes seriøse forhandlinger.
2. Medens Nordvietnam og NLF straks erklærede sig rede til forhandlinger, gik der endnu en måned, før den sydvietnamesiske regering den 26. november 1968 gik ind på at deltage i forberedende samtaler om procedurespørgsmål. Først i januar 1969 opnåedes der enighed om disse spørgsmål, og det første plenarmøde kunne herefter finde sted den 25. januar 1969.
3. Den 6. april 1969 opstillede præsident Thieu i en tale til den sydvietnamesiske kongres et 6-punkts program for genoprettelse af freden. Programmet følger den hidtidige sydvietnamesiske linie og er i sin hovedlinie uacceptabel for modparten. Programmet har som hovedpunkter:

Ophør af den kommunistiske aggression.
Fuldstændig nordvietnamesisk tilbagetrækning, der, efterhånden som infiltrationen ophører, vil blive fulgt af allierede tilbagetrækninger.
Tilbagetrækning af nordvietnamesiske styrker fra Laos og Cambodia.
En national forsoningspolitik, hvorefter modstandere, der vil følge den demokratiske proces og afstår fra vold, vil nyde fulde politiske rettigheder.
Genforeningen af Syd- og Nordvietnam bestemmes af hele Vietnams befolkning på demokratisk vis. For at skabe en atmosfære, der kan føre til genforening, kan mulighederne for kulturel og økonomisk udveksling mellem Syd- og Nordvietnam undersøges.
Effektiv international kontrol og internationale garantier mod genoptagelse af den kommunistiske aggression.

Et yderligere udspil fra sydvietnamesisk side fremkom i begyndelsen af juli 1969, da præsident Thieu tilbød valg med deltagelse af befrielsesfronten, men under international kontrol. Forslaget – der var en videreførelse af udtalelser, som den sydvietnamesiske delegationsleder i Paris havde fremsat i april 1969 – blev afvist af befrielsesfronten.
4. På Parisforhandlingernes møde den 8. maj 1969 fremsatte NLF's repræsentant en fredsplan i 10 punkter, der – selv om den i det store og hele var en gentagelse af velkendte standpunkter – dog i visse henseender brugte formuleringer, som syntes at åbne mulighed for en vis tilnærmelse mellem parterne.

Respekt for Vietnams enhed og suverænitet.
Betingelsesløs og fuldstændig amerikansk tilbagetrækning.
Spørgsmålet om de vietnamesiske styrker i Sydvietnam afgøres af de vietnamesiske parter.
Det politiske regime bestemmes ved frie og demokratiske valg, som har til formål at nedsætte en grundlovgivende forsamling, at gennemføre en forfatning og at danne en koalitionsregering.

I tiden indtil valgene oprettes en provisorisk koalitionsregering, der bl. a. skal gennemføre bestemmelserne om tilbagetrækningen af de amerikanske styrker, og som skal organisere valgene.
Sydvietnam vil føre en freds- og neutralitetspolitik og vil knytte forbindelser med alle lande.
Genforeningen skal ske gradvis ved aftale mellem de to zoner uden fremmed indblanding.
I afventen af genforeningen afstår begge zoner fra at deltage i militære alliancer.
USA må påtage sig hele ansvaret for de ødelæggelser, det har forvoldt i begge zoner.
Parterne skal nå til enighed om international overvågning af den amerikanske tilbagetrækning.

5. Det amerikanske svar lod ikke vente længe på sig, idet præsident Nixon allerede den 14. maj 1969 gav sin første samlede redegørelse for de betingelser, som han opstillede for en fredsordning.

De *amerikanske 8 punkter* indeholder intet afgørende nyt i forhold til hidtidige amerikanske synspunkter. De 8 punkter kan resumeres således:

Påbegyndelse af tilbagetrækning af alle ikke-sydvietnamesiske styrker fra Sydvietnam, så snart enighed herom kan opnås.
Gradvis tilbagetrækning af hovedparten af styrkerne i løbet af 12 måneder; de resterende tropper samles i baseområder.
Fuldstændig tilbagetrækning gennemføres, når de resterende nordvietnamesiske styrker er trukket tilbage.
International kontrol med tilbagetrækningen.
Det internationale kontrolorgan bistår med gennemførelse af våbenhvile.
Valg afholdes under det internationale organs kontrol.
Krigsfanger frigives snarest muligt.
Respekt for Genèveaftalerne af 1954 og 1962 (om Laos).

6. Ganske naturligt har FN på baggrund af organisationens pagtmæssige opgaver med hensyn til opretholdelse af den internationale fred og sikkerhed været foreslået som forum til behandling af Vietnamkrigen, men alle hidtidige forsøg på at løse konflikten ad denne vej har også været forgæves. Stridens parter er ikke alle repræsenteret i organisationen: Kun USA er fuldt medlem, medens Sydvietnam deltager i FN's arbejde med observatørstatus. Nordvietnam er ikke medlem og selvsagt ej heller den provisoriske revolutionære regering. Endelig står også Kina udenfor. Det kan derfor ikke undre, at Nordvietnam har afvist FN's kompetence i Vietnamspørgsmålet og henvist til Genèvekonferencen af 1954 som rette forum for en løsning af Vietnamkonflikten, og heri er det blevet støttet af Sovjetunionen og Frankrig. Kina har kategorisk afvist enhver FN-indblanding i konflikten.

7. Generalsekretær U Thant har til stadighed beskæftiget sig meget med Vietnamproblemet. Fra Diemregeringens fald i 1963 har han med mellemrum rettet appeller til de krigsførende parter om at undgå yderligere eskalation og at søge en løsning af konflikten ved forhandlingsbordet. Han har tilbudt sin bistand til indledende drøftelser og fremsat en række forslag, mange i fortrolighed til stridens parter, andre i fuld offentlighed.

Det lader sig ikke efterspore, hvilken rolle U Thant's aktivitet har spillet for den udvikling, der førte til forhandlingerne i Paris.

8. Skal man generelt karakterisere forhandlingssituationen, må det indrømmes, at der endnu er langt til blot et minimum af enighed mellem parterne, og ikke meget tyder på, at forhandlingssituationen vil komme i bevægelse inden for en nærmere fremtid.

C. Cambodia

1. Under den anden verdenskrig blev Cambodia besat af Japan, men først i foråret 1945 blev den franske administration fjernet, og kong Sihanouk erklærede med japansk indforståelse landet for uafhængigt.

Ved de franske troppers tilbagevenden i september 1945 krævede Sihanouk uden held landets uafhængighed opretholdt. Dette lykkedes først i november 1953.

2. I tiden 8. maj – 21. juli 1954 afholdtes som omtalt i afsnittet om Vietnam i Genève en Indokinakonference, og i henhold til de specielle aftaler vedrørende Cambodia, der var et af resultaterne af denne konference, forpligtede Cambodia sig til i løbet af 1955 at afholde frie valg med henblik på alle statsborgeres integrering i det politiske liv uanset tidligere stridsspørgsmål. Cambodia forpligtede sig endvidere til ikke at deltage i nogen militæralliance eller at tillade oprettelse af fremmede baser på sit territorium.

Våbenhvilen skulle i henhold til Genèveaftalerne overvåges af en international kommission bestående af repræsentanter for Indien, Canada og Polen.

3. De ved Genèveaftalerne fastsatte valg blev gennemført i september 1955. Kong Sihanouk, der i marts 1955 havde abdiceret til fordel for sine forældre for at blive politiker, og den af ham opbyggede socialistiske folkebevægelse kaldet Sangkum vandt samtlige pladser i nationalforsamlingen og bevarede den dominerende indflydelse i Cambodia, indtil Sihanouk blev afsat som Cambodias statsoverhoved den 18. marts 1970, jfr. nedenfor.

4. For Sihanouk var det til stadighed det erklærede mål, at Cambodia skulle være neutralt og holde sig uden for militære og ideologiske alliancegrupperinger. Cambodia måtte med henblik herpå foretage en særdeles vanskelig balanceakt mellem Øst og Vest med særlig hensyntagen til Kina som den dominerende magt i området.

Forholdet til USA var i den første tid efter Genèvekonferencen udmærket og resulterede bl. a. i en aftale i 1955 med USA om økonomisk og militær hjælp. Cambodia modtog samtidig hjælp i betydelig udstrækning fra Kina og Sovjetunionen. Forholdet til USA var dog i de efterfølgende år fra tid til anden udsat for svære belastninger og blev særdeles anspændt i november 1963, idet prins Sihanouk opsagde de amerikanske hjælpeydelser til landet med den begrundelse, at det var godtgjort, at USA var indviklet i en sammensværgelse med det formål at styrte ham. I løbet af 1964 blev forholdet yderligere forværret først og fremmest på grund af stadig hyppigere tilfælde af amerikanske krænkelser af Cambodias grænser i forbindelse med krigsførelsen i Vietnam og førte til sidst til, at de diplomatiske forbindelser med USA blev afbrudt i maj 1965 og først genoptaget i juni 1968. Beslutningen om genoptagelse af de diplomatiske forbindelser med USA kan formentlig ses som en manifestation af Cambodias ønske om at opretholde balancegangen mellem Øst og Vest.

Af de vestlige lande har Cambodia under Sihanouk haft det bedste forhold til Frankrig, hvad der bl.a. har givet sig udslag i, at de Gaulle som præsident har aflagt officielt besøg i Cambodia, og prinsen har endog sagt, at Frankrig var en af de piller, hvorpå hans politik hvilede.

5. I den betragtede periode har Cambodias forhold til såvel Kina som Sovjetunionen været så godt som lydefrit, og i den sino-sovjetiske konflikt undlod Sihanouk at tage parti.

Med hensyn til Cambodias øvrige nabolande er forholdet det, at Vietnam og Thailand kan karakteriseres som de historiske arvefjender, først og fremmest på grund af uklare grænsedragninger.

Efter Genèvekonferencen har der været tale om en stadig voksende infiltration af nordvietnamesiske styrker til Sydvietnam via Cambodia. Denne trafik søgtes oprindeligt hindret, uden at Cambodia under Sihanouk dog syntes at nære noget ønske om at engagere sig for stærkt i begivenhederne. På den anden side har Sydvietnams forfølgelse af oprørsstyrker ind over Cambodias territorium ført til vanskeligheder og et utal af klager over disse grænsekrænkelser til FN's sikkerhedsråd. Samtidig med at Nordvietnam og NLF i stigende grad uhindret brugte cambodiansk territorium som bagland for deres operationer i Sydvietnam, blev stadig flere våbenforsyninger fra Nordvietnam sendt til Sydvietnam via Cambodia.

Forholdet til Thailand har næsten uden ophør været præget af grænsestridigheder, medens grænsen til Laos ikke har givet anledning til vanskeligheder, men visse gnidninger har ikke kunnet undgås på grund af den infiltration af styrker, der finder sted fra Nordvietnam til Sydvietnam via såvel Laos som Cambodia.

6. Som en af de mest effektive muligheder for at sikre Cambodias bestående søgte Sihanouk forgæves at opnå egentlige garantier for Cambodias neutralitet. Han var en af drivkræfterne bag Genèvekonferencen i 1962 om en neutralisering af Laos, jfr. nedenfor, og han virkede særdeles aktivt for også at opnå indkaldelsen af en ny Genèvekonference vedrørende Cambodia, der kunne skabe den ønskede garanti for landets neutralitet. Fra amerikansk side har man stærkt været imod tanken.

I stedet for den mere formelle garanti for Cambodias neutralitet måtte Sihanouk nøjes med erklæringer fra en lang række lande om respekt for Cambodias territoriale integritet inden for dets nuværende grænser. I maj 1967 anmodede Cambodia samtlige lande, med hvem landet havde diplomatiske forbindelser, om at afgive en sådan erklæring. Det væsentligste formål har formentlig været at opnå et synligt bevis på anerkendelsen af den cambodianske neutralitetspolitik. I løbet af 1967 og i begyndelsen af 1968 modtog Cambodia den ønskede erklæring fra en lang række lande både i Øst og Vest. Også USA, med hvem de diplomatiske forbindelser på daværende tidspunkt var afbrudt, gav udtryk for, at det respekterede Cambodias territoriale integritet og suverænitet og alle grænser i området.

7. Samtidig med at Cambodia i 1967/68 hermed i et vist omfang fik sin neutrale status anerkendt, var der i Cambodia stigende utilfredshed med, at Sihanouk affandt sig med den voksende nordvietnamesiske og NLF-aktivitet på Cambodias territorium. Den 18. marts 1970 blev Sihanouk afsat. Kuppet blev ledet af premierminister Lon Nol og vicepremierminister Sirik Matak, og afsættelsen hævdes at være sket på forfatningsmæssig basis. Sihanouk har efter

kuppet taget ophold i Peking, hvorfra han i et telegram til den sydvietnamesiske revolutionsregering den 28. marts afsværger neutralitetsprincippet for Cambodia og erklærer at ville støtte de vietnamesiske og laotiske brødrefolk i kampen mod den fælles fjende. Sihanouk har senere dannet en eksilregering.

8. Det nye styre gav efter overtagelsen af magten udtryk for, at Cambodia skulle forblive neutralt, og at det fandt såvel tilstedeværelsen af nordvietnamesiske og kommunistiske oprørsstyrker fra Sydvietnam som våbenforsyningerne til disse stridende mod landets neutralitet. Regeringen forsøgte derfor at få sammenkaldt Genèvekonferencen for gennem en genetablering af den internationale kontrolkommission, som Sihanouk i et brev til kommissionens formand i oktober 1969 havde bedt om at forlade Cambodia inden årets udløb, eller gennem udsendelse af internationale observatører at opnå en officiel konstatering af tilstedeværelsen af de fremmede styrker med henblik på en efterfølgende fjernelse af disse. Storbritannien, der er den ene af de to co-formænd for Genèvekonferencen, svarede imødekommende på denne anmodning, men en tilsvarende positiv reaktion fra den anden medformand, Sovjetunionen, har ladet vente på sig.

9. Sammenfattende kan man om den seneste udvikling i Cambodia næppe sige andet og mere end, at denne yderligere har kompliceret situationen i Indokina. Den relative stabilitet, som trods alt har karakteriseret Cambodia under hele Vietnamkonflikten, kan nu tænkes at blive udsat for sådanne belastninger, at enhver cambodiansk regering kan få vanskeligt ved at undgå at blive endnu mere involveret i begivenhederne. Den nye regering har i april 1970 anmodet USA om våbenhjælp. USA imødekom denne anmodning, og den 30. april 1970 gav præsident Nixon yderligere ordre til, at amerikanske styrker i Sydvietnam i samarbejde med sydvietnamesiske styrker skulle angribe de kommunistiske styrkers tilflugtssteder i Cambodia. Fra amerikansk side fremhævede man, at den militære aktion havde et tidsbegrænset, defensivt sigte og skulle skabe forudsætning for den side 159 omtalte bebudede yderligere reduktion af amerikanske styrker i Vietnam.

D. Laos

1. Ligesom Cambodia var Laos under den anden verdenskrig besat af Japan. Efter Japans kapitulation dannedes i Laos en national uafhængighedsbevægelse med en provisorisk regering i hovedstaden Vientiane, og i september 1945 proklameredes Laos' uafhængighed. I april 1946 generobrede franskmændene Vientiane, og den provisoriske regering flygtede til Bangkok, hvor den organiserede sig som en modstandsbevægelse. Denne modstandsbevægelse blev for en kort tid pacificeret, da Laos i juli 1949 afsluttede en aftale med Frankrig, der gav landet uafhængighed inden for Den franske Union.

Men allerede samme år udskilte modstandsbevægelsens venstre fløj sig og allierede sig med Viet-Minh, og i 1950 dannedes en national enhedsfront, der af de

franske myndigheder blev betegnet Pathet-Lao, og som i de kommende år førte stadig heftigere kampe mod de franske styrker i Laos.

2. Efter franskmændenes nederlag ved Dien Bien Phu i Vietnam gik franskmændene ind på at forhandle, og Laosspørgsmålet indgik i forhandlingerne på Genèvekonferencen i 1954, jfr. ovenfor.

I de særlige aftaler vedrørende Laos bestemtes det, *at* såvel Viet-Minh som de franske styrker skulle trækkes tilbage fra Laos – for de franske styrkers vedkommende dog med undtagelse af det til uddannelsen af den laotiske hær og til opretholdelsen af det for to franske baser fornødne mandskab, *at* Pathet-Lao styrkerne skulle samles i bestemte dele af hver af de 12 provinser, *at* der ikke måtte finde våbenindførsel sted, »udover hvad der var nødvendigt til landets forsvar«, og *at* våbenhvilen skulle overvåges af en international kommission bestående af repræsentanter for Indien, Canada og Polen med den indiske repræsentant som formand.

3. Genèvekonferencen skabte imidlertid ikke rolige tilstande i Laos. Internt fortsatte en magtkamp mellem de feudale indbyrdes beslægtede prinsefamilier, der havde hersket i de tre små kongedømmer, som landet oprindelig havde bestået af. Prins Souphanouvong fremstod som leder i det nordlige rige, hvorfra Pathet-Lao styrkerne havde deres udspring, og opretholdt de kontakter mod nord til Kina og mod øst til det nordvietnamesiske område, som gennem århundreder havde udgjort Nord-Laos' kulturelle og handelsmæssige kontaktflade med omverdenen, og kom derved til at stå som repræsentant for den venstreorienterede eller kommunistiske fløj modsat sin fætter prins Boun Oum, tronprætendenten i det lange smalle Syd-Laos, som hentede sin støtte hos amerikanerne, efterhånden som disse overtog Frankrigs rolle, og som en overgang kom til at stå som eksponent for den højreorienterede fløj. Midt imellem dem søgte prins Souvannah Phouma fra Vientiane at etablere et neutralt samlingspunkt alene ved sin politiske smidighed og med støtte i befolkningens brede ønske om fredelige forhold, men uden det fornødne magtapparat.

4. Det så en overgang ud til, at det skulle lykkes Souvannah Phouma at skabe enighed mellem parterne og navnlig at få integreret Pathet-Lao styrkerne samtidig med, at der ved forhandlinger i 1957 var skabt muligheder for repræsentation af de nordlige områder i nationalforsamlingen og tildelt disse ministerposter i regeringen. De i denne forbindelse stedfundne valg viste en betydelig sympati i befolkningen for prins Souphanouvong og de venstreorienterede neutralistgrupper.

Den politiske konflikt i 1958, der førte til den kritiske udvikling i de følgende år, er det endnu vanskeligt at udrede trådene i. Det er blevet hævdet[1]), at den amerikanske regering, der i disse år med store pengemidler søgte at opbygge Laos som en bastion mod kommunismen, frygtede og med alle medler modarbejdede en koalitionsregering under Souvannah Phouma og væsentligt bidrog til, at han måtte vige for folk, der i højere grad havde amerikanernes tillid. De følgende år viser et skiftende billede af politiske og militære konflikter med tilførsel

1. Eksempelvis Arthur Schlesinger: *A Thousand Days*, London 1965, s. 294 ff.

af våben og anden støtte fra begge supermagter, og den stadig mere spændte situation fandt først sin udløsning, da Kennedy efter overtagelse af præsidentposten gik ind for neutralitetslinien. En lang række diplomatiske forhandlinger førte i foråret 1961 til enighed om en ny Genèvekonference, og efter at den tilbagevendende internationale kontrolkommission havde erklæret, at våbenhvile var indtrådt, kunne konferencen åbnes den 16. maj.

5. I tiden indtil december 1961 gjorde konferencen ret gode fremskridt, men først i juni 1962 nåede parterne til enighed om dannelsen af den samlingsregering under den neutralistiske Souvannah Phouma, der var en forudsætning for, at aftalerne kunne underskrives af de laotiske repræsentanter.

Genèveaftalerne undertegnedes derefter af deltagerlandene, herunder USA, den 23. juli 1962.

Aftalerne falder i to dele: et dobbelt sæt deklarationer og en protokol.

Det første sæt deklarationer er underskrevet af den laotiske regering og fastslår de generelle principper for Laos' neutralitet.

I det andet sæt deklarationer bemærker de øvrige konferencedeltagere sig den laotiske erklæring og afgiver på deres side erklæringer om at ville respektere Laos' suverænitet, uafhængighed, neutralitet, enhed og territoriale integritet.

Protokollen indeholder en række definitioner og fastslår bl.a., at alle fremmede tropper skal have rømmet landet inden 75 dage, ligesom det forbydes, at andre tropper føres til landet.

6. En ægte demilitarisering og neutralisering som aftalt i Genève blev aldrig ført ud i livet, og aftalerne synes i lige høj grad at være blevet misligholdt af alle parter. Den fremmede intervention fandt i begyndelsen sted i det skjulte, men som det bl.a. fremgår af præsident Nixons redegørelse i marts 1970, genoptoges militære luftangreb fra amerikansk side i maj 1964.

De følgende års militære aktivitet i Laos har i det væsentlige været koncentreret om to forskellige områder:

Nordvietnamesiske styrker har behersket den østlige bræmme af Syd-Laos, hvor Ho Chi Minh ruten er den vigtigste forbindelsesvej til kampområderne i Vietnam, og de amerikanske luftbombardementer for at forstyrre denne trafik synes at have fortsat med vekslende styrke siden 1965.

Mod nord har der været regelmæssigt tilbagevendende kamphandlinger navnlig omkring den såkaldte Lerkrukkeslette. Disse kampe, som ikke har været mulige uden omfattende bistand udefra, synes at være vokset i intensitet i det seneste år. Disse afsides områder har ikke tiltrukket sig verdensoffentlighedens opmærksomhed på tilsvarende måde som kampene i Vietnam, og sikre oplysninger om begivenhederne er vanskelige at fremskaffe. En bedømmelse vanskeliggøres af, at medens der findes en fri presse i USA, der er kritisk over for den amerikanske politik, er noget tilsvarende ikke tilfældet på den anden side af bambustæppet. Præsident Nixon hævder i sit Laosbudskab i marts 1970, at der på dette tidspunkt befandt sig 67.000 nordvietnamesiske tropper i Laos. Samtidig synes det at fremgå af amerikanske pressekommentarer, at en voldsom stigning i den amerikanske bombeaktivitet over området har påført befolkningen store lidelser og medført umådelige strømme af flygtninge fra de krigshærgede egne;

kritiske amerikanske røster har hævdet, at intensiteten i aktionerne er øget, netop når der synes at åbne sig mulighed for fredsforhandlinger.

7. Mange forsøg er gjort siden Genèveaftalerne i 1962 på at finde veje og midler til en neutralisering af Laos, og så sent som i februar 1970 forsøgte Souvannah Phouma, der gennem årene stedse har arbejdet for at skaffe fred for sit folk, at stille forslag til Nordvietnam dels om en neutralisering af Lerkrukkesletten, dels om optagelse af forhandlinger om afslutning af krigen under forudsætning af, at Nordvietnam fortsat fik ret til at benytte Ho Chi Minh ruten i Sydøst-Laos. Dette blev afvist, men den 10. marts 1970, hvor den militære balance havde udviklet sig til Pathet-Lao's fordel, fremsatte bevægelsen et fempunktsforslag til våbenhvile. Dette omfattede:

Respekt for Laos' neutralitet i henhold til 1962-Genèveaftalerne, herunder krav om totalt og ubetinget stop af de amerikanske bombninger over Laos;
fremtidig neutralistisk udenrigspolitik og forhindring af indførelsen af enhver form for fremmede tropper i Laos;
respekt for den laotiske trone og demokratiske valg;
forslag om en konsultativ politisk konference til oprettelse af en koalitionsregering;
våbenhvile under forhandlingerne og tilbagetrækning af alle pro-amerikanske styrker.

Efter at Pathet-Lao forslaget havde været drøftet i regeringen, blev det afvist den 27. marts 1970. Premierminister Souvannah Phouma udtalte, at man betragtede fempunktsforslaget som et ultimatum, og det udtryktes fra regeringshold, at *hvis* de nordvietnamesiske tropper blev trukket ud af Laos, ville de amerikanske bombninger også blive ufornødne.

I stedet fremsatte den laotiske regering den 9. april et modforslag omfattende bl.a. våbenhvile over hele Laos, inspektion ved den internationale kontrolkommission og indkaldelse til møde mellem de laotiske partier. Modforslaget blev senere i samme måned afvist af Pathet-Lao.

Souvannah Phouma anmodede den 28. februar 1970 Storbritannien og Sovjetunionen om i deres egenskab af co-formænd for Genèvekonferencen af 1962 at indkalde dennes medlemmer til en drøftelse af den vanskelige situation. Storbritannien accepterede forslaget, medens Sovjetunionen derimod den 2. marts 1970 meddelte, at en løsning af Laos' problemer forudsatte et ophør af USA's bombardementer, og at USA gav det laotiske folk mulighed for at leve i overensstemmelse med Genèveaftalerne. Præsident Nixon reagerede herpå ved den 6. marts 1970 at skrive til Wilson og Kosygin og bede dem om at sørge for, at 1962-aftalerne gennemførtes. Mere konkret foreslås der konsultationer mellem de kontraherende parter i henhold til Genèveaftalernes bestemmelser. USA har ikke efter det oplyste tænkt sig en egentlig genindkaldelse af konferencen, men det skal ses som et forsøg på at få det internationale maskineri i gang. Dette førte kun til, at Sovjetunionen på ny fremførte kravet om et ophør af USA's intervention i Laos.

8. Det forekommer vanskeligt at se, hvorledes det skulle være muligt at nå frem til en isoleret løsning af Laosproblemet. Problemet er, som det vil fremgå af det foranstående, så snævert forbundet med Vietnamproblemet, at en endelig løsning næppe kan tænkes uden en samtidig eller forudgående løsning.

E. Japan

1. Japan har afgørende interesse i stabile forhold i Sydøstasien. Hidtil er de japanske bidrag til at opnå sådanne stabile forhold først og fremmest kommet til udtryk gennem økonomisk hjælp og teknisk bistand til landene i Sydøstasien. Alt tyder på, at Japan også i de kommende år vil følge denne vej, men man kan næppe helt se bort fra en vis bekymring i disse lande for, at den japanske dominans på det økonomiske område, som bliver stadig mere markant, på længere sigt skal brede sig til andre områder.

2. På det indenrigspolitiske område er forholdet det, at der efter indførelsen af en ny forfatning i 1947 efterhånden er opstået flere politiske partier i Japan, således at man i dag kan se et spektrum af partier spændende fra det liberaldemokratiske højreparti, på den ene fløj til det kommunistiske på den modsatte og med en særlig japansk variant i det såkaldte Komeitoparti. Dette parti repræsenterer den militante buddhistbevægelse og har særligt erklæret sig som et antikorruptionsparti.

Ved det seneste valg til det japanske underhus den 27. december 1969 vandt det liberal-demokratiske parti en overvældende sejr, der resulterede i en endnu større majoritet i underhuset end hidtil, idet partiet opnåede 288 mod hidtil 272 af de ialt 485 mandater. Valget betød samtidigt et nederlag for det største oppositionsparti, Japans socialistiske parti, der gik tilbage fra 134 til 90 mandater. Et enkelt af oppositionspartierne, det demokratiske socialistiske parti, opnåede som hidtil 31 mandater, medens de øvrige partier gik frem, Komeitopartiet fra 25 til 47, det kommunistiske parti fra 4 til 14 og gruppen af uafhængige fra 3 til 16.

Det mest bemærkelsesværdige ved valget, når der bortses fra det liberal-demokratiske partis markante fremgang, må vel siges at være Komeitopartiets fremgang fra 25 til 47 mandater. Den eneste reelle modstand mod det liberale demokratiske parti, når der bortses fra de radikale studentergrupper, synes at skulle komme herfra. Partiet kan vel siges at være den ukendte faktor i japansk politik, men efter valget i december 1969 må det dog fastslås, at der fortsat ikke eksisterer noget alternativ til regeringen, og at denne har fået et klart mandat til at løse 1970'ernes problemer og vel først og fremmest til at opretholde de nære forbindelser til USA, jfr. nedenfor.

Det liberal-demokratiske parti har lige siden sin oprettelse i 1955 haft regeringsmagten i Japan, og et egentligt alternativ hertil har som nævnt ikke på noget tidspunkt eksisteret. Den nuværende premierminister Eiseku Sato blev første gang valgt til denne post i november 1964. Han blev senest genvalgt som formand for partiet i november 1968, hvilket under den herskende politiske konstellation indebar, at han også forblev premierminister. Formandskabet varer i 2 år ad gangen, og der er næppe tvivl om, at Sato, såfremt han ønsker det, genvælges som formand og dermed premierminister ved valget i det liberaldemokratiske parti i november 1970.

Selv om en række indenrigspolitiske spørgsmål naturligvis har været af betydning ved parlamentsvalgene i Japan – ved valget i 1967 således beskyldninger

om korruption fremsat af det socialistiske parti mod regeringspartiet – er det karakteristisk, at udenrigspolitiske problemer har indtaget en fremtrædende plads i det politiske liv. Således var valget i december 1969 uden tvivl et valg på premierminister Sato's udenrigspolitik og mere konkret på resultatet af samtalerne 19.-21. november 1969 i Washington mellem premierminister Sato og præsident Nixon, hvor Sato fik endeligt tilsagn om Okinawa's tilbagevenden til Japan i 1972, jfr. nedenfor.

3. Det har været karakteristisk for udviklingen siden krigen, at Japan både politisk, økonomisk og ikke mindst sikkerhedspolitisk er blevet knyttet nært til USA.

Efter amerikansk ønske indsattes i 1947 i forfatningen en bestemmelse, hvorefter Japan for altid giver afkald på krig eller trussel om krig som middel til løsning af internationale konflikter. Bestemmelsen, til hvis ændring der som til andre forfatningsændringer kræves 2/3 majoritet, hindrer ikke opretholdelsen af et forsvar, men fortolkes derhen, at forsvarsstyrkerne alene må tjene et defensivt formål og ikke må indsættes på fremmed område.

Forfatningen er ikke til hinder for, at forsvaret udrustes med atomvåben, men den japanske regering har i det japanske parlament udtrykkeligt erklæret, at Japan ikke vil indføre, fremstille eller besidde atomvåben. Yderligere har Japan den 3. februar 1970 undertegnet ikke-spredningsaftalen.

Til gengæld for det japanske magtafkald i forfatningen fik Japan sit sikkerhedsproblem tilgodeset gennem den japansk-amerikanske sikkerhedspagt, der tilsiger amerikansk militærhjælp i tilfælde af tredielands angreb på Japan. Aftalen, der blev indgået i forbindelse med fredsslutningen med Japan i 1952, løber uopsigeligt til den 17. juni 1970, men kan derefter opsiges af begge parter med et års varsel. Såvel fra oppositionen som fra udenomsparlamentariske grupper har der været stærke kræfter i gang for at få aftalen ophævet. Efter det liberaldemokratiske partis seneste valgsejr og premierminister Sato's besøg i USA i november 1969 tyder alt dog på, at ingen af parterne med det første vil benytte sig af opsigelsesklausulen. I communiqueet fra besøget i USA hedder det udtrykkeligt, at begge regeringer fortsat ønsker at opretholde sikkerhedspagten.

Den japansk-amerikanske sikkerhedspagt har som nævnt ikke betydet, at Japan ikke har udviklet et vist forsvar. Det japanske forsvar, der benævnes en selvforsvarsstyrke, består i dag af ialt 250.000 mand, ca. 850 kampfly og 200 helikoptere samt en flåde med bl. a. 8 undervandsbåde og 40 større overfladeskibe. Udgifterne til forsvaret andrager i 1970 mindre end 1 % af bruttonationalproduktet.

Præsident Nixon's nye doktrin for Sydøstasien, jfr. kapitel II, har dog medført, at man i dag i Japan seriøst overvejer en udvidelse af forsvaret bl.a. med henblik på at kunne sikre de for Japans økonomi så vitale handelsruter. Regeringen har derfor besluttet i løbet af 1970 at udarbejde en langtidsplan for forsvaret, som må forventes at lægge særlig vægt på en udbygning af flåden. Selv om USA i præsident Nixon's rapport til kongressen i februar 1970 og i communiqueet fra premierminister Sato's besøg giver udtryk for fortsat at ville opfylde sine allianceforpligtelser i Asien, har man dog også fra amerikansk side understreget, at de

pågældende lande selv må bære en væsentlig del af ansvaret for deres egen militære sikkerhed. Den japanske regering har på sin side givet udtryk for at ville påtage sig en rimelig del af de forpligtelser, som følger med udvidet regionalt samarbejde i Asien både på det politiske og det økonomiske område, men har hertil føjet, at den japanske regering under ingen omstændigheder vil lade det japanske forsvar overtage USA's rolle i Asien.

Selv om de amerikansk-japanske relationer i efterkrigsårene af begge parter er blevet betegnet som tilfredsstillende, har der dog især på ét punkt ikke kunnet undgås visse friktioner. USA har i efterkrigsårene efter aftale med Japan etableret en række baser og andre militære anlæg på det japanske fastland og på Okinawa, der indgår i Ryu-Kyu-øgruppen, en atombevæbnet luft- og flådebase.

Den japanske regering har igennem adskillige år arbejdet på at få øerne tilbage. I henhold til en aftale af april 1968 blev Bonin-øgruppen, der udgør en del af Ryu-Kyu-øerne, tilbagegivet Japan. Japan overtog suveræniteten over øerne den 26. juni 1968. Og under premierminister Sato's besøg i Washington i november 1969 blev også spørgsmålet om Okinawa's fremtid løst. Premierminister Sato opnåede ved denne lejlighed endeligt tilsagn om øens tilbagegivelse i 1972. Der tages dog det forbehold i communiqueet, at Vietnamkrigen på dette tidspunkt vil være bragt til ophør. Efter tilbagegivelsen vil USA fortsat bevare adgang til at benytte militærbaser på Okinawa, men i overensstemmelse med de i sikkerhedsaftalen fastlagte bestemmelser bliver baserne på samme måde som USA's militære installationer i Japan i øvrigt undergivet en vis japansk kontrol. Dette indebærer bl.a., at baserne på Okinawa, som det er tilfældet med baserne på det japanske moderland, ikke må være atombevæbnede. I det nævnte communiqué udtrykkes det derhen, at USA vil respektere den japanske regerings politik med hensyn til ikke at tillade atomvåben på japansk territorium.

4. Japans forhold til Sovjetunionen er blevet stadig mere normaliseret, men er fortsat belastet af et territorialt krav på øgruppen Kurilerne og det sydlige Sakhalin, som Sovjetunionen besatte i henhold til Yaltaaftalen og efter at have erklæret Japan krig den 8. august 1945, 6 dage før kapitulationen.

Der er endnu ikke afsluttet nogen egentlig fredsaftale mellem Japan og Sovjetunionen. Forholdet mellem de to lande er indtil videre formelt baseret på den såkaldte normaliseringsaftale fra 1956, som omfattede alle de spørgsmål, en senere fredsaftale skulle omfatte med undtagelse af de territoriale krav, og som førte til genoptagelse af diplomatiske forbindelser. Sovjetunionen hævder, at spørgsmålet om suveræniteten over de omhandlede øer fandt sin endelige løsning på San Franciscokonferencen, men har senere stillet i udsigt, at to af øerne – Habomai og Skikotan – ville kunne gives tilbage i forbindelse med afslutningen af en fredstraktat under forudsætning af en nedlæggelse af de fremmede baser i Japan, hvilket i praksis vil sige de amerikanske baser på det japanske moderland og på Okinawa. Der foreligger indtil nu ingen tegn på, at Okinawas tilbagevenden til Japan i 1972 skulle få nogen indflydelse på den sovjetiske holdning.

Et vigtigt forhandlingspunkt mellem Japan og Sovjetunionen, som kan tænkes at få betydning for spørgsmålet om afslutningen af en fredstraktat, har været

japansk bistand til en industrialisering af det østlige Sibirien. På langt sigt forudsættes denne plan at omfatte japanske kreditter mod sovjetiske leverancer af råvarer til Japan. Sovjetunionen har ikke lagt skjul på sin interesse i den japanske medvirken, og der er foreløbig indgået aftaler om japanske leverancer af savværker og modsvarende køb af tømmer. Tilsvarende har man drøftet fællesprojekter om udvinding af sibiriske gas- og olieforekomster. Samarbejdet kanaliseres via en fælles økonomisk kommission, der mødes til årlige drøftelser.

Sammenfattende kan det om forholdet mellem Japan og Sovjetunionen siges, at dette er blevet stadig forbedret i den sidste halvdel af 1960'erne. Hertil har måske bidraget, at Japan har indtaget en strengt neutral holdning i den sino-sovjetiske konflikt. På den anden side har den amerikanske militære tilstedeværelse i Japan og de nære forbindelser mellem USA og Japan tilsyneladende ikke stillet sig hindrende i vejen for en forbedring og en udvidelse af både de politiske og de økonomiske relationer til Sovjetunionen.

5. Som det har været tilfældet vis-à-vis Sovjetunionen, har Japan udfoldet ihærdige anstrengelser for at forbedre forholdet til Kina. Dette har på det økonomiske område ført til en stadig voksende samhandel mellem de to lande, som foregår på privat basis, da Japan ikke anerkender Pekingregimet. Forsøgene på at intensivere det økonomiske samkvem har dog været forbundet med visse vanskeligheder, som navnlig skyldes, at der fortsat opretholdes en række restriktioner for den japanske eksport til Kina, og at Kina hidtil ikke har fået opfyldt sine ønsker om langtidsimportkreditter.

På det politiske område har de japanske bestræbelser ikke hidtil båret synderlig frugt, hvilket utvivlsomt i første række skyldes Japans samarbejde med USA, men også den kendsgerning, at Japan klart har givet udtryk for den store strategiske betydning, som Taiwan og Sydkorea efter japansk opfattelse har for Japans sikkerhed.

Dette er tydeligt kommet til udtryk i Kinas reaktion på indholdet af det efter premierminister Sato's besøg i Washington i november 1969 udsendte communiqué, hvori bl. a. fremhæves Sydkoreas og Taiwans betydning for Japans sikkerhed, og hvori den japanske premierminister erklærer, at Japan var i færd med at undersøge, hvilken rolle Japan kunne spille for indførelse af stabile forhold i Indokina.

Under den kinesiske premierminister Chou En-lai's besøg i Nordkorea i begyndelsen af april 1970 erklærede denne, at dette betød, at USA og Japan har sat sig som mål for al fremtid at sikre besættelsen af Taiwan og forhindre det kinesiske folk i at befri dets eget territorium, at sikre besættelsen af Sydkorea og forhindre Koreas genforening og at sikre Vietnams deling og forhindre det vietnamesiske folk i at befri Sydvietnam, forsvare Nordvietnam og indlede en proces mod en genforening af deres fædreland.

Der er næppe tvivl om, at der i Kina består en stærk og ægte bekymring for en japansk ny-imperialisme, som har fået kraftig næring af præsident Nixon's og premierminister Sato's fælleserklæring fra november 1969, og som også i de kommende år kan stille sig hindrende i vejen for en forbedring af forholdet mellem Kina og Japan. På den anden side kan det vel heller ikke på længere sigt

udelukkes, at Kina i et forsøg på at gennemføre en omfattende industrialisering af landet muligvis vil foretrække samarbejde med Japan fremfor Sovjetunionen eller USA, og at man følgelig vil opleve en øget samhandel og i øvrigt forbedrede relationer til Japan.

6. I forholdet til landene i Asien i øvrigt har Japan søgt at føre en politik, der både tog hensyn til, at landets popularitet på grund af deltagelsen i krigen var lav, og til at man ønskede at normalisere forholdene således, at japansk økonomisk ekspansion i videst muligt omfang blev fremmet. Selv om Japan i dag i økonomisk henseende ikke bare optræder i det asiatiske område, men har globale økonomiske interesser, har det økonomiske samkvem med de asiatiske lande spillet en betydende rolle for Japans udvikling siden 1945. I 1968 udgjorde importen fra udviklingslandene i Asien ca. 16 % af Japans totale import. Omvendt udgjorde den japanske eksport til disse lande samme år ca. 30 % af Japans totale eksport. Medens Japan formentlig i takt med udenrigshandlens vækst i stigende omfang vil kunne undvære de asiatiske markeder, gælder dette ikke for disse udviklingslande, som i udstrakt grad er afhængige af det japanske marked. Dette forhold kan måske bidrage til den bekymring, som kan spores i disse lande, på grund af Japans stadig større indflydelse i Sydøstasien.

Japan er samtidig blevet en stadig vigtigere kilde til økonomisk og teknisk bistand til industrialiseringen af udviklingslandene i Sydøstasien. De japanske bidrag ydes ikke bare bilateralt ved udvidelse af handelsforbindelser og ydelse af direkte hjælp og langtidskreditter, men også multilateralt, bl.a. gennem japansk medlemskab af Den asiatiske Udviklingsbank (The Asian Development Bank), og ved bidrag til Mekongprojektet under FN's økonomiske kommission for Asien og Det fjerne Østen (ECAFE – Economic Commission for Asia and the Far East). Endnu befinder den japanske bistand sig dog på et forholdsvis beskedent niveau. I 1968 gik 563 millioner dollars eller 87 % af Japans totale hjælp til udviklingslandene til asiatiske lande. Den samlede bistand omfattende såvel offentlig som privat hjælp udgjorde dog i 1968 kun 0,74 % af bruttonationalproduktet. Den nye japanske regering har imidlertid udtalt, at den vil bestræbe sig på at forøge bistanden og samtidig lette de betingelser, hvorunder hjælpen ydes.

Man kan formentlig konkludere, at Japan, som ikke selv lægger skjul på sin interesse i stabile forhold i Sydøstasien, i betydeligt omfang har haft held til at etablere gode forbindelser til den overvejende del af staterne i dette område.

Hvad specielt angår Vietnamspørgsmålet har den japanske regering ofte fremhævet, at krigen i Vietnam er det alvorligste problem i Asien. Den har som helhed indtaget en velvillig holdning til det amerikanske engagement, hvilket formentlig afspejler såvel landets egen sikkerhedsmæssige stilling og afhængighed af USA som frygten for en kommunistisk dominans i Sydøstasien.

7. Sammenfattende kan man om Japans fremtidige rolle formentlig anføre, at aftalen mellem præsident Nixon og premierminister Sato i november 1969 betyder afslutningen på efterkrigstiden, og det er herefter spørgsmålet, hvilken kurs verdens trediestørste industrimagt vil følge i de kommende år. Med det seneste valgresultat in mente tyder alt på, at tyngdepunktet fortsat vil være et snævert

samarbejde mellem USA og Japan både økonomisk, politisk og sikkerhedspolitisk, men måske med den nuance, at Japan i hvert fald økonomisk og måske også politisk i et vist omfang vil overtage USA's rolle i Sydøstasien. Samtidig er der ingen tegn på, at forholdet til Sovjetunionen ikke skulle forblive godt, medens der er betydelig mere usikkerhed med hensyn til forholdet til Kina. Endelig kan man vel ikke på forhånd udelukke en forsigtig bevægelse henimod større japansk uafhængighed af supermagterne, i hvert fald politisk og på længere sigt måske også militært.

Kapitel VII

DEN TREDIE VERDEN

A. Indledning

1. Den tredie verden omfatter over 100 nationer, hvis hovedtræk er underudvikling.

Økonomisk karakteriseres den tredie – for størsteparten underudviklede – verden ved en fundamental forskellig situation i sammenligning med den industrialiserede verden. Dette kendetegnes derved, at medens ca. 2/3 af verdens befolkning lever i udviklingslandene, frembringes kun ca. 1/8 af verdens samlede bruttonationalprodukt i disse lande[1]). Udviklingslandene omfatter de fleste lande i Asien, Afrika og Latinamerika.

Inden for den tredie verden varierer landene umådeligt med hensyn til historisk og kulturel baggrund, størrelse og befolkningstal, økonomisk udvikling og social og politisk struktur. Der er samfundstraditioner og kulturmønstre så gamle og så civilisatorisk højtudviklede som i Indien, og der er helt ukomplicerede stammesamfund.

Praktisk talt alle kendte politiske systemer er repræsenteret i den tredie verden, lige fra parlamentariske demokratier af vestlig art, over étpartisystemer til diktaturer. I nogle lande domineres økonomien af den private sektor, i andre af den offentlige. I de fleste lande er der tale om et blandet økonomisk system.

2. I afgrænsningen af den tredie verden indtager Den kinesiske Folkerepublik en særstilling som en atommagt, der, uanset at det i økonomisk henseende fortsat er et udviklingsland, i politisk henseende er en magtfaktor af selvstændig betydning, jfr. kapitel V om Kina.

3. Nedenfor skal der gøres et forsøg på at pege på de mangfoldige typer af konflikter, som forekommer i den tredie verden, og som på forskellig vis kan have betydning for industrilandenes, og dermed også for dansk sikkerhed. Forinden må det dog understreges, at den fundamentale forskel, der hersker i forholdet mellem den industrialiserede verden og udviklingslandene, er en krise af meget langsigtet natur. I den økonomiske historie har man aldrig før været vidne til så hastige udviklingsprocesser, som man nu ser. Ser man på vækstraterne i de industrialiserede lande i deres tidlige udviklingsår, finder man en gennemsnitlig årlig forøgelse af den samlede produktion af varer og tjenesteydelser, der for Englands vedkommende mellem 1790 og 1820 androg 2 %, for Tysklands vedkom-

1. Lester Pearson: *Partners in Development*, New York 1969, s. 24.

mende mellem 1850 og 1880 2,7 %, for USA's vedkommende mellem 1820 og 1850 4 %. For udviklingslandene i perioden 1950 til 1967 var det årlige gennemsnitstal 4,8 %. Befolkningseksplosionen har imidlertid holdt den reelle indkomstvækst per capita nede på 2–2,5 % årligt[2]).

Når der alligevel findes et udpræget konfliktstof i udviklingsbehovet i den tredie verden, hænger det sammen med en fornemmelse af gensidig afhængighed, som var ukendt i tidligere tider. Den kolossale indkomstforøgelse, som den industrialiserede verden selv har opnået i de forløbne tyve år, og udsigterne til, at denne tendens vil fortsætte fremover, gør kun svælget mellem den industrialiserede verden og den underudviklede større, samtidig med at den teknologiske udvikling, ikke mindst den kommunikationsteknologiske, giver befolkningen i den tredie verdens lande lejlighed til konstant at sammenligne deres egen lod med den industrialiserede verdens. På den anden side har udviklingslandene kunnet drage fordel af de videnskabelige og tekniske erfaringer, der allerede var indhøstet i den industrialiserede verden; men dette indeholder i sig selv konfliktstof, idet man søger direkte at overføre udviklingsmønstre fra den industrialiserede verden, hvilket nedbryder traditionelle samfundsstrukturer og derved skaber sociale spændinger.

4. I en undersøgelse foretaget af et amerikansk institut har man opregnet 220 forskellige eksisterende og latente konflikter, der i dag eksisterer i forskellige lande i den tredie verden[3]). Af disse giver 24 i dag sig udslag i militære sammenstød og egentlig krigsførelse. De øvrige befinder sig enten i en »førkrigsfase«, eller en indstilling af fjendtlighederne har fundet sted, uden at konfliktens egentlige årsager er elimineret. Konflikttyperne varierer fra interne sociale opgør, der giver sig udslag i voldelige hændelser, til lokal konventionel krigsførelse mellem to eller flere stater, og omfatter alle former for oprør, borgerkrig, og stormagtsindblanding i interne krigshandlinger »ved stedfortræder«.

I det følgende har man forsøgt at identificere og kategorisere konfliktårsager i den tredie verden, selv om det er vanskeligt at udpege enkelte isolerede årsager til en konflikt. En fundamental årsag, som på sin vis skaber selve milieuet for konflikter i den tredie verden og mellem den tredie og den industrialiserede verden, hænger sammen med det, der kaldes moderniseringsproblemer. Det er de problemer, der er forbundet med at få mange af de nye statsdannelser til at fungere som nationale enheder, hvor grundlaget herfor simpelthen mangler. Bortset måske fra enkelte konflikter, som hovedsagelig vedrører de industrialiserede magters adgang til visse strategiske knudepunkter inden for den tredie verden – stræder, basefaciliteter m. v. – kan samtlige den tredie verdens konflikter ses i sammenhæng med statsdannelses- og moderniseringsprocessen. Dette betyder ikke, at konflikter nødvendigvis opstår som følge af underudvikling, men mange konflikter, f. eks. grænsekonflikter, skaber på kunstig vis et nationalt samlingspunkt, der kan tjene til for en tid at tilsløre landets mere fundamentale problemer. Udvikling er ikke blot konfliktløsende, men også konfliktskabende.

2. *Ibid*, s. 27.
3. *The Saranac Papers*, Browne and Shaw International Studies Division, New York 1968, s. 129.

Blandt årsagerne til konflikter kan man skelne mellem indre og ydre, selv om de ofte vil glide over i hinanden. Mangel på indre stabilitet og deraf følgende konflikter skaber f.eks. en god grobund for stormagtsindblanding til fordel for den ene eller den anden part, og landet inddrages derved i konflikten mellem Øst og Vest i de to parters forsøg på hver for sig at vinde det for sin lejr, politisk, økonomisk og ideologisk. Bestræbelserne for at stabilisere de råvareproducerende landes eksportindtægter ved internationale aftaler og for at øge deres afsætningsmuligheder for færdigvarer i industrilandene har ikke kunnet fritage udviklingslandene fra virkningerne af vekslende økonomiske konjunkturer. De svingninger i valutaindtægterne, som udviklingslandene kan komme ud for, kan være en vigtig faktor bag intern ustabilitet i de pågældende lande.

Man kan rubricere konflikter vedrørende den tredie verden i følgende grupper:

B. Statsdannelses- og moderniseringskonflikter.
C. Lokale konflikter mellem stater i den tredie verden.
D. Konflikten mellem Øst og Vest i den tredie verden.
E. Konflikter mellem Nord og Syd.

B. Statsdannelses- og moderniseringskonflikter

1. Af de nye nationer, der er oprettet med afkoloniseringsprocessen, har en stor del grænser, som hverken følger etniske eller naturlige geografiske linier. I mange af disse lande dominerer regional loyalitet over for stammer og etniske grupper med egne sproglige og kulturelle karakteristika. Samtidig skiller nationalstatsgrænserne ofte en stammes region og skaber således et potentielt konfliktområde ved den nye stats grænser. Dette har bevirket, at mange af de suveræne centralregeringer kun har usikker kontrol over deres befolkninger.

2. Konsolideringen af den nationale enhed har især været et problem for de nye afrikanske stater syd for Sahara, og mange af de økonomiske ressourcer, som skulle bruges i produktionsøjemed, har i stedet måttet anvendes til selve opbygningen af en stat, herunder oprettelsen af en centraladministration, en hær, politi, lokale styrelser, transportforbindelser og kommunikation mellem statens forskellige regioner og centralregeringen. Et led i denne opbygning har været ønsket om at afrikanisere økonomien. Det har f.eks. været karakteristisk for landene syd for Sahara, at de i kolonitiden har støttet sig på kapital og menneskelige ressourcer udefra i langt højere grad end andre dele af den underudviklede verden[4]). Som følge deraf har selve afrikaniseringen af det økonomiske og administrative liv været et led i den nationale konsolidering.

De konflikter, som denne mangel på national enhed kan give anledning til, har vi som et nyligt eksempel i Nigeria/Biafra krigen. Potentielle konflikter af samme art eksisterer mange andre steder, ikke blot i Afrika, men også i andre dele af den tredie verden, f. eks. Sydøstasien.

4. Lester Pearson, *op. cit.*, s. 263.

3. I mange af de lande, som for nylig har opnået uafhængighed, er de oprindelige ledere – f.eks. Nehru, Nkrumah, Sukarno – blevet erstattet af nye. Hvor førstnævnte, fordi de oprindelig havde ført an i den nationale selvstændighedsbevægelse, havde en bred tilslutning, har anden generation måttet møde modstandere i det nationale politiske spil. Dette betyder, at lande med fundamentalt ustabile systemer bliver genstand for yderligere spændinger. Kuppet er en ofte anvendt måde at klare successionsproblemer på.

4. Konfliktstoffet i disse ustabile samfund næres af omverdenens, i første række industrilandenes holdning, fordi de nye stater i mange henseender er afhængige af industrilandenes bistands- og handelspolitik. I denne sammenhæng drejer det sig ikke blot om udviklingsbehovene, men om det helt fundamentale krav om en rimelig sikkerhed mod alt for store udsving fra år til år i nationalindkomsten.

Det anslås, at 88 % af udviklingslandenes eksportindtjening stammer fra salg af råvarer. Halvdelen af ulandene er afhængige af én råvare for mere end 50 % af deres totale eksportindtjening[5]). Råvarer kan deles i to kategorier. Visse af dem, som korn, kaffe, kakao, kan ikke erstattes af industriprodukter, og markederne for disse varer er præget af, at priserne falder med stigende produktion, fordi efterspørgselen efter dem er forholdsvis uelastisk. Samtidig har visse industrilande en hjemmeproduktion af sådanne råvarer, som opretholdes ved kunstige støtteforanstaltninger. En måde, hvorpå indtjeningen fra sådanne varer kan stabiliseres, er oprettelse af stødpudelagre eller -fonds, ved hjælp af hvilke udbuddet kan reguleres. Andre råvarer er genstand for stigende konkurrence fra syntetiske industriprodukter – gummi, bomuld, jute o.a., og for dem gælder det, at produktionen gradvis må indskrænkes og eksportindtjeningen baseres på andre varer (industriprodukter).

For alle den tredie verdens lande, der er afhængige af råvaremarkederne, gælder det om at forbedre deres eksportindtjening ved en øget industrialisering, men deres industrivarer møder ofte beskyttelsesforanstaltninger i de rige lande.

C. Konflikter mellem stater i den tredie verden

1. På en konference i Addis Abeba i 1963 vedtog de afrikanske stater, medlemmer af Den afrikanske Enhedsorganisation (OAU), at interne afrikanske konflikter altid skulle bilægges inden for rammerne af denne organisation. I tråd hermed vedtog statsledere, der var deltagere i den såkaldte uforpligtede verdens konference i Kairo året efter, at de grænser, en nation havde ved selvstændighedens indtræden, skulle ligge fast.

Begrundelsen for sådanne resolutioner er at finde i de mange tilfældigt valgte grænsedragninger, som kolonisatorerne gennem årene foretog, og i den kendsgerning, at de nye nationers befolkninger i henseende til etniske grupper og religion m.v. er meget blandede. Konfliktområderne mellem den tredie verdens stater er mangfoldige.

5. *World Bank Report*, Washington D. C. 1969, s. 41.

2. Geografiske årsager ligger f.eks. til grund for konflikten mellem Bolivia og Chile. Lige siden sin selvstændighed i 1825 har Bolivia været et indelukket land uden adgang til havet. Bolivia har fra første færd krævet en korridor og havnefaciliteter i området ved Chiles og Perus fællesgrænse. Dette krav har bevirket, at forholdet mellem de tre lande har været spændt lige siden uafhængigheden. En overgang i 1880'erne kom det til åben krig mellem de tre, og problemet har endnu ikke fundet en for Bolivia tilfredsstillende løsning.
3. Langt de fleste grænsekonflikter i den tredie verden begrundes historisk, og ofte er der tale om en konflikt mellem grænserne for kolonimagtens administration og det territorium, hvor den indfødte oprindelige civilisation gjorde sig gældende. Typisk er konflikten mellem Ecuador og Peru, hvor Ecuador siden sin selvstændighed i 1830 har gjort krav på visse peruanske provinser med den begrundelse, at de pågældende områder oprindelig blev opdaget og koloniseret af det spanske styre i Quito. Fra peruansk side har man derimod hævdet, at områderne har peruansk civilisation, og at den lokale befolkning altid har været repræsenteret i den peruanske kongres. Noget lignende gør sig gældende for så vidt angår grænsen mellem Algeriet og Marokko, hvor de franske myndigheder gradvis overførte større eller mindre områder af protektoratet Marokkos territorium til kolonien Algeriets, hvilket siden Algeriets selvstændighed i 1962 har været årsag til en række grænseepisoder med dræbte og sårede på begge sider.
4. I tilfældet Marokko–Mauretanien har det været Marokko, der ud fra racemæssige, kulturelle og historiske synspunkter har gjort krav på Mauretanien. Frankrig derimod har afvist de marokkanske krav under henvisning til, at en folkeafstemning i Mauretanien klart viste et mauretansk ønske om selvstændighed.
5. Et eksempel på et forsøg fra en kolonimagts side på basis af befolkningens enhed at skabe en ny stat er ideen om Storsomalia. Ideen blev udkastet i engelske regeringskredse kort efter den anden verdenskrigs afslutning, og Storsomalia skulle ud over det nuværende Somalia omfatte dele af Kenya og Ethiopien samt Fransk Somaliland. Det er ikke lykkedes at danne dette Storsomalia, omend ønsket derom har levet videre med uformindsket kraft siden det nuværende Somalias selvstændighed i 1960. Tværtimod har ideen om Storsomalia givet anledning til en konflikt mellem Ethiopien og Somalia, som i 1963–64 udviklede sig til en formelig grænsekrig, og en tilsvarende konflikt mellem Somalia og Kenya begrundet i Kenyas vægring ved at afgive et distrikt, som hovedsagelig bebos af somalier.

I øvrigt er grænsekonflikter mellem staterne i Afrika ikke udbredte, netop fordi de nye stater bevidst forsøger at undgå konflikter af den art.

6. Grænsekonflikter i den tredie verden kan næres og opretholdes ikke blot ved stormagternes indblanden, f.eks. Sovjetunionens støtte til Somalia, USA's til Costa Rica i en strid i 1955, men også ved, at trediestater støtter den ene af de to parter i en konflikt. Således har f.eks. Ægypten støttet Algeriet i striden med Marokko.
7. Når konflikter mellem den tredie verdens lande indbyrdes i det hele taget kan opretholdes som væbnede, må det ses i sammenhæng med disse landes forsvar og deres adgang til våben. Forsvarsudgifter i den tredie verden andrager

kun en ringe andel af verdens totale forsvarsudgifter, men de forekommer at være blevet forøget hurtigere end verdens militærudgifter som helhed og at være accellererende[6]). Den teknologiske udvikling afspejles i salget af våben til tredielande; flere og flere u-lande erhverver sig jagermaskiner, jord-til-luft missiler m. v. Sådanne våben produceres så godt som aldrig af den tredie verdens lande og må derfor importeres fra industrilandene. Eksempelvis kan nævnes, at kun ét land i den tredie verden, Israel, i 1956 havde erhvervet overlydsfly, medens 30 lande besad sådanne i 1968[7]). I 1968 var leverancer af større våben til lande i den tredie verden mere omfangsrige end nogensinde før. De anslås at have været omkring 300 millioner dollars eller 15 % højere end tallet for 1967[8]). Mellemøsten og Vietnam aftog 70 % af de samlede leverancer i 1968.

8. Forsyningerne af våben til den tredie verden hidrører for 90 % vedkommende fra USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Frankrig. USA's andel heraf er faldet, både i absolutte og i relative tal siden slutningen af 1950'erne. Sovjetunionens andel har været stigende, således at USA og Sovjetunionen i dag eksporteer omtrent samme kvantum.

Der er imidlertid sket en ændring i sammensætningen af USA's våbensalg til udviklingslande, idet hovedvægten nu lægges på forsvar mod interne oprørsbevægelser i stedet for på forsvar mod angreb udefra. Fra den amerikanske regerings side har man støttet udviklingslandenes køb af udstyr til modrevolutionær krigsførelse fremfor avanceret konventionelt udstyr.

Storbritannien og Frankrig leverer tilsammen ca. 20 % af den tredie verdens import, cirka ligeligt fordelt mellem de to. Dog er den franske eksport stigende og den britiske faldende. Frankrig eksporterer især til de tidligere franske koloniområder, Sydafrika, Latinamerika og Sydasien. Desuden har man eksporteret til de arabiske lande. Storbritanniens våbeneksport er for en stor del koncentreret om Mellemøstens olieproducerende lande.

9. Våbensalget afspejler Øst–Vestkonflikten, jfr. nedenfor D. Stormagterne har i visse tilfælde afsat våben til begge parter i en lokal konflikt. USA f.eks. til både Jordan og Israel. Sovjetunionen til både Indien og Pakistan. I andre tilfælde har stormagterne været konkurrerende våbenleverandører, f. eks. i Nigeria/Biafrakonflikten, hvor både Storbritannien og Sovjetunionen leverede våben til Nigeria. Det er indlysende, at stormagters tilstedeværelse i form af våbenleverandører ændrer en lokal konflikts karakter, ikke blot på grund af våbnenes tilstedeværelse, men også på grund af den politiske indflydelse, som må forudses at følge med, og det vanskeliggør stormagternes muligheder for at bidrage til en forhandlingsløsning på en konflikt.

10. Konkurrencen blandt stormagter for indflydelse i den tredie verden ved hjælp af våbensalg er også blevet udnyttet som pressionsinstrument fra køberlandenes side. I Sydamerika har USA's forsøg på at holde overlydsfly borte fra regionen betydet, at de enkelte latinamerikanske lande har søgt andre leverandører, hvilket fik USA til at ændre sin politik. Med loven om våbensalg i 1968

6. SIPRI *Yearbook of World Armament and Disarmament*, 1968/69, Uppsala 1969, s. 45.
7. *Ibid.*, s. 48.
8. *Ibid.*, s. 49.

har USA imidlertid etableret den politik at afskære udviklingshjælp til det latinamerikanske land, som indkøbte avanceret militært udstyr fra andre lande end USA, i et omfang, der efter amerikansk opfattelse måtte regnes for overdrevent.

11. Ved forsøg på at bilægge grænsestridigheder i den tredie verden har man udover FN, jfr. II Del s. 212, søgt at støtte sig til regionale organisationer. Et typisk eksempel er Organisationen af amerikanske Stater (OAS), som med større eller mindre held er blevet inddraget i de fleste interamerikanske konflikter. Også Den afrikanske Enhedsorganisation (OAU) har været aktiv både ved forsøg på inden for egne rammer at mægle og ved i OAU-regie at formidle kontakter mellem de stridende parter eller at nedsætte ad hoc voldgiftskommissioner for de enkelte tilfælde. Hvor stormagterne har været indblandet i de lokale stridigheder, har de regionale organisationer imidlertid ikke haft megen udsigt til at afslutte mæglingsbestræbelser med et gunstigt resultat. Det er således karakteristisk, at der i Asien ikke findes nogen organisation svarende til OAS eller OAU. Enkeltpersoner har forsøgt at mægle, f.eks. Shahen af Persien, i striden mellem Afghanistan og Pakistan, men i langt de fleste tilfælde af lokale konflikter på dette kontinent er de kun blevet bilagt, eller i det mindste neddysset ved stormagtsintervention.

D. Konflikten mellem Øst og Vest i den tredie verden

1. Der foregår i den underudviklede verden en løbende konkurrence mellem Øst og Vest om indflydelse og sikkerhed. I visse tilfælde fører dette til, at Øst og Vest engageres i konflikter i disse lande. I og med, at Øst-Vestkonflikten afspejler sig i den tredie verdens konflikter, får disse også sikkerhedsrelevans for Danmark. Dette sker på flere måder: Stormagtsintervention i en lokal konflikt indebærer en risiko for eskalation, jfr. nedenfor. Samtidig kan et spændingsforhold mellem supermagterne i den tredie verden vanskeliggøre de tilnærmelses- og afspændingsbestræbelser i Europa, der direkte berører Danmarks sikkerhed. Det kræver en nærmere undersøgelse, om det, såfremt supermagterne på grund af en konflikt i den tredie verden (Vietnam, den sino-sovjetiske grænsekonflikt etc.) ændrer styrkeforholdet i Europa, vil kunne få direkte sikkerhedspolitiske konsekvenser for Danmark.

De modsætninger inden for alliancerne hver for sig, som konflikter i den tredie verden kan give anledning til, vil kunne have betydning for de respektive alliancers indre sammenhold. Hermed tænkes dels på modsætningsforholdet mellem medlemslande, dels på indre brydninger i det enkelte medlemsland om, hvad man bør mene om og eventuelt gøre i anledning af vedkommende konflikt. For NATO's vedkommende har krigen i Vietnam givet anledning til sådanne brydninger, for Warszawapagtens vedkommende krigen i Mellemøsten.

2. Stormagternes indbyrdes magtkamp kan afspejle sig i den tredie verden i en bestræbelse for at opnå støttepunkter for flådestyrker eller i et behov for at beskytte forsyningsvejene af vigtige råvarer, f.eks. olien. Under den kolde krigs

skiftende faser har der næppe været et sted på jorden, hvor stormagterne ikke har søgt at gøre deres indflydelse gældende, og selve den tekniske udvikling har bundet verdens lande sammen i en grad, der har været hidtil ukendt. Den tese, at en stormagts indflydelse daler proportionalt med afstanden fra landet, er blevet benævnt »illusionerne om afstand«[9]) i en verden kendetegnet ved moderne transport- og kommunikationsmidler.

Den udvikling, som vil slå igennem i 1970'erne, vil være præget af fremskridtene for så vidt angår luftoverførsler. En ny maskine C-5A GALAXY, som USA lancerer, vil være i stand til at forøge kapaciteten i forhold til den nuværende største jetmaskine med 250 %. En sådan maskine vil kunne transportere 6 busser eller 100 personbiler. Med 56 tons fragt vil den kunne overføre 428 mand, med 100 tons fragt 95 mand[10]).

Samtidig er søtransporten med anvendelse af store containerskibe blevet gjort billigere og hurtigere, og hangarskibe har haft betydning for hurtig indsats af marineinfanterister i fjerne områder.

Kommunikationsteknisk er der sket en revolution med udviklingen af satellitter, som bevirker, at kommunikation kan oprettes til et hvilket som helst sted på jorden med omgående virkning og med lave omkostninger. Det må forudses, at satellitter i løbet af et kort åremål vil være egnede til direkte transmission af radio- og TV-programmer til individuelle modtagere i alle egne af verden, en udvikling, der indeholder såvel uddannelsesmæssige som propagandamæssige aspekter.

Det paradoksale i denne situation er, at forbindelsen mellem fjerne steder i dag kan være lettere end forbindelsen mellem nære punkter. Lokale flaskehalse, veje, jernbaner, havnefaciliteter, klima, terræn kan være afgørende hindringer for troppe- og godstransporter fra den ene lokalitet til den anden i en konflikt inden for den tredie verden.

3. Stormagternes traditionelle interesser i den tredie verden har ofte koncentreret sig om strategiske støttepunkter, der var nødvendige for forsvaret af bestemte områder eller for sikringen af handelsveje. Sådanne punkter er typisk stræder og kanaler samt baser (havnefaciliteter). Stræder f.eks. har kunnet holdes åbne for sejlads fra fremmede magter, så længe det omkringliggende territorium enten var på venligtsindede hænder eller magtesløst.

Den teknologiske udvikling har imidlertid til en vis grad mindsket betydningen af stræder og kanaler. F.eks. har lukningen af Suezkanalen i 1956 stimuleret den transporttekniske forskning, som senere førte til bygningen af store tankskibe og containerskibe. Resultatet heraf har været, at fragt har kunnet transporteres billigere om Kap det gode Håb med større skibe end dem, der kunne sejle gennem Suezkanalen[11]).

Malaccastrædet er ved at blive tilmudret, således at de store tankskibe har

9. Albert Wohlstetter: »The Illusions of Distance«, *Foreign Affairs*, januar 1968.
10. Andrew Pierre: »New Technology, Strategic Mobility and Peacekeeping in the 1970's«. *Hudson Institute Paper HI-1105/3-RR*. 1968.
11. T. B. Millar: »The Indian and Pacific Oceans: Some Strategic Considerations«. *Adelphi Paper 57*, Institute for Strategic Studies, London 1969, s. 3.

passagevanskeligheder. Japanske maskiner er i gang med at rense strædet, fordi strædet hovedsageligt anvendes af Japan til transporter mellem Japan og de mellemøstlige oliestater. Også her kan der imidlertid være tale om et stræde, som ikke er absolut nødvendigt for fremtidens transporter[12]).

Af denne tiltagende uafhængighed af strategiske støttepunkter har man konkluderet, at forbindelsen til fjerne områder er blevet mere sikker, interessen for disse områder er blevet spredt mere ligeligt, men ingen af selv de fjerneste områder er blevet ligegyldige[13]).

Visse baser, som netop havde til formål at beskytte strategiske støttepunkter, er blevet irrelevante, men dette betyder ikke, at baser som sådanne er blevet irrelevante. De store transportmaskiner f.eks. har behov for lufthavne, radarfaciliteter og radiostationer, og de store skibe har behov for havnefaciliteter. Desuden har stormagternes større flådekapacitet aktiveret kravet om faciliteter i venligtsindede nationer. Sovjetunionens bistand til Yemen for bygningen af en havn i Hodeida og til Somalia for en havn ved Berbera må ses i et sådant perspektiv.

Man kan udtrykke situationen således, at hvor en given del af jordens overflade tidligere havde strategisk betydning ved sin blotte geografi, er dens strategiske betydning nu tillagt den ved den interesse, som en given nation eller en gruppe af konkurrerende nationer udviser[14]).

4. I tiden efter den anden verdenskrig har Sovjetunionen set sig som genstand for en verdensomspændende vestlig indkredsning. Sovjetunionens egen politik gik i den situation ud på at koncentrere sig om forsvaret af sit eget territorium eller af områder, der stødte umiddelbart op til sovjetisk territorium, den såkaldte sovjetiske indflydelsessfære.

Med opnåelsen af jævnbyrdigheden på de strategiske våben har problemstillingen »illusionerne om afstand« imidlertid i tiltagende grad gjort sig gældende også for Sovjetunionens vedkommende, og resultatet har været den store opbygning af den sovjetiske flådekapacitet, både af handelsflåden og af krigsflåden, som fra Middelhavet har bredt sig til fjernere oceaner, jfr. kap. IV, s. 134. Sovjetunionen besidder i dag verdens sjette største handelsflåde, og dertil kommer en oceanografisk og hydrografisk flåde, der er større end alle andre landes tilsammen, ved hjælp af hvilken man fra sovjetisk side er gået i gang med en systematisk udforskning af havene.

Den tonnage, som den sovjetiske handelsflåde transporterer, er vokset fra 2,2 mill. BRT i 1950 til 10,0 mill. BRT i 1969[15]) og afspejler en seksdobling af Sovjetunionens udenrigshandel med Vesten og den tredie verden i nævnte tidsrum.

Samtidig med bl. a. handelsflådens og fiskerflådens tilstedeværelse på verdenshavene rejser sig kravet om beskyttelse ved krigsflådens hjælp, og resultatet bliver en verden, hvor de to supermagters krigsflåder hver for sig patruljerer verdenshavene.

12. *Ibid.*
13. Wohlstetter, *op. cit.*, s. 249.
14. Millar: *op. cit.*, s. 3.
15. Minister for søfart Viktor G. Bakajev i *The Motorship*, London, januar 1970.

Man kan komme i den situation, at sovjetiske og amerikanske større overfladeenheder med luftbårne interventionsstyrker er til stede samtidigt ud for et område, der trues af lokale konflikter. Hvadenten det drejer sig om en grænsekonflikt mellem to stater eller en »national befrielseskrig«, vil der være fare for, at begge supermagter inddrages i konflikten med deraf følgende øget risiko for en optrapning: såfremt den ene supermagt føler sig kaldet til at støtte den ene af de stridende parter, vil en sådan handling i sig selv indebære en risiko for, at den anden supermagt vil støtte modparten.

Samtidig kan man naturligvis ikke se bort fra, at den samtidige tilstedeværelse i et kriseområde af begge supermagters krigsflåder vanskeliggør såvel direkte intervention fra den ene side som politiske pressionsforsøg og således kan medvirke til en vis isolation af konflikten sammenlignet med den nuværende situation.

Man kan måske som et tegn på de tendenser, der kan ventes at gøre sig gældende, pege på et tilfælde fra den seneste tid, hvor de to supermagter *ikke* har interveneret: krigen mellem araberne og Israel i 1967. Men det må ligeledes understreges, at mange af disse potentielle konflikter, som skyldes supermagternes blotte tilstedeværelse, hvis de bryder ud, vil være uventede. De kan imidlertid begrænses til f. eks. skibe eller fly og give sig udslag i incidenter som det, der fandt sted, da Nordkorea i januar 1968 opbragte det amerikanske efterretningsfartøj »Pueblo«. For dem alle gælder det, at de stiller supermagternes vilje til at hindre eskalation af en mindre konflikt på prøve.

5. Den strategisk nukleare balance, der i dag kendetegner forholdet mellem supermagterne, har i den tredie verden en udløber i form af et tilsagn om stormagtsbeskyttelse. Problemet hænger sammen med spredningsproblematikken, jfr. s. 48.

I fremtiden vil der måske snarere blive tale om ydelsen af militære leverancer som erstatning for stormagternes direkte tilstedeværelse. Dette har f.eks. været tilfældet som følge af den britiske beslutning om tilbagetrækning øst for Suez. Iran har f.eks. forklaret sine våbenindkøb med den begrundelse, at de udfylder et tomrum, der blev skabt ved den britiske tilbagetrækning. Den amerikanske Vietnamiseringspolitik må ligeledes betyde, at man kan forvente en forøgelse i den militære bistand til Sydvietnam til erstatning for tilstedeværelsen af amerikanske tropper.

6. Det er et erklæret mål for sovjetisk udenrigspolitik at støtte »nationale befrielseskrige«, jfr. s. 262. Der er imidlertid en forskel på den sovjetiske og den kinesiske betragtningsmåde.

Der har traditionelt været to strategiske veje til »national befrielse«. Den ene strategi så kapitalismen som hovedfjende og regnede den socialistiske revolution for det umiddelbare mål. Følgelig blev nationalistiske ledere undsagt af kommunisterne, som tværtimod søgte at splitte de nationalistiske partier og befordre en revolution »fra neden«. Denne strategi er nu stort set forladt.

Den anden strategi identificerer imperialismen og ikke kapitalismen som hovedfjende og giver derfor i første omgang prioritet til nationale bevægelser. Taktikken i denne strategi har været at søge enhed »fra oven« mellem kommunisti-

ske og nationale ledere. Når dette første stadium var overstået, skulle kommunisterne søge at opnå ledende poster for derigennem at gennemtrumfe kommunismens sejr i den »nationale befrielse«s andet stadium.

Siden konferencen af 81 kommunistpartier i Moskva i 1960 har man fra sovjetisk side fulgt den strategi, der kaldes »nationalt demokrati«. Denne er i alt væsentligt en ny version af den klassiske front »fra oven«. Samtidig har Sovjetunionen accepteret en vis ideologisk tilnærmelse til de nationalistiske ledere. F.eks. sagde en sovjetisk teoretiker i 1963, at skønt visse af de nationalistiske ideologier var udtryk for småborgerlige bommerter, var illusoriske og endog demagogiske, så indeholdt de dog en sund demokratisk kerne, en latent spire for fremtiden[16]).

I overensstemmelse med denne taktik har Sovjetunionen givet sin støtte til sådanne ledere som Ægyptens præsident Nasser, Algeriets Ben Bella og Burmas Ne Win. Når Sovjetunionen har kunnet opnå en vis succes på denne linie, hænger det ikke mindst sammen med sovjetisk økonomisk og militær bistand til de nye stater, og den støtte, som Sovjetunionen har kunnet yde gennem samhandel. Sovjetunionens udviklingsbistand er imidlertid siden 1965 gået tilbage, og samtidig har Sovjetunionen vist sig tilbageholdende med at støtte »nationale befrielseskrige«.

Sovjetunionen har måttet se sig konfronteret med den mere revolutionære kinesiske strategi. Kineserne accepterer ideen om en revolution i to stadier, hvoraf det første er en enhed »fra oven« med nationalistiske ledere, men insisterer på, at kommunisterne allerede fra første færd må have en førende stilling i en sådan koalition, og at en pression »fra neden« skal gøre sig umiddelbart gældende. Alliancen mellem kommunisterne og de nationale ledere er for kineserne ikke nær så vigtig som kommunistisk kontrol over arbejdere og bønder. Jo stærkere denne kontrol er, jo lettere vil det være at vinde over de nationale ledere.

I tråd med denne opfattelse har den kinesiske regering til stadighed været skeptisk med hensyn til effektiviteten af ikke-voldelige metoder. Denne kinesiske revolutionære model må ses i lyset af det kinesiske kommunistpartis egne erfaringer fra kampen mod Chiang Kai-sheks Kuomintangregime. Den voldelige magtovertagelse giver sig udslag i den »nationale befrielseskrig«, som er en guerillakrig, der især kendetegnes ved en konstant og nøje koordination mellem politisk og militær aktivitet, og som derfor kun kan afvikles på eget territorium og med egne styrker.

Kineserne har haft en vis sympati i den tredie verden. For det første har mange af udviklingslandene følt, at kinesernes erfaringer var mere relevante, fordi Den kinesiske Folkerepublik begyndte i en økonomisk situation, der mere lignede deres egen end Sovjetunionens. F. eks. har Guinea og Mali været stærkt interesserede i den massemobiliseringsteknik, som Kina har brugt for at gøre brug af ufaglærte og uuddannede bønder i udviklingsøjemed. I propagandistisk henseende

16. Donald S. Zagoria: »Russia, China and the New States« i Donald W. Treadgold: *Soviet and Chinese Communism*, Seattle 1967, s. 411.

har Kina utvivlsomt også vundet støtte i den underudviklede verden ved sin voldsomme anti-kolonialistiske linie. Når Kina beskylder Sovjetunionen for at prioritere modus vivendi med Vesten fremfor støtte til koloniale frihedsbevægelser, vinder det utvivlsomt genklang i en del afroasiatiske stater, hvor anti-kolonialismen stadigvæk er det største problem.

Den kinesiske strategi har dog også haft sine begrænsninger, først og fremmest fordi dens succes har været bundet til en kriselignende situation som i Kinas eget tilfælde.

Det er nævnt i bilag 1, hvorledes USA i løbet af 1950'erne udviklede sin »inddæmningspolitik« over for kommunistisk ekspansion. Først i 1960'erne har amerikanerne imidlertid beskæftiget sig alvorligt med bekæmpelse af guerillavirksomhed. Erfaringerne fra krigen i Vietnam har utvivlsomt bidraget hertil, og præsident Nixon sagde i sin statusopgørelse for USA's udenrigspolitik i 1970'erne den 18. februar 1970, at erfaringen havde vist, at den bedste metode til at modvirke oprørsbevægelser (»nationale befrielseskrige«) var at foregribe dem gennem økonomisk udvikling og sociale reformer og at holde dem under kontrol ved politiaktioner, paramilitære og militære aktioner udført af den regering, som var truet.

Amerikanerne har imidlertid især i Latinamerika støttet anti-kommunistiske regimer ved mere eller mindre åben intervention. I 1954 blev den anti-amerikanske regering i Guatemala under ledelse af general Jacobo Arbenz styrtet, angiveligt takket være USA's støtte til regeringens modstandere. På samme måde gav USA i 1965 sin støtte til anti-kommunistiske konservative kræfter i Den dominikanske Republik, da regeringen under ledelse af Juan Bosch blev styrtet.

E. Konflikter mellem Nord og Syd

1. Denne betegnelse dækker som regel over de konflikter, som har deres rod i det tiltagende økonomiske svælg mellem den industrialiserede og den underudviklede verden. Der er imidlertid ikke blot tale om økonomiske konflikter, men om det, man kunne kalde »afkoloniseringskonflikter«. Herved forstås den arv af anti-kolonialisme, som i mange nye lande har været dominerende i deres forhold til de tidligere kolonimagter, og videre til den industrialiserede verden som sådan.
2. Bistandspolitikken over for udviklingslandene er i stigende omfang genstand for kritik både fra giver- og modtagerlandes side. Industrilandene har næret forventninger om hurtige resultater, som ikke har kunnet indfries, og har haft en tilbøjelighed til at sammenknytte udviklingshjælp og politisk indflydelse, hvilket heller ikke altid er lykkedes. På udviklingslandenes side har bl.a. manglende vilje eller evne til at yde sit til, at hjælpen kanaliseres til effektive formål, forårsaget en krise af bristede forventninger, som tilskrives industrilandenes bistandspolitik.

Eksperter anslår, at udviklingslandenes gældsafvikling under forudsætning af, at ny låntagning fortsætter på samme niveau som for årene 1965–67 uden ændringer i sammensætningen, i 1977 vil overstige låntagningen. Undtaget er Sydøst-

asien og Mellemøsten, hvor de to beløb vil være ca. lige[17]). Endvidere er bistandsbetingelserne i de senere år blevet skærpede. Siden 1960 er de i stigende grad blev bundet til køb i giverlandene. Således var kun 16 % af den officielle bistand i 1967 ubunden; man anslår, at bindingen mindsker ydelsens realværdi med 20 %[18]). Endelig er andelen af de kommercielle – kortfristede – lån steget betydeligt i forhold til den samlede långivning.

3. Et af de vanskeligste problemer i forholdet til udviklingslandene er forbundet med samhandelen. Som kommunikations- og transportsystemerne er i dag i den tredie verden, forbinder de hovedsagelig landene i den tredie verden med de industrialiserede lande og ikke den tredie verdens lande indbyrdes. Dertil kommer det traditionelle handelsmønster, der har givet sig udslag i udviklingslandenes råvareeksport til gengæld for industrilandenes eksport af forarbejdede varer. Udviklingslandenes enorme behov for at sprede deres eksportindtjening over flere produkter må derfor betyde, at de industrialiserede lande i stigende grad måtte åbne deres markeder for udviklingslandenes hel- og halvfabrikata.

Dette kunne ske ved, at industrilandene gav udviklingslandenes produkter en præferencestilling, som ikke gengældtes dem i den tredie verden. Meget af arbejdet i FN's kommission for handel og udvikling (UNCTAD) domineres af denne problemstilling, som ikke har kunnet undgå at skabe et vist modsætningsforhold mellem udviklingslande og industrilande, som ser deres egen produktion bragt i fare ved favoriseret import fra udviklingslandene.

En løsning på denne konflikt, den tredie verdens indbyrdes samhandel, vil aldrig helt kunne erstatte markeder i den industrialiserede verden, og hindres i dag af moderniseringsproblemerne i kommunikationsstrukturen inden for den tredie verden.

4. En særlig konfliktkilde, som hænger sammen med ovenstående, er u-landenes flagdiskrimination. En betydelig del af u-landenes låntagning går til opbygning af nationale handelsflåder, og der diskrimineres derefter i den tredie verden til fordel for egne skibe. For de enkelte lande er dette ikke kun et økonomisk spørgsmål, men i mindst lige så høj grad et spørgsmål om national prestige. Således udtalte en repræsentant for et udviklingsland på UNCTAD's 9. samling i september 1969, at det internationale samfund burde anerkende udviklingslandenes ret til at reservere en rimelig del af deres nationale handel for deres egne handelsflåder, uden at foranledige gengældelsesaktioner mod disse lande. En anden tilføjede, at man i visse udviklingslande allerede var ved at forberede en lovgivning, der skulle sikre en væsentlig del af egen udenrigshandel på egne skibe[19]).

Fra industrilandenes side har man ikke kunnet acceptere en sådan tankegang, men spørgsmålet er yderligere prekært i betragtning af visse søfartsnationers egen tendens til flagdiskrimination.

5. I løbet af 1960'erne er den eksportkreditfinansierede import af kapitalgoder i udviklingslandene blevet stærkt forøget. Samtidig har der været en tendens til at forlænge kreditternes løbetid til over 5 år. OECD har således beregnet, at der

17. Lester Pearson, *op. cit.*, s. 74.
18. *Ibid*, s. 57.
19. *UNCTAD:* TD/B(ix)Misc. 10, s. 14.

for organisationens medlemslandes vedkommende i perioden 1956–59 var en nettoudførsel af garanterede private eksportkreditter på ca. 400 mill. dollars årligt, medens det tilsvarende beløb i 1968 var 1743 mill. dollars. I 1956 var andelen af langfristede eksportkreditter (5–8 årige) 23,3 %, i 1968 73 %[20]).

Når der her er tale om en stigende tendens, som må formodes at præge 70'erne, hænger det umiskendeligt sammen med den intensiverede verdenshandel. Dertil kommer en stigende eksport af anlægsarbejder, som traditionelt medfører långivning, der overstiger ét år. Ifølge GATT er andelen af anlægsarbejder i verdens totale eksport steget fra 19,1 % i 1955 til 57,8 % i 1966. Heraf eksporteres over 95 % af de vestlige industrilande og Japan[21]).

Udover anlægsarbejder har også væksten i langfristede lån fra nationale regeringer og internationale organisationer skabt nye behov, som hovedsagelig finansieres ved private kommercielle kreditter. De langfristede udviklingslån er ofte klausulerede for infrastrukturprojekter, men udviklingslandene har også behov for investeringer til erstatning af forældet udstyr i eksisterende industrier og dannelsen af nye, og her har de private salg ofte været udslaggivende. Tilbagebetalingen af lånene kan i sig selv give anledning til konflikter, jfr. nedenfor, men også selve låntagningen kan være konfliktstof.

Udlånerens eventuelle iver for at fremme sine egne eksportforretninger kan betyde, at han for den kortsigtede betragtning overser låntagernes evne til at gennemføre det pågældende projekt med udsigt til et positivt resultat. Låntageren kan vurdere konkurrenceforholdene på de fremtidige markeder, det hjemlige og det eventuelle eksportmarked, forkert, og dermed gå i gang med uhensigtsmæssige investeringer. Endelig kan tilstedeværelsen af kreditter for så vidt angår den del af projektet, hvori udenlandsk valuta indgår, betyde, at modtagerlandet fristes til at finansiere en uforholdsmæssig stor andel af det samlede projekt ved låntagningen f. eks. ved import af en teknologi baseret på et større forbrug af kapitalgoder end nødvendigt.

Såfremt projekterne ikke fører til det ønskede resultat, indtræder vanskelighederne med tilbagebetalingen, og denne finansieres i så tilfælde ofte ved ny kortfristet låntagning, hvilket i sidste instans, når den ikke ledsages af intern opsparing, må ende i inflation. Resultatet er ofte desperate former for finans- og skattepolitik, hvilket kun tjener til at svække tilliden til landets økonomi. Interne uroligheder følger ofte med, og for udenlandske virksomheders vedkommende nationaliseringer.

6. En anden konfliktrisiko ligger i visse kyststaters ensidigt gennemførte udstrækning af suveræniteten over store områder af de tilstødende farvande. Argentina, Brasilien, Ecuador, El Salvador, Panama og Uruguay hævder således i dag et territorialfarvand på 200 sømil og Guinea 130 sømil. Peru og Chile gør i princippet ligeledes krav på et 200 mil bredt territorialfarvand. Eksklusive fiskerizoner på 200 sømil har hjemmel i Chiles, Nicaraguas og Perus lovgivning, medens en række andre lande har etableret særlige fiskeribeskyttelseszoner, inden

20. OECD: *Flow of Financial Resources to Less Developed Countries, 1956–63,* DAC *Chairman's Report – Statistical Annex 1968–69.*
21. GATT: *International Trade, 1967.*

for hvilke de anser sig for berettiget til ensidigt at træffe foranstaltninger med henblik på fiskebestandens bevarelse m.v. Dette gælder Costa Rica (200 sømil) samt Ghana, Indien og Pakistan (100 sømil). I øvrigt har de nyoprettede stater overvejende begrænset deres udvidelse af søterritoriet til 12 sømil. Særlig de traditionelle skibsfartsnationer har under påberåbelse af folkerettens almindelige grundsætninger protesteret mod de ekspansive suverænitetskrav. Som eksempel på, at udelukkelse af fremmede fiskerirettigheder har givet anledning til diplomatiske kriser, kan peges på USA's forhold til Peru og Ecuador.

De latinamerikanske landes og enkelte nye staters overdrevne udstrækning af det ydre territorialfarvand eller etablering af eksklusive fiskerizoner har sat gang i bestræbelserne for at få indkaldt en ny international konference om retsordenen på havet med det formål at få fastlagt en maksimal ydre grænse for kyststaters territorialfarvand og fiskeriterritorium, efter at forsøg herpå mislykkedes under konferencer i 1958 og 1960.

De senere års internationale debat om udforskning og udnyttelse af oceanhavbundens ressourcer har på tilsvarende måde afspejlet en interessekonflikt mellem udviklingslandene, som går ind for, at udnyttelsen skal finde sted gennem en stærk international organisation, og de industrialiserede lande, som vel er enige i en internationalisering af havbunden, men overvejende ønsker den internationale organisations virksomhed begrænset til kontrolopgaver.

7. Nationaliseringer antages at være i overensstemmelse med folkeretten under forudsætning af, at de ledsages af en rimelig erstatning. Mange udviklingslande har ligefrem indføjet i deres konstitutioner retten til at ekspropriere fremmede virksomheder, når dette skønnes at være nødvendigt for det nationale velfærd.

Der er sket en udvikling, siden Mexico i 1938 nationaliserede sin olieindustri, indtil Eduardo Frei i 1969 indgik en aftale med det amerikanske firma ANACONDA om gradvis chilensk nationalisering af de chilenske kobberminer. I 1938 førte nationaliseringen til en langvarig boykot af den mexikanske olie og til afbrydelse af de diplomatiske forbindelser med ét land, Storbritannien. I den aftale, der blev indgået i 1969, indgår bestemmelser om den chilenske stats overtagelse og gradvis betaling af aktierne i det udenlandske selskab, samt, hvad der ikke er mindst vigtigt, en bestemmelse om, at det udenlandske selskab fortsætter med at yde rådgivende bistand i en periode på mindst 5 år.

Nationaliseringer er imidlertid et politisk instrument og finder ofte sted i forbindelse med regimeskifter. For nylig har både Peru (oktober 1968) og Bolivia (september 1969) været vidne til militære kup, som førte til nationaliseringer af henholdsvis International Petroleum Company og Bolivian Gulf Company.

8. Et af de vanskeligste problemer, som man i dag står overfor i forholdet mellem Nord og Syd, er som nævnt de voksende gældsforpligtelser i den tredie verden over for industrilandene.

Tidligere har man set eksempler på, at et land i forbindelse med et regimeskifte simpelthen fragik al gæld til fremmede stater, f.eks. efter den russiske revolution i 1917, hvilket affødte en langvarig krise i forhold til kreditorlandene. Noget sådant sker yderst sjældent i dag. Tyrkiet, Ghana og Indonesien har på

forskellige tidspunkter uden varsel suspenderet deres gældsafdrag, men i alle tilfældene, som i så mange andre tilfælde, resulterede disse unilaterale handlinger i en gældskonsolidering i forståelse med kreditorlandene. I ganske enkelte tilfælde har kreditorlandene i forståelse med debitor givet helt eller delvis afkald på deres tilgodehavender.

En gældskonsolidering kan være multilateral, d.v.s. en aftale indgået mellem debitorlandet og samtlige kreditorlande, eller den kan være bilateral. Konsolideringen kan være et simpelt moratorium for tilbagebetalingerne, den kan være en refinansiering, d.v.s. yderligere långivning på bedre betingelser, eller den kan være en fastsættelse af en ny tidsfrist for afviklingen af lånene. Siden 1956, da Argentina fik den første gældskonsolidering, er ca. 3 milliarder dollars gæld blevet konsolideret, heraf næsten halvdelen inden for de seneste år[22]).

Behovet for en gældskonsolidering er i sig selv konfliktstof. Erfaringsmæssigt har det vist sig, at kreditorlandene ofte vil være positivt indstillet ved et regimeskifte for så vidt angår gæld pådraget under det tidligere regime. Dette var tilfældet for Indonesien i 1966. Gældskonsolideringer har imidlertid ofte medført, at debitorlandet har måttet påtage sig visse forpligtelser, som kunne være politisk vanskelige at opfylde, f. eks. løfter om at undlade flagdiskrimination eller begunstigelser for private udenlandske investeringer i landet. Samtidig giver debitorlandet som regel udtryk for den politik, det vil følge for at undgå en ny gældskrise, hvilket ofte betyder restriktioner for kommerciel låntagning.

9. Afkoloniseringsprocessen, som ofte har været voldelig, har skabt en politisk tillidskrise i forholdet mellem Nord og Syd, som de økonomiske problemer kun har bidraget til at opretholde. Mange nationaliseringer begrundes f. eks. i nykolonialisme og i udviklingslandets behov for at frigøre sig for indflydelse fra tidligere kolonimagter.

Et forsøg på at overvinde disse politiske vanskeligheder har ført til de nye landes forsøg på at manifestere sig i det internationale samfund som neutralister. Neutralismens principper blev nedfældet i 1954. I en aftale i 1954 mellem Nehru og Chou En-lai om Tibet nedfældedes visse principper, der blev kendt som Pancha Shilaprincipperne om national suverænitet og ikke-indblanding i andre staters indre affærer, jfr. II Del, s. 324; disse blev senere stadfæstet på konferencen i Bandung i 1955 som grundlæggende for forholdene mellem neutralistiske nationer og i disses forhold til omverdenen[23]). Neutralismen blev godtaget i mange udviklingslande i et forsøg på at opretholde lige gode forbindelser til Øst og til Vest, herunder opnå udviklingsbistand fra begge lejre.

De neutralistiske lande har i visse henseender dannet en ret fasttømret gruppe i FN. Denne gruppes indflydelse nåede sit højdepunkt på FN's plenarforsamling i 1960 under ledelse af Jugoslavien, Ægypten, Ghana, Indien og Indonesien. Dette må ses i sammenhæng med, at de pågældende lande på daværende tidspunkt lededes af personer (Tito, Nasser, Nkrumah, Nehru og Sukarno), der, hvilke forskelle der i øvrigt var imellem dem, så det som et ideal, at den tredie

22. *World Bank Report,* Washington D. C., 1969, s. 40.
23. J. H. Brimell: *Communism in South East Asia,* London 1959, s. 255 ff.

verden skulle blive en særlig magtfaktor til udligning af modsætningerne mellem Øst og Vest. Der har desuden været flere konferencer af uforpligtede lande, omend udviklingen har medført, at gruppen ikke mere kan siges at have samme ideologiske enhedspræg som fra begyndelsen.

10. Til slut skal nævnes et af de måske farligste konfliktområder i forholdet mellem Nord og Syd, der manifesterer sig både på kort sigt og på meget langt sigt omend på forskellig vis, nemlig racekonflikterne. Der synes at være en mulighed for en betydelig forværring i løbet af det kommende årti i det sydlige Afrika, dele af Sydøstasien m.fl., og ingen af disse steder er der særlige udsigter til, at problemerne i forbindelse med racernes ulige stilling vil kunne finde en løsning i overskuelig fremtid.

Disse problemer har deres modstykke i de racemæssige konflikter i en række industrilande, der har etniske minoriteter. Raceproblemerne i USA og Storbritannien er fremtrædende eksempler.

En række forhold taler for, at situationen vil blive skærpet i fremtiden. Et af disse er den reelle, men i forhold til opstemmede forventninger meget beskedne forbedring i de undertrykte racers stilling i de seneste år, og i det hele taget kan den tilpasning til nye forhold, også mellem racerne, som økonomisk udvikling forudsætter, næppe forventes at foregå, uden at alvorlige konflikter vil blusse op. Hvor flere racer står over for hinanden, vil de skulle vænne sig til en helt ny opfattelse af deres egen og de andres stilling. Dette forhold gælder både, når der sker en indvandring fra et land i den tredie verden til et industriland i Nord, og i tilfælde af indvandring fra et land i den tredie verden til et andet (f.eks. indere i Sydøstafrika eller kinesere i Indonesien og Malaysia).

Et andet betydningsfuldt forhold er de tidligere kolonimagters – og dermed den hvide races – magtpolitisk svagere stilling som følge af kolonisystemets afvikling i Asien og Afrika, omend der er tendenser til, at dette forhold udviskes, når et generationsskifte siden kolonitiden har fundet sted. Også Japans forventelige kommende rolle på verdensscenen og Kinas fremvækst som stormagt bidrager hertil.

En tredie faktor, man kan pege på, er den stigende opmærksomhed, problemstillingen påkalder sig som følge af den bedre informationsudveksling og dækning mellem landene og inden for hvert af dem.

Hertil kommer endelig, at også mange steder i den tredie verden udgør tilflyttede minoriteter særlige erhvervsgrupper, der ofte er økonomisk bedre stillede end den indfødte befolkning – f.eks. de kinesiske handelsmænd i Sydøstasien, de libanesiske og arabiske i Vestafrika og de indiske i Østafrika. Disse grupper har haft en beskyttelse i kolonitiden, som de i dag mange steder må savne. På Fijiøerne og i Britisk Guyana står man over for det fænomen, at de indvandrede minoritetsgrupper kan blive majoriteten af befolkningen på grund af deres højere fødselstal end den indfødte befolknings. Dette rummer ganske særlige perspektiver for konflikter.

I mange af den tredie verdens lande opfattes Vesten som en part i de racekonflikter, der fremkommer på grund af de vestlige landes forhistorie som dominerende kolonimagter, og på grund af deres racediskrimination i kolonierne og

inden for deres egne lande. De »rester« af de gamle koloniale samfundsstrukturer, som findes i det sydlige Afrika og i de portugisiske kolonier, spiller også en væsentlig rolle.

Den sikkerhedspolitiske betydning af den racemæssige side af Nord–Sydproblemet kan siges dels at omfatte de interne konfliktmuligheder, det kan give anledning til i de vestlige lande selv, dels det mellemstatlige konfliktpotentiel. Eksempelvis kunne man tænke sig, at afrikanske stater kunne søge at infiltrere i Sydafrika til fordel for den farvede befolkning. Sydafrikanske eksiltropper trænes i Zambia, Congo og Tanzania, men der er ringe sandsynlighed for, at de skulle kunne true Sydafrika militært i en overskuelig fremtid.

F. Sammenfatning

1. Sammenfattende kan det siges, at den tredie verdens problemer først skønnes at spille en rolle for dansk sikkerhed i det omfang, de fører til konflikter. Af disse konflikter vil en lang række dog være uden direkte betydning for den europæiske sikkerhedsproblematik. Konflikttyper, der rummer en optrapnings- eller spredningsfare, kan der derimod være grund til at være opmærksom på, for så vidt denne fare kan komme til at berøre de øst-vestlige konfrontationsstrukturer, inden for hvilke Danmark befinder sig.

I en række tilfælde inddrager konflikter i den formelt uforpligtede del af verden således et eller flere medlemmer af de to nordlige pagtsystemer i en eller anden form for engagement, der kan afføde øget spænding også i det europæiske område. Der kan derfor være grund til nærmere at analysere, hvad det er for faktorer, der betinger en sådan udvikling.

2. Der er dels tale om interne tredielandskonflikter, hvori deltagerne søger støtte fra sovjetisk og fra vestlig side, dels om Nord- og Sydkonflikter, der »konverteres« til Øst–Vestkonflikter. Undertiden vil der indgå træk af begge typer. Som eksempel herpå kunne f.eks. nævnes Vietnamkonflikten. Den er dels et efterslæb efter en Nord–Sydkonflikt af afkoloniseringstypen. Allerede i den franske fase blev den en Øst–Vestkonflikt derved, at den nationale selvstændighedsbevægelse i landet var under kommunistisk ledelse. Dette blev grundlaget for, at USA efter 1954 i stigende grad engagerede sig som Frankrigs efterfølger i Vietnam. Men samtidig var det en *intern* konflikt mellem forskellige grupper i Vietnam, der søgte støtte hos Øst–Vestkonfliktens protagonister.

Der findes spirer til begge disse fænomener mange andre steder i en række strukturelle forhold, der ikke blot kan forventes at eksistere videre i 1970'erne, men som kan forventes at antage en mere graverende karakter, hvis det ikke lykkes at finde frem til en effektiv politik til at modvirke dem.

Syd–Nordkonflikter, der kan få Øst–Vest dimensioner, har ganske vist nu kun i ubetydeligt omfang karakter af *politiske* afkoloniseringskonflikter. De har i hovedsagen økonomisk og psykologisk karakter. Men af forskellige grunde, som skal påpeges i det følgende, indebærer også dette muligheder for en »konvertering«.

Som ovenfor påpeget, er det i helt overvejende grad de vestlige lande, der optræder som udviklingslandenes långivere, kunder og leverandører. Dette skyldes såvel historiske som erhvervsgeografiske forhold. Men det indebærer, at de nævnte økonomiske konflikter vedrørende gældsafvikling, ekspropriation, toldpræferencer, flagdiskrimination etc. helt overvejende må blive konflikter mellem de vestlige lande og udviklingslandene. Af flere grunde har Sovjetunionen gode forudsætninger for at udnytte og fremme sådanne konflikter. Den er ikke politisk-psykologisk belastet af en fortid som kolonimagt i de oversøiske områder. Den har, bortset fra sporadiske folkelige reaktioner mod afrikanske og asiatiske stipendiater, ikke intern racediskrimination mod grupper, som befolkningerne i den tredie verden kan identificere sig med. Den har konsekvent støttet opløsningen af de vesteuropæiske koloniriger. Den har selv ved sin gældsfragåelse og eksproprieringspolitik efter Revolutionen mere radikalt end noget andet land frigjort sig for økonomiske forpligtelser over for de vestlige industrilande, der kan sammenlignes med dem, den tredie verden i dag føler som et afhængighedsforhold. I dens statsideologi indgår en legitimation for denne adfærd, som går tilbage til Lenins *Imperialismen som kapitalismens højeste etape* (1917), der gør gældende, at de højst udviklede kapitalistiske lande baserer deres velstand på udbytning af de mindre udviklede. Uanset denne teoris videnskabelige holdbarhed må den virke attraktiv som forklaringssystem i udviklingslandene, hvilket da også fremgår af den udbredelse, slagord som »imperialisme« og »neokolonialisme« om industrilandenes politik har opnået.

Det marxistisk-leninistiske forklaringssystem må i særlig grad forekomme u-landene plausibelt, fordi samhandelen mellem udviklingslande og industrilande, bortset fra en afbrydelse under Koreakrigen, har været præget af en udvikling i bytteforholdet mellem råvarer og industrivarer, der ikke mindst under de materielt vanskelige forhold i den tredie verden af mange må opleves som en udbytning, og fordi navnlig private vestlige investeringer mere ledes af profithensyn end af hensyn til en harmonisk økonomisk udvikling.

De sovjetiske muligheder for at udnytte Syd–Nordkonflikter og derved forvandle dem til Øst–Vestkonflikter begrænses ganske vist af det forhold, at Sovjetunionen kun i beskedent omfang kan erstatte vestmagterne som marked. Den lave prioritering, bilindustrien hidtil har haft i den sovjetiske økonomiske politik, betyder f. eks., at der i øjeblikket ikke er større muligheder for afsætning af olie, selvom der som omtalt side 127 kan blive det. Heller ikke den sovjetiske økonomiske udviklingsmodel har virket overbevisende i den tredie verden. Dette kan bl.a. skyldes Sovjetunionens fiasko i landbrugssektoren.

Men på den anden side giver de *interne* forhold i en række udviklingslande grundlag for politisk indflydelse, ja tvinger i en vis forstand Sovjetunionen til at udøve den, dersom den vil bevare sit renommé som »revolutionær magt«, i sig selv et vigtigt politisk indflydelsesmiddel. De eksisterende samfundsstrukturer mange steder i den tredie verden må således af en stor del af befolkningen opleves som repressive og udviklingshæmmende. Der kan navnlig være grund til at fremhæve kløften mellem landbrugsjordens ejere og dens dyrkere, der som fæstere må betale så høje landgilder, at der kun bliver lidt til overs til driftsfor-

bedringer. Tilmed bliver det overskud, som på denne måde suges ud af landbruget, i betydeligt omfang af de besiddende overført til industrilandene, hvorved udviklingslandenes valuta- og kapitalknaphed øges yderligere.

Ofte vil den eneste udvej af denne onde cirkel synes en revolution, der fundamentalt ændrer de økonomiske og politiske magtforhold. Da de besiddende og revolutionære grupper ofte vil identificere sig med de to hovedmodstandere i Øst–Vestkonfrontationssystemet, hvorfra den kan vente støtte, er der i den tredie verdens sociale spændinger indbygget et latent grundlag for, at disse kan få dimensioner, der rækker langt ud over det lokale konfliktområde. Af flere grunde vil en revolutionær bevægelse ofte kunne hente styrke fra fremmedhad og nationalisme, der naturligt rettes mod vestmagterne. Det er disse, der optræder som kreditorer, aftagere og i et vist omfang arbejdsgivere. Dertil kommer, at en del af den lokale overklasse, i Mao Tsetungs terminologi *comprador*-bourgeoisiet, lukrerer på en mellemhandlerstilling mellem den lokale befolkning og vestmagterne.

Den amerikanske tilbøjelighed til at støtte de eksisterende strukturer og de regimer, der forsvarer dem, hviler formentlig dels på en residualforestilling om et råvareafhængighedsforhold til den tredie verden, som den tekniske udvikling i det mindste til dels har ændret, dels på enhver stats forpligtelse til at søge at varetage sine borgeres økonomiske interesser i udlandet, og dels endelig på primitive anti-kommunistiske reflekser, udsprunget af en forestilling om, at revolutionære bevægelser, fordi de kan opnå støtte fra Moskva og Peking, dirigeres derfra. En af de mest fremtrædende amerikanske Asieneksperter, Edwin Reischauer, der har været ambassadør i Japan, har foreløbig stået ret isoleret med sit synspunkt, at USA med sindsro kunne se kommunisterne tage magten på hele det asiatiske fastland, da det kun ville blive en belastning for dem[24]). Men det er tænkeligt, at denne radikale nyvurdering vil vinde terræn i de kommende år under indtryk af Vietnamkrigens frustration.

3. Hvis man som udgangsgrundlag accepterer, at konflikter i den tredie verden og mellem den tredie verden og den »nordvestlige« får betydning for dansk sikkerhed, når de får en Øst–Vestdimension, må det være i dansk sikkerhedsinteresse at søge at hæmme en sådan udvikling. For så vidt sikkerhedssynspunkter overhovedet skal anlægges på dansk politik over for udviklingslandene, hvilket i sidste instans må blive en politisk afgørelse, måtte man derfor spørge, i hvilket omfang og på hvilken måde den bedst kan bidrage til at ændre de forhold, der ovenfor er påpeget som betingende for disse »konfliktkonversioner«.

Det forekommer her rimeligt at pege på en række forholdsregler: For det første de konfliktbegrænsningsmuligheder, der ligger i FN's fredsbevarende virksomhed, som hidtil udelukkende har været knyttet til konflikter i den tredie verden. For det andet støtte til en handels- og kreditpolitik, der bidrager til, at forholdet mellem udviklingslande og industrilande i mindre grad opleves som et »udbytningsforhold«. For det tredie støtte til en udviklingspolitik, der bidrager til at fjerne de udviklingshæmmende og repressive sociale strukturer. Der kan måske her navnlig være grund til at være opmærksom på, at udviklingslandene

24. Edwin Reischauer: *Beyond Vietnam*, Tokyo 1970.

helt overvejende er landbrugslande, og at en forbedring af landbrugsproduktionen ikke bare er betinget af tekniske driftsforbedringer, men også af indførelse af reformer som landgildereduktion, arvefæste, billige kreditter, udstykning, mageskifte, andelsorganisation etc., hvis iværksættelse ganske vist beror på politiske beslutninger, men hvis gennemførlighed også er afhængig af tilstedeværelsen af uddannet personale, måske navnlig på mellemteknikerniveauet. For det fjerde kunne man på det rent politiske plan pege på betydningen af, at socialrevolutionære bevægelser og regimer ikke ensidigt føres ind i et afhængighedsforhold af sovjetblokken, fordi de møder mangel på forståelse og bistandsvilje i de vestlige lande.

Endelig kan man rejse spørgsmålet, om Danmark har størst mulighed for at påvirke udviklingen i 70'erne gennem sin politik over for udviklingslandene eller gennem sin evne til at påvirke de mest betydningsfulde vestlige industrilandes politik på dette felt. Dette rejser for udvalgets vedkommende spørgsmålet om, hvilken sikkerhedspolitik der giver de bedste muligheder for at øve indflydelse på disse landes udenrigspolitiske adfærd, et problem, som nærmere berøres i anden sammenhæng, se side 330, da det har betydning ikke blot for forholdet til den tredie verden.

Anden Del

DANMARK

Kapitel I

DET INTERNATIONALE SIKKERHEDSPOLITISKE SAMARBEJDE OG DANMARKS DELTAGELSE DERI

A. De eksisterende institutioner og deres betydning for Danmarks direkte sikkerhed

1. FN's muligheder som fredsbevarende organ med særligt henblik på Danmarks sikkerhed

a. Indledende bemærkninger

1. Ved vurderingen af FN's sikkerhedssystem må man først og fremmest gøre sig klart, at systemet ikke virker automatisk. Man kan ikke gå ud fra, at bestemte begivenheder altid vil udløse bestemte virkninger. Systemet forudsætter og indebærer, at der på de afgørende stadier træffes beslutninger af et eller flere af FN's organer. For at kunne bedømme systemet og dets muligheder i fremtidige situationer må man derfor se på de organer, der kommer i betragtning, på deres sammensætning og den måde, hvorpå de træffer deres beslutninger.

Ved forsøg på en analyse af disse forhold må man desuden være opmærksom på, at systemet ikke er statisk og uforanderligt, men har vist sig at rumme en egen *indre dynamik*. Dette træder klart frem ved et tilbageblik over udviklingen i FN siden 1945. Den tilstræbte tendens i retning af organisationens universalitet, i forbindelse med pagtens omsorg for koloniernes befolkning, medførte den ganske uforudset stærke stigning i antallet af medlemsstater og dermed en væsentlig ændring af et vigtigt faktisk element i sikkerhedssystemet.

Denne indre dynamik i systemet, så vigtig den end er, spiller dog måske kun en sekundær rolle i forhold til de faktorer, der *påvirker systemet udefra*. Kolonifrigørelsen skyldes vel snarere de almindelige verdenspolitiske faktorer af økonomisk, magtpolitisk og ideologisk karakter end selve FN's system, omend netop dette system har stillet en institutionel ramme til rådighed, hvori disse faktorer har kunnet gøre sig gældende. At også de led i FN's system, der mere direkte tager sigte på opretholdelse af fred og sikkerhed, har været påvirket af skiftende faser af stormagternes indbyrdes politiske relationer uden for systemet, kan der ikke være tvivl om. På dette punkt gælder det imidlertid ligeledes, at sikkerhedssystemet i nogen – omend kun begrænset – udstrækning har kunnet tjene som ramme om det storpolitiske spil. Dette har især været tilfældet, når en af stormagterne har haft held til at udnytte systemet taktisk i sin interesse, enten som aktionsmiddel eller som middel til at forhindre modpartens aktionsplaner.

2. Enhver bedømmelse af systemets fremtidsmuligheder må tage hensyn til den *dynamik,* der på tilsvarende måde kan *tænkes at gøre sig gældende i fremtiden,* både indefra og udefra. Sikre muligheder for prognosen i denne henseende foreligger ikke. Man kan næppe nå videre end til at anstille visse betragtninger over de tendenser, der kan påvises i øjeblikket.
3. Mere i almindelighed og indledningsvis kan det formentlig konstateres, at den faktor, der i særlig grad har påvirket FN's system i de sidste 10–15 år, nemlig afkoloniseringen, næppe længere rummer nogen dynamik. Hvad der endnu står tilbage i denne henseende vil næppe fundamentalt ændre systemets struktur, selv om det må ventes, at endnu et antal små stater – til dels »ministater« – vil blive optaget som medlemmer. Dynamikken vil *sandsynligvis komme udefra,* omend der vil være en vekselvirkning i den forstand, at den økonomiske og sociale udviklingsproces, som FN søger at fremme, må ventes at virke ind på de nye staters indre politiske struktur og derved muligvis også på deres holdning i den internationale politik. I hvilken retning eventuelle ændringer i denne holdning vil blive orienteret, kan man næppe danne sig nogen begrundet mening om på det stadium, hvor vi befinder os i øjeblikket. Der er derfor næppe anden mulighed end at bygge analysen af de fremtidige muligheder på de iagttagelser om staternes holdning, der kan gøres i dag.
4. Den væsentligste påvirkning af systemet udefra vil formentlig, ligesom hidtil, komme fra de skiftende politiske relationer mellem stormagterne. De følgende bemærkninger forudsætter, at der her er tale om en ganske væsentlig usikkerhedsfaktor ved bedømmelsen af FN's system. I øvrigt er der på dette punkt den særlige sammenhæng, at Danmarks eget sikkerhedsproblem i så overvejende grad er en funktion af stormagtsrelationernes omskiftelser.
5. Efter disse indledende bemærkninger af mere generel karakter vil de enkelte led i sikkerhedssystemet blive undersøgt særskilt. Først omtales de midler, der står til organisationens rådighed, og derefter de organer, der er indsat til at varetage sikkerhedsfunktionerne, samt den måde, hvorpå de fungerer.

b. FN's midler til opretholdelse af fred og sikkerhed

1. I pagtens system, således som det er formuleret i dens tekst, indgår to hovedbestanddele, der i overskrifterne til kapitlerne VI og VII karakteriseres som henholdsvis Fredelig bilæggelse af tvistigheder og Forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger. Disse to funktioner er i princippet klart adskilte, men i praksis har det vist sig, at de gradvis glider over i hinanden, og at der kan forekomme situationer, hvor de må udøves samtidigt.
2. Om kapitel VI er det ikke nødvendigt at gå i enkeltheder. Bestemmelserne i dette kapitel forudser en række forskellige metoder til bilæggelse af konflikter, der kan bringe fred og sikkerhed i fare, men de giver ikke sikkerhedsrådet eller noget andet organ kompetence til at afgøre en sådan konflikt med bindende virkning for parterne. Sikkerhedsrådet er begrænset til at stille forslag enten om den fremgangsmåde, der skal følges med henblik på konfliktens løsning, eller om de vilkår, hvorpå konflikten bør afgøres. Denne sidste mulighed er ikke udnyttet

i praksis. Sikkerhedsrådet begrænser sig normalt til at foreslå egnede procedurer, være sig direkte forhandling, mægling ved en af rådet eller generalsekretæren udpeget mægler el. lign. Som eksempler kan nævnes Indonesienkonflikten i 1948 og Cypernkonflikten i 1964. Sådanne midler, specielt mæglingsprocedurer under en eller anden form, har lejlighedsvis vist sig egnet til at bilægge en konflikt eller i alt fald til at påvirke dens forløb i fredelig retning.

I den almindelige og teoretiske debat om midler til fredelig bilæggelse af internationale konflikter har det ofte været fremhævet, at der burde tilstræbes et system, hvor magtfaktoren elimineredes og erstattedes af den upartiske tredjemands bedømmelse ud fra retsprincipper, billighedsprincipper el. lign. Hvis man spørger, om det i pagtens kapitel VI udformede system har nået dette mål, må svaret blive benægtende. Sikkerhedsrådets indgriben har lejlighedsvis kunnet bidrage til at afsvække, neutralisere, eller måske kun camouflere magtfaktoren, men næppe nogensinde til at eliminere den. Ofte har sikkerhedsrådet først kunnet gribe ind, når konflikten var udviklet så vidt, at militær magt åbenlyst var bragt til anvendelse.

3. Et led i systemet, som man oprindelig stillede visse forventninger til, er adgangen til at træffe *midlertidige forholdsregler* til at forhindre en skærpelse af en akut konflikt. Reglerne herom findes i pagtens art. 40, der er en del af kapitel VII om forholdsregler mod fredsbrud m.m., men deres anvendelse er ikke i praksis blevet begrænset til tilfælde, hvor sikkerhedsrådet formelt har konstateret, at forudsætningerne for at anvende de øvrige bestemmelser i dette kapitel har været til stede. De forholdsregler, der kan blive tale om, er f. eks. tilbagetrækning af militære styrker fra nærmere bestemte områder, indstilling af kampene (»cease fire«) i tilfælde, hvor fjendtligheder er indledt, og eventuelt våbenhvile af længere varighed.

I en del tilfælde har sikkerhedsrådet truffet beslutninger af denne art, som er blevet efterlevet. Stort set har det imidlertid været tilfælde, hvor der enten bag beslutningen har stået en eller flere stormagter, som har gjort deres indflydelse gældende direkte over for parterne, eller hvor beslutningen er kommet på et sådant tidspunkt, at den ene af konfliktens parter allerede havde opnået en væsentlig fordel over for den anden, eller hvor parterne begge havde udtømt deres militære slagkraft, eller endelig hvor flere af disse faktorer havde gjort sig gældende samtidig.

Det væsentlige i denne sammenhæng er at konstatere, at det ikke efter hidtidige erfaringer har været muligt ved beslutninger om midlertidige forholdsregler at afskære en stat fra at skaffe sig en militær fordel over en anden eller endog at besætte en del af en anden stats territorium. Anvendt på Danmarks sikkerhedsproblem vil det sige, at en beslutning af sikkerhedsrådet, f. eks. om at indstille fjendtlighederne – hvis sådan beslutning overhovedet kan blive vedtaget – ikke kan ventes at blive truffet, før dansk territorium helt eller delvis er blevet besat. Endvidere er der intet i hidtidige erfaringer, der giver sikkerhed for, at en beslutning om tilbagetrækning af militære styrker vil blive efterlevet blot nogenlunde omgående.

4. Kernen i FN's sikkerhedssystem skulle efter de oprindelige hensigter være

bestemmelserne om *tvangsmidler mod en fredsbryder og angriber*. Disse bestemmelser findes i art. 41 og følgende i kapitel VII. Forudsætningen for, at de kan bringes til anvendelse, er, at sikkerhedsrådet i henhold til art. 39, der indleder kapitlet, har konstateret, at der foreligger en trussel mod freden, et fredsbrud eller en angrebshandling. Konstateringen heraf forudsætter en konkret vurdering af den foreliggende situation. Opfattelserne kan divergere, og der findes ikke nogen objektiv målestok som vejleder. Hvad særligt angår begrebet angrebshandling, er det siden 1950 blevet forsøgt at fastlægge en generel definition af begrebet »aggression«, men hidtil uden held. De vestlige stormagters hovedsynspunkt har netop været, at en sådan definition kunne forringe sikkerhedssystemets værdi ved at begrænse den konkrete vurdering af en given situation.

Kun i ganske få tilfælde (Korea 1950, Congo 1961, Rhodesiasituationen 1966 og den mellemøstlige krise 1948) har sikkerhedsrådet udtrykkeligt konstateret en trussel mod freden eller et fredsbrud. Kun i det ene af disse tilfælde, Rhodesiasituationen, er sikkerhedsrådet gået det skridt videre, som kapitel VII anviser, nemlig at iværksætte sanktioner.

5. Pagtens sanktionssystem er udformet således, at der forudsættes en skala af tvangsmidler af forskellig rækkevidde. En principiel skillelinie fremgår dog af betemmelserne i artiklerne 41 og 42, idet den første af disse artikler omhandler forholdsregler, der ikke indebærer brug af våbenmagt, og den anden omhandler militære tvangsmidler.

Sikkerhedsrådet kan efter art. 41 træffe bindende beslutning for alle medlemsstater om iværksættelse af økonomiske og andre ikke-militære tvangsmidler. Det mere generelle spørgsmål om forudsætninger og betingelser for sådanne tvangsmidlers effektivitet er ikke tilstrækkeligt klarlagt, men det er dog indlysende og almindeligt anerkendt, at spørgsmålets besvarelse i høj grad afhænger af de konkrete omstændigheder. Forskellige stater er i forskellig grad sårbare for afskæring af forsyninger udefra og afbrydelse af andet økonomisk samkvem med omverdenen. Endvidere må der tages hensyn til andre staters forskellige vilje og evne til konsekvent og fuldstændigt at gennemføre de vedtagne forholdsregler. Erfaringerne peger ikke i retning af, at økonomiske tvangsmidler har nogen høj effektivitetsgrad. Folkeforbundets sanktioner mod Italien i 1935–36 hindrede ikke Abyssiniens erobring, og FN's sanktioner mod Rhodesia siden 1966 har ikke bragt Smithregimet til fald.

6. De militære tvangsmidler, der kan iværksættes, hvis andre tvangsmidler ikke måtte være tilstrækkelige, beror på de enkelte staters frivillige deltagelse i de militære operationer mod fredsbryderen. Sikkerhedsrådet kan ikke pålægge en medlemsstat at stille militære styrker til rådighed for sådanne operationer. Systemet forudsætter, at der træffes særlige aftaler mellem sikkerhedsrådet og de enkelte medlemsstater herom, således at rådet i en konkret situation kan pålægge staterne at deltage i overensstemmelse med, hvad der på forhånd var aftalt, jfr. pagtens art. 43, men uenighed mellem sikkerhedsrådets faste medlemmer om de principper, hvorpå sådanne aftaler skulle bygge, har hidtil forhindret systemets udbygning på denne måde.

Stillingen er derfor den, at der selv i en situation, hvor der ikke er nogen

konkret interessemodsætning mellem stormagterne, ikke kan iværksættes militære tvangsmidler i henhold til nogen forud lagt plan eller efter forud fastlagte principper. Ganske bortset fra de usikkerhedsmomenter i sikkerhedsrådets beslutningsproces, som senere vil blive omtalt, er det altså umuligt på forhånd at bedømme, på hvilken måde der i givet fald vil blive grebet ind over for en fredsbryder, og om en eventuel indgriben vil ske på et sådant tidspunkt og med en sådan styrke, at en angreben stats sikkerhed betrygges.

7. Den mulighed, at en konkret konflikts behandling overføres fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen, ændrer ikke billedet. Efter pagtens ordlyd kan generalforsamlingen ikke træffe bindende beslutning om tvangsmidlers iværksættelse. Dens resolutioner har kun karakter af henstillinger til medlemsstaterne. Deres effekt afhænger derfor af den konkrete situations politiske omstændigheder, og generelle forudsigelser er ikke mulige.

8. For fuldstændigheds skyld må det kort omtales, at de *FN-styrker,* der ved forskellige lejligheder siden 1956 har været indsat i forbindelse med internationale konflikter, har haft begrænsede funktioner. Deres opgave har ikke været at gribe ind over for en fredsbryder, men at overvåge en våbenstilstand, medvirke til at opretholde ro og orden, eller løse andre lignende politimæssige opgaver. Deres funktion er derfor principielt mere beslægtet med den funktion, der udøves af observatører, kontrollanter o. l., end med den funktion, der er tiltænkt militære styrker i henhold til pagtens art. 42. At deres funktion ikke er at iværksætte militære tvangsmidler mod nogen stat, fremgår i øvrigt deraf, at deres tilstedeværelse på en stats territorium kræver samtykke af den pågældende stat. At de i visse situationer kan gøre stor nytte og bidrage til at pacificere en farlig konflikt, er ubestrideligt, og den praksis, der er skabt, kan derfor ikke affejes som uvæsentlig fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt. Det må kun erindres, at denne praksis ikke er noget surrogat for det sikkerhedssystem, pagten har forudset, og som ikke er ført ud i livet. Det må endelig bemærkes, at de senere års praksis går ud på, at beslutning om indsættelse af styrker som de omhandlede må træffes i sikkerhedsrådet og derfor forudsætter udtrykkelig eller stiltiende enighed mellem stormagterne.

9. Under disse omstændigheder har pagtens regel om staternes ret til *selvforsvar,* være sig individuelt eller kollektivt, fået en væsentlig betydning. Retten til kollektivt selvforsvar var det formelle grundlag for den militære indsats til fordel for Sydkorea i 1950–53, og den er ligeledes det formelle grundlag for de forskellige regionale forsvarsalliancer. Tilknytningen til FN's system kan imidlertid reduceres til et minimum, nemlig til at indberette til sikkerhedsrådet, hvilke forholdsregler der er truffet i udøvelsen af denne ret til selvforsvar. Reelt er man uden for FN's system, når et »kollektivt selvforsvar« iværksættes i henhold til en forsvarsalliance.

c. Sikkerhedsrådet

1. Ifølge pagtens art. 24 har sikkerhedsrådet »hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed«. Heri ligger dels en angivelse af, hvad der

er rådets funktion inden for organisationens rammer, dels en angivelse af dets funktionelle forhold til andre af FN's organer, specielt generalforsamlingen. At rådet er det primære organ i forhold til andre, for så vidt sikkerhedsfunktionerne angår, har en nøje sammenhæng med dets sammensætning, navnlig stormagternes fremtrædende placering, jfr. straks nedenfor.

I en vis fase af FN's udvikling har sikkerhedsrådets fortrinsstilling over for generalforsamlingen faktisk været elimineret. Det er stort set perioden i 1950'erne, begyndende med Koreakrisen 1950 og ophørende med den store udvidelse af FN's medlemstal 1958–60 og »finanskrisen« 1962–64. De seneste års udvikling har imidlertid retableret den oprindeligt forudsete funktionsdeling, navnlig som følge af de vestlige stormagters erkendelse af, at sikkerhedsfunktionerne kun kan løses i en vis forståelse med Sovjetunionen. I det omfang, hvori de senere års alvorlige internationale kriser overhovedet har været behandlet i FN, er det sket i sikkerhedsrådet (Indien–Pakistan 1965, Rhodesia, Det nære Østen). Hvis man spørger, om denne tilbagevenden til den oprindeligt forudsete funktionsdeling mellem organerne kan antages at være varig, må svaret blive bekræftende, i alt fald i den forstand at der ikke i de faktorer og tendenser, som kan påvises for tiden, er noget holdepunkt for at vente en fornyet afsvækkelse af sikkerhedsrådets relative position inden for systemet.

2. Ved bedømmelsen af sikkerhedsrådets rolle er dets *sammensætning* og beslutningsproces afgørende faktorer. Reglerne herom må antages at blive opretholdt uændret. Efter ændringen af pagten i 1963, ikrafttrådt 1965, hvorved medlemstallet øgedes fra 11 til 15, er det mest presserende af de i tidens løb fremkomne krav om pagtrevision blevet imødekommet, og det vil være urealistisk at bygge noget på forventninger om mere vidtgående reformer.

De fem staters faste medlemskab er derfor også et led i systemet, der må regnes med som permanent. En ikke uvæsentlig forskydning kan imidlertid ske, når Kinas plads bliver besat af en repræsentant for Pekingregeringen i stedet for Taiwanregeringen. Denne mulighed er en væsentlig usikkerhedsfaktor. Dens virkninger specielt for Danmarks sikkerhedsproblemer vil imidlertid bero på den politik, der føres af de respektive regeringer.

De ikke-faste (valgte) medlemmer, hvis antal nu er ti, repræsenterer de forskellige grupper af medlemsstater efter et fast mønster. Ved generalforsamlingens resolution af 17. december 1963 er der fastlagt følgende fordeling: fem skal vælges blandt afrikanske og asiatiske stater, én blandt østeuropæiske stater, to blandt latinamerikanske stater, og to blandt gruppen »vesteuropæiske og andre« stater. Denne fordelingsnorm må ventes at blive opretholdt. Den blev til som resultat af de afro-asiatiske staters krav om flere pladser i rådet. Den svarer så nogenlunde, om ikke fuldstændigt, til de forskellige gruppers samlede andel i FN's nuværende medlemstal, og den er tilsyneladende blevet almindeligt accepteret som rimelig.

Denne fordeling af rådets pladser på de forskellige grupper af stater er af særlig betydning i forbindelse med rådets *afstemningsregler*. Efter pagtændringen i 1963 skal der ni stemmer til, for at en beslutning overhovedet kan anses for vedtaget. Når der tages hensyn både til de valgte medlemmer og til de faste

medlemmer af sikkerhedsrådet, vil det sige, at de afro-asiatiske stater f. eks. i forbindelse med de to latinamerikanske medlemmer kan blokere enhver beslutning. Andre kombinationer kan naturligvis også tænkes. Det må herved erindres, at kravet om ni ja-stemmer er absolut, således at en beslutning kan blokeres blot ved, at syv medlemmer afholder sig fra at stemme, eller ved at antallet af medlemmer, der stemmer imod eller afholder sig fra at stemme, tilsammen er syv.

Hertil kommer virkningen af de faste medlemmers stemmeretsprivilegium. Et enkelt fast medlems nej-stemme kan forhindre en beslutnings vedtagelse, uanset hvor mange andre medlemmer der stemmer ja. Hidtidig erfaring viser, at denne vetoret kan ventes benyttet til forhindring af enhver beslutning, der går på tværs af interesser, som en stormagt anser for væsentlige. Nogen afgørende principiel forskel i de forskellige stormagters holdning er der næppe. Når vetoretten hidtil er benyttet betydeligt hyppigere af Sovjetunionen end af de andre faste medlemmer, skyldes det, at disse oftest har kunnet forhindre, at beslutninger, der var i strid med deres interesser, opnåede det nødvendige stemmetal.

Det må erindres, at vetoretten gælder på alle stadier af en sags behandling, også på det stadium, hvor der (endnu) kun er tale om fredelige bilæggelsesmidler. Reglen om, at en stormagt på dette stadium ikke kan stemme, hvis den selv er part i konflikten, vil kunne omgås ved, at en anden stat formelt skydes frem som part. Det var således Ukraine, der i 1946 indbragte de græske spørgsmål for sikkerhedsrådet.

d. Generalforsamlingen

1. Efter pagtens system er det generalforsamlingens primære opgave at udforme de almindelige grundsætninger for internationalt samarbejde og for opretholdelse af fred og sikkerhed. Den kan dog også beskæftige sig med konkrete konflikter, men det siges i art. 11, stk. 2, at enhver sag, der kræver »action« – hvilket af Den internationale Domstol er fortolket som tvangsforholdsregler, »enforcement action« – skal henvises til sikkerhedsrådet. Afgrænsningen af de to organers kompetenceområde er imidlertid ikke fuldstændigt klar og skarp, og det har derfor været muligt at supplere pagtens bestemmelser med beslutninger, der i en vis periode har forskudt sikkerhedssystemets tyngdepunkt fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen. Dette er sket som en bevidst bestræbelse fra de vestlige stormagters side på at komme uden om Sovjetunionens veto i sikkerhedsrådet og ud fra en forudsætning om at have tilstrækkelig indflydelse i generalforsamlingen til at kunne mobilisere to trediedeles flertal.

2. Det formelle udtryk for denne tendens, resolutionen af 3. november 1950 om fælles fredsaktion (»Uniting for Peace«), tager udtrykkeligt sigte på en situation, hvor sikkerhedsrådet intet kan udrette som følge af uenighed mellem stormagterne. Sagen skal da kunne tages op i generalforsamlingen, og denne skal kunne stille forslag om »fælles foranstaltninger til at opretholde og genoprette fred og sikkerhed, herunder om nødvendigt brug af væbnet magt over for et fredsbrud eller en angrebshandling«.

Den anvendelse, der i praksis er gjort af disse bestemmelser, viser et mindre ensidigt billede end forudset. Første gang resolutionen påberåbtes, under Suezkrisen november 1956, skete det ikke efter et sovjetisk, men efter et fransk–engelsk veto. Mod et sovjetisk veto er den anvendt tre gange, nemlig under Ungarnkrisen 1956, Libanonkrisen 1958 og i en enkelt fase af Congokonflikten september 1960. Siden 1960 er resolutionen imidlertid ikke blevet påberåbt. Under påberåbelse af de bestemmelser i generalforsamlingens forretningsorden, der bygger på resolutionen, foranledigede imidlertid Sovjetunionen i juni 1967 en krisesamling af generalforsamlingen indkaldt til behandling af den med seksdageskrigen sammenhængende krisesituation i Mellemøsten. På det tidspunkt var sikkerhedsrådet vel ikke ude af stand til at fungere på grund af et veto, men fordi det under rådets behandling af begivenhederne i Mellemøsten havde vist sig umuligt for Sovjetunionen at opnå de nødvendige flertal til vedtagelse af en fordømmelse af Israel. En væsentlig del af forklaringen ligger deri, at generalforsamlingen efter medlemstallets forøgelse nu er således sammensat, at den vestlige stormagtsgruppe, eller USA alene, ikke på forhånd kan regne med af få støtte af to trediedele af medlemsstaterne. Som allerede nævnt har perioden siden begyndelsen af 1960'erne været præget af en faktisk retablering af den oprindeligt forudsete kompetencefordeling mellem generalforsamling og sikkerhedsråd, med tilbageførelse af tyngdepunktet til sikkerhedsrådet.

Formelt er resolutionen af 1950 aldrig ophævet eller tilbagekaldt. Den figurerer altså stadig blandt de gældende tekster. Selv om det i dag er mindre sandsynligt end for en halv snes år siden, at den vil blive bragt til anvendelse i en konkret situation, kan denne mulighed ikke udelukkes. Det er dog næppe til at forudse, i hvilke situationer og under hvilke omstændigheder det kan ske.

3. For bedømmelsen af generalforsamlingens muligheder som besluttende organ i spørgsmål om fred og sikkerhed er det endvidere nødvendigt at erindre de gældende afstemningsregler. Vigtige beslutninger – og spørgsmål om indgriben i tilfælde af trussel mod en stats sikkerhed er en vigtig beslutning i denne sammenhæng – træffes med to trediedeles flertal. Hver stat har én stemme, og stormagterne har ikke nogen vetoret eller noget andet stemmeretsprivilegium. I FN's første periode, da det samlede medlemstal lå på ca. 50, kunne de vestlige stormagter normalt regne med at være i stand til at samle de nødvendige to trediedeles flertal. Efter den stærke stigning af medlemstallet er dette imidlertid ikke længere tilfældet. Af de nuværende ca. 125 medlemsstater tilhører de ca. 65 den afro-asiatiske gruppe. Selv om denne gruppes medlemmer ikke kan ventes under alle omstændigheder at stemme ens, er den dog så talstærk, at dens holdning ifølge de senere års erfaring kan blive, og normalt er, udslaggivende.

e. Generalsekretæren

1. Et tredie led i FN's organisatoriske system, som er af interesse for sikkerhedsproblemerne, er generalsekretærembedet. Den funktion, som pagten tillægger generalsekretæren, er begrænset, men dog ikke uvæsentlig. Han kan efter artikel 99

tage initiativet til, at en sag, der efter hans mening kan true fred og sikkerhed, indbringes for sikkerhedsrådet. Det kan principielt tænkes, at der herved sættes en proces i gang, som i sit videre forløb vil vise sig resultatrig. Navnlig kan det tænkes, at generalsekretærens valg af tidspunktet for at rejse en sag påvirker begivenhedsforløbet.

2. Denne beføjelse er som bekendt udøvet med stor forsigtighed af de skiftende generalsekretærer. Formelt er artikel 99 kun blevet påberåbt en enkelt gang, nemlig under Congokrisen 1960, men både Trygve Lie, Hammarskjöld og U Thant har flere gange indirekte henvist til den ret, generalsekretæren har til at tage et politisk initiativ. De skiftende generalsekretærer, og navnlig U Thant, har dog lagt vægt på ikke at bringe sig i modsætningsforhold til nogen stormagt eller indflydelsesrig gruppe af medlemsstater. Dette er en del af forklaringen på, at hverken Vietnam eller Biafra er taget op til behandling i sikkerhedsrådet.

3. En mulighed for selvstændig indsats på forskellig vis viste sig i den sidste del af Hammarskjölds embedsperiode. Den fremkom derved, at de politiske organer, være sig generalforsamlingen eller sikkerhedsrådet, ofte gav generalsekretæren vidtgående bemyndigelser til at søge konkrete konflikter bilagt. Ved fortolkningen af det mandat, der således blev givet ham, søgte generalsekretæren ikke blot at tage hensyn til, hvad der i den enkelte situation var opportunt, men også til de fundamentale principper, som er formuleret i pagten. Det var da uundgåeligt, at hans virksomhed fra tid til anden kom på tværs af den ene eller den anden stormagts interesser, og i den magtkamp, som derpå fulgte inden for organisationen, måtte generalsekretæren nødvendigvis bøje sig.

Den periode, der karakteriseredes af Hammarskjölds selvstændige udnyttelse af generalsekretærembedets muligheder, var derfor kun en forbigående episode i FN's historie. U Thant har ikke forsøgt at føre linien videre, og han har i øvrigt ikke haft mulighed for det, idet de politiske organer, navnlig sikkerhedsrådet, ikke længere indlader sig på at give generalsekretæren så vidtgående bemyndigelser, som man tidligere har brugt.

Generalsekretærembedet kan derfor ikke siges at have nogen væsentlig selvstændig betydning i sikkerhedssystemet, uafhængigt af de to hovedorganer.

f. Staternes holdning i FN's organer

1. Det er allerede indledningsvis fremhævet, at FN's organer ikke virker automatisk, men kun ved beslutninger, der træffes af de i organerne repræsenterede stater. Det må endvidere fremhæves som et fundamentalt træk i FN's system, at de enkelte staters stemmeafgivning i de forskellige organer ikke bestemmes af nogen form for tilstræbt objektivitet eller af generelle og principielle vurderinger af, hvad et internationalt sikkerhedssystem kræver. FN's organer kan ikke sammenlignes med den upartiske dommer, der i konkrete situationer skal anvende et på forhånd fastlagt normsystem, eller som skal tilstræbe en vis objektiv retfærdighed. De kan heller ikke sammenlignes med den eksekutive statsmyndighed, der upartisk skal søge at håndhæve normsystemet ud fra samfundets generelle inter-

esse i at opretholde lov og orden, og uden at tage hensyn til personlige sympatier og antipatier eller individuelle interesser i den konkrete situation. Medlemsstaternes stemmeafgivning er ganske overvejende bestemt af deres vurdering af, hvad egne interesser kræver. Ganske vist bliver beslutninger i sikkerhedsspørgsmål truffet i henhold til pagtens regler, men disses indhold er så ubestemt, og levner så stort spillerum i den konkrete situation, at staternes politiske interesser, individuelt eller gruppevis, bliver afgørende.

Et forsøg på en bedømmelse af sikkerhedssystemets fremtidige rolle måtte derfor baseres på en undersøgelse af, hvorledes de enkelte stater eller grupper af stater kan ventes at ville opfatte deres interesser. Sikkerhedssystemets betydning specielt for Danmark måtte belyses ved en analyse af, hvorledes staterne måtte ventes at opfatte deres interesser i fremtidige situationer, hvor Danmarks sikkerhed var truet.

Det er indlysende, at en sådan analyse ikke kan nå længere end til at påvise visse tendenser, uden at disse dog er så faste, at de kan være udgangspunkt for prognoser. Sådanne betragtninger vil fortrinsvis tjene til at påvise en række usikkerhedsfaktorer ved bedømmelsen af sikkerhedssystemets fremtidige muligheder.

2. Hvad først angår *stormagterne* er udgangspunktet det ganske elementære, at deres militære og magtpolitiske interesser vil være afgørende for deres holdning under behandlingen af en konflikt i FN's organer. Hvorledes disse interesser opfattes og vurderes i det konkrete tilfælde, er det vel vanskeligt at sige noget generelt om. Visse situationer vil være forholdsvis ukomplicerede, nemlig tilfælde hvor der er tale om en direkte konfrontation eller konflikter, der berører geografiske områder, hvor deres militære interesser umiddelbart mødes. Relativt enkle er ligeledes de situationer eller konflikter, hvor en stormagt søger at skaffe sig militær indflydelse i et geografisk område, hvor en anden stormagt eller stormagtsgruppe er dominerende. Mere kompliceret er situationer, som de navnlig er forekommet i forbindelse med afkoloniseringen, hvor en konflikt åbner mulighed for, at en stormagt skaffer sig indflydelse i et område, hvor en anden stormagts eller stormagtsgruppes indflydelse er vigende. Mere indirekte kan interesserne fremtræde, når en konflikt i kraft af sin genstand eller sit forløb bringer solidariteten mellem de vestlige stormagter på prøve. Forholdet mellem USA, Storbritannien og Frankrig under Suezkrisen 1956 illustrerer forholdet.

En konflikt, der berører Danmarks sikkerhed – herunder Færøernes og Grønlands sikkerhed – må forventes at ville berøre i alt fald tre (USA, Storbritannien og Sovjetunionen) af de faste sikkerhedsrådsmedlemmers interesser så væsentligt, at de må forventes hver for sig at ville benytte ethvert middel, navnlig vetoretten, til at forhindre en beslutning i strid med deres respektive interesser.

3. Gruppen »*vesteuropæiske og andre*« stater er ikke tilstrækkelig homogen til, at dens medlemmers holdning kan forudsiges med sikkerhed. Foruden de vesteuropæiske stater i Den nordatlantiske Alliance omfatter gruppen de gamle Commonwealthlande og visse alliancefri lande som Sverige, Finland, Østrig og Irland samt Spanien. Nogle af de sidstnævnte stater må ventes at ville afholde sig fra at tage standpunkt mod Sovjetunionen, muligvis også i en konflikt, der berører Danmarks sikkerhed.

4. Den *latinamerikanske* gruppe har traditionelt været forholdsvis fasttømret. Den har en stærk antikolonial tradition og har nære bånd til de sydeuropæiske lande. Dens holdning til Øst–Vest konflikter har traditionelt været klart pro-vestlig, men det er indlysende, at det enkelte lands indrepolitiske orientering vil være afgørende i denne sammenhæng, jfr. Cuba. Den heraf følgende usikkerhedsfaktor er formentlig vanskelig at bedømme. Særlige relationer til Danmark, der kan forventes at påvirke disse landes holdning i en konflikt, som berører Danmarks sikkerhed, foreligger næppe.

5. Den *østeuropæiske* gruppe under Sovjetunionens ledelse er den mest fasttømrede af alle grupperinger i FN. Dissenser inden for denne gruppe må ventes at høre til sjældenhederne, så længe de nuværende relationer mellem de pågældende lande varer ved.

6. Hvad endelig angår den *afro-asiatiske* gruppes holdning i sikkerhedsspørgsmål, må det erindres, at dens medlemmer med få undtagelser, som f.eks. Japan, Thailand, Pakistan og Iran, hører til de såkaldt uforpligtede stater, idet de ikke er bundet ved allianceforpligtelser til nogen af stormagtsgrupperne. De faktorer, der kan tænkes at blive bestemmende for deres holdning i FN ved behandlingen af en international konflikt, der berører Danmarks sikkerhed, vil derfor være stærkt nuancerede.

På den ene side kan det formentlig påvises, at Danmarks almindelige holdning til forskellige afrikanske problemer, og Danmarks deltagelse i forskellige udviklingsprojekter, i forbindelse med den øvrige verdens traditionelle forestillinger om de skandinaviske lande, har skabt en vis sympati for Danmark. Hvor varig og hvor dybt forankret den er, kan man imidlertid vanskeligt have nogen sikker mening om.

Den sympati, som kan tænkes at udspringe af Danmarks bistandsvirksomhed, kan i visse situationer blive neutraliseret af en tilsvarende begrundet sympati for den anden part i konflikten. Endvidere må man erindre modtagerlandenes almindelige modstand mod at lade bistandsydelsen afføde politiske konsekvenser, ikke blot i form af konkrete politiske betingelser, men også i form af varige afhængighedsforhold. Sikkert erfaringsmateriale til belysning af disse problemer foreligger næppe, bortset fra forholdet mellem Frankrig og de francophone lande i Afrika, et forhold der i øvrigt påvirkes af mange andre faktorer. Israels bevidste bestræbelser for at knytte afrikanske stater til sig synes ikke at have båret væsentlig frugt. Det må altså stille sig højst usikkert, hvor meget der kan bygges på den velvilje, Danmark hidtil har været i stand til at skabe sig i disse lande.

På den anden side må det forventes, at de fleste afro-asiatiske staters »ikke-engagerede« holdning til stormagtsmodsætningerne vil være afgørende for deres holdning til enhver situation, hvor Danmarks sikkerhed trues som følge af en forskydning af de militære magtforhold i Nordeuropa og det nordlige Atlanterhav. I det omfang, hvori Danmarks sikkerhed beror på en opretholdelse af de bestående militære magtforhold, må man forvente, at de ikke-engagerede lande vil afvise at engagere sig til støtte for Danmarks sikkerhed. Nogle af disse stater har så klart udtalte sympatier for Sovjetunionen, at de ikke kan ventes at tage stilling mod denne stat til fordel for Danmark. Om den ene eller den anden

stormagt forrykker ligevægten til sin fordel i Nordeuropa, vil i øvrigt være uvæsentligt for det altovervejende flertal af de afro-asiatiske stater. Det vil atter sige, at selv om andre hindringer for at aktivere FN's sikkerhedssystem, hvis Danmark blev truet, kunne overvindes, ville der være en klar risiko for, at disse stater i kraft af deres store stemmemæssige vægt kunne lamme systemet.

Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at de ikke-engagerede stater stiller sig indifferente til spørgsmål om krig og fred. Under Cubakrisen i 1962 tog et stort antal af disse stater initiativet til, at FN's generalsekretær greb ind ved direkte henvendelser til de to stormagters regeringschefer. I situationer, hvor Danmarks sikkerhed kan tænkes truet i forbindelse med en omfattende stormagtskonflikt, må det ventes, at de ikke-engagerede stater vil søge at udnytte FN's system bedst muligt til at afværge konflikten. Den interesse, der vil ligge bag et initiativ fra deres side i en sådan situation, vil imidlertid være den generelle interesse i at forhindre en væbnet stormagtskonflikt med dens konsekvenser for det internationale samfund som helhed.

7. I forbindelse med bedømmelsen af de forskellige gruppers forventede holdning i FN's organer melder sig et spørgsmål, der er specielt for et organ med begrænset medlemstal som sikkerhedsrådet. Spørgsmålet er, om og i hvilken udstrækning de enkelte medlemsstater opfatter sig som repræsentanter for den gruppe, de tilhører, og i hvilken udstrækning de lader deres stilling til konkrete problemer påvirke af en fælles stillingtagen fra gruppen som helhed. Spørgsmålet er vanskeligt at besvare eksakt, og den viden, man har derom, peger i retning af, at det ikke kan besvares generelt. Der er ikke tvivl om, at der sker konsultationer inden for alle grupper. Solidariteten er imidlertid forskellig i de forskellige grupper, formentlig størst i den østeuropæiske gruppe og mindst i gruppen af »vesteuropæiske og andre« stater. Om alle grupperne gælder det, at forskellige tendenser gør sig gældende inden for den enkelte gruppes rammer, og disse tendenser kommer lejlighedsvis til udtryk i stemmeafgivningen. Det forekommer, at medlemmer af den afro-asiatiske gruppe stemmer forskelligt, og lejlighedsvis også at de to latinamerikanske medlemmer stemmer forskelligt. Det almindelige billede af et fast afstemningsmønster kan derfor kun med forbehold tages som udgangspunkt for prognoser. Selv om en vis kvantificering kan ske på grundlag af afstemningsanalyser i fortiden, kan man ikke med sikkerhed forudsige, hvorledes afstemninger vil forløbe i fremtidige situationer.

g. Er systemets effektivitet forskellig for forskellige konflikttyper?

1. Efter den foran givne oversigt over FN's sikkerhedssystem melder sig det spørgsmål, om man sammenfattende kan angive visse typer af konflikter, hvor det kan ventes, at systemet kan fungere. En typologi på dette felt vil naturligvis være behæftet med mangler, idet forudsætningerne, både de positive og negative, for systemets effektive fungeren er så varierende og til dels tidsbestemte, at det kan være vanskeligt at fremhæve de relevante træk til forskel fra de irrelevante.

2. Da de negative betingelser – i betydningen betingelser, hvis tilstedeværelse udelukker systemets fungeren – er de klarest påviselige, vil det være muligt at

påvise visse typer af konflikter, hvor systemet ikke kan ventes at fungere. Derimod er det vanskeligere at påvise typer af modsat karakter. At basere en sådan påvisning på de hidtil forekomne tilfælde, hvor systemet har fungeret, kunne synes nærliggende, men er dog ikke holdbart. Det har nemlig været karakteristisk i FN's historie, at en effektiv iværksættelse af systemet ofte har affødt ændringer i systemet – indefra eller udefra – som har udelukket gentagelser for fremtiden. Koreaaktionen i 1950 muliggjordes ved Sovjetunionens fraværelse fra sikkerhedsrådets møder. Ingen stormagt lader længere sin stol stå tom. Indsatsen af FN-styrker i Mellemøsten i 1956 skete ved generalforsamlingens beslutning. Finanskrisen har medført, at dette ikke længere lader sig gøre; f.eks. vedtoges UNFICYP's mandat af sikkerhedsrådet og kun for korte perioder ad gangen. Congoaktionen i 1960 muliggjordes ved de vidtgående bemyndigelser til generalsekretæren. Sådanne bemyndigelser gives ikke mere.

3. Negativt kan det da påvises, at systemet ikke kan ventes at fungere i konflikter, hvor der sker en direkte konfrontation af to stormagter. Under Berlinkrisen i 1948–49 standsedes sikkerhedsrådets behandling af sagen ved Sovjetunionens veto, og krisens løsning skete uden for systemet. I Cubakrisen i 1962 nåede sikkerhedsrådet ikke frem til afstemning om de fremsatte forslag, og løsningen nåedes uden for systemet, omend med generalsekretæren som formidler mellem parterne i en vis fase.

4. I en konflikt, hvor USA's og Sovjetunionens interesser varigt eller midlertidigt er identiske, kan det dog tænkes, at systemet kan fungere, selv om andre stormagter er involveret. Det britiske tilbagetog under Suezkrisen i 1956 skyldtes amerikansk pres i forbindelse med indrepolitisk storm på regeringen. Den situation, der da forelå, var imidlertid af en så speciel karakter, at det næppe lønner sig at søge den rubriceret som nogen type af konflikt. Hvorvidt et amerikansk–russisk interessefællesskab også kan bringe systemet til at fungere i en konflikt, hvori Kina måtte være involveret, er det næppe muligt at have nogen begrundet mening om.

5. I konflikter, hvor stormagternes konfrontation ikke sker direkte, men ved »stedfortræder« på den ene eller begge sider, må systemets muligheder i alt væsentligt bedømmes på samme måde som i tilfælde af den direkte konfrontation. Selv om der fra militære synspunkter kan være afgørende forskelle mellem de to typer af konflikter, er forudsætningerne for sikkerhedssystemets fungeren i alt væsentligt de samme. Mulighederne for, at en interesseret stormagt eller et antal mindre stater, der støtter denne stormagt, kan blokere systemet, er de samme. En forskel kommer dog frem i henseende til systemets »face–saving« muligheder. Den stormagt, der ønsker at tiltræde et tilbagetog, vil lettere kunne lade systemet træde i funktion, når konflikten er fremkaldt ved »stedfortræder«, end hvis den pågældende stormagt direkte er part.

6. Tilsvarende betragtninger gælder i tilfælde, hvor konflikten er fremkaldt af mindre stater, men hvor stormagtsinteresser involveres på en sådan måde, at en stormagt identificerer sine egne interesser i konfliktens udfald med den ene parts interesser, eller hvor konfliktens forløb kan muliggøre en forskydning af magtpositionerne i et givet geografisk område. Til denne type kan formentlig henregnes

konflikten i 1964 mellem Indonesien og Malaysia, hvor Sovjetunionen ved sit veto i sikkerhedsrådet forhindrede vedtagelsen af en resolution rettet mod Indonesien.

7. Hvor en konflikts typiske træk er en mindre stats forsøg på at bryde ud af et regionalt mønster eller på anden måde frigøre sig fra en stormagts hegemoni, må systemet ligeledes forventes at forblive uvirksomt. Det har været tilfældet i Østeuropa (Ungarn 1956 og Tjekkoslovakiet 1948 og 1968) samt i det karibiske område (Guatemala 1954 og muligvis Dominikanske Republik 1965).

8. I tilfælde, hvor en konflikt har kunnet placeres som led i kolonifrigørelsesprocessen, har FN's system jævnligt kunnet fungere. Indonesienkonflikten 1946–49 er det første og mest typiske eksempel. Hvad der har været karakteristisk for denne type af konflikter, har været et – måske kun taktisk betonet – interessefællesskab mellem Sovjetunionen og USA og en vigende holdning fra de europæiske kolonimagters side. På den anden side har systemet ikke været virksomt over for Portugal, og det har ikke kunnet fungere til støtte for kolonimagten (Sovjetunionens veto efter Indiens erobring af Goa 1961).

9. I grænsestridigheder af den klassiske europæiske type er det næppe muligt at nå til almindelige konklusioner. Mange konflikter af denne type, specielt i Afrika, er ikke indbragt for FN. Andre er taget op i FN's organer, men med skiftende resultat. Sydtyrolkonflikten blev i 1960–61 henvist til fortsatte forhandlinger mellem parterne, hvilket i realiteten vil sige, at Østrigs klage afvistes. Konflikten mellem Indien og Pakistan er til dels holdt under kontrol, men aldrig løst, inden for FN's rammer, og i den sidste akutte fase i 1965 var det Sovjetunionens indgriben uden for FN's rammer, der bragte parterne til enighed, formentlig på baggrund af Kinas muligheder for at drage fordel af fortsat konflikt.

10. I tilfælde af indre uroligheder, oprør og borgerkrig har systemet i enkelte tilfælde kunnet fungere med den virkning at »indkapsle« eller isolere konflikten og forebygge fremmed indblanding. Cypernkonflikten siden 1964 er det typiske eksempel herpå. På den anden side er der konflikter af denne type, hvor systemet ikke har kunnet fungere, fordi stater i nøglepositioner netop har ønsket at kunne gribe ind til støtte for den ene eller den anden part.

h. Konkluderende bemærkninger

1. Resultatet af den foretagne summariske gennemgang af forskellige konflikttyper er, at man ikke på grundlag af hidtidige erfaringer og en principiel analyse af systemets karakter kan vente, at systemet vil fungere i andre end nogle få, og for Danmarks umiddelbare sikkerhed irrelevante typer af internationale konflikter.

2. Hvis man går ud fra, at de geografiske områder, hvori de forskellige dele af det danske rige – hvadenten der tænkes på Danmark, Færøerne eller Grønland – er beliggende, har afgørende betydning for de nuværende to stormagtsgruppers sikkerhed, og at enhver væsentlig forskydning i den militære kontrol over dansk område påvirker balancen mellem stormagtsgrupperne, vil en situation eller konflikt, der indebærer en fare for det danske riges sikkerhed, på en eller anden måde også involvere en stormagts interesser. En konflikt, hvori Danmark søger

FN's beskyttelse af rigets sikkerhed, vil under denne forudsætning ikke kunne løses gennem FN's organer. En beslutning om at gribe ind i en sådan konflikt vil efter hidtidig erfaring strande på en stormagts veto, selv om forslaget i øvrigt skulle kunne opnå det nødvendige antal stemmer.

Selv om man ville gå ud fra en anden hypotese og forudsætte, at en konflikt, der berører Danmarks sikkerhed, ikke påvirker stormagtsgruppernes indbyrdes interesser, eller at den forskydning af den militære balance, som konflikten kunne medføre, accepteres som uundgåelig, bliver det et spørgsmål, om en beslutning i sikkerhedsrådet til fordel for Danmark kan opnå tilslutning fra 9 af de 15 medlemsstater. Udtrykt anderledes er det et spørgsmål om, hvad mindst 9 af de 15 stater kan enes om at beslutte i en given situation. Det følger af, hvad tidligere er sagt, at dette spørgsmåls besvarelse afhænger af så mange konkrete omstændigheder, at man ikke på forhånd kan drage nogen sikker slutning.

3. Mere generelt kan det siges, at systemet således ikke har nogen sikker og forud beregnelig slagkraft. Heraf følger som en både praktisk og principiel konsekvens, at dets præventive og almindelige fredsbevarende funktion er ringe. Den stat, der ønsker at bringe sit militære magtapparat til anvendelse over for en anden stat, anstiller ikke i første række beregninger over, hvorledes FN's sikkerhedssystem vil blive sat i funktion. Systemet rummer i sig selv så mange muligheder for, at dets effekt kan neutraliseres, at det ikke er systemet som sådant, men de enkelte magters eller magtgruppers forventede reaktioner, ikke blot inden for, men også uden for systemet, der indgår i beregningerne.

4. Dette er ikke ensbetydende med, at FN's sikkerhedssystem har mistet enhver værdi. Ved adskillige lejligheder i organisationens historie – blandt hvilke kan fremhæves Koreakrisen i 1950, Suezkrisen i 1956 og Congokrisen i 1960 – har det vist sig at rumme tidligere upåagtede muligheder. Det har imidlertid været i kraft af improvisationer, at FN's sikkerhedssystem har kunnet bringes i anvendelse. Om der også i fremtiden kan foretages sådanne improvisationer, er ikke til at forudsige. FN's organisatoriske system er så smidigt og alsidigt et redskab i staternes politik, at man på ingen måde kan afvise sådanne muligheder. Men det synes indlysende, at der ikke kan bygges nogen national sikkerhedspolitik på et sådant grundlag.

2. *NATO*

a. Generel karakteristik

1. De historiske begivenheder, der førte til sammenbruddet af krigstidsalliancen mellem Sovjetunionen og de vestlige stormagter og senere til dannelsen af NATO[1]) og Warszawapagten, er omtalt i den redegørelse, der vedlægges som bilag

1. Man skelner undertiden mellem traktaten (alliancen), hvis væsentligste træk er den gensidige militære bistandsforpligtelse, og den militære organisation, der er opbygget under traktaten fra begyndelsen af 50'erne. I dette kapitel anvendes udtrykkene »NATO«, »alliancen« og »NATO-alliancen« i overensstemmelse med sædvanlig dansk sprogbrug som synonyme.

1 til nærværende rapport. Formålet med dette kapitel er at beskrive NATO's nuværende struktur og funktioner.

NATO-alliancen danner rammen om et varigt forsvarssamarbejde mellem de vesteuropæiske og de nordamerikanske stater. Den nordatlantiske Traktat var den formelle bekræftelse på det amerikanske engagement i Vesteuropas forsvar. Det centrale i alliancen er den amerikanske garanti af de vesteuropæiske medlemslandes sikkerhed. NATO's militære organisation, der er opbygget siden begyndelsen af 50'erne, har tjent som ramme om den amerikanske militære tilstedeværelse i Vesteuropa og om vesttysk genoprustning. I den forløbne tid er der endvidere inden for alliancen udviklet et udenrigspolitisk konsultationsapparat, der i de senere år har fået stigende betydning i lyset af den øgede vægt, der er tillagt NATO's afspændingspolitiske målsætning.

2. Hvilken politik, alliancen skal give udtryk for, afhænger af de beslutninger, der træffes i de nationale hovedstæder, og som igen er afgørende for de instruktioner, der tilgår deltagerlandenes faste repræsentanter i det nordatlantiske råd. Inden for alliancen træffes beslutninger i overensstemmelse med enstemmighedsprincippet af medlemslandenes repræsentanter i NATO's forskellige organer og er ikke overladt til overnationale instanser. NATO er – som det siges i den såkaldte »Harmelrapport« fra NATO-ministermødet i december 1967 – en alliance af suveræne stater, der ikke er forpligtet til at lade deres politik underkaste kollektive beslutninger.

Afgørende for samarbejdsmulighederne er derfor den politiske vilje i medlemslandenes regeringer, herunder den prioritet disse giver de fælles allianceinteresser. Rent faktisk kan det konstateres, at det under accept af nationale særinteresser og særstandpunkter, der er en naturlig konsekvens af de politiske og økonomiske forskelle mellem medlemslandene, har vist sig muligt at finde frem til former for effektivt samarbejde om fælles interesser inden for alliancens centrale, saglige og geografiske arbejdsområde, det vil sige sikkerhedspolitiske spørgsmål af betydning for forsvaret af traktatområdet. Medlemslandene har aldrig stilet mod at koordinere alle deres politiske, økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser.

De problemer, der behandles inden for NATO, drejer sig naturligvis først og fremmest om det løbende militære og politiske samarbejde, men dækker også andre felter som information, kultur, civil beredskabsplanlægning, videnskabelige anliggender, milieuproblemer m. m. Drøftelserne i alliancens organer indskrænker sig i mange tilfælde til en udveksling af oplysninger og synspunkter, men resulterer undertiden i henstillinger og beslutninger. I visse tilfælde drejer det sig om at forsøge at formulere en fælles stillingtagen til aktuelle internationale problemer, som det fremgår af de communiqueer, der offentliggøres efter NATO's ministerrådsmøder.

b. Traktatens hovedbestemmelser

1. Den nordatlantiske Traktat, der undertegnedes i Washington den 4. april 1949, trådte i kraft den 24. august s.å.

De oprindelige medlemslande var Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Is-

land, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Portugal, Storbritannien og USA. Grækenland og Tyrkiet blev optaget i 1952 og Forbundsrepublikken Tyskland i 1955.

Traktaten løber uden tidsbegrænsning. Ifølge artikel 13 kan ethvert deltagerland udtræde med et års varsel, efter at traktaten har været i kraft i tyve år, d.v.s. at der i hvert fald siden den 24. august 1969 har kunnet ske opsigelse med et års varsel. Ingen af medlemslandene har rejst spørgsmålet om fastlæggelse af en længere bindingsperiode efter udløbet af traktatens oprindelige gyldighedsperiode.

Der eksisterer ikke nogen særlig procedure for revision af traktaten. Såfremt der er enighed mellem traktatpartnerne herom, står det dem til enhver tid frit for at foretage ændringer i traktaten.

2. Traktatens indledning og første artikel bekræfter deltagernes tilslutning til FN's formål og deres pligt til som foreskrevet i FN-pagten at bilægge tvister ad fredelig vej og til at afstå fra magtanvendelse i strid med FN's formål.

Artikel 2 indeholder en generel programudtalelse om, at parterne vil bidrage til den videre udvikling af fredelige og venskabelige mellemfolkelige forhold ved at styrke deres frie samfundsordninger og ved at fremme vilkårene for stabilitet og velfærd. De forpligter sig endvidere til at søge at fjerne konflikter i deres internationale økonomiske politik og til at tilskynde til indbyrdes økonomisk samarbejde.

I artikel 4 bestemmes det, at parterne vil rådføre sig med hinanden, hvis nogen af dem anser nogen af parternes territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed for truet.

Om forholdet til FN's pagt siges det i artikel 7, at traktaten ikke på nogen måde berører de rettigheder og pligter, som ifølge FN-pagten påhviler de deltagere, der er medlemmer af FN. Ej heller skal traktaten berøre sikkerhedsrådets primære ansvar for opretholdelse af international fred og sikkerhed. Af artikel 5 fremgår det, at NATO-traktatens system er knyttet til FN-pagtens artikel 51 om retten til kollektivt selvforsvar og ikke til artiklerne 52 og 54 om regionale aftaler. Heri ligger en understregning af alliancens defensive karakter. Henvisningen indebærer endvidere, at foranstaltninger i henhold til traktaten ikke kræver forudgående bemyndigelse af sikkerhedsrådet og altså ikke kan blokeres af et veto i sikkerhedsrådet.

De centrale forpligtelser vedrører imidlertid det militære forsvar. Herom henvises til næste afsnit. De udtalelser i traktaten, der afspejler alliancens demokratiske målsætning, kommenteres i afsnit i.

c. Den militære bistandsforpligtelse

1. Traktatens artikel 3 indeholder en generel bestemmelse om, at deltagerne vil opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at imødegå et væbnet angreb. Dette indebærer, at parterne gensidigt forpligter sig til at opretholde og udvikle deres militære beredskab. Denne forpligtelse skal opfyldes af parterne såvel enkeltvis som i fællesskab, ved selvhjælp og ved gensidig hjælp.

Bestemmelsen er affattet i så generelle vendinger, at der ikke af dens ordlyd kan udledes specifikke pligter. Forpligtelsen til gensidig hjælp tog ved traktatens undertegnelse naturligvis først og fremmest sigte på amerikansk våbenhjælp til de vesteuropæiske NATO-lande.

2. Hovedbestemmelsen i traktaten er artikel 5, hvorved parterne påtager sig en specifik forpligtelse til at yde hinanden bistand i tilfælde af angreb. Artikel 5 konstaterer enighed om, at et væbnet angreb mod en eller flere af parterne inden for traktatområdet, jfr. nedenfor, skal betragtes som et angreb på dem alle. Hvis et sådant angreb finder sted, skal der ydes den eller de angrebne stater bistand under udøvelsen af retten til kollektivt selvforsvar. Bistanden skal bestå i sådanne skridt, derunder anvendelse af væbnet magt, som hver af dem anser for nødvendige for at genoprette og opretholde det nordatlantiske områdes sikkerhed.

For det første fremgår det af ordlyden, at bistandspligten kun udløses ved et væbnet angreb på en medlemsstat. Der kan ikke af Atlantpagten udledes nogen ret eller nogen pligt til at intervenere i medlemslandenes indre anliggender[2]).

Hvorvidt et angreb i traktatens forstand foreligger, må i sidste instans bero på hver enkelt deltagers afgørelse. Der findes intet fælles organ, som med bindende virkning for parterne kan afgøre dette spørgsmål.

Fra fransk side har man under krisen omkring de franske skridt over for NATO i foråret 1966 (se side 224) præciseret, at bistandsforpligtelsen kun aktualiseres gennem et *uprovokeret* angreb på NATO-området. Dette er i og for sig kun en klar konsekvens af traktatens rent defensive karakter, jfr. foran om traktatens henvisning til FN-pagten.

Det fremgår af artikel 6, at det geografiske område, der beskyttes af traktaten, omfatter deltagerlandenes territorium i Europa og Nordamerika, Tyrkiets territorium samt øer, der er underlagt medlemslandenes myndighed i det nordatlantiske område nord for Krebsens Vendekreds. Medlemslandenes militære styrker, herunder skibe og fly, er dækket, når de befinder sig på eller over nævnte områder. Traktatområdet omfatter endvidere et hvilket som helst område i Europa, hvor medlemslandene havde besættelsesstyrker pr. 24. august 1949. Heraf følger, at bistandspligten udløses af et angreb på Vestberlin.

Selv om NATO-området således ifølge artikel 6 også omfatter de nordamerikanske medlemsstaters territorium, var det reelle formål, man tilsigtede ved affattelsen af traktaten, at afskrække Sovjetunionen fra et angreb mod Vesteuropa gennem den amerikanske garanti.

Arten og omfanget af den bistand, parterne skal yde en angrebet part, præciseres ikke ved traktaten. Bistanden kan, men behøver ikke nødvendigvis at tage form af anvendelse af militær magt til støtte for den angrebne part. Afgørelsen af dette spørgsmål er principielt forbeholdt hvert enkelt medlemsland, idet parterne ifølge artikel 5 skal tage »sådanne skridt ..., som hver af dem anser for nødvendige«.

2. Jfr. udenrigsministerens svar på spørgsmål i folketingets spørgetid den 22. januar 1969 vedrørende Atlantpagtens anvendelighed i tilfælde af indre oprør i medlemslandene. *Folketingstidende* 1968–69, Bind II, spalte 2954.

Sammenfattende kan det siges, at bestemmelsen i artikel 5 betyder, at parterne skal stå solidarisk med hinanden i tilfælde af angreb på en eller flere af dem. I modsætning til WEU-traktaten (se side 87) indeholder NATO-traktaten ingen forpligtelse til umiddelbart at yde militær hjælp i tilfælde af et væbnet angreb på en aftalepartner. Ingen af de foranstaltninger, der senere er truffet inden for NATO, og heller ingen af de beføjelser, som er givet den militære øverstkommanderende i Europa, kan føre en aftalepart i krig mod dens vilje. Hvert lands regering må selv afgøre, hvorledes den bedst kan medvirke til at genoprette og opretholde NATO-områdets sikkerhed.

3. Når bistandspligten er relativt vagt formuleret, skyldes det navnlig amerikanske betænkeligheder ved at acceptere en mere vidtgående forpligtelse. Under de interne amerikanske overvejelser om bistandsklausulens formulering blev der i sin tid henvist til, at kun kongressen ifølge den amerikanske forfatning kan erklære krig. Bestemmelsen i Atlantpagtens artikel 11, hvorefter traktatens bestemmelser skal føres ud i livet af deltagerlandene »i overensstemmelse med den fremgangsmåde, deres respektive forfatninger foreskriver«, tilsigter at tilgodese dette hensyn. Lige så afgørende var formentlig USA's politiske betænkeligheder ved at acceptere en ubetinget pligt til at yde militær bistand og specielt ved at forpligte en fremtidig amerikansk regering under omstændigheder i en måske fjern fremtid, der ikke kunne forudses[3]).

I bedømmelsen af, om garantien i artikel 5 – og det vil først og fremmest sige den amerikanske garanti – kan antages at ville udløse effektiv bistand til et angrebet medlemsland i en eventuel krisesituation, må imidlertid indgå en vurdering både af USA's nationale politiske og økonomiske interesser i Vesteuropa, hvor der er placeret betydelige amerikanske styrker og ca. 7000 amerikanske taktiske atomvåben, og af det forhold, at et angreb mod et enkelt medlemsland samtidig vil være en udfordring til hele det garantisystem, som alliancen bygger på.

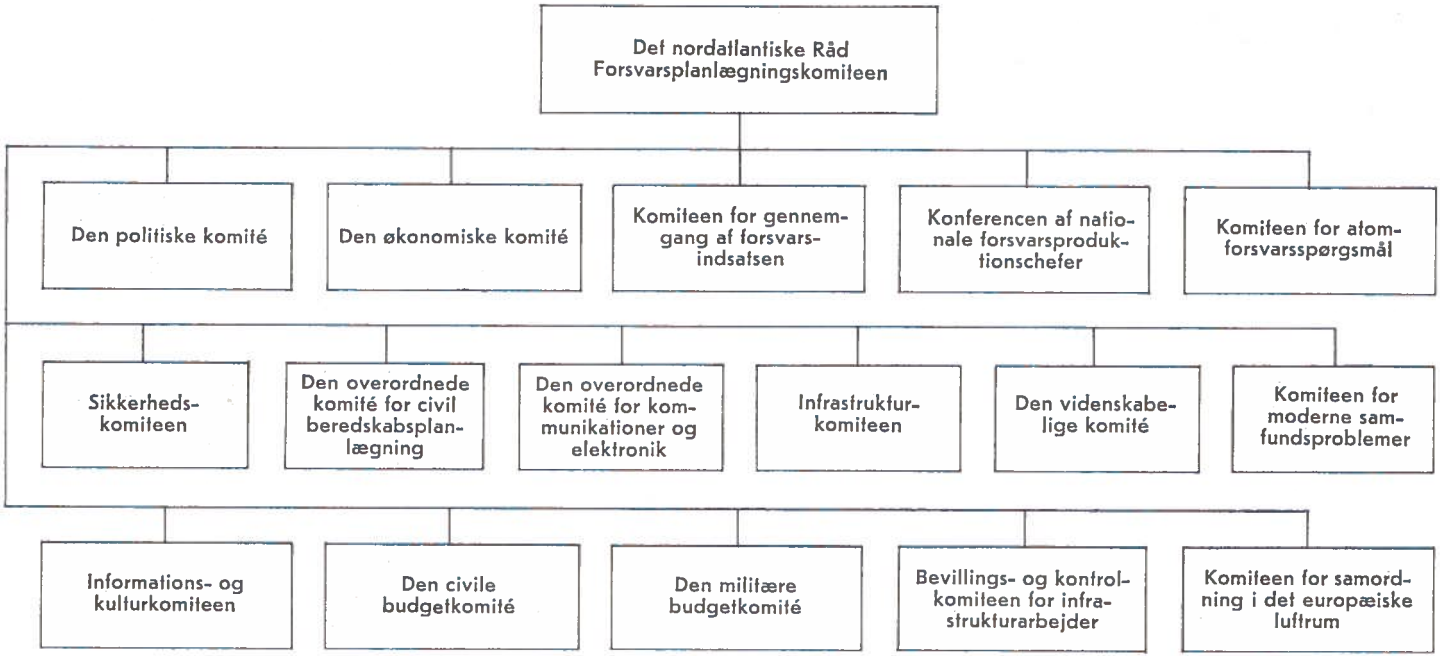
d. Den organisatoriske struktur

1. De eneste bestemmelser i Atlantpagten om NATO-alliancens organisatoriske forhold findes i traktatens artikel 9, der foreskriver, at der til overvejelse af spørgsmål vedrørende traktatens gennemførelse oprettes et råd, hvori alle parterne skal være repræsenteret, og som til enhver tid ufortøvet skal kunne træde sammen.

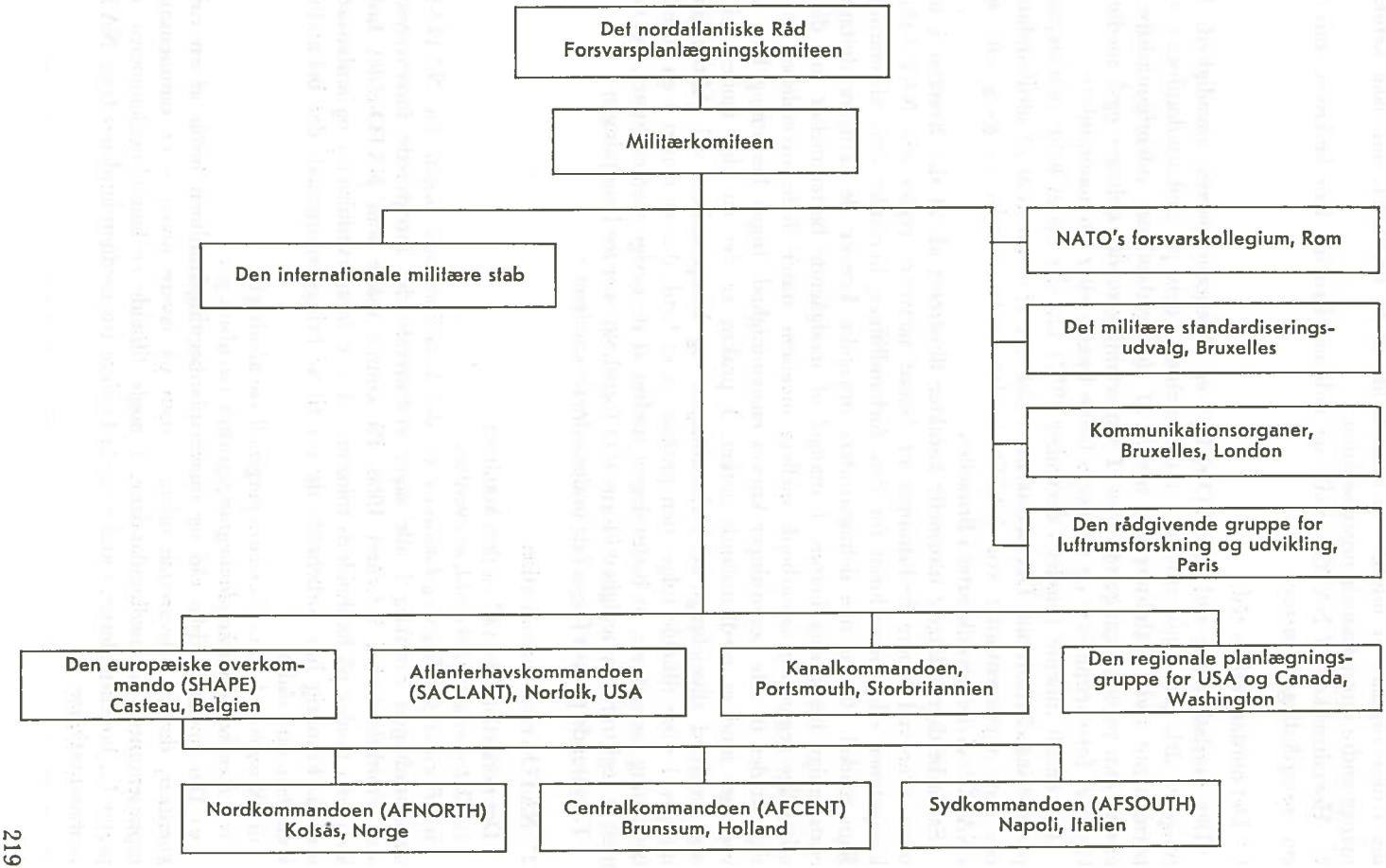
På grundlag af disse regler er der sket en gradvis udvikling, der har ført til opbygningen af et omfattende militært og civilt organisatorisk apparat. Det har været karakteristisk for denne proces, *at* beslutningerne om oprettelse af de enkelte organer ikke har fundet udtryk i traktatbestemmelser, men alene i rådsresolutioner, *at* udviklingen af de forskellige organers funktioner og beføjelser gennemgående er sket på formløs måde – ved praksis og uformelle aftaler – og *at*

3. Dean Acheson, der var amerikansk udenrigsminister, da Den nordatlantiske Traktat blev undertegnet, siger i sine erindringer *Present at the Creation,* New York 1969, side 280 ff., i en redegørelse for de amerikanske overvejelser om en automatisk bistandsforpligtelse: »I virkeligheden var problemet generelt og uløseligt, fordi det hang sammen med, at både omstændighederne og landets ledelse uundgåeligt er underkastet ændringer . . . .«.

DE VIGTIGSTE KOMITEER UNDER NATO-RÅDET



HOVEDTRÆK I NATOS MILITÆRE ORGANISATION



der i disse organer er udviklet et samarbejde af en intensitet, som ikke kendes i mange andre internationale organisationer.

2. Hovedtrækkene i NATO's civile og militære struktur kan beskrives som følger (se også diagrammerne).

1 ° Det nordatlantiske råd

Det nordatlantiske råd (NATO-rådet) er alliancens øverste myndighed. Det fungerer dels på ministerniveau (ministerrådet), dels på ambassadørniveau (det permanente råd). Ministerrådet består af deltagerlandenes udenrigsministre og mødes som regel to gange om året. I vinterministermødet deltager også medlemslandenes forsvarsministre og fra nogle lande finans- eller økonomiministre.

I et enkelt tilfælde (mødet i december 1957) har der været holdt ministermøde på regeringschefsniveau. Det permanente råd, der er sammensat af medlemslandenes faste repræsentanter ved NATO, holder møder mindst en gang om ugen i NATO's civile hovedkvarter i Bruxelles.

Samarbejdsgrundlagets uformelle karakter illustreres af, at der hverken i traktaten eller ved senere beslutninger er fastsat nærmere regler om NATO-rådets kompetence eller proceduren for dets forhandlinger, herunder dets afstemninger. Kun artikel 10 om nye deltagerstaters optagelse kræver de tidligere deltageres enstemmige beslutning herom. I mangel af modgående bestemmelser må de almindelige regler for samarbejde mellem suveræne stater finde anvendelse, det vil sige, at der til alle beslutninger kræves enstemmighed. Ingen beslutning kan altså vedtages mod et medlemslands ønsker. I praksis er der en klar tendens til at søge enighed tilvejebragt ad forhandlingens og kompromisets vej. Afstemninger undgås. I visse tilfælde følges den praksis, at et land, der er uenigt i en foreslået beslutning, accepterer, at beslutningen træffes af de øvrige medlemsstater, og nøjes med at registrere sin uenighed i form af et forbehold over for beslutningen.

Tilsvarende praksis følges i de underordnede komiteer.

2° NATO's civile organisation

Det nordatlantiske råd og dets komiteer:

i) *Det nordatlantiske råd,* se ovenfor.

ii) *Forsvarsplanlægningskomiteen* er det koordinerende organ for NATO-landene undtagen Frankrig i alle sager vedrørende det integrerede forsvarssystem, som Frankrig forlod i foråret 1966. På samme måde som NATO-rådet holder komiteen møder på henholdsvis minster- (d. v. s. forsvarsminister-) og ambassadørniveau. Frankrig har forbeholdt sig ret til at bringe spørgsmål, der behandles i komiteen, op i rådet.

iii) *Komiteen for atomforsvarsspørgsmål* (se afsnit g).

iv) *Den kernefysiske planlægningsgruppe* (se afsnit g).

v) Det nordatlantiske råd og forsvarsplanlægningskomiteen bistås af en række *komiteer,* der på tilsvarende måde – men på lavere niveu – er sammensat af repræsentanter for medlemslandene. I nogle tilfælde er komitémedlemmerne eksperter fra hovedstæderne, i andre medarbejdere fra medlemslandenes faste NATO-repræsentationer.

De vigtigste komiteer er den politiske komité, der forbereder NATO-rådets behandling af politiske sager, og komiteen for gennemgang af forsvarsindsatsen, der forbereder forsvarsplanlægningskomiteens behandling af militærpolitiske sager. På grundlag af bestemmelsen i artikel 2 om ikke-militært samarbejde har der inden for alliancen udviklet sig et samarbejde om økonomiske problemer, informationsspørgsmål, kulturelle og videnskabelige anliggender og milieuproblemer. De herhenhørende spørgsmål er henlagt til henholdsvis den økonomiske komité, informations- og kulturkomiteen, den videnskabelige komité og komiteen for moderne samfundsproblemer.

I praksis nedsætter disse og andre komiteer midlertidige eller permanente underudvalg eller arbejdsgrupper med den opgave at undersøge specielle problemer eller følge udviklingen på bestemte områder.

Det internationale sekretariat:

Det internationale sekretariat, der ledes af NATO's generalsekretær, udgøres af en stab, som rekrutteres fra alle medlemslandene. Sekretariatets personale består i videre udstrækning end i andre internationale organisationer af nationale embedsmænd, der midlertidigt forretter international tjeneste.

i) *Generalsekretæren* udnævnes af medlemsstaternes regeringer i fællesskab. Han er formand for NATO-rådet, forsvarsplanlægningskomiteen, komiteen for atomforsvarsspørgsmål og den kernefysiske planlægningsgruppe og forestår den daglige ledelse af sekretariatet. NATO's generalsekretær har en stærkere stilling end generalsekretæren i de fleste andre internationale organisationer. Det er forudsat, at han kan spille en politisk aktiv rolle bl.a. ved at tage initiativet til at sætte et hvilket som helst spørgsmål på NATO-rådets dagsorden.

ii) *Sekretariatet* er inddelt i en politisk afdeling, der yderligere behandler økonomiske sager samt informationsspørgsmål, en afdeling for forsvarsplanlægning og forsvarspolitik, en afdeling for forsvarsstøtte (våbenproduktion, logistik, infrastruktur m.v.) og en afdeling for videnskabelige anliggender.

3° NATO's militære organisation

i) *Det nordatlantiske råd/forsvarsplanlægningskomiteen.*

ii) *Militærkomiteen,* der er underlagt NATO-rådet/forsvarsplanlægningskomiteen, er alliancens øverste militære myndighed. Komiteen afgiver indstillinger til NATO-rådet/forsvarsplanlægningskomiteen i militære sager og udsteder direktiver til underordnede kommandoer og organer.

Militærkomiteen mødes på forsvarschefsniveau mindst to gange om året. Forsvarschefernes faste militære repræsentanter mødes en gang om ugen i NATO's hovedkvarter i Bruxelles.

Til at bistå sig har komiteen en *international militær stab.*

iii) a. *Den europæiske overkommando* (SHAPE) er placeret i Casteau i Belgien og har ansvaret for forsvaret af NATO-landene i Europa bortset fra Frankrig (der ikke deltager i det integrerede forsvarssystem) og Portugal (der sorterer under SACLANT, se nedenfor).

Under Europakommandoen hører tre regionale kommandoer: Nordkomman-

doen (AFNORTH), Centralkommandoen (AFCENT) og Sydkommandoen (AFSOUTH). Nordkommandoen, der har hovedkvarter på Kolsås ved Oslo, omfatter Norge, Danmark og Slesvig-Holsten samt adgangsvejene til Østersøen.

Under hver af regionskommandoerne sorterer forskellige kommandoinstanser. En af disse er enhedskommandoen for den sydlige del af NATO's Nordregion (COMBALTAP). Chefen for denne kommando skal til enhver tid være dansk. Under ham hører fire kommandoer omfattende 1) landstyrkerne i Jylland og Slesvig-Holsten og på Fyn (undtagen lokalforsvar og hjemmeværn), hvis chef skiftevis skal være dansk og tysk; 2) landstyrkerne på Sjælland og Bornholm, med dansk chef; 3) flådestyrkerne, hvis chef skiftevis skal være dansk og tysk, samt 4) flyverstyrkerne, hvis chef altid skal være dansk. I kommandostabene skal stabsposterne fordeles ligeligt mellem danske, tyske og andre NATO-landes officerer.

b. *Atlanterhavskommandoen* (SACLANT) har ansvaret for forsvaret af Atlanterhavet nord for Krebsens Vendekreds og af Portugal.

c. *Kanalkommandoen* har ansvaret for forsvaret af den engelske kanal og af den sydlige del af Nordsøen.

d. *Planlægningsgruppen for USA og Canada* organiserer det fælles forsvar og varslingssystem i Nordamerika.

Siden 1955 har *konferencer af parlamentsmedlemmer* fra de forskellige NATO-lande været en fast institution (nu betegnet som North Atlantic Assembly) med årlige møder, som forberedes af udvalg, der kan træde sammen mellem konferencerne.

Til forskel fra f. eks. Europarådets, WEU's og CE's parlamentarikerforsamlinger er NATO-parlamentarikerkonferencerne imidlertid ikke et organisatorisk led i NATO's opbygning. Konferencerne har ingen konsultativ status i forhold til alliancen og indgår ikke som noget officielt led i beslutningsprocessen inden for NATO. De resolutioner, der vedtages af NATO-parlamentarikerne, står alene som udtryk for en vis opinion. Formelt indtager disse konferencer derfor en anden og mindre vigtig stilling end de organer af parlamentarisk karakter, som findes inden for de nævnte europæiske organisationer.

Konferencernes største betydning ligger formentlig i, at der her findes et forum, hvori nordamerikanske og vesteuropæiske parlamentsmedlemmer i fællesskab kan drøfte storpolitiske og militære problemer.

e. Den militære integration

1. Grundlaget for det militære samarbejde inden for NATO er traktatens artikel 5, der som tidligere nævnt fastslår, at et væbnet angreb mod et eller flere af alliancens medlemslande skal betragtes som et angreb mod dem alle. Det, der adskiller NATO fra en traditionel militær alliance, er imidlertid, at alliancen allerede i fredstid har oprettet en organisation, der har til formål at gøre fælles modforanstaltninger effektive i en eventuel krigssituation.

Hovedtrækkene i denne militære integration kan groft beskrives som følger:

– Eksistensen af det allierede kommandosystem, der er beskrevet i det foregående afsnit, og hvori den europæiske overkommando (SHAPE) er den vigtigste komponent.
– En aftale mellem medlemslandene om, at de i krig vil stille deres styrker – med visse undtagelser – under en integreret kommando.
– Planlægning i fredstid med henblik på integrerede militære operationer i en eventuel krigssituation. Sådan planlægning finder sted både på nationalt plan og i NATO-stabene.

2. Det allierede kommandosystem træder først fuldt ud i kraft i en krise- eller krigssituation. Under fredsforhold administreres de enkelte medlemslandes nationale styrker suverænt af de kompetente nationale myndigheder. Den militære øverstkommanderende i Europa og de integrerede kommandohovedkvarterer, der er underlagt ham, har ingen egentlig kommandobeføjelse over nationale styrker i fredstid. Han skal udarbejde forsvarsplaner og sikre, at de styrker, der vil komme under hans kommando i en krise- eller krigssituation, vil være i stand til at løse deres opgaver. Han kan rette henstillinger til de deltagende landes regeringer. Det afhænger af disse, om de vil følge sådanne henstillinger. Dette udelukker naturligvis ikke, at den militære øverstkommanderende sætter sig i direkte forbindelse med de nationale militære stabe, og i praksis er der på mange niveauer løbende intim kontakt mellem de allierede og de nationale stabe. Hertil kommer, at det allierede kommandosystem afprøves, når der i fredstid afholdes fælles militære NATO-øvelser. Til afholdelse af sådanne øvelser kræves imidlertid vedkommende regeringers samtykke.

På et enkelt område er den militære integration ført videre ved, at visse enheder af luftforsvarsstyrkerne er stillet under operativ ledelse af den militære øverstkommanderende allerede i fredstid. Beslutningen herom, der blev truffet i 1960, var et resultat af den våbentekniske udvikling, som bevirkede, at et luftforsvarssystem på grund af den minimale varslingstid ikke længere ville kunne opfylde sin opgave, hvis kommandomyndigheden skiftede ved nationale grænser. Den militære øverstkommanderende har herefter stående bemyndigelse til iværksættelse af visse nærmere angivne beredskabsforanstaltninger inden for luftforsvarssektoren.

I en krise- eller krigssituation vil den militære øverstkommanderende i et forud fastlagt omfang overtage den operative kommando over NATO-landenes land- og luftstyrker samt visse flådestyrker i Europa.

3. De nærmere regler om, hvornår, i hvilket omfang og under hvilke nærmere betingelser medlemslandenes nationale styrker overgår til NATO-kommando, er bl. a. nedfældet i det såkaldte NATO-beredskabssystem, der forudser, at visse beredskabsgrader vil blive erklæret ved politisk beslutning i NATO-rådet i visse nærmere definerede faser af en kriseudvikling, der karakteriseres af nærmere angivne grader af politisk spænding og militær konfliktrisiko. Systemet er et katalog over militære og civile beredskabsforanstaltninger – herunder nationale styrkers overgang til NATO-kommando – der vil blive iværksat, når den politiske beslutning om erklæring af en bestemt beredskabsgrad er truffet.

Der er variationer mellem de enkelte NATO-landes stilling til iværksættelse af de forskellige enkeltforanstaltninger på grund af forskelle i politiske og forfatningsretlige forhold eller i de praktiske virkninger af en given foranstaltning. På

værs af de enkelte beredskabsgrader er der derfor foretaget en kategorisering af beredskabsforanstaltningerne, der angiver den grad af automatik, hvormed en given beredskabsforanstaltning kan iværksættes for et givet land.

Hvornår bestemte nationale styrker overgår til NATO-kommando, vil således først og fremmest afhænge af, under hvilken beredskabsgrad og i hvilken kategori de er placeret. Forudsætningen for kommandoovergang er for det første, at den relevante beredskabsgrad med vedkommende lands tilslutning er erklæret for det pågældende land. For en række landes vedkommende kræves yderligere særskilt regeringsbeslutning om gennemførelse af den pågældende beredskabsforanstaltning (kommandoovergangen) – en beslutning, der igen kan tænkes f. eks. at forudsætte det nationale parlaments godkendelse. Alt i alt betyder de gældende regler, at det er udelukket, at et så afgørende skridt som beslutningen om at stille et lands militære styrker under NATO-kommando kan tages mod vedkommende medlemsregerings vilje. Om Danmarks stilling henvises til afsnit j.

4. Den integrerede militære organisation har ikke alene militære formål – at skabe grundlag for effektive fælles operationer i en krigssituation og at bidrage til NATO-forsvarets krigsforebyggende virkning – men har også politisk haft den funktion at danne ramme om den amerikanske militære tilstedeværelse i Vesteuropa og om den vesttyske genoprustning. De allierede styrker, der er stationeret på tysk territorium, er tildelt NATO-kommandoen i fredstid. Denne ordning er specielt vigtig, når det drejer sig om de tyske styrkers status. Der findes ikke nogen national tysk generalstab. De tyske styrker er direkte underlagt det tyske forsvarsministerium og indgår ikke i NATO som en samlet hær eller et samlet luftvåben, men som et antal divisioner og flyenheder i allierede NATO-hære og flyafdelinger side om side med amerikanske, britiske, hollandske og belgiske enheder.

5. Den beslutning, som den franske regering tog i foråret 1966 om at forlade NATO's integrerede forsvarssystem, viste, at den militære integrationsproces ikke er irreversibel, men at det i sidste instans er den nationale politiske vilje, der er afgørende for, om et medlemsland forbliver inden for det militære organisatoriske fællesskab. De franske skridt medførte bl. a., at det kommandomæssige tilhørsforhold til NATO for de franske land- og luftstyrker i Tyskland ophævedes, at fransk personel blev trukket tilbage fra de integrerede hovedkvarterer (SHAPE og AFCENT), som Frankrig deltog i, og at disse hovedkvarterer fjernedes fra fransk territorium[4]).

Samtidig viste de øvrige NATO-landes reaktion på de franske skridt, at disse lande i modsætning til Frankrig lagde afgørende vægt på at bevare den integrerede militære organisation og for deres vedkommende agtede fortsat at deltage i det integrerede fællesforsvar.

6. Sammenfattende kan det siges, at det er en konsekvens ikke alene af bistandsklausulen i Den nordatlantiske Traktats artikel 5, men også af den senere militære integration, at de enkelte NATO-landes forsvar indpasses som et led i alliancens fællesforsvar, og at den nationale forsvarsindsats baseres på en for-

4. *Udviklingen inden for NATO 1966–67*, København 1968, s. 9–13.

udsætning om, at nationale styrker i en krigssituation vil blive besluttet anvendt i overensstemmelse med NATO-planer. Hertil kan føjes, at der i tidens løb inden for NATO er udviklet fælles programmer og samarbejdsformer, der understreger den indbyrdes afhængighed mellem de enkelte deltagerlandes forsvarsindsats og allianceperspektivet i den nationale forsvarsplanlægning. Bl. a. er følgende forhold af betydning:

- En procedure for fælles forsvarsplanlægning, der indebærer, at styrkemålene for de forskellige NATO-landes forsvar indarbejdes i fælles allierede langtidsstyrkeprogrammer, og at væsentlige ændringer i de nationale styrkemål i det løbende kalenderår kun kan ske i henhold til en notifikations- og konsultationsprocedure.
- Et fælles avanceret elektronisk varslings- og luftforsvarssystem mod fly (NADGE), der bliver operativt i begyndelsen af 70'erne.
- Fælles militære NATO-øvelser.
- Integrerede mobile NATO-styrker, der har til opgave at demonstrere NATO-landenes solidaritet og fælles forsvarsvilje ved deployering til udsatte områder i krisesituationer.
- Et net af fællesfinansierede infrastrukturanlæg – flyvepladser, flådehavne, olierørledninger, ammunitionsdepoter o. s. v. – i medlemslandene.
- Et fælles kommunikationssystem til brug for medlemslandenes regeringer med henblik på hurtig og sikker kommunikation i krisesituationer.

Placering af allierede hovedkvarterer, varslingsstationer, flådehavne og andre allianceanlæg på de vesteuropæiske medlemslandes territorium bidrager til at troværdiggøre alliancebeskyttelsen. Det må samtidig erkendes, at sådanne anlæg under visse omstændigheder kan tænkes at medføre en vis risiko for, at disse lande inddrages i en konflikt – eventuelt blot på et tidligere tidspunkt, end det ellers ville være sket – men dette er prisen for den samtidige forøgelse af NATO-garantiens troværdighed.

f. De løbende udenrigspolitiske konsultationer

1° Den afspændingspolitiske målsætning

Den konsolidering af den politiske stabilitet i Europa, der er sket i tiden siden NATO's oprettelse, har medført, at den politiske side af alliancens arbejde – de overvejelser og drøftelser, der foregår i alliancens politiske organer – har fået stigende betydning.

Med den såkaldte Harmelrapport om alliancens fremtidige opgaver, der godkendtes af NATO-ministerrådet i december 1967, skete der en ajourføring af NATO's politiske målsætning, der var udtryk for enighed om, at afspændingspolitikken i stigende grad burde indgå i NATO's politiske overvejelser[5]). Det siges således i rapporten, at »alliancens politiske opgaver har fået nye dimensioner«. Derefter gives der følgende beskrivelse af NATO-alliancens dobbelte militære og politiske målsætning:

»NATO-alliancen har to hovedopgaver. Dens første opgave er at opretholde tilstrækkelig militær styrke og politisk solidaritet til at hindre aggression og andre former for pres samt at forsvare medlemslandenes territorium, hvis aggression skulle finde sted. Siden sin grundlæggelse har

5. *Ibid.*, s. 22–27.

alliancen med held løst denne opgave. Men muligheden for en krise kan ikke udelukkes, så længe de centrale politiske problemer i Europa, først og fremmest Tysklandsspørgsmålet, forbliver uløste. Desuden hindrer den ustabile og usikre situation fortsat en afbalanceret reduktion af militære styrker. Under disse forhold vil alliancen i fornødent omfang opretholde et tilstrækkeligt militært potentiel til at sikre styrkebalancen og derved skabe et klima af stabilitet, sikkerhed og tillid.

I dette klima kan alliancen udføre sin anden opgave: at fortsætte bestræbelserne for at gøre fremskridt i retning af et mere stabilt forhold, hvor de bagvedliggende politiske problemer kan løses. Militær sikkerhed og afspændingspolitik strider ikke imod, men supplerer hinanden. Fælles forsvar er en stabiliserende faktor i verdenspolitikken. Det er en nødvendig forudsætning for en realistisk videreførelse af de nuværende afspændingsbestræbelser. Vejen til fred og stabilitet i Europa hviler specielt på konstruktiv brug af alliancen i afspændingens tjeneste«.

2° De løbende udenrigspolitiske drøftelser

i) *Apparat og sagområde*

Den politiske konsultationsvirksomhed inden for NATO finder sted på flere niveauer. Det øverste af disse er ministerrådsmøderne, der giver anledning til en generel udveksling af synspunkter mellem medlemslandenes udenrigs- og forsvarsministre. I tiden mellem ministerrådsmøderne foregår der en kontinuerlig konsultationsvirksomhed, i første række ved ugentlige møder i det permanente NATO-råd og den politiske komité og desuden i en række ekspertgrupper.

Drøftelserne drejer sig først og fremmest om de centrale problemer, der er af interesse for alliancen som helhed, herunder navnlig Øst–Vestproblemer, nedrustningsspørgsmål og umiddelbare sikkerhedsproblemer. Specielt har drøftelser om mulighederne for at styrke kontakten og samarbejdet med landene i Østeuropa i de senere år spillet en fremtrædende rolle under de politiske overvejelser i NATO-rådet. Men også forhold, der ligger uden for det geografiske område, som dækkes af Atlantpagten, er genstand for drøftelser.

ii) *Principielle retningslinier*

Under en omtale af de politiske konsultationer i NATO peger Harmelrapporten på NATO's betydning som en clearingcentral for udveksling af oplysninger og synspunkter. Det siges, at hvert enkelt medlemsland på denne måde kan bestemme sin politik ud fra et nøje kendskab til de andre medlemslandes problemer og mål. Af denne grund bør ordningen med åbne og rettidige konsultationer uddybes og forbedres. I denne forbindelse anføres det, at hvert enkelt medlemsland fuldt ud bør spille sin rolle i arbejdet for at forbedre forholdet til Sovjetunionen og de øvrige østeuropæiske lande. Samtidig må det sikres, at afspændingsbestræbelserne ikke splitter alliancen. Mulighederne for at opnå resultater af afspændingsbestræbelserne vil være størst, hvis de enkelte NATO-landes politik følger samme kurs.

Rapporten indeholder også en udtalelse om konsultationer vedrørende situationer, der opstår uden for traktatområdet. Baggrunden var, at visse lande under de drøftelser, der gik forud for udarbejdelsen af Harmelrapporten, gik ind for en intensivering og formalisering af konsultationer vedrørende udviklingen i andre dele af verden. Heroverfor pegede andre lande, bl. a. Danmark, på, at sådanne konsultationer allerede lå i et fornuftigt leje, og at det kunne være farligt for alliancens sammenhold at presse spørgsmålet længere frem, end enigheden

kunne bære. Konsultationer, der i større eller mindre grad tog sigte på en egentlig koordinering af medlemslandenes synspunkter og politik, burde efter disse landes opfattelse begrænses til forhold, der faldt ind under Atlantpagtens geografiske område, eller som i øvrigt direkte berørte NATO-alliancens sikkerhed. Drøftelserne resulterede i en formulering i Harmelrapporten, hvori det udtales, at de allierede i overensstemmelse med bestående praksis vil fortsætte med at drøfte problemer, der ligger uden for NATO-området, uden forpligtelse, og alt efter hvad den enkelte sag måtte tale for.

g. Det atompolitiske konsultationsapparat

1. Planlægnings- og konsultationsapparatet vedrørende alliancens atomforsvar, der oprettedes i december 1966, består af en komité for atomforsvarsspørgsmål (NDAC – Nuclear Defence Affairs Committee) og en kernefysisk planlægningsgruppe (NPG – Nuclear Planning Group). Alle NATO-lande undtagen Frankrig, Island og Luxembourg deltager i arbejdet i atomforsvarskomiteen. Den kernefysiske planlægningsgruppe, der er en arbejdsgruppe under og rapporterer til atomforsvarskomiteen, har skiftevis 7 og 8 medlemmer. USA, Storbritannien, Tyskland og Italien er faste medlemmer. I øvrigt er der en vis rotation i medlemskabet mellem atomforsvarskomiteens medlemslande. Begge organer fungerer dels på minister-, dels på ambassadørniveau. Det detaillerede arbejde med problemerne foregår i praksis i NPG.

Planlægningsgruppens mandat omfatter planlægning og konsultationer vedrørende problemer og politiske retningslinier i forbindelse med alle sider af alliancens kernefysiske forsvar. Hverken NPG eller NDAC kan træffe beslutninger inden for dette problemområde. Her er NATO-rådet/forsvarsplanlægningskomiteen det kompetente organ. Endnu mindre er der tale om, at NPG eller NDAC skal tage stilling til spørgsmål om eventuel konkret anvendelse af kernevåben i en given situation. Dette er en beslutning, der kan gøres til genstand for konsultationer inden for NATO-rådet, men som i sidste instans kun kan træffes af vedkommende atommagt.

2. Inden for sit brede mandat har planlægningsgruppen hidtil koncentreret sit arbejde om dels at opstille foreløbige politiske retningslinier for taktisk anvendelse af kernevåben i forskellige tænkte situationer, dels at fastlægge regler for proceduren for konsultationer inden for alliancen om spørgsmålet om kernevåbenanvendelse. De hidtidige overvejelser om disse spørgsmål i NPG er resulteret i rapporter, der blev godkendt af forsvarsplanlægningskomiteen i december 1969. Disse rapporter er ifølge sagens natur fortrolige.

Herudover har planlægningsgruppen drøftet spørgsmål i forbindelse med strategisk anvendelse af kernevåben, herunder problemer i forbindelse med sammensætningen af de strategiske kernefysiske gengældelsesstyrker, der står til NATO's rådighed. Drøftelserne har også berørt sider af problemerne i forbindelse med den våbenteknologiske udvikling inden for USA's og Sovjetunionens strategiske kernevåben, herunder ABM-problematikken.

h. Fastlæggelse af politikken i krisesituationer

1. Problematikken omkring konsultations- og beslutningsprocessen inden for alliancen i en alvorlig international krisesituation har i de senere år været genstand for overvejelser og givet anledning til praktisk-organisatoriske foranstaltninger inden for forskellige områder af NATO's virksomhed[6]). Grundlæggende har den betragtning været, at det er af afgørende betydning at sikre politisk kontrol med de forholdsregler, der træffes i en sådan situation. Der har derfor været enighed om ikke at forhåndsdelegere kompetence til at gøre brug af atomvåben i bestemte situationer til NATO's militære myndigheder.

Hvis man vil skematisere, kan man i en beskrivelse af NATO's hidtidige arbejde med disse problemer skelne mellem konsultationsprocessen i en konkret krisesituation og de militære og politiske forberedende overvejelser, der går forud for og udgør forudsætningerne for beslutninger om politikken i en krisesituation.

2. Selve de beslutninger, der vil blive truffet under en krise, vil naturligvis helt afhænge af den konkrete situation og kan ikke foruddiskonteres. Man kan derimod tage skridt til at sikre, at de tekniske forudsætninger for krisekonsultationer er til stede i en situation, hvor beslutninger undertiden må træffes under et betydeligt tidspres. Det drejer sig her f. eks. om pålidelige kommunikationer mellem NATO-rådet i Bruxelles og de nationale beslutningscentre i hovedstæderne og om at disponere over et teknisk apparat, der omgående kan videregive indkommende informationer til NATO-rådet.

3. For det andet kan man stile mod at skabe det bedst mulige grundlag for krisekonsultationer i form af forudgående planlægningsarbejde og forberedende overvejelser. Sådanne overvejelser kan f. eks. tage form af generelle drøftelser om alliancens bredere politiske mål i en tænkt situation, analyser af de politiske virkninger af anvendelse af bestemte kategorier af våben og udarbejdelse af konkrete detaillerede planer under alternative forudsætninger med hensyn til tænkelige aktioner mod NATO-området (contingency planning). Overvejelserne kan begynde i en tidlig fase af en krise, eller før en krise er udbrudt – i bedste fald for at forebygge, at der overhovedet opstår en krise. Som i al analyse- og planlægningsvirksomhed kan der være tale om at tænke hypotetiske situationer igennem, *medens de er hypotetiske* – og gennemtænke dem fra et politisk synspunkt.

1° Konsultationsprocessen i en konkret krisesituation

1. Sådanne konsultationer må foregå i alliancens øverste politiske organ, det vil sige NATO-rådet. Sideløbende hermed vil der i en akut situation finde bilaterale drøftelser sted mellem medlemslandene på højeste politiske plan, f. eks. mellem den amerikanske præsident og den engelske premierminister. Specielt med hensyn til konsultationer vedrørende beslutninger om eventuel anvendelse af atomvåben bestemmes det i de såkaldte Athenretningslinier fra NATO-minister-

6. Se om den principielle problematik Alastair Buchan: *Crisis Management*, Paris 1966.

mødet i Athen i foråret 1962, at sådanne konsultationer – under forudsætning af, at omstændighederne tillader det – skal finde sted i NATO-rådet.

Hvor megen tid der vil være levnet til politiske overvejelser, vil naturligvis afhænge af den konkrete situation. NATO's strategiske koncept bygger imidlertid på en forudsætning om, at der kan påregnes et vist – muligvis længere – varsel i form af ændringer i den politiske situation forud for et krigsudbrud i Europa.

2. En vigtig teknisk forudsætning for gennemførelsen af NATO-konsultationer i krisesituationer er det særlige *fjernskriverkommunikationssystem* mellem NATO-landenes hovedstæder og alliancens vigtigste civile og militære organer. Dette kommunikationssystem suppleres af et mere avanceret system baseret på satellitter, der på tilsvarende måde skal kunne anvendes til konsultationsformål.

3. Som led i forberedelsen af krisekonsultationer afholdes med visse mellemrum inden for NATO *øvelsesspil* med deltagelse af forsvarsplanlægningskomiteen og militærkomiteen, hvor man gennemspiller en hypotetisk krisesituation og træffer fiktive beslutninger om NATO's reaktion. Den tankegang, der ligger bag afholdelsen af disse øvelsesspil, er, at det afspillede simulerede handlingsforløb må antages at ville bringe principielle problemstillinger frem, som ville komme frem under virkelige situationer. Værdien af de politiske øvelsesspil beror altså ikke på indholdet af de fiktive beslutninger, men på, at den tænkte kriseudvikling nødvendiggør en konfrontation med og en analyse af de generelle problemstillinger, om hvis løsning der må træffes beslutning.

4. *NATO's situationscenter* i Bruxelles har til opgave såvel i fredstid som i en spændings- og krisesituation at forsyne NATO-rådet med alle foreliggende informationer om udviklingen med hensyn til forhold af interesse for alliancen.

2° Forberedende overvejelser

1. NATO beskæftiger sig bl. a. med sådanne overvejelser inden for *planlægnings- og konsultationsapparatet vedrørende alliancens atomforsvar* (NDAC og NPG), hvor der som omtalt under afsnit g foregår indgående drøftelser og overvejelser om politiske retningslinier for eventuel anvendelse af atomvåben i et bredt spektrum af tænkte krisesituationer.

2. Et godt eksempel på *detailleret politisk-militær planlægning* med henblik på en krisesituation er det arbejde, der forud for og omkring *Berlinkrisen* 1961–62 udførtes af ambassadørgrupper i Washington og Bonn med henblik på at fastlægge den vestlige reaktion under forskellige nærmere angivne alternative forudsætninger med hensyn til formen for en eventuel sovjetisk militær aktion mod Berlin (»Berlin Contingency Planning«). I arbejdet i ambassadørgrupperne deltog USA, Storbritannien, Frankrig og Forbundsrepublikken. NATO-rådet blev holdt orienteret. Der var alene tale om et planlægningsgrundlag, der ikke foregreb den politiske beslutning om iværksættelse af de planlagte modforholdsregler i en given situation.

3. Hele *NATO's beredskabssystem* (se afsnit e) er et eksempel på et kompleks af særdeles detaillerede planer, der forudser, hvilke konkrete foranstaltninger der under forudsætning af de allierede og nationale politiske myndigheders godkendelse skal gennemføres i forskellige nærmere angivne faser af en kriseudvikling.

i. Atlantpagten og demokratiet

1. Den nordatlantiske Traktat hviler på klart udtrykte forestillinger om betydningen af demokratiske principper. Det siges således i traktatens indledning, at medlemslandene er fast besluttet på at sikre deres folks frie fælles traditioner og kultur, der hviler på principper om demokrati, individuel frihed og retssikkerhed. Ifølge traktatens artikel 2 skal medlemslandene styrke deres frie samfundsordninger ved at skabe en bedre forståelse for de grundsætninger, som disse samfundsordninger bygger på.

2. Allerede ved traktatens undertegnelse i 1949 accepteredes det, at et land – Portugal – der ikke var et demokrati, blev medlem af alliancen.

Militærkuppet i Grækenland i april 1967 førte til en situation, hvor et NATO-land, hvis styreform indtil da havde været parlamentarisk, omdannedes til en diktaturstat. Senere viste behandlingen af Grækenlandssagen i Europarådet, at det store flertal af Europarådets medlemslande var af den opfattelse, at det græske militærdiktatur systematisk krænkede og tilsidesatte almindeligt anerkendte principper om demokrati, retssikkerhed og de fundamentale menneskerettigheder. På denne baggrund blev der i opinionen i forskellige medlemslande rejst spørgsmål om det fortsatte samarbejde med Grækenland inden for rammerne af Atlantpagten. Det blev navnlig kritiseret, at visse medlemslande fortsat ydede bilateral militær støtte til Grækenland, der – selv om den tog sigte på at styrke Grækenlands ydre forsvarsevne – politisk og psykologisk uundgåeligt også bidrog til at styrke det nuværende regime i Grækenland.

I denne situation gav det i flere medlemslande anledning til overvejelser, om det ville være muligt og hensigtsmæssigt at anvende NATO-alliancen som forum for en politik, der sigtede mod at påvirke det græske regime i retning af en liberalisering af samfundsforholdene i Grækenland, f. eks. gennem en våbenembargo. I overvejelserne måtte det indgå, at man ved at indstille våbenleverancer til Grækenland militært set i nogen grad risikerede at svække et led i NATO's fælles forsvar. Hertil kom usikkerheden omkring den græske reaktion på eventuelle aktioner inden for NATO og den i hvert fald teoretiske risiko for, at det ville reagere ved at forlade NATO og slå ind på en neutral eller endda østorienteret linie. Der var delte meninger om, hvor reel denne risiko var. Derimod var der ingen tvivl om Grækenlands strategiske betydning, ikke mindst på baggrund af den øgede sovjetiske sømilitære aktivitet i Middelhavet.

Man står her over for et klart dilemma. Spørgsmålet er, om man skal lægge størst vægt på militærpolitiske betragtninger eller på det politiske synspunkt, at en afgørende forudsætning for alliancens indre og ydre troværdighed er, at der ikke opstår tvivl om, at målet er i påkommende tilfælde at forsvare en bestemt livs- og samfundsform baseret på det demokratiske regeringssystem og frihedsrettighederne.

De fleste medlemslandes regeringer synes – uden at afvise, at det nuværende regime i Grækenland udgør en trussel mod alliancens værdigrundlag – at være indstillet på at holde Grækenlandsspørgsmålet uden for drøftelser i NATO.

Om den danske politik i Grækenlandsspørgsmålet henvises til næste afsnit.

j. Danmarks forhold til NATO

1° Den militære integration (jfr. afsnit e)

1. Ved de danske myndigheders hidtidige overvejelser om fastlæggelsen af den danske stilling til konkrete problemer, der berører også det danske forsvars indpasning i den militære integration og andre militære foranstaltninger inden for alliancens rammer, er der undertiden tale om en afvejning af militære effektivitetsbetragtninger og politiske overvejelser: På den ene side taler rent militære hensyn principielt for størst mulig automatik ved iværksættelsen af aftalte militære foranstaltninger i en spændings- eller krisesituation. På den anden side taler politiske overvejelser for længst muligt at sikre regeringens handlefrihed i en given situation, således at Danmark ikke automatisk inddrages i en konflikt, der i første omgang måske ikke direkte berører dansk territorium. I praksis har den sidste type hensyn været mest afgørende for de danske overvejelser. Problematikken illustreres bl. a. af følgende sager:

- Den militære integration inden for luftforsvarsområdet (se side 223). Under hensyn til danske konstitutionelle problemer er der truffet en ordning, der sikrer fuld dansk deltagelse i det fælles luftforsvarssystem uden tildeling til SACEUR af danske styrker i fredstid[7]).
- NATO's beredskabssystem (se side 223). Her opererer man med en forudsætning om, at overførsel til NATO af kommando over danske styrker næppe vil kunne komme på tale forud for udbruddet af eventuelle fjendtligheder[8]). Den konstitutionelle baggrund for problemet er i øvrigt, at regeringen uden videre vil kunne overføre kommandoen til NATO i tilfælde af et direkte angreb på Danmark, men at kommando-overførsel i alle andre tilfælde – d. v. s. før der er indtrådt krigstilstand – kun vil kunne ske med folketingets samtykke.
- Aktivering af de NATO-depoter, der er etableret på dansk territorium, kan kun ske, når visse særlige betingelser er opfyldt, herunder at en dansk regeringsbeslutning foreligger.

2. Den danske holdning til spørgsmålet om tidspunktet for danske styrkers overgang til NATO-kommando rejser et problem i forhold til enhedskommandoen for den sydlige del af NATO's Nordregion. Det er nemlig forudset, at de tyske styrker, der er underlagt enhedskommandoen, vil overgå til NATO-kommando i en tidligere fase af beredskabsprocessen. Den danske chef for enhedskommandoen (COMBALTAP) kan derfor komme i den situation, at han som allieret chef vil have operativ kommando over tyske styrker, men ikke over de danske styrker, der er underlagt ham. Dette er baggrunden for, at lov nr. 334 af 18. juni 1969 om forsvarets organisation m. v. i § 2, stk. 3, indeholder en bestemmelse, der giver hjemmel til i en spændingsperiode og forud for det allierede kommandosystems ikrafttræden at lade chefen for enhedskommandoen udøve den operative ledelse af danske styrker som chef for forsvarets operative styrker, det vil sige som dansk militær chef. Også i en situation, hvor danske styrker i henhold til denne bestemmelse er stillet under operativ ledelse af COMBALTAP, vil han med hensyn til dispositioner over disse styrker være forpligtet til at indhente instruks og følge ordrer fra den danske regering i overensstemmelse med de

7. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66,* Bind I, s. 82–83.
8. Se bemærkningerne til § 2, stk. 3, i lov nr. 334 af 18. juni 1969 om forsvarets organisation m. v., *Folketingstidende 1968/69,* tillæg A, spalte 1529.

almindelige danske regler. Ordningen kommenteres i Anden Del, kapitel III, B, side 336 f.

2° NATO's udenrigspolitiske funktioner (jfr. afsnit f)

1. Den officielle danske opfattelse er, at det i den nuværende udviklingsfase må være en central opgave for NATO-alliancen at beskæftige sig med de politiske aspekter af Øst-Vestforholdet, og at NATO's politiske mål må være at bidrage til afspændingspolitikkens videreførelse. Harmelrapportens beskrivelse af NATO's dobbelte målsætning, der er citeret side 225 f., bygger på et dansk-norsk tekstudkast.

Drøftelserne inden for NATO's politiske organer tager sigte på og fører i praksis normalt også til en bred koordination af medlemslandenes synspunkter med hensyn til hovedproblemerne inden for NATO's egentlige saglige og geografiske arbejdsområde. Det sker imidlertid, at drøftelserne viser nuancer i bedømmelsen eller endda klare meningsforskelle. Også fra dansk side har man under sådanne drøftelser i visse tilfælde indtaget standpunkter, der afveg fra ledende medlemsstaters. Således tog Danmark afstand fra den amerikanske plan om oprettelse af en multilateral atomstyrke (MLF), der efter dansk opfattelse bl. a. ville have vanskeliggjort arbejdet for at hindre spredning af kernefysiske våben[9]). Under drøftelserne om de praktisk-organisatoriske problemer, der opstod som følge af Frankrigs tilbagetrækning fra det integrerede forsvarssystem, søgte Danmark på linie med Canada at spille en formidlende rolle ud fra den danske vurdering af betydningen af at fastholde størst mulig fransk deltagelse i alliancens arbejde. I praksis er der en tendens til, at danske synspunkter under konsultationer inden for NATO ligger på linie med norske og canadiske.

2. Med hensyn til spørgsmålet om konsekvenserne for Danmarks generelle udenrigspolitik af vor deltagelse i de udenrigspolitiske NATO-konsultationer kan det siges, at alliancehensyn indgår med særlig vægt i danske udenrigspolitiske overvejelser, hvor det drejer sig om de udenrigspolitiske sider af de direkte sikkerhedsproblemer, der er NATO's centrale område. Når det drejer sig om spørgsmål, der ikke har sådanne sikkerhedspolitiske perspektiver, kan det konstateres, at vor deltagelse i meningsudvekslingen inden for NATO's konsultationsapparat har vist sig forenelig med en selvstændig stillingtagen til en række problemer, der kommer op i andre internationale organisationer. Klare eksempler er den danske holdning under FN's behandling af spørgsmålene om Kinas repræsentation i FN og reaktionerne på den sydafrikanske raceadskillelsespolitik. I FN-sager er koordinationen med de andre nordiske lande langt mere intensiv end NATO-konsultationerne.

3° NATO-alliancens demokratiske målsætning (jfr. afsnit i)

1. Fra officiel dansk side har man ofte fremhævet de demokratiske principper i NATO-traktaten som en vigtig side af alliancen. I et indlæg under NATO-ministerrådsmødet i Bruxelles i november 1968 udtalte udenrigsministeren såle-

9. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66,* Bind I, s. 122–125.

des, at NATO var en alliance til forsvar for demokratiet i medlemslandene. Han henviste til, at Atlantpagten understreger medlemslandenes vilje til at vogte over »principperne om demokrati, individuel frihed og retssikkerhed«, og konstaterede, at dette var en væsentlig del af grundlaget for offentlighedens støtte til den førte politik. Så meget mere beklageligt var det, at de faktiske forhold inden for NATO-landenes egen kreds i visse tilfælde ikke svarede til de idealer, der var kommet til udtryk i Atlantpagten. Politisk afhang NATO's styrke ikke blot af det antal tanks og raketter, der stod til alliancens disposition, men lige så meget – eller måske endnu mere – af de demokratiske idealers tiltrækningskraft og troværdigheden af NATO's erklærede vilje til at gå ind for disse idealer.

2. Umiddelbart efter militærkuppet i Grækenland i april 1967 gav den danske og den norske regering i form af skriftlige erklæringer til generalsekretæren og de enkelte medlemslandes NATO-ambassadører udtryk for klar afstandtagen fra kuppet og de tilstande, der var skabt i Grækenland[10]).

Senere har man fra dansk side gentagne gange under ministerrådsdrøftelser i NATO med adresse til situationen i Grækenland understreget betydningen af NATO's demokratiske principper.

Fra dansk side har man endvidere flere gange over for andre NATO-lande rejst spørgsmålet om våbenleverancer til Grækenland og givet udtryk for det danske ønske om, at disse lande gennem tilbageholdelse af sådanne leverancer ville søge at påvirke det græske regime i retning af en demokratisering eller en liberalisering af de græske samfundsforhold.

I et indlæg under den udenrigspolitiske debat i folketinget den 19. februar 1970 udtalte udenrigsministeren, at det efter hans opfattelse hverken ville være en realistisk eller en rigtig politik at tage et initiativ inden for NATO med henblik på at få Grækenland ekskluderet af NATO-alliancen. Det var imidlertid klart en belastning for NATO, at der havde kunnet udvikle sig et diktatur i Grækenland. Udenrigsministeren henviste til de skridt, der hidtil var taget, og tilføjede, at man fra dansk side fortsat ville være opmærksom på de påvirkningsmuligheder, der måtte findes.

I sit indlæg under NATO-ministerrådsmødet i Rom den 26.-27. maj 1970 appellerede udenrigsministeren i overensstemmelse med en dansk folketingsbeslutning af 20. s. m. til NATO-lande, der leverede militært udstyr til Grækenland, om at indstille sådanne leverancer, indtil demokratiske tilstande var genindført i dette land.

4° Særlige sider af den danske NATO-politik

Forskellene mellem de enkelte NATO-landes politiske interesser og militærgeografiske situation bevirker, at der er visse variationer mellem deres forsvarspolitik og stillingtagen til deltagelse i de forskellige områder af forsvarssamarbejdet inden for alliancen. Dette gælder også Danmark.

De nedenfor beskrevne indskrænkninger i allieret virksomhed på dansk territo-

10. *Udviklingen inden for NATO 1966–67*, s. 29.

rium er begrundet i ønsket om at understrege alliancepolitikkens rent defensive karakter. De hviler på ensidige danske beslutninger og indgår ikke som led i nogen aftale med andre stater eller internationale organisationer. Det drejer sig om:

(i) *Stationeringspolitikken*

I modsætning til situationen i en række andre NATO-lande er der ikke stationeret allierede styrker på dansk territorium. Den eneste undtagelse er de forholdsvis beskedne amerikanske styrker, der er stationeret inden for de fælles forsvarsområder i Grønland, hvor der allerede i medfør af en aftale fra 1941 (se side 300) befandt sig amerikanske styrker før NATO's oprettelse.

Muligheden af stationering af allierede flyverstyrker i Danmark var i 1952–53 genstand for overvejelser, der resulterede i en dansk beslutning om ikke at acceptere et fremsat tilbud om stationering af ca. 150 amerikanske taktiske fly her i landet[11]).

De NATO-depoter, der er etableret på dansk territorium, står under dansk kontrol, administration og betjening.

(ii) Atompolitikken

Det er dansk politik, at der ikke må findes kernevåben inden for dansk område, herunder Grønland og grønlandsk luftrum. De forhandlinger, der blev ført med den amerikanske regering på baggrund af nedstyrtningen af et kernevåbenbærende B-52 fly ved Thule i januar 1968, skabte overensstemmelse mellem den dansk-amerikanske forsvarsaftale af 1951 (se side 301) og dansk atompolitik og dermed folkeretlig sikkerhed for, at denne politik fortsat respekteres i Grønland[12]).

Den officielle danske vurdering, der er kommet til udtryk i flere regeringsudtalelser, er, at dansk atompolitik bidrager til stabilitet i Nordeuropa. Samtidig har man fra dansk side taget afstand fra den såkaldte Kekkonenplan, hvorefter de nordiske lande skulle afgive gensidige erklæringer om bevarelsen af den kernevåbenfri tilstand i disse lande, d.v.s. at man skulle formalisere den eksisterende situation, som er, at Norden rent faktisk er et atomfrit område. Om begrundelsen for dette standpunkt henvises til bemærkningerne side 252.

(iii) *Retningslinier for allieret øvelsesvirksomhed*

Fra dansk side har man pålagt sig en vis tilbageholdenhed med hensyn til militære NATO-øvelser på dansk område eller med dansk deltagelse. Programmer for militære NATO-øvelser, der afvikles på dansk territorium, eller hvori danske styrker deltager, forelægges danske politiske myndigheder til godkendelse. Udgangspunktet for danske officielle overvejelser om dansk stillingtagen til sådanne øvelsesprogrammer er, at en vis øvelsesaktivitet med udenlandske styrker på og omkring dansk område er en nødvendig forudsætning for, at militær hjælp udefra – af hvilken forsvaret af Danmark i en given situation vil afhænge – kan blive effektiv. Samtidig lægges der vægt på, at det ikke med nogen rimelighed skal kunne hævdes, at øvelserne har en provokerende karakter.

11. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66*, Bind I, 89–98.
12. Udenrigsministeriets *pressemeddelelse* af 31. maj 1968.

B. Bestræbelser for bevarelse af freden

1. FN's fredsbevarende virksomhed

1. Det er i afsnit A, om FN vist, at man ikke på grundlag af hidtidige erfaringer og en principiel analyse af karakteren af FN's sikkerhedssystem kan vente med sikkerhed, at systemet vil fungere i andre end nogle få, og for Danmarks umiddelbare sikkerhed irrelevante internationale konflikter.

For iværksættelse i givet fald af militære sanktioner som hjemlet i FN-pagtens art. 42, jfr. 43 (kapitel VII), er der ikke i øjeblikket eller i en overskuelig fremtid noget grundlag. Dertil kommer den såkaldte Uniting for Peace-resolution fra 1950, der også er omtalt ovenfor. Som anført er det ikke til at forudse, i hvilke situationer og under hvilke omstændigheder denne resolution i fremtiden kunne blive bragt i anvendelse.

Økonomiske sanktioner som hjemlet i pagtens art. 41 (kapitel VII) har kun været bragt i anvendelse én gang, nemlig over for Sydrhodesia, og der er derfor ikke på dette område udviklet nogen praksis eller tilvejebragt et grundlag, fra hvilket holdbare slutninger med hensyn til systemets anvendelse og anvendelighed fremover kan drages.

2. Anderledes med det begrebskompleks, der er blevet kendt under navnet FN's fredsbevarende virksomhed. På dette område har FN rent faktisk iværksat en række operationer, og der har udviklet sig nogen praksis, omend den fortsat manglende afklaring af den konstitutionelle stilling medfører, at der bestemt ikke tegner sig noget klart billede. Uanset dette er en omtale af FN's fredsbevarende virksomhed begrundet dels af den almindelige interesse, der knytter sig hertil, og den særlige interesse, Danmark har viet denne, dels i selve den betydning, der ligger i allerede på indeværende tidspunkt at søge at konsolidere og udbygge FN's kollektive fredsbevarende system. Indtil videre er den sikkerhedspolitiske betydning for Danmark den, der ligger i at begrænse konflikter, der eventuelt kunne påvirke Øst-Vest forholdet i ugunstig retning.

Selve begrebet fredsbevarende virksomhed eller fredsbevarende operationer, som de konkrete ekspeditioner er blevet betegnet, findes ikke omtalt i pagten, og dette har naturligvis været en væsentlig medvirkende årsag til usikkerheden og uenigheden med hensyn til den konstitutionelle stilling, herunder navnlig kompetencen med hensyn til iværksættelse og ledelse samt finansiering.

Vanskelighederne begynder allerede dermed, at der ikke findes nogen autoritativ definition af begreberne. I praksis har FN's fredsbevarende operationer haft to former. Den ene har bestået i udsendelse med den eller de berørte regeringers samtykke af en militær styrke med henblik på at overvåge, at freden opretholdes i et bestemt område, konstatere og rapportere eventuelle fredsbrud og medvirke til at forhindre fredsbrud ved sin fysiske tilstedeværelse. Den anden har bestået i udsendelse af observatører til at overvåge fredens opretholdelse samt konstatere og rapportere eventuelle fredsbrud.

En fredsbevarende operation er ikke en tvangsforanstaltning i henhold til pagtens kap. VII. Udgangspunktet for dens virksomhed er den af det iværksættende organ anerkendte eller accepterede status quo ved iværksættelsen, og i tilfælde af

troppeudsendelse har princippet for dens udøvelse inden for de skitserede rammer været, at magtanvendelse kun kan finde sted i selvforsvar. Det har været et karakteristisk træk ved hidtidige operationer, at medens de har bidraget til at hindre kamphandlinger, har de kun i ringe grad formået at medvirke til løsningen af konflikter, og der har derfor været en tilbøjelighed til, at overvågningsopgaverne blev mere eller mindre permanente i et bestemt område.

Som nævnt henvises der ikke til fredsbevarende operationer i FN's pagt, men de synes at være en ikke unaturlig konsekvens af bestemmelserne i pagtens kap. VI om fredelig bilæggelse af stridigheder, sammenholdt med pagtens art. 2 om de principper, som organisationen og medlemmerne skal overholde for at efterleve pagtens formål.

3. FN-observatørmissioner har været kendt lige siden slutningen af 40'erne, hvor de blev iværksat – af sikkerhedsrådet – mellem Israel og dets arabiske nabolande og mellem Indien og Pakistan.

Den første store fredsbevarende operation var imidlertid udsendelsen af en international styrke (UNEF) til Mellemøsten – som stødpude mellem Israel og Den forenede arabiske Republik i Gaza og Sinai – efter afslutningen på fjendtlighederne dér i 1956. UNEF blev oprettet ved en beslutning af generalforsamlingen, som hverken Sovjetunionen – og de andre østlande – eller Frankrig stemte for. Sovjetunionen henviste til, at generalforsamlingens beslutning var et indgreb i sikkerhedsrådets kompetence og i strid med FN-pagten, og dermed var kimen lagt til de uoverensstemmelser med hensyn til de fredsbevarende operationers konstitutionelle og finansielle implikationer, som blev den konkrete anledning til organisationens hidtil alvorligste krise.

Congostyrken (ONUC) blev oprettet ved beslutning af sikkerhedsrådet i juli 1960, og Sovjetunionen stemte for de tre resolutioner, hvorved ONUC blev oprettet og bemyndigelse givet til generalsekretæren til at yde Congos regering »sådan militær bistand, som måtte være nødvendig, indtil ..... de nationale sikkerhedsstyrker måtte være i stand til fuldtud at varetage deres opgaver«. ONUC var efter sovjets opfattelse lovligt oprettet, men Sovjetunionen gjorde derimod gældende, at operationens gennemførelse ikke var pagtmedholdelig, fordi generalsekretæren traf beslutninger uden om sikkerhedsrådet.

Både UNEF og ONUC blev finansieret på grundlag af beslutninger i generalforsamlingen, hvorved udgifterne blev fordelt på hele medlemskabet. Da Sovjetunionen og de øvrige østeuropæiske lande nægtede at betale deres andel til begge operationer – og Frankrig sin til ONUC – under påberåbelse af, at generalforsamlingen savnede hjemmel til at foretage denne udskrivning, besluttedes det på 16. generalforsamling, trods sovjetisk modstand, at anmode Den internationale Domstol om en vejledende udtalelse, hvorvidt udgifterne til UNEF og ONUC faldt ind under udtrykket »organisationens udgifter« i pagtens art. 17, stk. 1. I sin udtalelse af 20. juli 1962 besvarede Den internationale Domstol det rejste spørgsmål bekræftende, og på 17. generalforsamling i efteråret 1962 vedtoges derefter en resolution, i hvilken forsamlingen accepterede domstolens udtalelse, der altså indebar, at stemmetabssanktionen i art. 19 skulle være anvendelig mod en stat, der på grund af sin vægring ved at deltage i udgifterne ved

UNEF og ONUC kom i restance med et beløb svarende til dens fulde medlemsbidrag for de foregående to år.

4. Sovjetunionen opfyldte i 1964 den i art. 19 opstillede restancebetingelse, og dermed var der lagt op til den såkaldte art. 19-krise – der altså i første række ikke var en finanskrise, men en politisk krise omkring kompetencespørgsmål i forbindelse med fredsbevarende virksomhed.

Mere dybtliggende drejede den sig om, på den ene side, Sovjetunionens mulighed for at udøve kontrol via sit veto i sikkerhedsrådet og, på den anden side, vestmagternes mulighed for at handle uden om Sovjetunionen i tilfælde, hvor et generalforsamlingsflertal kunne opnås.

Da sagen blev stillet på spidsen, viste det sig, at størstedelen af FN-medlemslandene ikke ønskede at engagere sig i en konfrontation mellem de to supermagter. På den ene side var der ikke i medlemskabet flertal for at tvinge USA til ensidigt at frafalde sit krav om art. 19-sanktionens anvendelse på Sovjetunionen, og på den anden side kunne det formodede flertal for princippet i USA's standpunkt, hvorefter art. 19 måtte anvendes for at fastslå, at generalforsamlingen har en residuel kompetence på den fredsbevarende virksomheds område, ikke forventes manifesteret i en afstemning. Midlet til at undgå et engagement for medlemmerne i almindelighed blev den næsten fuldstændige lammelse af den ordinære 19. generalforsamling i 1964, idet der med en enkelt proceduremæssig undtagelse ikke fandt afstemninger sted.

Det lykkedes først at nå til en løsning umiddelbart før den 20. generalforsamling i form af en almindeligt accepteret forståelse – tilkendegivet i en udtalelse af præsidenten i 19. generalforsamlings afslutningsmøde den 1. september 1965 – hvorefter spørgsmålet om art. 19's anvendelse ikke ville blive rejst med hensyn til UNEF og ONUC, og FN's finansielle vanskeligheder burde løses ved frivillige bidrag. Hermed var Den internationale Domstols udtalelse af 1962 og generalforsamlingens efterfølgende accept af denne neutraliseret.

Det første element i kompromiset af 1. september 1965 blev efterlevet i praksis. Selv om USA og andre fremhævede, at dette var uden præjudice for det principielle spørgsmål om art. 19's anvendelighed, indebar det skete, som også den senere udvikling har vist, en faktisk erkendelse af, *at* fredsbevarende operationer er egenartede foranstaltninger, for hvis indpasning i FN-systemet nærmere regler bør søges udformet, *at* udgifterne til dem derfor ikke er ordinære udgifter i art. 17, stk. 2's forstand, og *at* stemmetabssanktionen i pagtens art. 19 følgelig ikke finder anvendelse.

Med hensyn til gennemførelsen af det andet element i forståelsen – frivillige bidrag til afhjælpning af FN's finansielle vanskeligheder – gik det mindre glat med efterlevelsen. Kun Storbritannien og de nordiske lande samt nogle få andre betalte frivillige bidrag. Sovjetunionen ville ikke vedkende sig en udbredt opfattelse, hvorefter den som sin indrømmelse i forbindelse med det indgåede kompromis om art. 19-krisens løsning skulle betale sit frivillige bidrag forinden USA; USA på sin side fandt allerede at have gjort de største indrømmelser og ville ikke betale, før Sovjetunionen havde gjort det – derved er det forblevet.

Siden da er ingen fredsbevarende operationer med militære styrker blevet

iværksat – men en supplerende observatørmission til Suezkanalområdet i 1967 – og den eneste løbende er FN's Cypernstyrke. UNFICYP, der blev oprettet i marts 1964 af sikkerhedsrådet. Som et umiskendeligt udtryk for tendensen er denne styrke baseret på frivillige bidrag – Sovjetunionens betingelse for at lade vedtagelsen passere gennem sikkerhedsrådet. Styrkens mandat forlænges kun for 3- eller 6-måneders perioder ad gangen, og finansielle bidrag af betydning er kun fremkommet fra vestlige lande og parterne. Iøvrigt må UNFICYP's iværksættelse også ses i lyset af de særlige relationer mellem parterne og vestlige lande, der traditionelt er gået positivt ind for FN's fredsbevarende virksomhed.

5. Allerede inden art. 19-krisens løsning og forsåvidt med henblik herpå var der af generalforsamlingen blevet nedsat et særudvalg – det såkaldte 33-magtsudvalg – vedrørende fredsbevarende operationer, der havde fået til opgave snarest at foretage en omfattende gennemgang af fredsbevarende operationer i alle deres aspekter, herunder metoder til at overvinde FN's finansielle vanskeligheder. Dette udvalg eksisterer stadig, og en kort gennemgang af de årlige resolutioner om dets fortsatte arbejde kan bidrage til at kaste lys over udviklingen på den fredsbevarende virksomheds område i almindelighed: På 20. generalforsamling i 1965 anmodede man blot særudvalget om at fortsætte sit arbejde og fuldføre det snarest muligt. På 21. generalforsamling overvistes spørgsmålets behandling til den 5. ekstraordinære generalforsamling i foråret 1967, der fornyede appellen om frivillige bidrag og anmodede 33-magtsudvalget om at fortsætte sit arbejde og studere forskellige forslag med hensyn til dels finansieringsmetoder for fredsbevarende operationer, dels faciliteter, tjenesteydelser og personel, som medlemsstater frivilligt kunne stille til rådighed for fredsbevarende operationer. I 22. generalforsamlings resolution hed det, at 33-magtsudvalgets forberedelse af en undersøgelse af spørgsmålet vedrørende faciliteter, tjenesteydelser og personel fra medlemsstaterne ville være passende. 23. generalforsamling i 1968 anmodede 33-magtsudvalget om senest på 24. samling at fremlægge en omfattende rapport om observatører udsendt af sikkerhedsrådet samt en fremskridtsrapport om udvalgets eventuelle bestræbelser med hensyn til andre former for fredsbevarende operationer. 24. generalforsamlings resolution svarede til 23. generalforsamlings.

Bortfaldet er således i tidens løb opfordringen om frivillige bidrag, tilskyndelsen til at fastsætte særlige generelle finansieringsregler og gennemførelsen af en undersøgelse af faciliteter, tjenesteydelser og personel, som medlemsstaterne kunne stille til rådighed for fredsbevarende operationer. 33-magtsudvalget beskæftiger sig i øjeblikket i virkeligheden med fastsættelsen af regler for den eneste form for fredsbevarende FN-operationer, observatører udsendt af sikkerhedsrådet, der hidtil generelt har kunnet fungere uden politiske friktioner. Selv på dette område har det endnu ikke været muligt at nå frem til en forståelse om så afgørende emner som oprettelse, ledelse og kontrol samt juridiske og finansielle arrangementer.

Den kraftige udvidelse af FNs medlemstal har medført, at USA er kommet til at se med noget mindre entusiasme på henlæggelsen af beslutninger i centrale spørgsmål vedrørende krig og fred til generalforsamlingen, og den konfrontation mellem USA og Sovjetunionen, som prægede den første fase af 33-magtsudval-

gets arbejde, er i hvert fald blevet afløst af en tilsyneladende betydeligt mere forsonlig holdning. Selv om dette ikke ligefrem har ført til sammenfaldende synspunkter, må man gøre sig klart, at skal man nå til en ordning, der nyder stormagternes støtte, vil tyngdepunktet nødvendigvis komme til at ligge i sikkerhedsrådet, og at en forståelse mellem stormagterne i øvrigt er en absolut betingelse.

6. Danmark, der altid har næret en aktiv interesse for FN's fredsbevarende virksomhed, og som har deltaget med mandskab i næsten alle FN's fredsbevarende operationer, har gennem årene ofte klarlagt sin politik til de herhenhørende principielle spørgsmål og har nu fået en særlig mulighed herfor gennem deltagelse i 33-magtsudvalget. Denne politik blev i det danske indlæg i det særlige politiske udvalg på FN's 24. generalforsamling beskrevet som baseret på visse grundlæggende principper: at FN er en levende organisation, der er underkastet forandringens og udviklingens lov, at sådan forandring og udvikling naturligvis må være i nøje overensstemmelse med pagten, fordi enhver anden fremgangsmåde ville føre til anarki og virke mod sin hensigt, samt at pagten ikke bør påberåbes for at hindre legitim virksomhed og ikke bør fortolkes derhen, at alt, der ikke er udtrykkeligt tilladt, dermed er forbudt. Efter dansk opfattelse, hed det, har FN's fredsbevarende virksomhed indtil nu været forenelig med pagten og samtidig repræsenteret nogle af FN's mest konstruktive bestræbelser på det politiske område. Det er derfor vigtigt ikke at miste den erfaring og svække den fremdrift, der er opnået, og Danmark agter fuldtud at støtte bestræbelser i denne retning. Indtil disse er blevet omsat i et egentligt system, må FN gå pragmatisk til værks – således som man med held har gjort hidtil – når og hvis der opstår behov for at iværksætte fredsbevarende operationer, og man bør være på vagt over for forhastede systematiske løsninger, i hvilke fællesnævneren ville blive unødigt lille.

Disse synspunkter, der tilgodeser Danmarks principielle synspunkter med hensyn til det ønskelige i systematiseringen og udviklingen af FN's fredsbevarende virksomhed, skulle samtidig skabe et egnet udgangspunkt for Danmarks arbejde i 33-magtsudvalget.

7. Et skøn over udsigten til, at fredsbevarende operationer vil kunne iværksættes i tilfælde af fremtidige konflikter, vil være behæftet med betydelig usikkerhed. Det må fremhæves, at disse operationer hidtil hovedsageligt har drejet sig om problemer i forbindelse med koloniernes frigørelse, og de har derfor været ensidigt koncentreret om Afrika og Asien. Endvidere kommer operationerne let til at fremtræde som udefra kommende indblanding i problemer, som den eller de pågældende regeringer ikke selv har kunnet magte. Man må derfor nok forudse, at regeringer, der kan tænkes at blive indblandet i konflikter, hvor FN's fredsbevarende virksomhed i princippet kunne komme på tale, i fremtiden vil være mindre tilbøjelige til at acceptere det, der kan blive opfattet som indblanding. Selv om den nyligt afsluttede krig i Nigeria ikke i enhver henseende egnede sig for FN-indsats, er det næppe uden betydning for de fredsbevarende operationers fremtid, at centralregeringen modtog observatører for FN's generalsekretær og humanitær FN-bistand, men afviste enhver uønsket FN-involvering og i stedet – med våbenhjælp udefra – selv gennemførte en militær løsning.

På den omtalte baggrund synes observatørmissioner for den nærmeste fremtid at have større sandsynlighed for sig end egentlige styrkeoperationer.

8. Med hensyn til Danmarks deltagelse i FN's hidtidige fredsbevarende operationer og den i henhold til folketingsbeslutning i 1964 opstillede permanente danske militære FN-beredskabsstyrke henvises til den af udenrigsministeriet i 1968 udsendte fremstilling af *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966,* side 163 ff. Siden har en af forsvarsministeriet den 16. marts 1968 nedsat arbejdsgruppe overvejet mulige ændringer i bestemmelserne for personellets tilvejebringelse, uddannelse og rådighedspligt, herunder om eventuel etablering af en såkaldt FN-værnepligt, altså indkaldelse og uddannelse af værnepligtige alene med henblik på FN-tjeneste. Udvalget kom til det resultat, at der ville være betydelige ulemper og ingen særlige fordele forbundet med at ændre den allerede etablerede ordning.

Med hensyn til opstillingen og uddannelsen af nationale FN-styrker har Danmark et snævert samarbejde med andre nordiske lande.

2. *Nedrustningsbestræbelser*

1. Nedrustningsspørgsmålene behandles i en række forskellige regier, først og fremmest i De forenede Nationer siden 1945 og i nedrustningsudvalget i Genève siden 1962. Forhandlinger føres også på bilateral basis mellem Sovjetunionen og De forenede Stater, i hvilken forbindelse særligt de i 1969 indledte SALT-forhandlinger om begrænsninger på de strategiske våbens område bør fremhæves.

2. Behandlingen af nedrustningsspørgsmål har lige siden oprettelsen af De forenede Nationer udgjort en betydelig del af organisationens virksomhed. Dette skyldes ikke FN-pagten som sådan, idet den praktisk talt ikke indeholder bestemmelser om nedrustning (når bortses fra den aldrig realiserede og af andre grunde uaktuelle artikel 26). Bl. a. på det punkt er der væsentlig formel forskel mellem de opgaver, som var pålagt Folkeforbundet, og den funktion, som var tiltænkt FN.

Ved udarbejdelsen af FN-pagten følte der i almindelighed intet behov for at indføre en pagtmæssig forpligtelse til nedrustning. Når hovedfjenderne, Tyskland, Italien og Japan, var besejret og – som man forestillede sig – effektivt afrustede, var det forventningen, i hvert fald i den vestlige verden, at de sejrende stormagter ville fortsætte samarbejdet fra krigens tid og finde en modus vivendi, som kunne betrygge både deres egen og de øvrige nationers sikkerhed.

3. Det viste sig imidlertid som allerede ovenfor omtalt snart, at interessefællesskabet mellem på den ene side de vestallierede og på den anden side Sovjetunionen ikke i det forventede omfang rakte ud over nedkæmpelsen af de fælles fjender.

Den ubetingede tillid til FN på det sikkerhedspolitiske område overlevede ikke de første efterkrigsår.

Et alternativ til et universelt sikkerhedssystem er at basere sig på det nationale forsvar eventuelt suppleret med regionalt forsvarssamarbejde, som også har hjemmel i FN-pagten. Udviklingen efter krigen fulgte denne linie.

4. Den udløsende faktor i efterkrigstidens nedrustningsforhandlinger var sprængningen i august 1945 af atombomben over Hiroshima. Denne demonstration af ufattelig ødelæggelsesevne havde utvivlsomt en chokvirkning overalt i verden, også i USA, der direkte havde ansvaret for bombens udvikling og dens anvendelse.

Den første fase (indtil ca. 1950) af nedrustningsbestræbelserne inden for FN var under indtryk af Hiroshima præget af forsøg på at etablere en form for international kontrol med atomenergien, og ved FN's første nedrustningsresolution (af 24. januar 1946) vedtoges det enstemmigt at etablere en De forenede Nationers Atomenergikommission med det formål at lægge planer for kontrollen med atomenergien og afskaffe atomvåben. Initiativet til en internationalisering af kontrollen med atomenergien til forhindring af dennes anvendelse til destruktive formål var taget af USA, Storbritannien og Canada i november 1945, og i december s. å. sluttede Sovjetunionen sig til tanken. Allerede i midten af 1946 afslørede imidlertid fremsættelsen af Baruchplanen alvorlige uoverensstemmelser mellem vestmagterne og Sovjetunionen. Ifølge planen skulle al virksomhed på atomenergiens område overtages af en international myndighed, for hvilken vetoretten i sikkerhedsrådet ikke skulle gælde. Efter sovjetisk opfattelse ville myndigheden helt komme under vestlig indflydelse, og som følge heraf og på grund af forskellige inspektionsbestemmelser var planen uacceptabel for Sovjetunionen, der allerede var i gang med at udvikle sine egne atomvåben. Et sovjetisk modforslag (Gromykoplanen), som kort efter fremsattes, og hvorefter der skulle afsluttes en international konvention, hvorved alle nationer forpligtede sig til ikke at fremstille, oplagre og anvende atomvåben, blev til gengæld afvist af vestmagterne under henvisning til kontrolbestemmelsernes mangelfulde udformning (kun periodiske inspektioner af forud anmeldte installationer).

5. I 1949 foretog Sovjetunionen sin første atomprøvesprængning, og den følgende periode indtil ca. 1955 var præget af, at Sovjetunionens forspring på de konventionelle våbens område aftog, og omvendt, at USSR langsomt begyndte at hale ind på USA, for så vidt angik atomvåbnene. Resultatet blev, at de nedrustningsforslag, som præsenteredes, i modsætning til tidligere omfattede såvel atomvåben som konventionelle våben. Der blev i perioden fremsat adskillige detaillerede nedrustningsforslag, og selv om parterne nærmede sig hinanden på betydelige områder – f. eks. indvilligede Sovjetunionen i, at atomvåbenforbud først skulle gennemføres på et relativt sent stadium, og i, at effektiv inspektion skulle finde sted – opnåedes ikke konkrete resultater.

1950'erne, der langsomt førte frem mod etableringen af den såkaldte terrorbalance, jfr. straks nedenfor, blev i det hele taget en gold periode i nedrustningsmæssig henseende. Det skortede som nævnt ikke på initiativer og forslag, men de var generelt præget af et ønske om at befæste egne fordele. Gensidig mistillid, stadige kriser i Øst-Vest forholdet og en fortsat forskydning i styrkeforholdet gør det vel ud fra en retrospektiv betragtning heller ikke uforståeligt, at der ikke kunne tilvejebringes et klima, der kunne befordre meningsfyldte nedrustningsforhandlinger.

6. Fra udgangen af 50'erne har situationen været præget af terrorbalancen,

idet begge supermagter siden da har haft evnen til at rette et ødelæggende angreb på modparten, selv efter at være blevet angrebet først, hvilket har reduceret betydningen af (mindre) uligheder i det numeriske styrkeforhold både med hensyn til konventionelle våben og atomvåben. Dette skulle betinge bedre muligheder for gennemførelse af nedrustningsforanstaltninger. 1961 kendetegnede da utvivlsomt også et *formelt* og *reelt* omslag i nedrustningsdrøftelserne. *Formelt* fordi det besluttedes at oprette nedrustningsudvalget i Genève. Nedsættelsen hvilede på en amerikansk-sovjetisk aftale, der i december 1961 blev tiltrådt af FN's 16. generalforsamling. Ifølge den pågældende resolution skulle udvalget have til opgave at udarbejde en traktat om almindelig og fuldstændig nedrustning. Den amerikansk-sovjetiske enighed baserede sig på følgende principper:

- *at* nedrustning skal gennemføres etapevis, således at hver enkelt nedrustningsforanstaltning og hvert stadium gennemføres inden for en nærmere fastsat frist,
- *at* nedrustningsforhandlinger skal være afbalancerede, således at ingen stat eller gruppe af stater i nogen af nedrustningsfaserne opnår militære fordele,
- *at* foranstaltningerne skal gennemføres under sådan international kontrol, som vil give sikkerhed for, at alle parter overholder deres forpligtelser, samt
- *at* der samtidig med nedrustningens gennemførelse må tages skridt til at styrke institutioner til opretholdelse af freden og til bilæggelse af internationale tvistigheder ved fredelige midler.

Direktivet var således klart nok: tilstræbelse af fuldstændig nedrustning, og de to initiativtagere fremlagde da også hver for sig i foråret 1962 traktatudkast med dette formål for øje, men forhandlingerne herom gled mere og mere i baggrunden. *Reelt* blev oprettelsen af nedrustningsudvalget da også indvarslingen af de begrænsede nedrustningsforanstaltningers periode, som vi stadig lever i.

På grund af udvalgets tilblivelseshistorie (den amerikansk-sovjetiske enighed) har de to initiativtagere ikke villet anerkende det som et egentligt FN-udvalg. Det ledes af den amerikanske og den sovjetiske delegationsleder i fællesskab, og forbindelsen til De forenede Nationer indskrænker sig til afgivelse af en årlig fremskridtsrapport, medens omvendt FN på sin årlige generalforsamling vedtager henstillinger til udvalget.

7. Med oprettelsen af nedrustningsudvalget i Genève skete der en ændring i FN's rolle i nedrustningsdebatten. Nedrustningsforhandlingerne i Genève er kommet til at forme sig som detaillerede, undertiden tekniske, drøftelser, der langsomt har ført til en tilnærmelse af modstående positioner, medens behandlingen af nedrustningsspørgsmålene i FN i højere grad har fået karakter af en principdebat mundende ud i vedtagelse af proklamatoriske resolutioner fortrinsvis med adresse til verdensoffentligheden.

Som nævnt skete der yderligere den ændring, at interessen blev forskudt fra almindelig og fuldstændig nedrustning henimod mere begrænsede nedrustningsforanstaltninger. På dette område opnåedes følgende konkrete resultater:

Traktaten om forbud mod anbringelse af militærbaser, gennemførelse af militærmanøvrer og afprøvning af kernevåben på det antarktiske kontinent (under fuld adgang til inspektion af hele territoriet) (1959), traktaten om forbud mod prøvesprængninger (undtagen underjordiske) (1963), traktaten om forbud mod

anbringelse af masseødelæggelsesvåben i det ydre rum (1967), traktaten om Latinamerika som atomfri zone (Tlatelolcotraktaten (1967) og traktaten om ikkespredning af kernevåben (1968).

Herudover er i de sidste ti år hidtil uden synderlige resultater drøftet følgende vigtigere partielle nedrustningsforanstaltninger: forbud mod anvendelse af kernevåben, forbud mod underjordiske kernevåbenforsøg, standsning af produktion af kernevåben og reduktion og ødelæggelse af kernevåbenlagre, indstilling af produktionen af spalteligt materiale til militære formål, standsning af kernevåbenkapløbet, regionale nedrustningsforanstaltninger, gennemførelse af foranstaltninger med det formål at reducere faren for overraskelsesangreb og krig ved misforståelser, nedlæggelse af militære baser i udlandet, demilitarisering af havbunden og forbud mod bakteriologiske (biologiske) og kemiske våben. Vedrørende sidstnævnte henvises dog til s. 51.

8. Med en vis ret kan man stille det spørgsmål, om sådanne partielle foranstaltninger er udtryk for nedrustning i egentligste forstand. Ingen af de aftaler, der er blevet vedtaget, forpligter nemlig til en reduktion af rustningerne, men stipulerer blot, hvilke yderligere rustninger eller rustningsforberedelser, der ikke skal være tilladt. De gennemførte forbud synes endvidere i det væsentlige at dække områder, som ikke (længere) har eller formodes at ville få synderlig interesse for supermagterne. Hertil kommer, at visse af forbudsbestemmelserne i et ikke helt ringe omfang tillige kan tjene til bevarelse af de to supermagters dominerende stilling. Disse forhold har i stigende omfang givet anledning til kritik navnlig fra de lande, som står uden for NATO og Warszawapagten. Blandt de alliancefri lande kan også spores en stigende irritation som følge af en i øvrigt ganske velbegrundet fornemmelse af at være afskåret fra at øve reel indflydelse på udfaldet af de internationale nedrustningsforhandlinger, som i de afgørende faser i vidt omfang gøres til et bilateralt anliggende mellem USA og Sovjetunionen. Der er her tale om en udvikling, som i stigende grad belaster klimaet imellem de to stormagter på den ene side og en række betydelige stater inden for den uforpligtede landegruppe på den anden side. Både konferencen i 1968 mellem de ikke-nukleare magter, kravet om en udvidelse af nedrustningsudvalget i Genève og en række beslutninger i 1969 i FN på nedrustningsområdet viser, at der gør sig en overordentlig irritation gældende med hensyn til, hvad en række uforpligtede lande betegner som utidige hegemonibestræbelser hos de to supermagter. Den i 1969 stedfundne udvidelse af nedrustningsudvalget kan måske på længere sigt få en gunstig indflydelse på forholdet, men der er dog næppe tvivl om, at vi her har at gøre med et ægte problem: For det første gælder det om både at tilskynde til, at nedrustningsdebatten i FN tildeles sin rimelige plads, hvilket må kunne gennemføres uden skade for det saglige arbejde i Genève; og for det andet om at vinde forståelse for, at det ud fra en realistisk vurdering af magtforholdene i verden accepteres, at den første forudsætning for varige fremskridt på nedrustnings- og rustningskontrolområdet er enighed først og fremmest mellem USA og Sovjetunionen.

9. Efterkrigstidens erfaringer på nedrustningsområdet synes at kunne sammenfattes således:

a) De hidtil realiserede nedrustningsforslag eller snarere rustningskontrolforslag har alle været af begrænset natur.

b) Foranstaltningerne har været af forebyggende karakter på masseødelæggelsesvåbnenes område, medens kræfternes frie spil har rådet, for så vidt angår de konventionelle våben.

c) Forslagene har været resultat af forhandlinger mellem de involverede atommagter, medens FN kun har været rammen, inden for hvilken forslagene har fået universel konfirmation. En undtagelse udgør traktaten om Latinamerika som atomfri zone, der forhandledes uden atommagternes medvirken, men også her foregik de egentlige forhandlinger uden for FN.

10. Med nedrustningsforhandlingernes hidtidige næsten statiske karakter kunne man fristes til i en prognose for det kommende tiår blot at forestille sig en marginal forlængelse af de hidtil konstaterede udviklingslinier. Selv om slutresultatet måske heller ikke kommer til at afvige synderligt herfra, kan der dog være grund til at underkaste visse af ovennævnte elementer en nærmere behandling.

Meget tyder på, at man indtil videre fortsat vil koncentrere interessen om kernevåben og biologiske og kemiske våben. Således som situationen tegner sig i dag, synes følgende områder at være ved at gå ind i forhandlingsfasen, som ganske vist kan blive lang, ikke mindst for det sidstnævnte eksempel:

a) forbud mod placering af masseødelæggelsesvåben på havbunden,

b) udvidelse af forbud mod biologisk og kemisk krigsførelse samt eventuelt forbud mod besiddelse af biologiske våben,

c) fuldstændigt forbud mod alle nukleare forsøgssprængninger,

d) begrænsning af offensive og defensive nukleare våben.

Hvis man accepterer, at dette er den problemkreds, der mest sandsynligt vil præge dagsordenen for de førstkommende års nedrustningsdrøftelser, er der ingen grund til at formode, at der vil ske afgørende ændringer i forhandlingsmønstret. For så vidt angår forhandlingerne om begrænsning af offensive og defensive nukleare våben, forudsættes disse ført direkte mellem Sovjetunionen og USA. Resultaterne af de rubricerede emner må derfor, som det har været tilfældet for de hidtil opnåede aftaler, forventes at blive præsenteret som et fait accompli for De forenede Nationer, men med mulighed for de lande, der tilhører alliancesystemer, at gøre en vis indflydelse gældende inden for alliancerne under forhandlingsfasen. Selv om en sådan fremfærd ville blive betragtet som utilfredsstillende for langt de fleste af de uforpligtede lande, vil det næppe kunne ændre situationen. Men hvis man ikke udviser tilpas forståelse for disse forestillinger om absolut lighed mellem stater trods deres uhyre forskellige formåen og betydning også i den her diskuterede sammenhæng, risikeres det, at de ganske enkelt nægter at konfirmere aftaler, der er truffet af stormagterne. Nogen reel indflydelse på udviklingen vil dette dog næppe få.

Heller ikke i de kommende år kan De forenede Nationer forventes at blive egentligt centrum for nedrustningsforanstaltninger på det nukleare område. Bl. a. Den kinesiske Folkerepubliks manglende repræsentation i verdensorganisationen sandsynliggør denne prognose.

I det hele taget bør betydningen af Kinas isolation fra verdenssamfundet og

dermed også fra den internationale nedrustningsdebat ikke tabes af syne heller ikke i relation til de her diskuterede mere begrænsede nedrustningsforanstaltninger. Allerede Den kinesiske Folkerepubliks manglende repræsentation i De forenede Nationer, nedrustningsudvalget i Genève og i andre internationale organer synes at ville blive en alvorlig hindring for tilvejebringelse af varige universelle foranstaltninger på nedrustningsområdet, og specielt på de nukleare våbens område. I tråd hermed er der grund til at advare mod overdrevne forventninger til udfaldet af forhandlingerne mellem Sovjetunionen og USA om begrænsning af offensive og defensive nukleare våben om ikke andet, så fordi begge parter må tage stadigt mere vidtgående hensyn til den konkurrence, der hidrører fra opbygningen af den kinesiske formåen på det nukleare område.

Også Frankrig har, omend frivilligt, holdt sig helt uden for den internationale nedrustningsdebat siden begyndelsen af 1960'erne samtidig med opbygningen af den franske atomstyrke. Der er dog nok mindre grund til at hæfte sig ved Frankrigs fravær, hvad angår nedrustningsforhandlingerne i det kommende årti, og det kan vel ikke ganske udelukkes, at landet i overskuelig fremtid igen vil deltage i arbejdet, herunder indtage sin hidtil tomme plads i nedrustningsudvalget i Genève.

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at der i det næste tiår kunne blive tale om nedrustningsforanstaltninger på de konventionelle våbens område, men hidtidige erfaringer tyder dog ikke på, at noget gennembrud er umiddelbart forestående. Kommer sådanne forhandlinger alligevel i gang, er det ikke udelukket, at de ville komme til at foregå inden for FN's rammer. Maltesiske og danske tanker om at undersøge mulighederne for at lade De forenede Nationer registrere internationale våbenoverførsler har hidtil ikke mødt megen forståelse inden for verdensorganisationen uanset forslagets helt foreløbige og uforpligtende karakter. Hovedanken mod forslaget er først og fremmest kommet fra udviklingslandene, der har opfattet forslaget som diskriminatorisk. Tanker om begrænsning af våbeneksport til krigs- og kriseramte områder har hidtil ikke kunnet realiseres, selv om der i de seneste år er forekommet en række konflikter (Indien-Pakistan, Det mellemste Østen, Nigeria-Biafra etc.), der har accentueret behovet herfor. Aftaler om regionale arrangementer i forbindelse med konkrete konflikter vil imidlertid nok snarere blive tilvejebragt ved stormagtsaftaler/diktat, men muligvis med en eller anden form for konfirmation af De forenede Nationer (sikkerhedsrådet).

Europa og i særdeleshed Centraleuropa er et af de områder, hvor den betydeligste militære opbygning findes, og det er vel ikke utænkeligt, at 1970'erne vil åbne muligheder for en nedtrapning heraf. Generelt kan det siges, at der hidtil ikke inden for FN har været nogen tilbøjelighed til at beskæftige sig med europæiske problemer. Ti-magtsgruppens – jfr. side 250 – hidtidige virke eller rettere uvirksomhed er et konkret eksempel på vanskelighederne ved at bringe europæiske spørgsmål ind under FN's virksomhedsområde. Spørgsmålet om styrkeudtynding i Europa synes da også at være et langt mere oplagt emne for europæisk/nordamerikansk behandling, eventuelt inden for rammerne af en europæisk sikkerhedskonference.

Om FN's rolle på nedrustningsområdet kan det antagelig sluttes, at man ikke bør stille synderlige forventninger til, at forholdene vil ændre sig afgørende i 1970'erne. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at FN ingen betydning bør tillægges med hensyn til nedrustningsbestræbelser, men den vil snarere ligge i den inspiration og det påtryk navnlig gennem påvirkning af verdensoffentligheden, som kan kanaliseres gennem FN. FN har således i de senere år søgt at påvirke supermagterne til at påtage sig forpligtelse til nuklear nedrustning, og det kan ikke udelukkes, at dette opinionstryk har været en medvirkende årsag til SALT-forhandlingernes påbegyndelse. Påtryk vil have den største effekt, hvis man søger på så objektiv måde som muligt og helst videnskabeligt underbygget at påvise uholdbarheden i stormagternes positioner. Den danske holdning har generelt på én gang været præget af et mindre lands særlige interesse for gennemførelse af nedrustningsforanstaltninger og samtidig af en erkendelse af sådanne landes begrænsede indflydelse på dette område, som er af vital betydning for stormagternes sikkerhedsinteresser. Skal det førnævnte påtryk inden for De forenede Nationer have udsigt til at lykkes, kan det på grund af de mindre landes meget begrænsede ressourcer vise sig fornødent og anbefalelsesværdigt at indgå i et nøjere samarbejde og arbejdsfordelingsprogram med andre ligesindede lande, og det synes i denne sammenhæng naturligt at pege på et øget nordisk samarbejde. Navnlig hvis hovedvægten lægges på ønsket om tilvejebringelse af objektivt og videnskabeligt baserede udredninger om holdbarheden af mere teknisk prægede argumenter, der jævnligt ses anvendt i debatten om konkrete stridsspørgsmål på nedrustningsområdet, synes de nordiske landes forskellige sikkerhedsmæssige placering ikke at stå i vejen for en sådan fremgangsmåde.

11. Det må falde uden for dette udvalgs opgaver at fremdrage specifikke nedrustningsområder, inden for hvilke en dansk indsats måtte formodes at kunne bære frugt, og noget sådant måtte også forudsætte en betydeligt mere indgående analyse af problemer og muligheder (såvel tekniske som politiske), end det har været muligt at foretage her.

Med henblik på overvejelser om mulige fremtidige initiativer kan der være anledning til stedse at have opmærksomheden rettet mod hele det spektrum, der frembyder sig. Hvad angår de mulige områder for nedrustning, må i tillæg til det nukleare peges på de konventionelle våbens område, som måske fra anden side har en tilbøjelighed til at blive forsømt, såvel som muligheden af lokalt afgrænsede foranstaltninger (f. eks. vedrørende akutte kriseområder på den ene side eller almene rustningsbegrænsninger f. eks. i det europæiske område på den anden side). Foruden FN som en mulig kanal for initiativer kan også henvendelser til nedrustningsudvalget i Genève vise sig hensigtsmæssige, selv om Danmark ikke er medlem, ligesom muligheder kan vise sig for en fællesnordisk indsats. I nedrustningsarbejdet vil ligeledes indgå sonderinger såvel på officielt plan som gennem private kanaler (f. eks. Pugwashmøderne og anden direkte kontakt mellem forskere). Endelig bør det fremdrages, at et dansk bidrag til nedrustningen ikke nødvendigvis må bestå af forslag fremsat i dette eller hint forum, men også kan bestå i udredninger og analyser af teknisk og anden videnskabelig art, hvis implikationer siden kan blive genstand for initiativer fra såvel dansk som anden

side. Som et eksempel kan henvises til et aktuelt fortilfælde, nemlig forsøget på gennem nordisk samarbejde på detektionsseismologiens område at yde et bidrag til løsning af kontrolproblemet i forbindelse med en aftale om forbud også mod underjordiske atomprøvesprængninger.

I slutningen af 1967 nedsatte det danske nedrustningsudvalg et underudvalg med den opgave at undersøge muligheden for at følge en eventuel aftale til forhindring af spredning af dispositionsretten til kernevåben op med andre partielle nedrustningsforanstaltninger i Europa. Underudvalget, der afgav rapport i maj 1969, fandt ikke for tiden at kunne pege på konkrete europæiske nedrustningsskridt, der kunne være en naturlig fortsættelse af gennemførelsen af ikkespredningsaftalen, og som på konstruktiv vis kunne indgå i drøftelserne mellem de i de europæiske sikkerhedsforhold interesserede parter. I stedet anbefaledes det gennem eksisterende kanaler årvågent at følge udviklingen for at være opmærksom på enhver mulighed, der måtte vise sig, og med henblik herpå søge at udbygge vort kendskab til de forudsætninger, der ligger bag de internationale problemer.

Denne sidste konklusion kan udvalget tilslutte sig, også i en bredere end europæisk sammenhæng, da ethvert dansk initiativ på nedrustningsområdet under alle omstændigheder må kræve en meget betydelig forudgående arbejdsindsats både i form af udredninger af teknisk og anden videnskabelig art og i form af diplomatiske sonderinger med henblik på at indhente andre regeringers synspunkter og opnå den fornødne politiske støtte. Hertil kommer den meget omfattende opgave blot at følge ordentligt med i det arbejde, såvel teknisk som forhandlingsmæssigt, der foregår i udlandet og i de internationale organisationer.

3. Afspændingsbestræbelser mellem Øst- og Vesteuropa

a. Begrebsanalyse

1. I det sidste årti er begrebet afspænding ofte blevet nævnt i den løbende debat om forholdet mellem Øst- og Vesteuropa, og afspændingsbestræbelser er blevet et led i den internationale politik. Hvad specielt debatten i NATO angår henvises til det s. 225 f. anførte.

Med afspænding menes normalt en udvikling henimod et sådant tillidsforhold mellem parterne i et internationalt politisk system, at militær løsning af konfliktsituationer er utænkelig, eller i hvert fald usandsynlig. Afspænding er ikke en statisk situation. Svarende til at fornemmelsen af spænding og deraf affødt trussel i sidste instans kan føre til krig, ligger der i afspændingsbegrebet forudsat en proces, som fører bort fra krigsrisiko og i sidste instans tenderer mod fælles sikkerhed.

2. Afspændingspolitikken er de bestræbelser, der udfoldes for at forøge modpartens tillid til ens egne hensigter, hvor disse af modparten opfattes fejlagtigt. Målet er at nå frem til en politisk atmosfære, hvor fredelige forhandlinger bliver mulige om de sikkerhedsproblemer, landene har til fælles.

3. Afspænding bliver i den aktuelle debat ofte forvekslet med begrebet »fredelig sameksistens«. Dette er hentet fra kommunistisk terminologi. Begrebet i dets nuværende form stammer fra det såkaldte »fredsmanifest« undertegnet i Moskva i november 1957 af 12 kommunistiske lande og blev lanceret som et alternativ til tidligere teser om uundgåeligheden af krig mellem kommunistiske og kapitalistiske lande. Begrebet, der også i dag ifølge sovjetisk doktrin danner grundlaget for forholdet til de kapitalistiske lande, tilkendegiver en fredelig kappestrid mellem kommunisme og kapitalisme, hvor kommunismen til sidst vil sejre, og der er således ikke tale om nogen ideologisk sameksistens. Baggrunden for denne kappestrid er ifølge doktrinen dels den gensidige erkendelse, både i den kommunistiske og i den kapitalistiske verden af, at tvister mellem dem ikke vil kunne afgøres ved en krig, som kunne eskalere til en strategisk atomkrig, dels det forhold, at den »socialistiske lejr« er blevet så stærk, at den »imperialistiske lejr« ikke vover at angribe den.

Svarende hertil forekommer der også i vestlige fortolkninger af afspændingsbegrebet en forudsætning om, at afspænding må føre til en ændring af status quo i Europa. En europæisk sikkerhedsordning, som kunne være identisk med en afspænding i Europa, ville ifølge denne tankegang ophæve skillelinien mellem Øst- og Vesteuropa og dermed også den eksisterende deling af Tyskland, hvilket igen ud fra et vestligt synspunkt er utænkeligt uden anerkendelse af folkenes selvbestemmelsesret.

4. Over for de to her nævnte opfattelser – som begge forudsætter et slutresultat, der vil være ensbetydende med sejr for den ene part og nederlag for den anden – bør det utvivlsomt fremhæves, at afspændingsbegrebet for at være meningsfyldt må baseres på den grundopfattelse, at spænding består mellem parter, som konfronteres i indbyrdes rivalisering og mistillid, og at en afspænding følgelig ikke kan opnås gennem direkte eller indirekte bestræbelser på at tvinge modparten til nederlag eller kapitulation.

Parterne i et spændings- eller afspændingsforhold er defineret derved, at de ud fra deres forudsætninger er henvist til at spille indbyrdes uforenelige, ja måske uforsonlige roller. Spændingen opstår, når dette indbyrdes forhold medfører krigsrisiko. Afspændingen indtræder, når parterne i fællesskab og i handling erkender, at de kan spille hver deres roller og dog samtidig være bedst tjent med en udvikling hen imod en tilstand, som udelukker en militær løsning af indbyrdes konflikter.

5. Det spørgsmål har meldt sig, om det er umagen værd at udfolde afspændingsbestræbelser. Betragtningen skulle være den, at vi i dagens Europa har en både politisk og militær balancesituation, som det i og for sig ikke er påtrængende nødvendigt at søge ændret. Forholdene mellem de europæiske lande har i den sidste snes år været præget af stabilitet, og man har undgået en ny krigs opståen. Ud fra den betragtning, at vi har haft fred i Europa siden 1945, kunne forholdene siges at være tilfredsstillende, og at der ud fra en europæisk vurdering ingen anledning skulle være til at udfolde særlige afspændingsinitiativer for at søge forholdene ændret.

Disse betragtninger er imidlertid af statisk karakter og tager ikke hensyn til, at der under den tilsyneladende stabile overflade fortsat er kræfter og problemer,

som kan kuldkaste denne stabilitet og forøge faren for en direkte konfrontation. I det kunstigt etablerede balancesystem er der indbygget latente spændingsmomenter, som under givne omstændigheder kan føre til øget spænding og konflikt. En tilfredsstillende situation forudsætter en løsning af de politiske problemer, som alle betydende parter kan acceptere eller affinde sig varigt med.

Den positive afspændingspolitiske linie må derfor antages at være den eneste vej, som Vesteuropa kan følge. Og fremskridt på de centrale politiske områder forudsætter først og fremmest en forbedring af klimaet mellem Øst og Vest, hvor den gensidige mistillid gradvis afløses af tillid. I det følgende vil vi se nærmere på disse afspændingsbestræbelser.

b. Formel og uformel kontakt

1. Til den første gruppe af afspændingsbestræbelser henregnes sådanne, der bringer parterne sammen på så bred basis som muligt til en dialog, som forøger deres kendskab til og dermed formentlig også deres forståelse for hinandens synspunkter i håbet om, at grunden gennem en klimaforbedring kan lægges til en løsning af de fundamentale problemer.

Disse bestræbelser, som sammenfattende kan betegnes som kontaktdiplomati, har ikke egentlig problemløsning som mål, men koncentrerer sig nok så meget om at forberede jordbunden ved at søge etableret et samarbejde mellem Øst og Vest inden for områder af fælles interesse og ved at tilstræbe en videre udvikling af dialogen på så mange niveauer og inden for så mange områder som muligt.

2. Et led i disse bestræbelser er besøgsudveksling mellem regeringsrepræsentanter fra Øst og Vest, der som regel tjener til en generel politisk tour d'horizon, eventuelt ledsaget af højtideligheder omkring undertegnelse af en handels- eller kulturaftale el. lign. Denne besøgsudveksling var indtil besættelsen af Tjekkoslovakiet i august 1968 stadig voksende, men blev under indtryk af disse begivenheder stillet midlertidigt i bero. Der er sket en gradvis genoptagelse af kontakterne i 1969. Udbyttet af denne form for diplomati svarer vel sjældent til populære forestillinger om, at den direkte kontakt mellem politiske beslutningstagere kar. bidrage væsentligt til at løse internationale konflikter og hidføre fundamentale ændringer i den internationale situation. Deres værdi i Øst–Vestforbindelserne synes snarere at ligge i de ekstra gensidige informationsmuligheder.

3. Regeringsaftalerne om økonomisk, kulturelt og andet samarbejde tjener til kontakt på et helt uformelt niveau. De baner vejen for udveksling af forskere, studenter og kunstnere, og de tillader repræsentanter for industri og handel at rejse i Øst og Vest med henblik på faglig kontakt.

4. Forsøget på at inddrage østlandene i et mere intimt funktionelt samarbejde med de vestlige lande i de eksisterende internationale økonomiske samarbejdsorganisationer har samme klimaforbedrende hensigt. En så velkendt international forsker som den amerikanske professor Z. Brzezinski har kraftigt plæderet for[1]), at man i eksisterende økonomiske organisationer som OECD og ECE (FN's

1. »The Framework of East-West Reconciliation«. *Foreign Affairs*, januar 1968.

økonomiske kommission for Europa) søger inddraget østeuropæiske og vesteuropæiske lande sammen med neutrale stater i et stadig snævrere samarbejde om fælles problemer af helt afideologiseret og upolitisk karakter f. eks. forholdet til udviklingslandene. Mange andre samarbejdsorganisationer som GATT, Den internationale Valutafond og Verdenshandelsbanken kunne komme i betragtning. Der har netop i de senere år kunnet spores en voksende østeuropæisk interesse for associering eller deltagelse i disse organer. Medens Tjekkoslovakiet var oprindeligt medlem af GATT, er Polen og Jugoslavien blevet det siden 1968, og Rumænien og Ungarn har søgt om optagelse, medens de allerede sammen med Bulgarien har status som observatører i denne organisation. Tilsvarende har man kunnet konstatere en vis sovjetisk interesse i at deltage i visse grene af det videnskabelige samarbejde i OECD.

Bestræbelser med samme sigte kunne også tænkes udfoldet via et samvirke inden for mindre Øst-Vest grupper som f. eks. den såkaldte 10-magtsgruppe. 10-magtsgruppen er opstået under FN's 20. generalforsamling i 1965 i forbindelse med generalforsamlingens drøftelser af en på rumænsk forslag vedtaget resolution om bestræbelser for på regionalt plan at forbedre forholdet mellem europæiske stater med forskellige sociale og politiske systemer. Gruppen bestod oprindeligt af 3 Warszawapagtlande – Rumænien, Ungarn og Bulgarien – 2 NATO-lande – Danmark og Belgien – samt 4 uforpligtede lande – Sverige, Finland, Østrig og Jugoslavien – og blev senere udvidet med NATO-landet Holland. Forventningerne til gruppen kan dog ikke siges at være blevet indfriet, og kontakten har hidtil været meget begrænset.

5. I forbindelse med en fremstilling af bestræbelserne på det statslige plan for at fremme afspændingen mellem Øst og Vest bør endvidere nævnes bestræbelser, som i årene efter den anden verdenskrig er udfoldet og udfoldes uden for det egentlige statslige regie for at fremme forståelsen mellem de to verdener. Disse bestræbelser kan siges at falde i to hovedgrupper efter den måde, hvorpå man har søgt at gribe problemerne an, selv om der er tale om en betydelig overlapning mellem de forskellige aktiviteter. Der er dels tale om bestræbelser for at knytte kontakter på individuel basis mellem fremtrædende personligheder i Øst og Vest i form af afholdelse af uformelle rundbordssamtaler, møder og konferencer, dels om forsøg på gennem forskning og dokumentation at analysere de internationale forhold og spændingernes forudsætninger.

6. I førstnævnte henseende har specielt den såkaldte Pugwashbevægelse spillet en rolle igennem afholdelse af en række konferencer og symposier, hvor man har drøftet bl. a. rustningskontrol og nedrustningsproblemer og metoder til fredelig bilæggelse af konflikter. Pugwash er navnet på en lokalitet i Canada, hvor bevægelsen har sit udspring fra et møde i 1956 af fysikere og naturvidenskabsmænd fra både Øst og Vest.

Ud af dette møde er groet en række konferencer, symposier og studiegrupper, som i et vist omfang har manifesteret sig i henstillinger og udtalelser til verdens regeringer. Den bærende idé i Pugwasharbejdet, hvis deltagerkreds hovedsageligt består af videnskabsmænd og forskere med naturvidenskabelig baggrund, kan siges at være, at disse mennesker bør forsøge at udnytte det fælles sprog, som

den videnskabelige virksomhed betinger, til en mere reel dialog også om andre problemer i det internationale samfund. I den forbindelse har det utvivlsomt spillet en stor rolle, at mange af de deltagende videnskabsmænd som deres egentlige virkefelt har haft arbejde med emner i direkte relation til de moderne våbensystemer.

7. I en mindre skala kan nævnes de rækker af rundbordskonferencer og -samtaler, som i de senere år har fundet sted med deltagere fra både Øst og Vest. Værdien af disse uformelle sammenkomster ligger først og fremmest i deres muligheder for at fremme kontakterne og forståelsen mellem deltagerne, omend forskellene i politiske systemer giver deltagerne fra Øst og Vest en forskellig baggrund.

Som eksempler på sådanne kontakter kan nævnes den lange række konferencer, som private udenrigspolitiske institutter indbyder til med jævnlige mellemrum. Man kan nævne den europæiske studiekommission under Instituttet for strategiske Studier i London, hvor der holdes halvårlige møder med deltagelse fra såvel Øst som Vest. Mange andre private fonds yder i erkendelse af behovet for private meningsudvekslinger tværs over landegrænserne betydelige beløb til sådanne arrangementer.

8. Til den anden hovedgruppe henregnes forsøg på gennem forskning og dokumentation at analysere betingelserne for Øst-Vest forhold ud fra den betragtning, at viden om de forskellige samfundsmæssige forhold vil bidrage til gensidig forståelse.

På et endnu bredere grundlag prøver man inden for freds- og konfliktforskningen at analysere de internationale forhold og spændingernes forudsætninger. Freds- og konfliktforskningen er særligt vokset op siden slutningen af 50'erne og er siden taget op i en række lande, dels ved universiteter, dels ved selvstændige forskningsinstitutter. I konsekvens af udviklingen i forbindelse med den kolde krig har man lagt særlig vægt på studiet af abstrakte konfliktsituationer og kriser, hvor parterne har både sammenfaldende og modstridende interesser. Også konflikter inden for stater, f. eks. racekonflikter og konfliktmulighederne i forbindelse med moderniseringsprocessen i de nye lande, har været inddraget. Endelig må nævnes analyserne af specielle sider af våbenkontrolproblemerne, f. eks. detektionsseismologi, våbenhandel med den tredie verden og nedrustningsproblemer i forbindelse med biologisk og kemisk krigsførelse.

c. Mindskelse af risiko for militær konfrontation

1. Der kan opregnes talrige initiativer med det formål at mindske risikoen for en militær konfrontation. De har imidlertid alle haft det til fælles, at de efter den ene eller begge parters opfattelse har indeholdt en fare for at forrykke magtforholdet til fordel for modparten. Det gælder bl. a. den lange række forslag om oprettelsen af atomfri zoner og militær udtynding i Centraleuropa, som har set dagens lys siden midten af 1950'erne. Forslagene har omfattet forskellige kombinationer af de centraleuropæiske lande, men har bortset fra Kekkonenplanen alle omfattet de to dele af Tyskland. De fleste forslag har taget deres udgangspunkt i de nukleare våben i form af ideer om fastfrysning, reduktion

eller total fjernelse af sådanne våben og i visse tilfælde tillige af fremføringsmidlerne. Andre forslag har taget sigte på konventionelle styrker og foreslået en udtynding heraf, eventuelt trinvis med tyndest bevæbnede zoner i grænseområderne mellem Øst og Vest. Mest kendt blandt disse forslag vil nok være henholdsvis Rapackiplanen og Gomulkaplanen.

Rapackiplanen fra oktober 1957, som senere blev udformet i et memorandum af 14. februar 1958 og revideret i 1962, er opkaldt efter sin ophavsmand, den polske udenrigsminister Adam Rapacki. I korthed går planen ud på etablering af en atomfri, raketfri og militært udtyndet zone, omfattende Polen, Tjekkoslovakiet samt de to dele af Tyskland. Planen, der tænkes gennemført i to faser, omfatter såvel atomvåbnene som disses fremføringsmidler.

Gomulkaplanen blev fremsat af den polske partileder i december 1963 og indeholdt forslag om en fastfrysning af atombevæbningen i Centraleuropa. Gomulkaplanen fremtræder som en variant af 1. fase i Rapackiplanen og er mindre omfattende end denne, idet den ikke indeholder forslag om total afskaffelse af kernevåben eller nedskæring af konventionelle styrker, ligesom den ikke omfatter fremføringsmidler, men alene en fastfrysning af de eksisterende atomvåben.

Også på nordisk hold har man fremsat bidrag til diskussionen med henholdsvis Undénplanen og Kekkonenplanen.

Undénplanen blev fremsat i 1961 af den daværende svenske udenrigsminister Undén med forslag om, at lande, som ikke besad kernevåben, kunne danne en atomfri klub, hvis medlemmer forpligtede sig til at afstå fra at fremstille kernevåben eller at modtage sådanne.

Kekkonenplanen blev fremsat af den finske præsident i maj 1963 med forslag om, at de nordiske lande skulle afgive gensidige erklæringer om at gøre Norden til en atomfri zone, d.v.s. at man skulle formalisere den eksisterende situation, som er, at Norden rent faktisk er et atomfrit område. Planen vandt ikke genklang i Danmark, Norge og Sverige. Fra dansk side blev det hævdet, at en aftale, der bekræfter den faktiske tilstand, hverken er nødvendig eller ønskelig. Hvis en sådan aftale – eller samtidige gensidige erklæringer – skulle have nogen mening, måtte den sigte på at binde de nordiske lande fremover til ikke under nogen omstændigheder at modtage atomvåben. En forudsætning for, at Danmark kunne gå ind på sådanne forpligtelser, gældende for fremtidige regeringer og folketing, måtte være, at vi kendte de fremtidige vilkår. En overenskomst om Norden som permanent atomfrit område kunne derfor kun tænkes som et led i en almindelig europæisk sikkerhedsordning.

Fra NATO's side har man også søgt at bidrage til denne gruppe afspændingsbestræbelser. På ministerrådsmødet i Reykjavik i maj 1968 vedtog man ved at nævne det i communiqueet at opsende et såkaldt signal om, at man var rede til at drøfte gensidige, balancerede styrkereduktioner med Warszawapagten. Dette signal blev gentaget i communiqueet fra Rommødet i juni 1970, hvor de lande, der deltager i den militære integration, i en vedføjet deklaration yderligere skitserede visse retningslinier for sådanne reduktioners gennemførelse.

2. Som sidste eksempel på denne type afspændingsbestræbelser skal nævnes

forslagene om at give afkald på magtanvendelse. Formålet med et sådant afkald på magtanvendelse er at kanalisere kontroversielle spørgsmål med henblik på en løsning med fredelige midler. Fra Forbundsrepublikkens side tog man med den såkaldte fredsnote af 25. marts 1966 initiativet til bl. a. at udveksle magtafkaldserklæringer med de østeuropæiske lande og rejste samtidig spørgsmålet om udveksling af militære observatører. Forslaget blev ikke dengang mødt med større interesse i Østeuropa, men der er siden regeringen Brandts dannelse i oktober 1969 sket en udvikling i dette spørgsmål, som måske rummer visse perspektiver, jfr. herom s. 119 ff.

3. I erkendelse af supermagternes betydning for den sikkerhedspolitiske kontakt mellem Øst- og Vesteuropa må de globale afspændingsforsøg mellem de to supermagter fremhæves som værende af direkte relevans for Europa.

De nævnte afspændingsbestræbelser er i første række sådanne skridt, som sigter mod at bringe de moderne våbensystemer under kontrol. Sådanne skridt ændrer ikke den magtpolitiske opdeling af verden, men for det første kan de tages som udtryk for en fælles interesse hos de to supermagter i afspændingsbestræbelser, hvadenten de underliggende motiver er af økonomisk art eller status quo prægede, og dernæst kan man ikke se bort fra, at sådanne skridt foruden deres rent konkrete resultater i retning af en neddæmpning af det våbenteknologiske kapløb også kan have en politisk-psykologisk betydning og dermed få positive virkninger på det politiske klima i verden.

4. En europæisk sikkerhedskonference

1. Tanken om at afholde en konference til drøftelse af de uløste europæiske sikkerhedsproblemer er ikke ny. I tiden umiddelbart efter den anden verdenskrigs slutning blev spørgsmålene om Europas sikkerhed først og fremmest drøftet på konferencer mellem de fire sejrende stormagters udenrigsministre. Begrebet europæisk sikkerhedskonference i egentlig forstand blev for første gang lanceret af Sovjetunionen i 1954 i forbindelse med et bredt anlagt forsøg på at hindre Vesttysklands genoprustning og indlemmelse i det vesteuropæiske forsvarssystem, jfr. bilag 7.

Siden er tanken genopstået fra midten af 1960'erne, først med et forslag fra polsk side i sammenhæng med den såkaldte Rapackiplan om en atomfri zone i Centraleuropa, senere på sovjetisk initiativ med fremsættelsen af Bukaresterklæringen i juli 1966, Karlovy Varyerklæringen i april 1967, Budapesterklæringen i marts 1969 og Pragerklæringen i oktober 1969. Disse erklæringer er nærmere belyst i bilag 7.

2. Der går en generel linie fra erklæringen i Bukarest til den i Budapest og Prag, som alle er blevet til efter ministermøder i Warszawapagten. Karlovy Varykonferencen derimod danner en undtagelse, for så vidt som der her var tale om en konference af kommunistpartier, med deltagelse også fra vestlige lande (men hverken fra Rumænien eller Jugoslavien). Erklæringen fra dette møde, der former sig som en instruks til kommunistpartierne, er i sin ordlyd langt mere militant end de øvrige erklæringer.

Forslag til dagsordenen har været varierende: fra Bukaresterklæringens bredt anlagte forslag til likvidering af de to pagtsystemer – eller i det mindste deres militære organisationer – rømning af fremmede militære baser og tilbagetrækning af alle fremmede tropper fra andre landes territorier til Pragerklæringens knappe forslag om forbud mod magtanvendelse i forholdet mellem de europæiske stater.

Tysklandsproblemet blev nøje gennemgået i Bukaresterklæringen, hvor man gentog tidligere fremsatte forslag til en tysk fredsafslutning baseret på anerkendelse af to tyske stater, anerkendelse af de eksisterende grænser og magtafkaldserklæringer fra begge de to stater. De to stater skulle være atomfri, og de skulle træffe aftaler om nationale problemer af interesse for begge parter som led i en afspændingsproces mellem dem. Senere erklæringer har fulgt tråden fra Bukarest, omend i mere détente-prægede vendinger. I den senere tid synes der i hvert tilfælde at være interesse for en mere nuanceret Tysklandspolitik, jfr. nedenfor.

Fælles for samtlige erklæringer, inklusive Pragerklæringen, har været ønsket om en dagsorden, der inkluderer udvidet teknisk og økonomisk samarbejde med Vesteuropa. Dette kan formentlig dels ses i sammenhæng med traditionel sovjetisk modstand mod vesteuropæisk økonomisk integration, dels som udslag af et ønske dikteret af økonomiske motiver i Østeuropa, som samtlige østeuropæiske stater og Sovjetunionen er fælles om.

3. Af de enkelte Warszawapagtlandes holdninger til forslaget om afholdelse af en europæisk sikkerhedskonference fremgår en række forskelle:

For *Sovjetunionens* vedkommende er der formentlig tale om et ønske om en konference, som kan cementere status quo i Europa, først og fremmest gennem en anerkendelse af to tyske stater, jfr. side 115.

Anerkendelse af Østtyskland må stadigvæk antages at være det umiddelbare hovedmål for en sikkerhedskonference, men accepten af forhandlinger om en overenskomst om afkald på magtanvendelse mellem Sovjetunionen og Forbundsrepublikken uden forudgående løsning på anerkendelsesspørgsmålet og Polens accept af forhandlinger med Vesttyskland tyder generelt på en vis mildning i forholdet mellem de østeuropæiske lande og Vesttyskland, som muligvis kan få konsekvenser for gennemførelsen af en eventuel europæisk sikkerhedskonference. I denne sammenhæng må det bemærkes, at en løsning på Polens grænseproblemer og en anerkendelse af DDR ikke ville være en ubetinget fordel for Sovjetunionen, eftersom de to nævnte østeuropæiske lande i en sådan situation vil blive mindre afhængige af Sovjetunionen.

Et af de østeuropæiske lande, som har været mest ivrigt for at støtte tanken om en europæisk sikkerhedskonference, er *Rumænien*. Formentlig ser den rumænske regering i en eventuel europæisk sikkerhedskonference bl. a. en mulighed for at sikre, at »Brezjnevdoktrinen«, jfr. side 68, ikke på ny bringes i anvendelse. En cementering af de to blokdannelser i Europa synes at gå på tværs af de rumænske hensigter med en sikkerhedskonference.

Den anden motivering, som for Rumæniens vedkommende træder kraftigt i forgrunden, er hensynet til det økonomiske og tekniske samarbejde med Vesteuropa. Rumænien hører til de østeuropæiske lande, hvor store vesteuropæiske, især vesttyske investeringer, jfr. s. 107 f. allerede har fundet sted.

For *Polens* vedkommende må spørgsmålet om anerkendelse af Oder–Neissegrænsen antages at være det vigtigste. Samtidig har polakkerne fra tid til anden bragt nedrustningsspørgsmål på bane i form af diverse planer for militær udtynding i Europa, jfr. s. 252.

Blandt Warszawapagtens stater bør endelig *DDR* nævnes, for hvem sikkerhedskonferencen formodes at være et vitalt spørgsmål. Selve DDR's deltagelse i konferencen behøver vel ikke at implicere en folkeretlig anerkendelse, men det må dog nok erkendes, at selv med en konference, som mundede ud i en fiasko, ville DDR blot ved sin deltagelse se sin politiske position styrket.

4. *Jugoslaviens* synspunkter antages at ligge tæt op ad de rumænske. Ligesom rumænerne understreger jugoslaverne, at konferencen ikke må udarte til en konfrontation mellem to militærblokke, men at den skal give udtryk for den europæiske helhedstanke. Gennem multilaterale drøftelser bør konferencen tjene til at sætte en bevægelse i gang og ikke til en fastfrysning af de eksisterende forhold. Derfor har den jugoslaviske regering understreget behovet for at inddrage de neutrale lande i Europa i de aktive forberedelser til en europæisk sikkerhedskonference.

5. *Finland* er gået i spidsen for de neutrale lande ved at tilbyde værtskab både for en europæisk sikkerhedskonference og for et møde til forberedelse af en egentlig konference. Det hed i det finske memorandum af 5. maj 1969, som den danske regering fik overrakt samtidig med samtlige øvrige europæiske, USA's og Canadas, *at* Finland gik ind for en omhyggeligt forberedt konference, og *at* alle implicerede regeringer burde deltage i en sådan konference (d.v.s. inklusive USA og Canada). Siden da har Finland med henblik på den europæiske sikkerhedskonference udnævnt en ambassadør, som foreløbig rejser rundt i de implicerede lande med henblik på at skabe bilateral kontakt.

Sverige og *Østrig* har ligeledes under visse forudsætninger støttet tanken om en europæisk sikkerhedskonference.

6. Når de vestlige stater oprindeligt lagde megen skepsis for dagen over for konferencetanken, var det formentlig, fordi det forekom evident, at Sovjetunionens mål som ovenfor nævnt i første række var at cementere status quo i Europa og dermed fremme egne blokpolitiske magtinteresser. Accepterede man en konference på sådanne vilkår, kunne man - argumenteredes det på vestligt hold – forudse, at forhandlingerne ville ende negativt. Dette var baggrunden for den fra vestlig side fremsatte fordring, at en konference først kunne afholdes, når grundige forberedelser havde vist, at der var rimelige udsigter til positive resultater.

Sådan som situationen aftegner sig i dag, kan man til en vis grad skelne mellem på den ene side de mindre NATO-lande, inklusive Canada, og på den anden side USA, Frankrig, Storbritannien og Vesttyskland. Samtlige vesteuropæiske lande er enige om, at uden amerikansk og canadisk deltagelse kan konferencen ikke finde sted.

I *Vesttyskland* har både forbundskansler Willy Brandt og hans udenrigsminister Scheel udtalt sig for en europæisk sikkerhedskonference; dog har Willy Brandt givet udtryk for den opfattelse, at det ville være ulykkeligt for regerin-

gerne i de to tyske stater, om de for første gang skulle sidde over for hinanden under en europæisk sikkerhedskonference. Det antages derfor at være essentielt for Vesttyskland, at der i forberedelserne til en europæisk sikkerhedskonference indgår tosidede forhandlinger mellem Vest- og Østtyskland. Omend det ikke er nødvendigt at have løst problemerne mellem Øst- og Vesttyskland, forinden konferencen påbegyndes, må der dog være sket en vis bevægelse i forholdet mellem de to lande.

Frankrig synes – i forlængelse af general de Gaulles østpolitik, jfr. bilag 2, s. 66 – at foretrække tosidede kontakter mellem Vesteuropas og Østeuropas enkelte lande. I hvert fald måtte en sådan intensiv kontaktvirksomhed være en første etape mod en egentlig sikkerhedskonference, som endnu langt fra er overstået. En egentlig konference burde først finde sted, når en opløsning af blokkene i Europa kunne blive resultatet.

De *mindre vesteuropæiske lande* er gået ind for en sikkerhedskonference, forudsat at denne er vel forberedt, og at USA og Canada deltager. Det samme gælder *Canada*. Fælles for disse lande er, at de ser en konference hovedsagelig som et eventuelt forum for konsultationer om afspænding. *USA* derimod har været skeptisk indstillet og har generelt henvist til, at en europæisk sikkerhedskonference kun burde finde sted, såfremt der på forhånd var udsigt til at opnå en løsning på konkrete og reelle sikkerhedsproblemer. Desuden har SALT-forhandlinger, jfr. s. 46, haft klar prioritet i de amerikansk–sovjetiske afspændingsbestræbelser.

Fra *dansk* side har man bestandig støttet bestræbelserne for en europæisk sikkerhedskonference. På dansk initiativ blev konferencetanken drøftet i NATO i juni 1966, ligesom man også i 1969 har accepteret det finske tilbud om værtskab. Man har dog stedse fremhævet, at konferencen måtte være vel forberedt, og at USA og Canada måtte deltage.

Under en folketingsdebat den 19. februar 1970 sagde udenrigsministeren om en europæisk sikkerhedskonference:

»Forholdet mellem Øst og Vest må i dag erkendes ikke blot at være kendetegnet af magtpolitiske og ideologiske modsætninger, men i stigende grad af områder af fælles interesse, som i løbet af 60'erne har medvirket til på længere sigt at bane vej for et konstruktivt samarbejde mellem Øst og Vest.

Der synes imidlertid at være grænser for, hvor langt denne udvikling vil kunne befordres gennem bilaterale kontakter, som det fortrinsvis er sket indtil nu. Ligesom der på vestligt hold er fundet behov for, efterhånden som samarbejdet er blevet intensiveret, at oprette multilaterale organer og institutioner for at kunne nå frem til den for alle implicerede mest resultatgivende løsning, synes der at være ved at vise sig et tilsvarende behov i forholdet til de østeuropæiske lande.

Fra regeringens side har man i erkendelse af dette forhold principielt reageret positivt på de røster, der med tiltagende styrke har lydt fra såvel østligt som vestligt og neutralt hold, om sammenkaldelse af en Øst- og Vestkonference.

– – –

Der er efter vor opfattelse behov for et multilateralt forum til at drøfte forskellige problemer, der hverken hører til blandt de fundamentale europæiske sikkerhedsproblemer eller udelukkende

vedrører økonomiske, tekniske og videnskabelige problemer, men som generelt er af en betydelig praktisk og samtidig en vis politisk interesse – politisk i den forstand, at et samarbejde mellem Øst og Vest om en løsning af disse problemer ville have en gunstig virkning på skabelsen af det politiske klima, der er en forudsætning for en løsning af de underliggende problemer.

– – –

Selv om det på nogle af de nævnte områder vil være naturligt at give Forbundsrepublikken og de tre vestmagter (USA, Frankrig og Storbritannien) en vis fortrinsstilling, må alle vedkommende lande i øvrigt have mulighed for i lige grad at bidrage til løsningen af de europæiske problemer. Det vil hverken være acceptabelt eller rimeligt at give visse lande monopol på at føre afspændingspolitik. Der er her tale om en udvikling, som direkte kommer os alle ved.«

I det dansk–sovjetiske communiqué den 29. november 1969 efter udenrigsministerens besøg i Sovjetunionen hedder det:

»Under drøftelserne om de europæiske problemer var der enighed om betydningen af, at der føres en aktiv afspændingspolitik mellem staterne. Særlig opmærksomhed viedes spørgsmålet om indkaldelse af en konference om de europæiske sikkerheds- og samarbejdsproblemer. Begge parter var enige om, at en sådan konference var et af de midler, der ville være egnet til at fremme afspænding og samarbejde i Europa under forudsætning af, at den forberedtes rigtigt, og at alle berørte lande deltog fra begyndelsen. Både den danske og den sovjetiske regering er indstillet på at bidrage til det forberedende arbejde. De vil fortsætte deres konsultationer om dette spørgsmål.«

7. Som det fremgår af ovenstående, synes spørgsmålet om afgrænsning af en eventuel konferences deltagerkreds ikke længere at være nogen afgørende anstødssten. Fra østlig side har man – således som det fremgår af det netop citerede dansk–sovjetiske communiqué – erklæret sig indeforstået med, at også USA og Canada (»alle berørte lande«) deltager fra begyndelsen, og fra vestligt hold foreligger der flere antydninger af villighed til under visse forudsætninger at acceptere Østtyskland som konferencepartner.

Det er endvidere en almindelig erkendelse, både i Øst og Vest, at de centrale europæiske sikkerhedsproblemer – i første række de, der står i forbindelse med spørgsmålet om Tysklands deling – ikke i den nuværende fase egner sig til løsning på en konference af den her omhandlede karakter, og fra ingen af siderne foreslås disse spørgsmål optaget på dagsordenen.

De i Warszawapagtlandenes Pragerklæring foreslåede to dagsordenspunkter 1) afkald på magtanvendelse og 2) en udvidelse af Øst–Vestsamarbejdet på det økonomiske, tekniske og videnskabelige område er imidlertid af så beskeden rækkevidde, at man risikerer at havne i den modsatte grøft: betydningsløsheden. Spørgsmålet om magtafkald i forhold til Forbundsrepublikken er allerede genstand for bilaterale forhandlinger, og det foreslåede praktiske samarbejde nødvendiggør ikke et nyt forum (af de bestående bør navnlig peges på ECE, Economic Commission for Europe, der er et organ under FN). Det problem, der i øjeblikket trænger sig mest på, er derfor, hvorledes man kan opnå enighed om en dagsorden af tilstrækkelig substans til, at den retfærdiggør afholdelse af en konference. I så henseende er der fra flere vestlige lande peget på spørgsmålet om balancerede styrkereduktioner – d.v.s. militær udtynding i såvel Østeuropa som Vesteuropa – som et naturligt modstykke til det fra østlig side fremsatte forslag om udveksling af magtafkaldserklæringer.

Kapitel II

DANMARKS PLADS

A. Militærgeografisk betydning

I det følgende skal der redegøres for Danmarks militærgeografiske betydning, således som denne opfattes af omverdenen. Det er i denne forbindelse af mindre interesse, hvad vi selv mener om vor betydning. Interessen må hovedsagelig rettes mod det subjektive grundlag, på hvilket beslutningstagerne i omverdenen handler eller kan tænkes at ville handle.

1. Det historiske perspektiv

1. *Generelt* kan man sige, at den geografiske placering rummer strategiske problemstillinger, der i mange tilfælde har haft aktualitet gennem århundreder.

Betragtes tiden forud for det 20. århundredes midte, synes det at være berettiget at tale om to hovedtendenser i fremmede magters holdning til det danske områdes rolle som forbindelsesvej mellem Østersø og Nordsø. På den ene side har Østersømagter med mulighed for at udøve en dominans i Østersøområdet stræbt efter at gøre Østersøen til et mare clausum (lukket hav) gennem lukning af de danske stræder. På den anden side har de vestlige flådemagter ønsket at gøre Østersøen til et mare liberum (frit hav) væsentligst ved at hindre lukning af de danske stræder. De to tendenser har kunnet kombineres med den virkning, at den dominerende Østersømagt – hvis den tillige rådede over nogen evne til at virke på havene uden for Østersøen – har ønsket at sikre egen passage af bælterne samtidig med lukningen for andre magter, og at omvendt de vestlige flådemagter i sådanne tilfælde har bestræbt sig på at hindre den dominerende Østersømagts udpassage samtidig med den generelle opretholdelse af en fri passage gennem bælterne.

Danmarks – og især den jyske halvøs – betydning som flanketerræn i forhold til Centraleuropa og herunder først og fremmest til det tyske område, har yderligere haft betydning for forsvaret af Tyskland.

2. Strædeproblematikken kan føres tilbage til Hansastadsvældet og til den påfølgende periode, hvor Holland spillede en væsentlig rolle i Østersøområdet, hvilket bl. a. gav sig udtryk i den hollandske hjælp til Danmark under Københavns belejring i 1659, hvorved Holland hindrede den svenske stormagt i at kontrollere gennemsejlingsfarvandene. Senere overtog Storbritannien den hollandske rolle som den vestlige sømagt, der havde størst interesse i og indflydelse på Østersøområdet.

3. Lige fra det tidspunkt, da Rusland begyndte at hævde sig i europæisk storpolitik i sidste halvdel af 1400-tallet, var det et russisk mål at skaffe sig fri adgang til Østersøen og bryde Hansastædernes monopol på Østersøhandelen. Midlerne var dels bemægtigelse af den østlige Østersøkyst, dels forståelse med lande som Storbritannien og Danmark som en modvægt mod Hansaen. Peter den Store gennemtvang de baltiske landes indlemmelse i Rusland i 1721. Et hundrede år senere føjedes Finland til, og disse forhold opretholdtes indtil tsardømmets sammenbrud i 1917. Også den nye sovjetstat følte imidlertid et behov for at sikre sin Østersøkyst, og de baltiske landes selvstændighed efter første verdenskrig blev af kort varighed. De blev inkorporeret i Sovjetunionen i 1940. Efter den anden verdenskrig blev Sovjetunionens interesseområde yderligere befæstet mod vest.

For Danmarks vedkommende har den russiske interesse i Østersøen haft skiftende følger, alt eftersom den vestlige modpart havde evne til og interesse for at hindre gennemførelsen af et enkelt lands dominerende førerstilling i Østersøen. I 1726 afværgedes et russisk krigstogt mod Danmark, da Storbritannien sendte en demonstrationsflåde ind i Østersøen, samtidig med at en dansk krigsflåde blev udrustet. I 1760, da Rusland havde erobret Østpreussen, fik Rusland Danmark til at slutte sig til et russisk–svensk forbund med det formål at holde britiske skibe ude af Østersøen.

I 1800 indgik Rusland, Sverige og Danmark forbund i samme hensigt, men Storbritannien opnåede i det følgende år fri adgang til Østersøen ved at tvinge Danmark til at udtræde af forbundet.

Bl. a. i 1904 under den russisk–japanske krig viste Rusland interesse for retten til fri passage ud gennem de danske stræder, idet den russiske Østersøflåde skulle indsættes i Stillehavet. Om Sovjetunionens holdning til stræderne efter 1945 henvises til s. 277 ff.

4. I sidste del af det 19. århundrede var den britiske interesse i Østersøen dalende.

Omkring århundredskiftet, da man fra dansk side omgikkes med planer om at søge permanent dansk neutralitet anerkendt i udlandet, var det efter det britiske admiralitets opfattelse[1]) en forudsætning herfor, at Store Bælts neutralitet og frihed blev opretholdt, og dansk neutralitet måtte derfor betinges af, at den fri passage for krigsførende ikke blev forhindret. Lukningen af de øvrige danske stræder ville kun være en fordel for Storbritannien, hed det, eftersom dette ville gøre det lettere at forhindre fjendtlige skibe i at undslippe til åbne farvande.

Forud for den første verdenskrig bedømte den britiske marineminister, Winston Churchill, situationen således[2]), at Kielerkanalen gjorde det nødvendigt for Storbritannien at råde over en flåde, der til enhver tid var den næststærkeste in casu den tyske flåde overlegen, også såfremt Storbritannien skulle sende en flåde ind i Østersøen; takket være passagen gennem Kielerkanalen kunne tyskerne samle Nordsø- og Østersøflåden til én i løbet af ret kort tid. I den herskende

1. Troels Fink: *Ustabil Balance,* Aarhus 1961.
2. W. J. Churchill: *The World Crisis 1911–14,* London 1923, s. 70 og 402.

situation var det en forudsætning for, at Storbritannien kunne sikre sig herredømmet over Østersøen, at den britiske flåde havde vundet en afgørende sejr til søs, eller at Kielerkanalen var blevet effektivt blokeret.

Man ser i sådanne tanker begyndelsen til den britiske opfattelse af Østersøen som et sekundært område. I mellemkrigsårene blev konsekvensen heraf trukket skarpt op: I 1935, da Storbritannien og Tyskland afsluttede en flådeoverenskomst, blev den tyske flåde fastsat til 35 procent af den britiske. Herefter hed det sig, at Storbritannien kun vanskeligt eller måske slet ikke ville kunne hævde sin interesse i, at Østersøen forblev et åbent hav. Det blev da også de to Østersømagter, Sovjetunionen og Tyskland, der i tiden indtil slutningen af den anden verdenskrig hævdede interessen for Østersøen.

Mod slutningen af krigen indledtes et kapløb mellem den britiske og den sovjetiske hær for at befri Danmark først. Af en korrespondance mellem Churchill og Eden i april 1945[3]) fremgår det, at man bl. a. havde russernes ønske om et særligt stræderegime i tankerne, da man bestræbte sig på at nå Danmark før de sovjetiske styrker.

Den britiske regering omgikkes i 1946 med planer om en fælles principerklæring underskrevet af Storbritannien, USA, Frankrig, Danmark og Sverige om den fri passage gennem de danske stræder, både i krig og i fredstid[4]). Sagen var imidlertid inspireret af den fortsatte sovjetiske tilstedeværelse på Bornholm, og hverken den britiske regering eller den amerikanske ønskede at rejse den, efter at den sovjetiske regering i marts måned 1946 havde tilkendegivet sin hensigt at trække sine tropper tilbage fra øen.

5. Siden Tyskland i det forrige århundrede opstod som en stormagt i Europa, var der for Tyskland et problem i, at den tyske flåde var delt mellem Nordsø og Østersø. Bygningen af Kielerkanalen i 1895 gav den tyske flåde større handlefrihed, men problemet blev da at sikre kanalen mod et angreb, som i givet fald kun kunne komme nordfra, d.v.s. ved anvendelse af dansk territorium. Tysklands interesser i Østersøen var for så vidt af samme art som Ruslands: at sikre sin flådes muligheder for at passere gennem de danske stræder og samtidig hindre den britiske i at trænge ind, d. v. s. at gøre Østersøen til et mare clausum. At der således var to store europæiske magter, hvis strategiske interesser i de danske stræder var af samme karakter, gjorde imidlertid ikke den danske position lettere. En alliance mellem Rusland og Frankrig, f. eks. som tilfældet var i 1890'erne, kunne give Rusland herredømmet over Østersøen med bistand af den franske flåde, og stillede den tyske flåde over for en tofrontsaktion, mod den russiske i Østersøen og den franske i Nordsøen. En besættelse af det danske område i en sådan situation ville være nærliggende, såfremt man fra tysk side ikke mente at kunne have tiltro til danskernes evne til at forsvare dansk neutralitet.

Under den første verdenskrig blev problemet for Tyskland løst ved, at den danske regering udlagde miner, der skulle spærre Store og Lille Bælt samt den danske del af Øresund. Dette blev foretaget på tysk foranledning; den danske regering nåede til den opfattelse, at der ikke eksisterede nogen forpligtelse for

3. W. J. Churchill: *The Second World War*, bind VI, London 1954, s. 449.
4. *Foreign Relations of the United States*, Vol. V, 1946, Washington 1969, s. 389 ff.

Danmark til at holde stræderne åbne i krigstid, og at udlægningen af minerne derfor ville være i overensstemmelse med dansk neutralitet; men mineudlægningen var fra begyndelsen til gunst for Tyskland, der havde skaffet sig sikkerhed mod et fjendtligt indfald af søstridskræfter i Østersøen; Tyskland blev dog samtidig afskåret fra at komme ud af Østersøen ad denne vej. Under den anden verdenskrig løstes Tysklands problemer ved besættelsen af Danmark.

2. Nutiden

1. På baggrund af udviklingen i våbensystemerne og dermed i de strategiske doktriner, jfr. Første Del, kapitel I, må man, ved en bedømmelse af Danmarks militærgeografiske betydning i nutiden, skelne mellem en række niveauer:
- det strategisk nukleare, jfr. Første Del, kapitel I,
- det taktisk nukleare,
- det konventionelle, og
- det såkaldte »grå niveau«.

Med det »grå niveau« forstås området mellem krig og fred, som karakteriseres ved en spændingstilstand, hvor man i begrænset omfang anvender militære midler uden etablering af en egentlig krigstilstand samt pression, der på en eller anden måde understøttes indirekte af militære midler. Det følger heraf, at der ikke er tale om nogen geografisk tilknytning. Som eksempler på handlinger på dette niveau kunne nævnes folkeretstridige begrænsninger af sejlads og fiskeri i Østersøens internationale farvandsområder eller en stormagts gennemførelse af restriktioner mod søtrafikken til og fra oversøiske lande.

Den omstændighed, at de omtalte fire niveauer har indbyrdes sammenhæng, forhindrer ikke, at det må anses for hensigtsmæssigt senere i redegørelsen at betragte dem nærmere hver for sig.

2. Sandsynligheden for begivenheder på hvert af de forskellige nævnte niveauer er i høj grad påvirket af den med anvendelsen forbundne eskalationsrisiko. Frygten for, at krigsførelse skal eskalere til fuld brug af strategisk nukleare styrker, vil være en yderligere grund til tilbageholdenhed også med anvendelsen af militære midler på niveauer under det højeste. Sandsynligheden for anvendelse af strategisk nukleare styrker mellem supermagterne anses for lille, bl. a. på grund af supermagternes indbyrdes anerkendte strategisk nukleare gengældelsesevne.

3. Tvivlen om tidspunktet for og risikoen ved anvendelse af de taktiske atomvåben, der findes i det europæiske område, er omtalt i Første Del, kapitel I. Det samme gælder den almindeligt udbredte frygt for, at taktisk anvendelse af atomvåben i Europa meget let vil føre til eskalation til det strategisk nukleare niveau. Denne frygt samt de omfattende ødelæggelser, der kan opstå som følge af anvendelsen af taktiske atomvåben, har medført, at der vil være en tendens til at forsøge at basere sig på konventionelle styrker, så langt det er muligt.

For at få et realistisk grundlag, på hvilket omverdenens opfattelse af Danmarks militærgeografiske betydning kan vurderes, vil en række landes strategiske doktriner i det følgende blive sammenholdt med den kapacitet, som de for øje-

blikket råder over i form af militært materiel og uddannede styrker. Polen og Østtyskland vil perifert blive behandlet i forbindelse med Sovjetunionen.

a. Kapaciteten og Doktrinerne

Sovjetunionen

1. Sovjetunionens officielle strategiske doktriner har – i det mindste indtil midt i 1960'erne – været præget af 1950'ernes militære tænkning. Ifølge en officiel samlet vurdering udarbejdet under redaktion af marskal Sokolovski i 1962 regnes der med, at krig kan forekomme under følgende former[5]):

– Den strategisk nukleare krig: »Et af de vigtigste holdepunkter i den sovjetiske militære doktrin er, at hvis imperialisterne begynder en verdenskrig, bliver den uundgåeligt en nuklear krig med indsats af raketter, d. v. s. en krig, hvor atomvåbnet bliver det vigtigste ødelæggelsesvåben og raketterne hovedfremføringsmidlet.«

»Det må understreges, at under det nuværende internationale system og den militære teknologis nuværende stade vil en hvilken som helst væbnet konflikt uvægerligt udvikle sig til en altomfattende krig, hvis atommagterne inddrages i den.«

– Den lokale krig: »De socialistiske landes væbnede styrker må være forberedt på små, lokale krige, som imperialisterne kunne indlede. I den sovjetiske militære strategi må man også studere metoderne til at føre sådanne krige for at forhindre dem i at udvide sig til en verdenskrig og for at opnå en hurtig sejr over fjenden.«

– De revolutionære bevægelser: »Socialistiske, nationale befrielses-, anti-imperialistiske og folkelige demokratiske revolutioner; folkets kamp for at detronisere fascistiske og andre despotiske regimer, og almindelige demokratiske bevægelser mod national undertrykkelse – alle disse munder ud i en almindelig verdensrevolutionær bevægelse, som underminerer fundamentet for den imperialistiske lejr.«

Sokolovskis værk udkom i en ny, let revideret udgave i 1963, og der har også siden da fundet en debat sted om de forskellige former for krig. Med hensyn til selve inddelingen af krigsformerne er der ikke ændringer i tankegangen fra 1962, men derimod er der en tendens til forskydninger i vurderingen af sandsynligheden for strategisk militær krigsførelse sammenholdt med sandsynligheden for lokal, begrænset krig. Omend forfatterne i lighed med førsteudgaven understreger, at eskalationsrisikoen forbundet med begrænset krig er stor, synes der at være tendens til, at tærskelen for eskalation placeres højere end før. Det understreges, at militære operationer i en lokal krig vil være præget af udviklingen i hær- og luftstyrker siden den anden verdenskrig. Samtidig nævnes sandsynligheden for en lokal krig med indsættelse af nukleare våben i taktisk øjemed. Denne tankegang er siden blevet fortsat[6]), jfr. dog afsnit 3 nedenfor.

2. Med hensyn til Sovjetunionens doktrin vedrørende *strategisk nuklear krigsførelse* henvises til side 42.

5. V. D. Sokolovsky: *Soviet Military Strategy,* Prentice-Hall, New Jersey 1963.
6. Thomas W. Wolfe: *Soviet Strategy at the Crossroads,* Cambridge, Mass., 1964, side 119 ff. sammenholdt med Thomas W. Wolfe: »Soviet Military Policy after Kruschev« i Alexander Dallin og T. B. Larson ed.: *Soviet Politics since Kruschev,* Eaglewood Cliffs, 1968.

Sovjetunionen har skabt en nuklear gengældelsesstyrke baseret på landbaserede interkontinentale raketter og strategiske bombefly. En styrke af missilbevæbnede undervandsbåde af samme karakter som den amerikanske Polaris-flåde er under opbygning, jfr. s. 37. For så vidt angår sidstnævnte må det skønnes ret begrænset, hvor stor direkte operativ betydning flådebaser overhovedet har under sådan strategisk brug af atomvåben, da atombevæbnede undervandsbåde til stadighed er deployeret i ret stort antal på havene og med de nuværende teknologiske muligheder er meget vanskelige at bekæmpe her. Baser vil derfor hovedsageligt have betydning for reparation og vedligeholdelse. På dette felt vil Østersøområdet kun være sekundært i forhold til Murmanskområdet, hvor praktisk talt alle sovjetiske atombevæbnede undervandsbåde i Europa har deres hjemmebase.

De sovjetiske strategiske bombefly er alle baseret i selve Sovjetunionen, hovedsagelig i den vestlige og nordlige del. For den del af flystyrken, der er placeret i den vestlige del, og som måtte have mål i England og Atlanterhavet, er en udflyvning over dansk område sandsynlig.

3. Fra sovjetisk side har man hævdet, at anvendelsen af *mindre atomvåben* eller deres anvendelse alene i taktisk øjemed i en konfliktsituation, hvor begge supermagterne er direkte involveret, uundgåeligt vil medføre eskalation til det højeste niveau[7]). Sovjetunionen har efterhånden fået tilvejebragt en nogenlunde tilsvarende kapacitet på det taktisk-nukleare område som USA, og det forekommer ikke usandsynligt, at dette i tiden fremover kunne få indflydelse på den sovjetiske tankegang. Det skal hertil føjes, at der på dette område er tale om en asymmetri for de to supermagters vedkommende, idet USA har placeret taktiske atomvåben i Vesteuropa, medens Sovjetunionen såvidt vides ikke har sådanne placeret uden for eget territorium.

Sovjetunionen råder over omfattende lagre af kemiske våben, og fremføringsmidler hertil indgår organisatorisk i de militære enheders standardbeholdninger.

4. Sovjetunionen råder over en stor kapacitet til at udkæmpe *konventionel* krig i områder, der er tilgængelige over land. De stående sovjetiske styrker vurderes til at omfatte omkring 3,3 millioner mand, hvoraf ca. 2 millioner mand indgår i hæren, 465.000 mand i flåden, ca. 500.000 mand i flyvevåbnet og ca. 300.000 mand i de strategiske raketstyrker. Ud over de nævnte styrker findes der over 1/4 million infanteriuddannede grænsetropper og interne sikkerhedsstyrker[8]).

Hærens 2 millioner mand er opstillet i 148 divisioner, heraf ca. 90 motoriserede infanteridivisioner, ca. 50 panserdivisioner og ca. 7 luftbårne divisioner. Hæren regner med tre beredskabsgrader, og af de nævnte 148 divisioner antages det, at mindre end halvdelen er i besiddelse af fuld eller næsten fuld kampstyrke. Halvdelen af resten kan med kort varsel bringes op på fuld styrke. Den sidste fjerdedel befinder sig i laveste beredskabsgrad og vil kræve væsentlige forstærkninger for at opnå fuld styrke.

Det antages, at 32 divisioner er deployeret i Central- og Østeuropa, heraf 20

7. *Ibid.*
8. *The Military Balance* 1969–70, s. 5 ff.

i Østtyskland, 3 i Polen, 4 i Ungarn og 5 i Tjekkoslovakiet. Ca. 60 divisioner er stationeret i den europæiske del af Sovjetunionen, d.v.s. vest for Ural og nord for Kaukasus. Mod øst er der i den centrale del mellem Ural og Baikalsøen stationeret 8 divisioner, og i det sovjetiske fjerne Østen er der deployeret 21 divisioner. Mod syd er de resterende 26 divisioner stationeret i Kaukasus og i det sovjetiske Centralasien.

De 22 divisioner i Østtyskland og Polen er opbygget til fuld kampstyrke. Divisionerne i det øvrige Østeuropa og i Sovjetunionens vestlige militærdistrikter har et lidt lavere beredskab. Herfra og mod Ural må man forvente en gradvis reduktion af divisionernes kampstyrke ned til laveste beredskabsgrad.

De sovjetiske stående styrker kan forstærkes gennem anvendelse af 2 millioner af de senest uddannede reservister. Hæren kan bl. a. anvende dette potentiel til opstilling af mere end et halvt hundrede divisioner (à ca. 10.000 mand). Man regner med, at dette kan gennemføres på ca. en uge, eksklusive transport til indsættelsesområdet.

For at de sovjetiske konventionelle styrker kan opretholdes på deres nuværende niveau, skal hver værnepligtsårgang bestå af ca. 2 millioner mand. Værnepligtsårgangen for 1970, der omfatter unge mænd født i 1952, idet den sovjetiske værnepligtsalder er 18 år, androg 2,54 millioner mand. I 1970'erne vil der være tale om en jævn stigning frem til 1978 (mænd født i 1960) til 2,74 millioner. Herefter vil der være tale om et jævnt fald frem til 1985 til 2,1 millioner. Det gælder generelt for værnepligtsårgangene, at de hvert tyvende år – 1965, 1985 etc. – vil nå det laveste punkt. Forklaringen herpå skal søges i det lave fødselstal i 1945.

I de nævnte tal er der imidlertid ikke foretaget nogen reduktion som følge af den naturlige dødelighed i de omtalte årgange. Når en sådan reduktion foretages, og det yderligere tages i betragtning, at hver enkelt årgang vil omfatte et større eller mindre antal mænd, der af fysiske eller andre grunde er uegnede til militærtjeneste, vil det ses, at Sovjetunionen navnlig i første halvdel af 1980'erne ikke med de til rådighed værende værnepligtsårgange kan opretholde samme konventionelle styrkeniveau som i dag uden på ny at forlænge tjenestetiden, der i tiden 1968–70 er blevet nedsat fra tre til to år i hæren. Den uensartede udvikling i fødselstallene i de forskellige unionsrepublikker bevirker i øvrigt, at de ikke-russiske folkeslag, navnlig de asiatiske, vil udgøre en stigende andel af de værnepligtige.

De sovjetiske fly, som bidrager til den land- og til den sømilitære kapacitet, andrager ca. 9800. Landmilitært regnes Sovjetunionen for at være verdens stærkeste stat. Den sømilitære kapacitet har Sovjetunionen i årene siden den anden verdenskrig udviklet til verdens næststørste.

Hvis den sovjetiske militærledelse anså kontrol over dansk område for ønskelig, råder Sovjetunionen samt Polen og Østtyskland over specialenheder, der er særligt egnede til at supplere de almindelige militære styrker ved udførelsen af en sådan operation. Siden først i 1960'erne har Sovjetunionen rådet over et marineinfanteri, efter at dette tilsyneladende havde været nedlagt en halv snes år, omfattende den periode, hvor doktrinen om den massive gengældelse var

fremherskende. I Østersøområdet findes der i dag en sovjetisk marineinfanteridivision samt en polsk marineinfanteridivision og dele af en østtysk hærdivision, der er uddannet i amfibieangreb. Amfibiekapaciteten i Østersøen omfatter 80 sovjetiske landgangsfartøjer. Herudover findes der 24 polske og 18 østtyske landgangsfartøjer. Den samlede løftekapacitet er ca. en division. Hertil må lægges en væsentlig løftekapacitet i form af handelsskibe (til opfølgningsstyrker). Om amfibielandsætninger har den sovjetiske marskal Rotmistrov anført, at sådanne kan anvendes på kystflankerne af dybe sovjetiske angreb[9]). Sovjetunionen og Polen råder også over betydelige luftbårne styrker, som er velegnede til at samarbejde med såvel hærstyrker som marineinfanteri.

Til støtte for såvel land- som amfibieoperationer i området rådes der i Østtyskland, Polen, Balticum samt sovjetiske territorier umiddelbart vest og nord herfor over ca. 500 kampfly. Til samarbejde med flådestyrker findes der landbaserede marineflystyrker med ca. 200 maritime fly, inklusive helikoptere og flyvebåde. Til fremføring af luftbårne enheder rådes der over ca. 100 tunge transportfly.

Sovjetunionens samt Polens og Østtysklands flåde- og flystyrker og især kyst-til-skib raketter i Østersøområdet tyder på, at Sovjetunionen føler et behov for at sikre sin Østersøflanke mod angreb fra vestlige styrker. Sikring af de sovjetiske søforsyningslinier i Østersøen kan meget vel udgøre et problem for Sovjetunionen. Den sovjetiske hærs enheder i den nordlige del af Centraleuropa må i forbindelse med operationer mod vest antages at have behov for forsyninger ad søvejen fra den østlige til den vestlige del af Østersøområdet, da sådanne synes at være et nødvendigt supplement til de sårbare og begrænsede forsyningslinier over land, der brydes af en række syd-nordløbende floder med relativt få broer og hæmmes af jernbanernes forskellige sporvidde i Sovjetunionen og Østeuropa.

5. Sovjetunionens opretholdelse af en stærk Østersøflåde synes begrundet i en række faktorer. En af disse skyldes utvivlsomt den geografiske kendsgerning, at Østersøen fører ind til et af de største industricentre i Sovjetunionen. Desuden findes der langs den sovjetiske, polske og østtyske Østersøkyst en skibsreparations- og vedligeholdelseskapacitet, der er større end ved de øvrige sovjetiske flådebaser tilsammen. Dertil kommer, at Østersøen er et velegnet træningsområde for flådestyrker.

Den sovjetiske Østersøflåde anses imidlertid for at være stærkere, end opgaver alene i Østersøområdet synes at berettige, herunder hensynet til den svenske flåde: den sovjetiske Østersøflåde råder over et meget stort antal mindre skibe, der er særligt egnede til operationer i Østersøen – bl. a. ca. 40 motormissilbåde, 100 motortorpedobåde og 100 patruljefartøjer. Herudover har Østersøflåden mange større overfladeskibe, der er velegnede til optræden på verdenshavene. Der er således 5 sovjetiske krydsere i Østersøflåden, medens der kun er 3 ved Den nordlige Flåde. Der er i Østersøen 45–50 sovjetiske, 3 polske og 4 østtyske destroyere og fregatter. Ved Den nordlige Flåde er der 45–50 destroyere og fregatter. Antallet af undervandsbåde er til gengæld betydeligt større ved Den

9. R. W. Herrick: *Soviet Naval Strategy,* Annapolis, Maryland, 1969, s. 107.

nordlige Flåde end ved Østersøflåden, men sidstnævnte råder dog over ca. 70, hvoraf 40–50 er oceangående.

Specielt i Østersøområdet har Warszawapagten en numerisk overlegenhed i forhold til NATO-flådestyrkerne på 1:4 eller 1:5, når der ikke tages hensyn til de østlige styrker, der eventuelt vil blive afsat til sikring mod Sverige.

I de senere år har man kunnet konstatere en øget øvelsesaktivitet med anvendelse både af Den nordlige Flåde og af Østersøflåden, således at de to kompletterer hinanden. Den nordlige Flåde udnytter i øvrigt i et vist omfang reparations- og vedligeholdelsesfaciliteterne i Østersøområdet. Udover passagen gennem de danske stræder råder Sovjetunionen over en indre vandvej mellem Østersøen og Kolahalvøen, der kan forbinde dets flåder. Vandvejen er imidlertid tilfrosset i 7 af årets måneder; den er sårbar, og trafik herigennem vil under alle omstændigheder være meget tidkrævende. Dens militære betydning må derfor anses for at være beskeden.

En sovjetisk kilde opregner følgende opgaver for flådestyrkerne: Bekæmpelse af fjendens flådestyrker på havene og i havnene, ødelæggelse eller forstyrrelse af modstanderens søtransporter, der betjener dennes hærstyrker, endelig sikring af egne søforbindelser og samarbejdet med hærstyrkerne. Disse opgaver må i det væsentlige løses uden for Østersøen.

Østlig interesse i overvågning af trafik ind i Østersøen giver sig i praksis udslag i konstant placering af tre rekognosceringsfartøjer i Femern Bælt og i Sundets sydlige del samt syd for Møen, alle tre med trafikovervågning som hovedopgave. Fartøjerne er henholdsvis af østtysk, sovjetisk og polsk nationalitet.

Nutidens teknologi har gjort søminer meget effektive, men også minestrygningsmidlerne er blevet udviklet, omend næppe i helt tilsvarende grad. – Sovjetunionen råder i Østersøen over 120 minestrygere. Polen og Østtyskland har henholdsvis 50 og 40 minestrygere.

Sovjetunionen råder over en omfattende minelægningskapacitet. Omend den sovjetiske flåde ikke har fartøjer, der primært er konstrueret til mineudlægning, er et stort antal krigsskibe udstyret til som alternativ opgave at kunne udlægge miner.

Den sovjetiske flådeopbygning kan i store træk beskrives derhen, at medens der i løbet af halvtredserne skete en omtrentlig fordobling af antallet af oceangående enheder, har tallet været nogenlunde uforandret i løbet af tresserne. I denne periode er der derimod sket en væsentlig udbygning af kvaliteten i form af overgang til missilbevæbning og atomdrift, og erstatningsbyggeriet har medført en betydeligt stigende tonnage af de enkelte enheder. Endelig må man pege på, at flåden i stadig stigende grad er blevet deployeret fjernt fra baseområderne.

6. For så vidt angår de danske stræders betydning under situationer, der falder inden for det »*grå niveau*«, vil situationen militært set i givet fald ikke være stort anderledes end de forhold, der gælder under konventionel krig. Sovjetiske, polske og østtyske krigsskibe foretog i 1968 4000 passager gennem de danske stræder.

7. I fredstid finder et betydeligt antal passager af handels- og fiskeriskibe sted.

I 1968 fandt der 7300 passager af sovjetiske, polske og østtyske handelsskibe sted og 7900 af samme landes fiskerfartøjer. (Henholdsvis 6000 og 11.000 i 1965). Af den samlede sovjetiske handelsflåde er 40–50 hjemmehørende i Østersøområdet. Den samlede tonnage er vokset fra 2,1 mill. BRT i 1950 til 11 mill. i 1968. Cirka 1000 af de 3700 sovjetiske fiskerfartøjer opererer fra Østersøen. Når antallet af passager af fiskerfartøjer er for nedadgående, skyldes det bygningen af flere store moderne fiskeri-moderskibe, hvilket har medført, at fiskerfartøjerne kan forblive i længere perioder på fiskepladserne i Nordsøen og Atlanterhavet.

Vesttyskland

1. Vesttyskland har i 1954 forpligtet sig til ikke på sit eget territorium at fremstille atomvåben eller kemiske og biologiske våben samt visse arter af konventionelle våben, jfr. s. 86. Vesttyskland har derfor ikke opbygget strategiske styrker med *masseødelæggelsesvåben*. I 1969 har Vesttyskland undertegnet ikkespredningsaftalen.
2. Med hensyn til krigsførelse under anvendelse af *taktiske atomvåben* er Vesttyskland i et dilemma. Landet råder ikke selv over taktiske atomvåben, men er i princippet afhængigt af USA, der har beslutningsret over våbnene. Man er i Vesttyskland fuldt opmærksom på de vanskeligheder, der er forbundet med anvendelse af sådanne våben på eget territorium. Den daværende vesttyske forsvarsminister Gerhard Schröder udtalte i 1968, at anvendelse af taktiske atomvåben burde foretages rettidigt og så langt fremme som muligt for at mindske tab af territorium[10]). Imidlertid synes der også at være tendenser i retning af en betydelig vesttysk forsigtighed på dette område, eftersom de ødelæggelser, som brug af taktiske atomvåben ville kunne medføre i Tyskland, i værste fald kunne blive lige så store, som hvis landet havde været udsat for et angreb med strategisk nukleare styrker. Forsvarsminister Helmut Schmidt har således i november 1969 udtalt, at såfremt det antages, at det konventionelle styrkeforhold forrykkes i østlig favør, vil den fornødne afskrækkelseseffekt kun kunne sikres, såfremt det lykkes at overbevise andre og sig selv om, at indsættelse af nukleare våben vil ske på et relativt tidligt tidspunkt, men samtidig understregede han, at disse betragtninger ikke gælder for Europa i den nuværende situation[11]). En vesttysk kapacitet til fremføring af taktiske atomvåben under amerikansk kontrol er til stede i ganske stort omfang; såvel hærenheder som flystyrker ville kunne foretage en sådan fremføring.
3. De samlede vesttyske *konventionelle* styrker omfatter knap en halv million mand. De operative styrker er integreret i NATO-forsvaret, hvilket var de vestlige landes forudsætning for den tyske genoprustning. Samtidig er de væbnede styrkers omfang begrænset ved den såkaldte protokol II i den ændrede Bruxellestraktat af 1954 om Den vesteuropæiske Unions styrker, jfr. s. 86. I henhold til denne må medlemslandenes væbnede styrker på det europæiske fastland ikke overstige det omfang, der var fastsat i tillægsoverenskomsten til den aldrig reali-

10. G. Schröders *tale* i Den vesteuropæiske Unions forsamling i Paris 17. oktober 1968.
11. Helmut Schmidt i *Der Spiegel* nr. 46/1969.

serede traktat om oprettelsen af en europæisk hær. For Vesttysklands vedkommende vil det sige 12 divisioner, et taktisk luftvåben på ca. 1350 maskiner og visse mindre flådeenheder.

Selv inden for de nævnte rammer har Vesttyskland haft vanskeligheder med at skaffe kvalificeret personel. Det gælder navnlig med hensyn til faste og kontraktansatte underofficerer og menige. Til illustration kan det nævnes, at procentforholdet værnepligtige/faste og kontraktansatte i 1969 var 53/47, medens det ideelle forhold af tyske militære kilder angives at være 40/60.

Det nævnte forhold bør nok indgå i overvejelserne, når man drøfter følgerne af en eventuel amerikansk reduktion af de i Europa stationerede tropper, som kan tænkes at blive aktuel efter juli 1971. Selv bortset fra WEU-aftalens begrænsninger vil Vesttyskland få vanskeligt ved at bidrage til at udligne en væsentlig formindskelse af de amerikanske tropper i Europa. Forsvarsminister Helmut Schmidt har i øvrigt i november 1969 klart givet udtryk for, at forbundsværnet både af finansielle og udenrigspolitiske grunde vil være afskåret herfra[12]).

Der findes dog 3/4 mill. uddannede reservister, som Tysklands militære ledelse oprindelig kun regnede med at anvende i mindre omfang, men som nu vil blive bedre udnyttet i de lokalforsvarsstyrker, som Tyskland er ved at opbygge som supplement til felthæren. Af de nævnte stående styrker udgør den vesttyske felthær knap 300.000 mand. Det vesttyske flyvevåben er måske det stærkeste i Europa bortset fra det sovjetiske.

Inden for NATO har Vesttyskland været blandt de varmeste forkæmpere for tesen om et »fremskudt forsvar«. Muligheden for at gøre et sådant mindre realistisk på grund af traditionelle flankeoperationer foreligger ikke mod syd, hvor Alperne danner en solid barriere. Mod nord foreligger der imidlertid mulighed herfor i det danske område, idet et tysk landmilitært forsvar af området omkring demarkationslinien mellem Øst og Vest ligger fremskudt længere mod øst end Jylland-Fyn og et tysk sømilitært forsvar af Femern Bæltet og Den mecklenburgske Bugt vil være mindre realistisk, hvis en fjende kan indsætte flåde- og flystyrker via dansk territorium mod Kielerbugten.

Det ville vanskeliggøre luftforsvaret af Nordtyskland, hvis det danske luftrum blev kontrolleret af en fjende, og det må således siges, at kontrol over det danske område ville give en fjende mulighed for at ramme det fremskudte vesttyske land-, sø- og luftforsvar i flanke og ryg. Denne udflankningsmulighed synes at spille en vis rolle i tysk militær opfattelse af Danmarks strategiske betydning.

Også i dansk strategisk tænkning har man imidlertid erkendt dette forhold[13]).

Efter den anden verdenskrigs afslutning er problemet for Tyskland blevet det modsatte af tidligere tiders. Med tilslutning til NATO har Tyskland valgt at stå sammen med de vestlige sømagter. Dette betyder, at en af det tyske forsvars hovedinteresser ville være, at de forbindelseslinier til de oversøiske lande, som det tidligere skulle afskære, holdes åbne. Det er via disse linier, at forsyninger i

12. *Ibid.*
13. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66,* Bilag 84, s. 195.

en eventuel fremtidig krig skal nå Vesttyskland. De NATO-depoter, der i løbet af 1960'erne er blevet anlagt i Jylland, vidner bl. a. om behovet for at få dybde i den logistiske støtte til de vesttyske NATO-styrker i Slesvig-Holsten. Tilsvarende NATO-depoter i Norge understreger tillige den betydning, Jylland og Nordsøen tillægges som forsyningsvej.

Den vesttyske flåde råder af større overfladeenheder over 10 destroyere og 8 fregatter. Ifølge Forbundsrepublikkens officielle forsvarspolitik har den vesttyske flåde følgende opgaver inden for rammerne af NATO-alliancen:

- forsvar af Forbundsrepublikken mod søværts angreb;
- et effektivt bidrag til forsvaret af indfaldsvejene til Østersøen;
- sikring af de livsvigtige forsyninger over havet;
- støtte til hærens operationer i kystområder;
- sikring af Forbundsrepublikkens rettigheder på havet og
- beskyttelse af egen skibsfart mod overgreb.

Om truslen mod flåden hedder det endvidere, at den udgår fra en modstander, der i Østersøen er langt overlegen, både hvad angår moderne søstridskræfter, flystøtte og amfibiekapacitet. Som operationsområder for flåden nævnes Østersøen, Kattegat, Skagerrak og den østlige Nordsø[14]).

Flådens basekapacitet ligger ret koncentreret og udsat ved Østersøkysten, hvilket bestyrker den vesttyske interesse i, at de danske stræder holdes åbne. Kielerkanalen må i denne forbindelse anses for at være sårbar og uden sømilitær betydning.

Det er fremført fra vesttysk side, at der endvidere kan være tale om angreb på sovjetiske søforbindelser samt taktisk støtte fra flåden til hærens operationer. Dette kan bl. a. foretages ved indsættelse af fly, da den vesttyske flåde råder over flystyrker beregnet til dette formål. For så vidt angår amfibieoperationer i forsvarsøjemed synes den vesttyske kapacitet – 24 amfibiefartøjer – i øjeblikket alene at være beregnet på forsyningsstøtte for egne krigsskibe (de 12 af amfibiefartøjerne er forsyningsfartøjer) samt på overførsel af styrker til forstærkning af områder, der i forvejen er kontrolleret af egne styrker. Den vesttyske kapacitet kan næppe anvendes offensivt, da Vesttyskland ikke råder over marineinfanteri eller hærstyrker, der er særligt uddannede i amfibieangreb. Styrkeforholdene i området – herunder flykapaciteten – taler også imod en isoleret offensiv anvendelse.

4. Fra vesttysk side har man stedse lagt vægt på værdien af det integrerede NATO-forsvar. Ikke blot anskues den multinationale forsvarsplanlægning som værende af langt større strategisk værdi end summen af de enkelte medlemslandes indsats hver for sig, men man ser også heri en vigtig afspændingsfaktor: Det, at tysk forsvar via integrationen er bundet til de øvrige NATO-landes forsvar, mener man, bidrager til at befæste den tyske strategis rent defensive karakter og til således at fratage de østeuropæiske stater deres begrundelse for at frygte militær revanchisme fra Forbundsrepublikken Tyskland, en opfattelse, der dog i det mindste efter officielle udtalelser ikke deles af Sovjetunionen. Samtidig håber

14. *Weissbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung,* Bonn 1969, s. 28.

man i forholdet til NATO-partnerne gennem det praktiske multinationale samarbejde i stabene og i de forskellige enheder under øvelser at lette accepten af tysk genoprustning. Endelig øger integrationen troværdigheden af, at allierede styrker vil blive indsat til forsvar af Tyskland.

For Danmarks vedkommende har det været en konsekvens af det nære geografiske samhørsforhold mellem Danmark og Slesvig-Holsten, at enhedskommandoen, COMBALTAP, blev oprettet i 1961. Danmark og Slesvig-Holsten havde allerede fra 1951 været underlagt NATO's Nordregion, medens resten af Vesttyskland hørte under Centralregionen. Med Vesttysklands genoprustning og optagelse i NATO i 1955 betød dette, at den tyske flåde i Nordsøen hørte under én region, men under en anden i Østersøen. Med oprettelsen af COMBALTAP blev dette forhold ændret.

5. Hvad angår problematikken omkring det »*grå niveau*« må det i hvert fald generelt gælde, at den kendsgerning, at Tyskland er delt, giver specielle forudsætninger for aktiviteter på dette niveau. I princippet har også Vesttyskland mulighed for at spille en aktiv rolle. Forestillede man sig en særdeles militant linie i Vesttysklands østpolitik, kunne man tænke sig, at denne blev understøttet af vesttyske forsøg på pression, der førte frem til en spændingssituation i nærheden af skillelinien mellem krig og fred.

Som nævnt s. 111, erklærede Forbundsrepublikken Tyskland ved sin optagelse i NATO at ville afstå fra enhver handling, der var uforenelig med NATO's strengt defensive karakter, og aldrig at ville tage sin tilflugt til magt for at opnå Tysklands genforening eller ændring af Forbundsrepublikkens grænser. I betragtning af, at der står engelske og amerikanske styrker ved demarkationslinien i Tyskland, må det antages, at en selvstændig vesttysk optræden på det grå niveau vanskeligt kan tænkes langs grænserne undtagen under forudsætning af udtrykkelig eller stiltiende godkendelse fra vestmagterne. I særdeleshed gælder dette forsøg på at udnytte situationen omkring Berlin. De hidtidige kriser omkring denne by har da heller ikke i væsentlig grad været resultatet af vesttyske handlinger på dette niveau, men nok så meget udslag af stormagternes særlige stilling i relation til denne by.

Norden

Kun to forhold skal fremdrages:

1. Set fra et *norsk* synspunkt er der en direkte sammenhæng mellem den sovjetiske udfaldsvej i nord og de danske stræder. I begge tilfælde er der tale om punkter, hvorpå sovjetisk interesse er koncentreret, fordi de for Sovjetunionen danner porten til det åbne hav (Atlanten), og denne opfattelse bestyrkes i takt med stigende sovjetisk aktivitet i Nordsøen, Norskehavet og den nordlige Atlant. I konsekvens heraf anses det for særdeles vigtigt i Norge, at både Nordkalotten og den vestlige Østersø, inklusive stræderne, kan holdes under effektiv vestlig kontrol. I og med at dansk og tysk forsvar dækker Østersøregionen, har norsk forsvar kunnet koncentreres om den nordlige del af landet. I modsat fald ville det stille store krav til norske ressourcer også at forsvare landets sydlige del og

udfaldsvejen fra Østersøen, eller det ville stille så store krav, at Norge måtte opgive sin basepolitik.

2. Det andet forhold er *Sveriges* forsvar. Det svenske flyvevåben bedømmes som værende et af Europas stærkeste. Flåden har et ret stort antal enheder, og hæren kan ved mobilisering bringes op på 600.000 mand. Kontrol over svensk område er ingen forudsætning for kontrol over Store Bælt eller Skagerrak, men er ønskelig for en fuldstændig kontrol over det militært set mindre vigtige Øresund. Svensk område har betydning for kontrol over Kattegat. Alt i alt kan man rejse det spørgsmål, om Sydsveriges militærgeografiske værdi er den pris værd, som en angriber måtte påregne at skulle betale.

Sømagterne (USA og Storbritannien)

1. *USA* vil blive omtalt først, og derefter vil der blive givet enkelte, supplerende oplysninger om Storbritannien, hvis doktriner og kapacitet i ganske høj grad knytter sig til USA's.

Den *strategisk nukleare afskrækkelse* beror primært på 3 typer styrker:
- landbaserede interkontinentale raketter,
- raketbevæbnede undervandsbåde, samt
- bombefly.

Varigheden af en fremtidig krig på højeste niveau kan naturligvis ikke angives entydigt. Eksempelvis synes det amerikanske flyvevåben at hælde til den opfattelse, at en storkrig ville blive af kort varighed. Den amerikanske flåde anfører derimod, at der er mange grunde til at tro, at en fremtidig storkrig kunne blive af lang varighed, og siger, at selv om en fjende eventuelt i begyndelsen skulle vinde fordele under parternes brug af strategiske raketter, ville han ikke kunne foretage invasion i Nordamerika eller kontrollere landet, medmindre han beherskede havene. Lægges den amerikanske flådes synspunkt til grund, ville de danske stræder også få betydning i en senere fase.

2. Spørgsmålet om krigsførelse med såkaldte *taktiske atomvåben i Europa* er mere generelt behandlet i Første Del, kapitel I. USA har formentlig placeret ca. 7000 sådanne våben i området, medens antallet af sovjetiske taktiske atomvåben, som så vidt vides alle er stationeret på sovjetisk territorium, ikke kendes. Som anført af den tidligere amerikanske forsvarsminister McNamara i 1968[15]), kan taktiske atomvåben imidlertid ikke erstatte konventionelle styrker. Henset til eskalationsrisikoen synes det givet, at USA ikke med det samme vil anvende taktiske atomvåben. Ved at holde en konflikt så længe som muligt på et konventionelt niveau opnås to ting: For det første skal der gennem kamp dels gives udtryk for egen vilje til at fastholde sin politik, dels foretages en efterprøvning af modstanderens vilje, således at risikoen for fejltolkning reduceres mest muligt. For det andet skal der gives beslutningstagerne tid til at foretage nødvendige konsultationer og forsøge at bringe krisen til afvikling. Dette er i høj grad et spørgsmål om kommunikation med modstanderen.

I den amerikanske debat synes der at være en tendens til at betragte anven-

15. R. S. McNamara: *The Essence of Security,* New York 1968, s. 42.

delse af taktiske atomvåben på havene som mindre eskalationsfremmende end sådan anvendelse på landjorden.

3. Doktrinen om den afpassede imødegåelse, jfr. Første Del, kapitel I, blev udformet i USA i begyndelsen af 1960'erne og har på ny understreget betydningen af det *konventionelle niveau*. Evnen til at overgå til den nye doktrin skabtes gennem et stærkt centraliseret kommandosystem og tilvejebringelse af betydelige konventionelle styrker. Således forøgede præsident Kennedy antallet af stående amerikanske divisioner fra 11 til 16.

USA råder over en stor kapacitet til at udkæmpe en krig *alene* med *konventionelle* styrker. I alt har de amerikanske stående styrker hidtil omfattet 3,5 million mand, hvoraf knap en halv million har været anvendt i Vietnam, og yderligere en styrke har været indsat til forsyning og anden støtte herfor[16]). I Europa står 310.000 amerikanske soldater[17]). De amerikanske flådestyrker er verdens største. At USA også i høj grad er en luftmilitær magt, fremgår af et flyvevåben med 7000 fly (ekskl. Strategic Air Command). Dertil kommer hærens ca. 10.000 og flådens ca. 9000 fly samt et mindre antal hos marineinfanteriet med en reserve på 2000 fly. USA's landmilitære styrker er en hær på 1,5 million mand ud af de samlede stående styrker på 3,5 million. Den konventionelle styrke kan forøges gennem anvendelse af 1 million af de senest uddannede reservister.

Til denne beskrivelse af den amerikanske militære kapacitet må imidlertid føjes, at USA fornylig har bebudet store nedskæringer på sit forsvarsbudget. Således udtalte forsvarsminister Melvin Laird den 21. august 1969, at USA i løbet af indeværende finansår (d.v.s. indtil 1. juli 1970) ville nedskære det planlagte forsvarsbudget med 1,5 milliarder dollars. Heraf er en nedskæring på 914 millioner dollars blevet vedtaget den 4. marts 1970. Denne nedskæring berører amerikanske baser både i USA og oversøisk.

Den amerikanske flåde er langt stærkere end den sovjetiske for så vidt angår overfladeskibe. En nærmere redegørelse for styrkeforholdene mellem Warszawapagten og NATO er givet i det følgende afsnit.

Udover enheder af marineinfanteriet råder USA over ca. 5 divisioner i den strategiske reserve, som befinder sig i Nordamerika. Den ene af disse er en luftbåren division. Marineinfanteriet udgør i alt 300.000 mand.

4. De amerikanske styrker synes gennemgående velegnede til at udføre handlinger på det »*grå niveau*« på grund af deres store bevægelighed, der tillader koncentration til demonstrativt brug. Især den store styrke af overfladeskibe i den amerikanske flåde – evt. i forbindelse med marineinfanteriet – har en fordel til demonstrationsformål.

5. *Storbritanniens strategisk nukleare styrke* baseres fra 1970 på 3–4 missilbevæbnede undervandsbåde, idet det britiske flyvevåbens bidrag til det vestlige atomforsvar med indsættelsen af den tredie af ialt 4 Polaris-undervandsbåde er overgået til flåden. Den britiske atomstyrke opererer på et grundlag, som sikrer

16. *The Military Balance* 1969–70.
17. Undersecretary of State Elliot L. Richardson, tale 20. januar 1970. *Department of State Release,* nr. 18/1970.

snæver koordinering med den amerikanske atomplanlægning. Styrken giver efter britisk opfattelse Storbritannien øget indflydelse på atomvåbenplanlægningen i forholdet til USA og forøger prisen for et nukleart angreb på Storbritannien.

6. I en krig ført med *konventionelle* styrker med eller uden taktisk anvendelse af *atomvåben* kan Storbritannien støtte sig til stående væbnede styrker på 400.000 mand samt 1/4 million uddannede reservister. Tendensen i deployeringen af disse styrker har været en tilbagetrækning fra området øst for Suez og en koncentration af britiske styrker i Europa og på omliggende have, idet dette – som den britiske forsvarsminister Healey udtrykte det under den britiske forsvarsdebat i marts 1969 – betød et mere effektivt bidrag til hindring af krig i et område, hvor krig ville sætte det britiske folks eksistens på spil. Storbritannien har knap 60.000 mand i Tyskland. Hertil kommer styrker i selve Storbritannien, som er afsat til tilsvarende formål. Sidstnævnte styrker uddannes til indsættelse forskellige steder i Europa, og en styrke herfra deltog i 1969 i en øvelse på den jyske halvø. Oprettelsen af denne britiske interventionsstyrke skal ses på baggrund af den kendsgerning, at Storbritannien er den eneste europæiske magt, hvis militære rolle og kapacitet dækker alle 3 NATO-regioner. Styrken blev oprettet i forbindelse med den iværksatte rømning af området øst for Suez og begivenhederne i Tjekkoslovakiet i august 1968 og skal ifølge forsvarsminister Healey i første række ses som et bidrag til at styrke NATO's flanker.

Det britiske luftforsvar bygger i dag i betragtelig grad på den fremskydning af luftforsvaret og herunder varslingstjenesten 800 km mod øst, som dansk område giver.

7. I modsætning til USA er Storbritanniens muligheder for at optræde på det såkaldte »*grå niveau*« begrænsede, hvilket i første række skal ses på baggrund af Storbritanniens nye strategiske rolle, der har skiftet fra det globale til det regionale niveau. Allerede på grund af den heraf følgende nyvurdering af den britiske flådes opgaver kan det konstateres, at Storbritanniens muligheder for politisk eller militær indflydelse uden for Europa er mindre end tidligere, og at USA må indstille sig på, at det er den eneste vestlige magt, der har det nødvendige potentiel til en sådan rolle i afro-asiatisk regie[18]).

Man kan imidlertid ikke herfra slutte, at mulighederne for britiske handlinger på det »grå niveau« i Europa er blevet tilsvarende forøget. I og med at langt størsteparten af de britiske væbnede styrker er integreret i NATO, er der hermed skabt en naturlig begrænsning for de britiske aktionsmuligheder. Det er dog givet, at koncentrationen af den britiske flåde i farvandene omkring Europa til en vis grad neutraliserer den voksende sovjetiske flådeaktivitet ikke mindst i farvandsområderne på NATO's flanker.

Det konventionelle styrkeforhold mellem NATO og Warszawapagten

1. En sammenligning af alliancernes militære potentiel vanskeliggøres af det forhold, at såvel det tekniske materiel som styrkernes uddannelse og kvalitet og

18. *Uses of the Seas,* ed. E. A. Gullion, Columbia 1968, s. 115.

de geografisk-strategiske forhold, hvorunder de kunne komme til at operere, udviser betydelige forskelle. Dertil kommer, at de enkelte våbensystemers effektivitet i en konfliktsituation vil være afhængig af den støtte, der ydes af andre dele af de samlede militære styrker. En direkte sammenligning, våbentype for våbentype, kan derfor ikke på forhånd antages at give noget realistisk billede af styrkeforholdene. De nedenstående, mere detaillerede opgivelser må tages med dette forbehold. Problemet at vurdere kampevnen i en eventuel krig, hvis militære forløb ikke kendes, af styrker, der har en forskellig værnssammensætning, forskellig våbenudrustning, uddannelse, strategi o.s.v., og hvor også styrkernes politiske pålidelighed kunne vise sig at være forskellig for de to sider, er af en sådan art, at der ikke kan gives enkle svar.

2. De samlede styrker for de to alliancer – fraregnet de amerikanske ekstraindkaldelser, der skyldes krigen i Vietnam – er ca. 5 millioner for NATO og ca. 4 millioner for Warszawapagten. Heraf udgør hærenheder og marineinfanteri 3 millioner for Vestens vedkommende og knap 3 millioner for Warszawapagtens. For flådestyrkerne er de tilsvarende tal henholdsvis lidt over 1 million og ca. 1/2 million og for flyvevåbnene ca. 1,4 millioner og knap 0,9 millioner[19]). Man skal nedenfor behandle de tre våbenarter én for én, med særligt henblik på de styrker, der allerede befinder sig i Europa eller som ville kunne benyttes som reserver i tilfælde af en europæisk konflikt.

3. *Hærstyrkerne* angives sædvanligvis i divisioner. I Central- og Nordregionen (Vesttyskland, Holland, Belgien, Norge og Danmark over for Østtyskland, Polen, Tjekkoslovakiet og Ungarn) råder NATO over styrker svarende til ca. 36 divisioner (ekskl. 5 franske) og Warszawapagten over ca. 63 divisioner, henholdsvis 8 og 30 af disse er panserdivisioner. I den vestlige del af Sovjetunionen råder Warszawapagten yderligere over omkring 30 divisioner på højt beredskab, heraf 15 panserdivisioner. Omend en division er en bekvem enhed at arbejde med i militær planlægning, er den et dårligt grundlag for sammenligning mellem de to alliancer. De østlige divisioner har mindre personelstyrke end de vestlige. De østlige divisioner i området er de vestlige overlegne i kampvogne og artilleri, men i almindelighed underlegne i panserværnsvåben og pansrede mandskabsvogne. De østlige styrker *har gennemgående længere tjenestetid,* hvilket betyder flere fuldt uddannede styrker i det samlede styrkeantal. Til gengæld har NATO nogen fordel i kvalitet for så vidt angår en del materieltyper, herunder kampvognenes våbensystemer.

Forholdene kan illustreres ved at se på Centralregionen i Europa (inkl. Slesvig-Holsten). For dette område angives sædvanligvis tallene 57 Warszawapagtdivisioner mod 28-29 NATO-divisioner. Personelmæssigt er en gennemsnitlig vestlig division i dette område ca. 70 procent større, og medregnes hele divisionsstyrken (d. v. s. divisionen plus de direkte støttestyrker), er forskellen næsten 80 procent. De østlige divisioner opgives at have en samlet bemanding på 855.000, når støttestyrkerne regnes med, medens det tilsvarende tal for de nævnte vestlige divisioner er

19. *Outline of a Briefing* by Alain Einthoven, Assistant Secretary of Defense: »Methodology for Evaluating Conventional Forces«, U.S. Department of Defense, Washington, February 1968.

625.000 samt 60.000 franske styrker i Vesttyskland[20]). Disse tal udgør nok et bedre sammenligningsgrundlag end antallet af divisioner, men der er mange andre faktorer, der må tages med i betragtning, styrkernes uddannelse og udrustning, luftstøtten (der ikke er medregnet i tallene ovenfor), terræn- og vejrforhold o.s.v.

4. Hvad de ovennævnte styrkers udrustning angår, har Warszawapagtstyrkerne omkring dobbelt så mange kampvogne, som NATO har i Europa som helhed. På den anden side er NATO's kampvogne gennemgående mere moderne og har formentlig gennemgående bedre våbensystemer. I den defensive rolle vil det for NATO være muligt relativt effektivt at udnytte overlegenheden med hensyn til panserværnsvåben.

Det karakteristiske ved situationen, hvad hærstyrkernes panser- og artilleriudrustning angår, er den større vægt, der i Warszawapagtens materielanskaffelse er lagt på kampvogne og artilleri, hvorimod NATO har koncentreret indsatsen omkring andre typer af udrustning, bl. a. pansrede mandskabsvogne, panserværnsvåben og morterer. Denne forskel i udrustningens sammensætning afspejler forskelle i strategiske opfattelser og taktiske opgaver, og kunne ændres fra såvel NATO's som Warszawapagtens side, hvis man mente, at en anden sammensætning ville være at foretrække.

I hærstyrkerne er der således tilnærmelsesvis paritet, men Warszawapagten ville formentlig kunne trække styrker til området hurtigere, bl. a. på grund af de geografiske forhold. Hvis derimod en europæisk krise udviklede sig langsomt nok til, at alle reserver blev inddraget, ville der være en vestlig overlegenhed, eftersom NATO-landene opretholder større styrker end Warszawapagten. En stor del af disse styrker befinder sig dog uden for Europa.

Uden hasarderede antagelser synes det ikke muligt at afveje de nævnte forskelle i kampkraft i hærstyrkerne mod hinanden, men det kan antagelig konkluderes, at der ikke er nogen helt afgørende overlegenhed hverken den ene eller den anden vej, hvis man betragter området Vesteuropa som helhed, hvorimod lokaliserede situationer er væsentlig mere komplicerede at bedømme.

5. *Flystyrkerne* er meget forskellige i NATO og Warszawapagten. I modsætning til den vægt, som Warszawapagten lægger på det offensive landmilitære potentiel, er hovedvægten luftmilitært set lagt på forsvarsflyene. For NATO gør den modsatte tendens sig gældende. Warszawapagten har lokal numerisk overlegenhed, medens NATO-flyene gennemgående har bedre kvalitet.

NATO-flystyrkerne i området har for næsten 50 % vedkommende såvel høj hastighed som stor nettolast og vil derfor taktisk set kunne anvendes enten til offensiv indsættelse eller i luftforsvaret. Hertil kommer formentlig den stærkt moderniserede elektronik. Kun 15 % af Warszawapagtflyene har mulighed for tilsvarende smidig anvendelse. Warszawapagten råder over ca. 1200 fly og NATO over ca. 200 fly af typer, der alene kan anvendes i luftforsvarsrolle.

NATO-flystyrkerne har gennemgående bedre uddannelse end Warszawapagtens styrker. Våbenvirkningen mod mål på jorden er bedre for de konventionelle våben og ammunitionstyper, som NATO anvender. For så vidt angår flyenes

20. *Weissbuch 1970: Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr.* Bonn, 14. 5. 1970, s. 17 og 31.

overlevelsesevne på jorden har Warszawapagten den bedste status på grund af et forspring vedrørende beskyttelseshangarer og spredningsforanstaltninger. Det skal endvidere anføres, at der findes et antal sovjetiske mellemtunge bombefly, som tilhører det sovjetiske strategiske flyvevåben og den sovjetiske flådes flyvevåben, hvoraf ca. 400 eventuelt kan indsættes mod mål i Vesteuropa i en taktisk rolle.

NATO råder over større flyreserver end Warszawapagten, men mulighederne for inden for kort tid at få væsentlige dele heraf bragt fra USA og placeret i Europa, bør ikke overvurderes.

6. Den vestlige *flåde* er Warszawapagtens langt overlegen for så vidt angår overfladeskibe. Af større overfladeenheder har Warszawapagten ca. 230 mod lidt over 700 for NATO (heri medregnet 52 franske). En rent numerisk sammensætning giver dog et noget overdrevet billede af den faktiske vestlige overlegenhed i betragtning af, at de fleste af østblokkens større enheder er bygget i løbet af 60'erne, medens de vestlige gennemgående er langt ældre. Dertil kommer, at en del af den amerikanske flåde er deployeret med henblik på opgaver uden for Europa (af de 4 flåder ligger en i Atlanten, en i Middelhavet, en i det østlige Stillehav og en i det vestlige Stillehav). Gik man til den modsatte – og ligeså urealistiske – yderlighed ved kun at betragte de europæiske NATO-medlemmers flådestyrker, ville man (stadig for så vidt angår de større enheder) finde en beskeden overvægt i forhold til Warszawapagten[21]), men hvis der tages hensyn til skibenes alder, er der antagelig snarere tale om en vesteuropæisk underlegenhed. En fuldstændig sammenligning måtte yderligere tage hensyn til de sovjetiske flådestyrkers langt vanskeligere baseforhold.

Undervandsbåde fremdrages gerne som et område, for hvilket Warszawapagten er NATO klart overlegen. Dette er også korrekt ud fra en simpel optælling. Således opgives Warszawapagten at råde over 287 u-både (hvoraf alle på nær 7 er sovjetiske), medens NATO kun råder over 212 (hvoraf lidt over halvdelen er amerikanske). Alle disse er beregnet på søkrigsførelse. Ca. 40 på hver side er atomdrevne. Det menes, at Sovjetunionen er gået i gang med et større byggearbejde for at udskifte den efterhånden alderstegne dieseldrevne del af flåden[22]). I de ovenfor anførte tal er ikke medregnet de u-både, der medfører ballistiske missiler, da disse indgår i de nukleare styrker og ikke har nogen sømilitær rolle.

Antallet af u-både beregnet på søkrigsførelse har på begge sider været i langsom tilbagegang siden halvtredserne, medens Warszawapagtens numeriske forspring har holdt sig nogenlunde konstant. Overvægten på ca. 75 u-både på østlig side skyldes ikke manglende evne fra vestlig side til at indhente Warszawapagten, men blot at man har anlagt en anden vurdering på deres militære værdi. Særligt fra amerikansk side har man lagt stor vægt på anti-undervandsbådskrigsførelse (ASW – Anti Submarine Warfare). Den østlige overlegenhed på dette punkt kan altså ikke ses isoleret, men er et spørgsmål om prioritering af

21. *The Military Balance,* 1969–70.
22. *Ibid.*

flådens ressourcer, på samme måde som østblokken i forhold til NATO har lagt større vægt på krydsere end på såvel større som mindre fartøjstyper.

En væsentlig forskel i flådepotentiellet er, at Warszawapagten ikke råder over hangarskibsbaserede fly, men kun over to hangarskibe til helikoptere. Denne forskel udlignes kun i mindre grad af det landbaserede sovjetiske maritime flyvevåben med langtrækkende fly. I denne forbindelse kan man stille sig det spørgsmål, om Warszawapagten overhovedet ønsker at besidde egentlige hangarskibe. Dens søkrigsførelse må uden for landbaseret luftdækning foregå under vandet, medens NATO efter sagens natur skal kunne fortsætte med at være på overfladen, ikke mindst af hensyn til de ovennævnte livsnødvendige forbindelseslinier. Man må gå ud fra, at begge flådestyrker er opbygget efter deres hensigt.

7. Sammenfattende må man formentlig nå til den anskuelse, at Warszawapagten for så vidt angår de konventionelle styrker kun i begrænsede situationer og ved lokaliserede konflikter besidder en overlegenhed i det europæiske område.

b. Omverdenens opfattelse af Danmarks betydning

Omverdenens opfattelse af Danmarks betydning kan henføres dels til krigsførelse på følgende niveauer:

- det taktisk nukleare,
- det konventionelle og
- det »grå niveau«,

dels til fredstid. For så vidt angår det strategisk nukleare niveau skønnes det danske område ikke at have væsentlig betydning.

På de tre nævnte niveauer for krigsførelse vil det danske område med vekslende styrke, som vil afhænge dels af niveauet, dels af, hvilket land eller hvilken landegruppe der betragter Danmark, have følgende betydning:

- *passageområde* for såvel skibe som fly;
- *barriere* til hindring af dels østlige flådeenheders udbrud fra Østersøen, dels vestmagternes eventuelle intervention i Østersøområdet;
- *overvågningsmæssigt baseområde* af største værdi for vestmagterne ikke blot af rent varslingsmæssige årsager, men også af kontrolmæssige grunde, bl. a. fordi doktrinen om den afpassede imødegåelse kræver nøje viden om en eventuel fjendtlig aktions omfang;
- *opmarch- og baseområde,* hvorfra såvel offensive som defensive operationer kan udføres.

Sovjetunionen.

1. I det omfang Sovjetunionen tilkendegiver strategiske interesser i det nordiske område – og derigennem også dansk område – synes det ofte at være på baggrund af en udtalt frygt for, at nordisk område skal blive benyttet af andre stormagter mod Sovjetunionen – for dansk område da navnlig af Vesttyskland.

I den i 1966 udgivne sovjetiske bog *Nordeuropa og Freden* betegnes Danmark som en vestlig »forpost i Østersøområdet«, og der peges på, at Danmark fra vestlig side opfattes som en »prop i Østersøen«[19]).

19. V. Prokofjev: *Nordeuropa og Freden,* 1966, s. 105.

2. At der fra militær sovjetisk side må foreligge et helt klart principielt ønske om, at andre stormagter ikke militært kan benytte dansk område, må forekomme ganske forståeligt, da en sådan benyttelse vil:

(i) begrænse Sovjetunionens frie militære passage til og fra Østersøen og således allerede på dens begyndelsesstade hæmme udførelsen af den *globale sovjetiske strategi* såvel i fred og på det »grå niveau« som under alle former for eventuel »regulær« krig. Her tænkes ikke blot på eventuelle spærringsforsøg af gennemsejlingsfarvande og luftrum, men også på den overvågning, der bl. a. vil kunne udføres imod den sovjetiske Østersøflåde, hvis denne forud for en krig søger at sende sine oceangående skibe ud gennem stræderne;
(ii) begrænse passagen af sovjetiske ikke-militære *maritime* enheder;
(iii) begrænse muligheden for at kunne iværksætte *militære operationer* imod den vestlige Østersøregion – herunder også sydsvensk område – samt imod Sydnorge, såfremt operationer på et eller andet tidspunkt ønskes gennemført;
(iv) begrænse Sovjetunionens *forsvarsmuligheder* og tværtimod tillade vestmagterne at udnytte det danske område til at overvåge aktiviteter langt ind i den sovjetiske interessesfære. Det danske område kunne desuden udnyttes som basis for militære operationer mod det sovjetiske territorium og/eller sovjetisk domineret territorium.

3. For så vidt angår fredstid koncentreres den sovjetiske interesse for Danmark om passageretten gennem stræderne. For nærmere at bedømme dette problemkompleks har man i det følgende søgt at sammenligne uofficielle sovjetiske standpunkter vedrørende de danske stræder, således som de er kommet til udtryk i sovjetiske folkeretlige fremstillinger efter den anden verdenskrig, og officielle sovjetiske politiske tilkendegivelser vedrørende stræderne, således som de f. eks. har manifesteret sig i udtalelser og demarcher.

4. I nyere sovjetisk folkeretsteori inddeles havene i tre hovedtyper: de indre have, de lukkede have og de åbne have[20]).

De indre have er sådanne, der på alle sider omgives af ét lands territorium, f. eks. Det asovske Hav og Hvidehavet.

De lukkede have er sådanne, som er omgivet af to eller flere landes territorium, og som enten ikke står i forbindelse med det åbne hav, eller som kun står i forbindelse med dette gennem adgangsveje, der afgrænses af territorium tilhørende bredstaterne. Som sådanne lukkede have nævnes Det kaspiske Hav, Sortehavet og Østersøen.

Ifølge den sovjetiske opfattelse tilkommer bestemmelsesretten over de lukkede have udelukkende bredstaterne i forening. Det hævdes endvidere som følge heraf, at adgangsvejene til de lukkede have er underkastet de bestemmelser, som bredstaterne bliver enige om. Dette gælder selv i det tilfælde, hvor stræderne er omgivet af en enkelt stats territorium, således som det er tilfældet med de tyrkiske stræder.

Selv om det således udelukkende skal tilkomme bredstaterne i fællesskab at fastsætte regler for stræderne, indrømmes der en ret for andre nationers handelsskibe, *men ikke krigsskibe,* til indsejling til og udsejling og passage af det lukkede hav.

5. Hvad specielt angår Østersøen og de danske stræder hævdes Østersøens sta-

20. »The Legal Regime of Russian Territorial Waters« af W. E. Buther i *American Journal of International Law,* Vol. 62, nr. 1/januar 1968.

tus som lukket hav af de sovjetiske forfattere dels at følge som en retslig konsekvens af vandområdets geografiske beliggenhed og dels at være historisk begrundet i tidligere traktater. Det anføres således, at stræderne er uden forbindelse med verdensvandvejene, fordi de alene fører til de få stater, der grænser op til Østersøen. Herfra stammer Østersømagternes legitime ret til i deres egen sikkerheds interesse at lukke indløbene til Østersøen for ikke-Østersøstaters krigsskibe samt til i forening at bestemme strædernes status. Der er imidlertid, som det vil fremgå af det følgende, i de officielle sovjetiske tilkendegivelser i de seneste 50 år ingen antydning af, at Sovjetunionen hævder en forpligtelse for Danmark til at spærre stræderne for ikke-Østersøstaters krigsskibe. Endvidere henvises til de i slutningen af det 18. århundrede mellem Danmark og Rusland indgåede konventioner henholdsvis af 28. juni 1780 om opretholdelse af handelens frihed og den neutrale skibsfart og af 16. februar 1800 angående væbnet neutralitet til søs, hvorved det til beskyttelse af de pågældende landes væbnede neutralitet under krigen mellem England og Frankrig fastsloges, at Østersøen var lukket for fremmede orlogsfartøjer. Endvidere henvises til Øresundstraktaten af 1857 om sundtoldens ophævelse, der efter sovjetisk opfattelse forbeholder samtlige Østersømagter retten til i forening at bestemme strædernes status og lukke gennemsejlingsfarvandene for krigsskibe, der tilhører ikke-kyststater.

Men derved kommer den sovjetiske folkeretlige teori om Østersøen som lukket hav i et vist indre modsætningsforhold til de – ganske vist få – officielle sovjetiske praktisk-politiske tilkendegivelser vedrørende de danske stræder, der er fremkommet efter den anden verdenskrig.

Den sovjetiske juridiske argumentation for, at specielle regler gælder for Østersøen og de danske stræder, må i øvrigt betegnes som yderst svag. De påberåbte konventioner fra slutningen af det 18. århundrede anses således for bortfaldet i hvert fald ved Napoleonskrigens afslutning. Det synes endvidere uberettiget at slutte modsætningsvis fra Øresundstraktatens bestemmelser om handelsskibes frie passage til et forbud mod krigsskibes passage, idet den nævnte traktat blev indgået alene for at lette handelsskibsfarten i Østersøen og overhovedet ikke efter sit formål befattede sig med spørgsmålet om krigsskibe.

6. Den nævnte divergens mellem den sovjetiske folkeretsteori og Sovjetunionens praktisk-politiske standpunkt viser sig i den sovjetiske officielle politik i relation til de danske stræder.

Den kommer til udtryk gennem Sovjetunionens ratifikation af Genèvekonventionen af 1958 henholdsvis om det åbne hav og om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone. I art. 2 i den førstnævnte konvention udtales det nemlig under henvisning til folkerettens almindelige principper, at princippet om det åbne havs frihed gælder alt hav, som ikke omfattes af nogen stats ydre eller indre territorialfarvand. Endvidere fastslås det i art. 16, stk. 4, i sidstnævnte konvention, at der ikke må foretages selv midlertidig ophævelse af fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart gennem stræder, der benyttes til international sejlads mellem en del af det åbne hav og en anden del af det åbne hav eller en fremmed stats ydre territorialfarvand. Indtrykket underbygges yderligere af de

standpunkter, Sovjetunionen har indtaget under senere internationale forhandlinger om retsordenen på havet.

7. Gennem Sovjetunionens faktiske politik i relation til de danske stræder kommer dennes uoverensstemmelse med sovjetisk folkeretsteori frem negativt derved, at Sovjetunionen ikke siden den resultatløse nedrustningskonference i Rom i 1924 har fremsat officielle krav om, at adgangen til Østersøen skal forbydes krigsskibe fra andre lande end bredstaterne – bortset fra udenrigsminister Molotovs forsøg på i Berlin i november 1940 at sikre Sovjetunionens deltagelse i kontrollen med Østersøudløbet.

Positivt er uoverensstemmelsen kommet til udtryk gennem den sovjetiske holdning til spørgsmålet om fremmede krigsskibes adgang til passage af de danske stræder. Gennemførelsen af den kgl. anordning af 25. juli 1951 om fremmede krigsskibes og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsforhold gav anledning til en vis diplomatisk aktivitet.

Ved anordningen indførtes en bestemmelse om forudgående anmeldelse af fremmede krigsskibe, der ønsker at passere Lille Bælt. Fra sovjetisk og i øvrigt også fra britisk og polsk side blev der i den anledning foretaget demarcher. Fra sovjetisk side gav man i begrundelsen for demarchen udtryk for, at man forstod anordningen således, at de deri fastsatte begrænsninger i overensstemmelse med international ret ikke vedrører fremmede krigsskibes passage af de normale sejlruter gennem Store Bælt og Lille Bælt, Sundet og Kattegat *under hensyn til, at de nævnte stræder må anses for internationale farvande* forbindende Østersøens bassin med havet.

Fra dansk side henviste man til, *at* kravet om forudgående anmeldelse ikke indebar nogen hindring for passage af stræderne, *at* de fastsatte begrænsninger var i overensstemmelse med gældende folkeret, og *at* det eneste nye var, at fremmede krigsskibes passage gennem visse områder var gjort betinget af forudgående anmeldelse.

8. Af det foranstående fremgår, at der ikke i tiden efter den anden verdenskrig i Sovjetunionens praktisk-politiske tilkendegivelser vedrørende de danske stræder er fremkommet tegn på, at denne politik er inspireret af den sovjetiske folkeretsteori om Østersøen som lukket hav. Der synes tværtimod at kunne konstateres et modsætningsforhold mellem denne teori og faktisk sovjetisk politik på dette område.

Det forhold, at Sovjetunionen alene én gang, nemlig i begyndelsen af 1950'erne i anledning af gennemførelsen af den nye danske adgangsordning har rettet henvendelse til Danmark om de danske stræder, peger i retning af, at der efter den anden verdenskrig ikke har været aktuel sovjetisk politisk interesse i at berøre strædeproblematikken. Hermed er naturligvis ikke sagt, at Sovjetunionen ikke har væsentlig interesse i de danske stræder.

Forskellen mellem de sovjetiske juridiske standpunkter i relation til stræderne, som de er udviklet i sovjetisk folkeretsteori, og faktisk sovjetisk politik i relation til disse bliver forståelig, såfremt man forestiller sig, at Sovjetunionen opererer med to målsætninger i relation til de danske stræder, nemlig den realistisk aktuelle, der svarer til de gældende regler: at sikre sejladsfriheden gennem disse

for østlandenes krigsskibe, og den optimale principielle målsætning: at opnå fuld kontrol med de danske stræder.

I dette skisma kan der også indgå en ændret politisk opfattelse af strædeproblematikken generelt, efterhånden som Sovjetunionen udvikler sig til en verdenssømagt med deraf følgende behov for liberaliserede passageregler.

Vesttyskland.

1. Fra officiel vesttysk side[21]) er det blevet pointeret, at der må lægges vægt på en så vidtgående militær integration i Vesteuropa og med de oversøiske allierede som muligt, og samtidig er behovet for en fremskudt strategi blevet understreget.
2. Fra anden vesttysk side[22]) er de mere direkte militære interesser i Danmark blevet formuleret således:

(i) Spærring af Østersøudløbet for sovjetiske flådeenheder;
(ii) sikring af forsyningslinier fra og via Jylland;
(iii) sikring af Danmark som flankeposition.

De to første punkter er klart baseret på Vesttysklands alliance med sømagterne og den deraf følgende – allerede tidligere omtalte – interesse i opretholdelse af søforbindelsen mellem sømagterne samt Norge og selve kontinentet. Dette bekræftes i den vesttyske hvidbog om forsvaret fra 1969: »Adgangsvejene til Østersøen har som søforbindelse til Atlanterhavet en særlig strategisk betydning.«

Det sidste punkt har den vesttyske viceadmiral Wegener belyst, da han i 1965 skrev, at Danmark og Slesvig-Holsten udgør den landstrategiske nordflanke i den centraleuropæiske forsvarslinie. Kun hvis dette område kunne holdes, ville der være mulighed for at virkeliggøre det fremskudte forsvar af Centraleuropa, som var en forudsætning for vesttysk medlemskab af NATO[23]).

Norden.

1. Det fremgår af officielle norske udtalelser, at *Norge* ser sit forsvar i sammenhæng med forsvaret af Centraleuropa, omend det samtidigt understreges, at norske styrker skal kunne indsættes når som helst og hvor som helst på norsk territorium, hvor dette måtte blive angrebet. Derfor lægges der vægt på styrkernes mobilitet.

Sammenhængen med Centraleuropa fremgår indirekte af den norske vurdering af den franske udtræden af det integrerede NATO-forsvar. Det hed heri[24]):

»En svækkelse af fællesforsvaret på Centralafsnittet (af NATO) vil uvægerligt føre til, at de øvrige NATO-lande i Centraleuropa får øgede opgaver og ansvar. Dette vil kunne lede til en vis svækkelse af forsvaret af Sydnorge.«

21. *Weissbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung,* Bonn 1969, s. 19.
22. Emil Obermann: *Verteidigung der Freiheit,* Stuttgart 1966, s. 267–68.
23. E. Wegener i *Tidsskrift for Søvæsen,* 1965, s. 33, og *Weissbuch 1969,* s. 19.
24. *Hovedretningslinier for Forsvarets Organisasjon og virksomhet i tiden 1969–1973,* Stortingsmelding nr. 37, 1969, s. 5.

Efter oprettelsen af COMBALTAP gav den norske udenrigsminister Halvard Lange i tråd med ovenstående betragtninger i en udtalelse til den danske presse i september 1961 udtryk for, at den norske forsvarsstab var af den opfattelse, at COMBALTAP ville styrke forsvaret af Sydnorge, således at de norske beredskabsstyrker kunne koncentreres i Nord. Fra norsk side kunne man derfor erklære sin tilfredshed med oprettelsen af COMBALTAP.

2. For *Sverige* er det danske områdes militærgeografiske betydning karakteriseret af statssekretæren i det svenske forsvarsministerium i 1965. Han anførte, at det under alle omstændigheder er afgørende for svensk sikkerhedspolitik, at »de mest udsatte områder mod nord og syd i den nordiske region ikke er svenske, og at Sverige ikke har nogen militær forpligtelse for dem«[25]).

3. For *Finland* skønnes det danske område ikke at have nogen direkte militærgeografisk betydning. Den kendsgerning, at den finsk-sovjetiske bistandspagt udtrykkeligt tager sigte på en tysk aggression, fører dog uvægerligt til, at det danske område i hvert fald indirekte må tillægges en militærgeografisk betydning også for Finland.

4. Hvis man ser bort fra sikkerhedspolitiske hensyn, er det hævet over enhver tvivl, at de øvrige nordiske lande betragter Danmark som en naturlig del af Norden. På trods af de forskellige sikkerhedspolitiske valg, som de respektive nordiske lande har truffet, og som lægger et vist loft over det nordiske samarbejde i fredstid, erkender de øvrige nordiske lande på alle niveauer under dette – udenrigspolitiske, økonomiske, kulturelle – den samhørighed og tradition, der binder alle de nordiske lande sammen.

5. På det sikkerhedspolitiske område har de nordiske lande derimod som nævnt valgt forskellige løsninger på deres problemer, hvad der selvsagt må veje tungt i de øvrige nordiske landes syn på Danmark. I forholdet Norge-Danmark er dette vel næsten naturligt, al den stund de to lande har valgt medlemskab af den samme alliance, men det gælder også i forholdet mellem Sverige og Danmark. Statsminister Palme gav klart udtryk herfor, da han i oktober 1969 efter at være blevet valgt som Tage Erlanders afløser bl. a. sagde:

»Vi tror att den (d. v. s. den svenske neutralitetspolitik) bidragit till det lugn och den stabilitet som i stort karakteriserat förhållandena i Norden under efterkrigstiden. Vid utformningen av vår politik tar vi särskild hänsyn till de nordiska länderna. Vi respekterar de linjer i utrikespolitiken som dessa själva valt.«

6. I bilag 2 har man bl. a. foretaget en gennemgang af de sikkerhedspolitiske tendenser i de enkelte nordiske lande. Konklusionen for både Sveriges, Norges og Finlands vedkommende er her, at der ikke i dag er nogen udsigt til ændringer i de sikkerhedspolitiske konstellationer, som råder i Norden.

Den særlige sikkerhedspolitiske situation, som råder i Norden, har man i de nordiske lande karakteriseret med begrebet »nordisk balance«.

Elementerne i den nordiske balance har været:

- Danmark-Norges medlemskab af NATO, men uden tilstedeværelse af fremmede baser eller stationering af atomvåben på dansk og norsk territorium;
- Sveriges neutralitet, som er gjort troværdig ved et stærkt svensk forsvar;

25. K. Frithiofsen: *Sveriges säkerhetspolitik,* Centralforbundet Folk och Försvar I, 1965, s. 12.

– Finland, som fører en neutralitetspolitik med udgangspunkt i en venskabs- og bistandstraktat med Sovjetunionen.

Det ligger i forestillingen om den nordiske balancesituation, at ændringer i et af elementerne vil få konsekvenser for de øvrige elementer. Selv om begrebet er skabt som en efterrationalisering i de nordiske lande, synes det at være indgået i omverdenens syn på Norden, idet det på en enkel måde indicerer, at USA og Sovjetunionen kan sætte grænsen for hinandens indflydelse i det nordiske område. Samtidig kan det formentlig konstateres, at dette engagement ikke for nogen af parterne er særligt stort.

»Balancen« kunne tænkes forrykket ved et øget vestligt engagement i Danmark-Norge, f. eks. i form af troppestationering, som kunne give anledning til sovjetiske modtræk mod Finland, eller en sovjetisk tilstedeværelse i Finland, som ville kunne få de øvrige lande til at omvurdere deres sikkerhedspolitik. Resultatet ville blive en tilspidset stormagtskonfrontation i Norden.

I praksis er balancebegrebet blevet illustreret med sovjetiske forestillinger over for Finland under den såkaldte »notekrise« i 1961 i forbindelse med oprettelsen af COMBALTAP. I noten til Finland den 30. oktober foreslog den sovjetiske regering[26]) finsk-sovjetiske konsultationer i henhold til den finsk-sovjetiske venskabstraktat for at »sikre forsvaret af begge landes grænser mod truslen af et militært angreb fra Vesttyskland og dets allierede«. I noten blev det fremdraget, at »Bonn-revanchisterne« var ved at etablere deres indflydelse over Danmark og Norge, ja endog i Sverige. Krisen endte ved et møde den 24. november i Novosibirsk mellem Kekkonen og Hrustjov.

Under forhandlingerne havde Kekkonen insisteret på det klare finske ønske om at bevare sin neutralitet og henvist til, at ingen anden magt kunne forventes at ville angribe Sovjetunionen over finsk territorium. Samtidig pegede han på det uønskelige for Sovjetunionen i at skabe en krigspsykose i de øvrige nordiske lande, og han kunne i den forbindelse fremdrage udtalelser fra den norske forsvarsminister Gudmund Harlem, som havde mindet om den norske holdning til stationering af atomvåben på norsk territorium. I det afsluttende communiqué fra mødet blev det finske synspunkt gentaget, at undladelse af militære konsultationer kunne være »egnede til at berolige folkeopinionen i Skandinavien og ville føre til en reduktion i behovet for militære forberedelser ikke bare i Finland og Sverige, men også i Danmark og Norge, som er medlemmer af NATO«.

Begrebet blev i samme forbindelse anvendt eksplicit af udenrigsminister Lange i efteråret 1961. Efter et besøg i Moskva sagde han senere i stortinget om sine samtaler med de sovjetiske ledere:[27])

»Der fikk jeg høve til å framholde overfor de sovjetiske ledere at Norge er interessert i å opprettholde den stabilitet som er skapt i Norden, og som vi mener gagner alle land i området. Jeg ga uttrykk for at vi ikke kan forstå at noe land som er interessert i å trygge freden i denne del av verden, kan ønske endringer i denne balansen. Jeg hevdet videre at uro og endringer i

26. Arne Olav Brundtland »*Nordisk balanse för og nå*«, Internasjonal Politik nr. 5, 1966, s. 507 ff.
27. Her citeret efter Knut Frydenlund: *Norsk Utenrikspolitikk i etterkrigstidens internasjonale samarbeid,* Oslo 1966, s. 64.

noen del av området kan føre til at vi for vår del må ta opp til vurdering hvilke virkninger dette måtte få for vår holdning til særlige sider ved vår sikkerhetspolitikk. Det er Regjeringens håp at Sovjetlederne forstår og deler disse synspunkter.«

Sømagterne

1. Generelt betragtet synes det danske områdes militærgeografiske betydning for sømagterne som for Sovjetunionen primært at være begrundet i en frygt for, at området skal blive benyttet af modparten; heri ligger bl. a. et ønske om at støtte den vesttyske interesse i fremskudt strategi og derved også deres egne interesser på det europæiske kontinent.
2. Til sømagternes interesse for at kunne lukke de danske stræder gennem inddragning af den danske øgruppe i en spærring umiddelbart syd for Sjælland og Fyn findes et alternativ i form af en spærrezone i Skagerrak fra Jammerbugten til Sydnorge. Sidstnævnte mulighed blev uofficielt berørt fra amerikansk side allerede i 1949, før Danmark tiltrådte Atlantpagten[28]). En sådan spærring ville forudsætte tilstedeværelse af luftstyrker til bekæmpelse af overfladeskibe, tilligemed midler til anti-undervandskrigsførelse (ASW). I den forbindelse kan det nævnes, at de mest lovende midler i dag foreligger ved etablering af barrierelinier i begrænsede farvande[29]).
3. En konkret interesse hos sømagterne for det danske område i dag er i øvrigt knyttet til dettes efterretningsmæssige værdi. Der skal her peges på den særlige værdi, området kan have for USA – Sovjetunionens eneste reelle modpart og i dag det eneste vestlige land med helt globale magtpolitiske interesser. Ikke blot vil informationer om sovjetisk og anden østmagtvirksomhed, indhentet via det danske område, kunne have betydning i henseende til beredskabet over for Sovjet, men de ville tillige have værdi for gennemførelsen af en effektiv krisekontrol både i vort område og i de situationer, hvor faren for en konfrontation mellem de to nukleare verdensmagter er ved at opstå et eller andet sted på jordkloden. Et eksempel på farvandsovervågningens betydning sås under Cubakrisen i 1962, da en af de første indikationer på, at Sovjetunionen reagerede på det amerikanske udspil, blev erkendt af dansk farvandsovervågning, der registrerede et sovjetisk skib, der vendte om.

NATO

Det danske områdes militærgeografiske betydning for NATO er kommet til udtryk i en studie, som chefen for NATO's Atlanterhavskommando (SACLANT) har udsendt medio 1969:

»Forsvaret af Nordtyskland, Danmark og Sydnorge og Nordsøen er i betydelig grad afhængig af NATO's evne til at kontrollere Østersøudgangene.«

28. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66 II*, København 1968, s. 100.
29. L. W. Martin: *The Sea in Modern Strategy*, London 1967, s. 100 ff. og
J. I. Coffey i »The Implications of Military Technology in the 1970es«. *Adelphi Paper nr. 46*, London 1968, s. 20.

c. Udenlandske eksperters vurdering

1. Udvalget har indhentet responsa fra fem udenlandske eksperter om deres syn på Danmarks strategiske beliggenhed i dag. Ved udvælgelsen af de eksperter, som man har bedt udtale sig, har udvalget lagt vægt på, at de var personer uden tilknytning til deres lands regeringer, for således at have mulighed for at få udtalelser, der ikke nødvendigvis var udtryk for det pågældende lands officielle udenrigspolitik. De fem responsa er optrykt i bilag 6. De fem eksperter er: general Wolf Graf von Baudissin, Tyskland, general André Beaufre, Frankrig, oberstløjtnant Björn Egge, Norge, professor L. W. Martin, Storbritannien, og docent Ingemar Ståhl, Sverige.

I det følgende gennemgås hovedlinierne i de fem bidrag, idet det understreges, at det her drejer sig om et rent referat uden stillingtagen fra udvalgets side.

2. Alle fem er enige om, at Danmark i tilfælde af krig på højeste niveau ikke har nogen strategisk betydning. L. W. Martin, der beskæftiger sig mest udførligt med denne hypotese, siger herom:

»For så vidt angår de danske stræder synes det sandsynligt, at landområdet omkring disse hurtigt kunne blive ødelagt af strategisk nukleare våben, og at lidet kan gøres for at hindre dette. Strædernes status ville ikke have nogen alvorlig betydning for de offensive strategiske styrkers operation, og passagen af andre flådestyrker gennem stræderne ville hurtigt blive enten umulige eller uden betydning som følge af det sammenbrud af det internationale system, som gav anledning til krigen.«

3. Under en almindelig krig vurderes sandsynligheden for, at dansk territorium inddrages, for at være større. L. W. Martin taler om »pausestrategien«, hvorved han henfører til »pausen«, inden nukleare våben sættes ind i tilfælde af et massivt angreb østfra med konventionelle styrker på Centralfronten. Under en sådan pause kunne tre former for militær operation tænkes i de danske stræder: Sovjetunionen kunne forsøge på at lade enheder af Østersøflåden passere gennem stræderne; det kunne indtage dansk territorium ved en amfibieaktion for at omgå Centralfronten, eller det kunne bruge stræderne til et angreb på Sydnorge.

L. W. Martin mener dog ikke, at nogle af disse aktioner har nogen stor sandsynlighed for sig. Hvis Sovjetunionen havde planer om et storstilet flådeangreb, måtte det forventes, at man allerede havde ladet flåden passere stræderne, og NATO-strategien tillader ikke »pausen« at vare længe nok til, at skibene kunne passere gennem stræderne igen for forsyninger. L. W. Martin peger samtidig på udtalelser fra vestlige kommentatorer, heriblandt den britiske forsvarsminister, der peger på, at pauser ikke kunne vare ret længe på grund af Warsawapagtstyrkernes konventionelle overlegenhed og de fordele, de har i forsyningsøjemed. Tendensen inden for NATO til at nedskære konventionelle styrker befordrer kun en sådan udvikling.

4. Både L. W. Martin og Beaufre beskæftiger sig med det danske områdes betydning under en konventionel krigs indledende fase. Der er dog ingen af de to, der mener, at en egentlig søkrig i de smalle farvande er sandsynlig. Sammen

med Björn Egge understreger Beaufre den store betydning, det har, at NATO og ikke Sovjetunionen behersker de danske stræder og derved undgår at blotlægge den atlantiske kyst.

5. Samtlige eksperter er dog enige om, at det er på det såkaldte »grå niveau«, at Danmark har sin strategiske betydning i dag, og hovedvægten i deres memoranda ligger på emner, der vedrører det grå niveau.

Der er først og fremmest aktioner »som en del af en begrænset aggression under den tærskel, hvor et nukleart modangreb ville være tænkeligt« (L. W. Martin).

Von Baudissin definerer truslen således:

»I betragtning af Sovjetunionens tydelige bestræbelser på for enhver pris at undgå en direkte militær konfrontation med USA, d. v. s. også med NATO som pagtsystem, turde andre farer være mere sandsynlige. Således kan det forventes, at Warszawapagten i første række vil løse politiske konflikter ved anvendelse af militær magt dér, hvor risikoen for en konfrontation ikke består inden for dets eget system, i den »grå zone« og mod NATO-medlemmer, som ligger geografisk udsat, og som er politisk isolerbare.«

Von Baudissin forestiller sig, at en sådan begrænset aktion for Danmarks vedkommende kunne finde sted mod de mindre Østersøøer, Bornholm, Møen eller Falster. Hvis en besættelse af en eller flere af disse øer skulle lykkes, ville Sovjetunionen kunne øve pression mod det øvrige Danmark, Norge og Sverige, ligesom Tyskland ville blive eksponeret. Som *anledning* til en sådan aktion kunne han forestille sig sovjetiske anker over begrænsninger i den frie sejlads gennem de danske stræder – *årsagen* ville formentlig ligge på et helt andet plan: disintegration i Vesten, reintegration i Østeuropa eller Kinas overtagelse af rollen som verdenskommunismens førende magt.

L. W. Martin sammenstiller efter en lignende tankegang som von Baudissin mulighederne for begrænsede kup mod Bornholm, Nordnorge og Trakien. I tilfælde af en aktion mod Nordnorge kunne NATO ønske at spærre de danske stræder for at hindre sovjetisk støtte til operationen i at nå området ad den vej. L. W. Martin mener imidlertid, at en sådan begrænset aktion i de nordiske områder i visse henseender er mindre sandsynlig end et generalangreb. Hvor sidstnævnte kunne være et desperat modtræk i en krisesituation, ville et begrænset territorialt kup næsten med sikkerhed være del af en forudberegnet diplomatisk manøvre. Set i det lys, ville det være en kæmpe risiko med begrænsede udsigter til gevinst. Hvor man i Trakien kunne gennemføre en sådan aktion ved stedfortræder, camoufleret som lokale uroligheder, ville man i Norden kun have den sovjetiske hær at støtte sig til. Han skønner, at Danmark ligger for tæt på Centralfronten til, at russerne turde vove en så udfordrende aktion i tillid til, at den kunne isoleres til det begrænsede område. Han kan heller ikke umiddelbart forestille sig, hvilke motiver Sovjetunionen skulle have til en sådan aktion i Norden. Den strategiske værdi af baser i Nordnorge er mindsket og ville kun have relevans i tilfælde af almindelig krig. Hvis NATO var under disintegration, ville Sovjetunionens motiv til at handle svækkes tilsvarende. Hvis man fra sovjetisk side håbede på gennem en sådan handling at kunne svække alliancen, ville det være lige så sandsynligt, at man derved ville give den nyt liv.

6. Björn Egge opstiller som sin grundlæggende hypotese, at Sovjetunionen forudsættes at føre en politik i 1970'erne og 1980'erne, som går ud på at gøre sig uafhængig af dansk eller NATO-herredømme over stræderne. Samtidig forventer han, at Sovjetunionen for at gennemføre denne politik vil udnytte alle de chancer, der byder sig uden at risikere væbnet konfrontation med den anden supermagt. Dette betyder, at Sovjetunionens aktioner for at nå sit strategiske mål vil ligge på det såkaldte »grå niveau«.

»For russerne«, siger han, »må de danske streder fortone seg som et defilé som hindrer dem i å nå ut til verdenshavene; på samme måte må passasjen mellom Bjørnøya og Nordkapp fortone seg som en defilé-artet hindring for fri utseiling til verdenshavene fra basekomplekset på Kola-Halvøya.

Av klimatiske årsaker (isgrensene i Barents- og Norskehavet) må Kola-basene store deler av året i sovjetisk perspektiv befinne seg innerst i en »fjordarm«, hvor Norge betegner fjordens ene side og isgrensen fra Bjørnøya over Jan Mayen til Island betegner den andre siden.

For å sikre både det danske og det norske defiléet vil det være en naturlig løsning for russerne å sikre selve adgangen til Norskehavet gjennom passasjen Island-Skottland. Dette kan gjøres ved en gradvis oppbyggning av et mønster for tilstedeværelse i området.«

Björn Egge mener, at Sovjetunionen er i færd med at etablere en ny form for sikring af tilgangene til de sovjetiske havne i Østersøen og Barentshavet: Ved at bevogte den yderste port effektivt, vil man automatisk samtidigt udøve bevogtning af de indenfor liggende porte. Han ser en sådan tendens i den sovjetiske aktivitet i de nævnte havområder allerede i dag: I de sovjetiske sø- og luftstridskræfter satser man netop på de elementer, der giver størst værdi som udenrigspolitisk instrument, d.v.s. en styrke med en tilstrækkelig troværdig afskrækkelsesevne til at kunne tvinge en angriber til at acceptere, at væbnet konfrontation ville være ensbetydende med automatisk eskalering til et højere og uønsket konfliktniveau. I tilknytning hertil har Sovjetunionen udbygget et net af efterretningsled i fjerne og nære farvande, som må forudsættes at give et brugbart helhedsbillede som baggrund for beslutningsprocessen i den gradvise flytning af interesseområdet i vestlig retning. Endelig peger han på, at sovjetiske sø- og luftstridskræfter under øvelser ser deres kapacitet rykket stadig længere mod syd og vest i takt med udvidelsen i våbensystemernes maksimale rækkevidde. Sømilitære øvelser foretages i dag helt ude i Nordatlanten.

Ingemar Ståhl beskæftiger sig med samme problematik som Björn Egge, men tager som udgangspunkt for sine ræsonnementer, at der i dag hersker en balancesituation i Østersøområdet og specielt omkring Østersøudløbene. Dermed hentyder han til, at enhver aktør i området må antages at udvælge sådanne strategier blandt de mulige i en given situation, som ikke indeholder træk, der kunne indebære væbnede konflikter i området. Sovjetunionens politik, mener han, har i høj grad været af status quo karakter. Han peger på, at USA i lange perioder uden nogen direkte forstyrrelser kunne flyve i Østersøområdet og meget nær de centrale industriområder i Sovjetunionen. Efter det seneste tiår peger udviklingen snarest mod et teknologisk-strategisk betinget »disengagement« i området. Efter tilkomsten af hårde ABM-systemer er betydningen af indflyvningsveje i

Østersøen mindsket i takt med et sovjetisk forsvar mod nukleare bombefly. Udbygningen af den nukleare u-bådsflåde har først og fremmest berørt Ishavet og har mindsket Østersømarinens relative betydning, samtidig med at endog andre skibe er blevet overført fra Østersøen til andre flåder. Den omstrukturering og udbygning af visse sovjetiske enheder i Østersøen, som har fundet sted, mener Ståhl må ses som et svar dels på den tyske oprustning, dels på krav, som det sovjetiske engagement i udviklingslandene stiller.

Han opstiller visse beregninger over omkostningerne for Sovjetunionen forbundet med en samtidig spærring af Østersøudløbene og Sortehavsudløbene, jfr. nedenfor, som munder ud i, at de næppe er udslagsgivende. Han mener imidlertid, at Sovjetunionens maritime ekspansion, som bl.a. giver sig udslag i de af Egge skitserede operationer på Atlanten, kan være udtryk for en sovjetisk alternativ planlægning, der har til formål at mindske udgifterne forbundet med en spærring af Østersøudløbene. »Med andre ord«, siger han:

»Det kan från försvarsekonomisk synspunkt vara lönsamt för Sovjet att i fredstid bygga ut baser och komplettera eller i vissa fall dubblera marina funktioner för att därigenom minska riskerna för att utsättas för hot om stängningar av de vitale innanhavsutloppen . . .«

I lighed med Björn Egge mener Ingemar Ståhl heller ikke, at Sovjetunionen ensidigt ville skaffe sig kontrol over de danske stræder ved en militær aktion. Det ville fordre kontrol på begge sider af Store Bælt eller Øresund, og for at beherske udløbet til Atlanten skulle kontrollen udstrækkes til Jylland, Sydnorge og helst endog den svenske vestkyst, hvilket ville være en meget omfattende operation.

7. Til det »grå niveau« hører også de danske stræders betydning i tilfælde af konflikter i den oversøiske verden. Björn Egge, L. W. Martin og Ingemar Ståhl henleder opmærksomheden på den sovjetiske interesse for den tredie verden og betydningen af de maritime forbindelser i den sammenhæng. Der behøver ikke udelukkende at være tale om Vietnamkrige og Cubakriser, men begge parters stadig større oceangående handelsflåder kunne også blive udsat for pression og forstyrrelser af den ene og den anden art. I denne forbindelse mener L. W. Martin, at evnen til at spærre stræderne kunne være et betydningsfuldt instrument for det vestlige forsvar, jfr. nedenfor. Ingemar Ståhl fremhæver, at det er rimeligt at antage, at Sovjetunionen i sin fordeling af flåden tager hensyn til behovet for at kunne yde støtte med søstridskræfter under konflikter i den tredie verden også efter en eventuel spærring af stræderne.

8. Både L. W. Martin og Ingemar Ståhl beskæftiger sig indgående med værdien af at kunne spærre de danske stræder for trafik østfra, omend fra to forskellige synspunkter.

L. W. Martin siger, at strædernes strategiske værdi i dag er meget større i forventning om krig end under krig. Dette ræsonnement kommer han til, fordi de fleste tænkelige krige enten ville være så små, at Sovjetunionen let kunne afstå fra at bruge stræderne, eller de ville være så store, at de ikke ville vare ret længe. I begge tilfælde hører stræderne op med at være af nogen vital interesse.

Han mener imidlertid, at evnen til at lukke stræderne i en situation, hvor krig endnu ikke var brudt ud, kunne være et vigtigt pressionsinstrument for Vesten og derfor en alvorlig hemsko for den sovjetiske politik. Det er kun under sådanne forhold, mener L. W. Martin, at man kunne forestille sig en lukning af stræderne, der varede tilstrækkeligt længe til at kunne virke forstyrrende for Warszawapagten. En lukning af de danske stræder måtte i en given situation afvejes i forhold til virkningerne af en tilsvarende aktion ved Gibraltar og Dardanellerne.

Ingemar Ståhl på sin side analyserer de økonomiske konsekvenser af en eventuel spærring af de danske stræder.

Når Sovjetunionen i de senere år har foretaget den stærke udbygning af handelsflåden, mener han, at et væsentligt argument er rent økonomisk: Sovjetunionen har haft store vanskeligheder på valutasiden, og udbygningen af handelsflåden har kunnet mindske valutaudførslen. Man bør erindre, siger han, at det kan være fordelagtigt for en forsigtig spiller at forlade sig på sin egen tonnage fremfor på det urolige fragtmarked.

Såfremt Østersøudløbene skulle blive spærret for sovjetisk trafik – og især hvis dette blev kombineret med en spærring også ved Sortehavet – ville det betyde, at den sovjetiske søtrafik måtte omdirigeres til havne, der ligger langt fra de sovjetiske industriområder, nemlig Ishavet og Det fjerne Østen. For trafikken på udviklingslandene anslår han fordyringer på 100 svenske kroner pr. ton i fredstid. En »Cubakrise« ville i en sådan situation betyde merudgifter i en størrelsesorden omkring en milliard svenske kroner pr. år. En spærring af de to stræder i Europa ville dog ikke umuliggøre f. eks. et sovjetisk engagement i et udviklingsland i lighed med Vietnamkrigen, understreger han. En indsats med 10 divisioner kunne maksimalt kræve årlige transporter af en størrelsesorden på 5 til 10 millioner tons om året.

Ingemar Ståhl siger om virkningen af de her omtalte spærringer på Sovjetunionens handel med Vesteuropa, at dette for så vidt er mindre interessant, da man på forhånd må antage, at spærringerne ville finde sted i en så spændt politisk situation, at handel mellem COMECON- og OECD-lande under alle omstændigheder ville være skrumpet ind eller afbrudt.

Han gennemgår fire tænkelige situationer, som indledes med en hændelse, der sker uden for Østersøområdet, f. eks. en konflikt i den tredie verden. Han tænker sig, at NATO i en sådan situation enten forsøger at spærre stræderne eller accepterer status quo; dernæst gennemgår han de tre tænkelige sovjetiske reaktioner på NATO's »træk« (spærring, respektive åbning af stræderne, eller accept af den nye status quo). Karakteristisk for hans konklusioner på disse hypotetiske tilfælde er, at det for begge parter er en fordel i hver enkelt situation at vælge status quo. Heraf drager han den konklusion, at balancesituationen i området kan vise sig at være stabil i tilfælde af konflikter i den tredie verden. En blokering af søtransporter vil under alle omstændigheder kræve en høj politisk pris, og denne vil være højere, jo længere man befinder sig fra konfliktområdet, siger han.

Hvis hændelsen, der udløser de forskellige træk, derimod er eskalering af en

konflikt i Europa, ser billedet lidt anderledes ud. Værdien for Sovjetunionen af at spærre de danske stræder hænger i så fald sammen med forventningen om krigens længde. Men Ståhl peger på værdien for Sovjetunionen af dens alternative styrker, som i forbindelse med en allerede udbrudt europæisk konflikt kan være stor. En sovjetisk bemægtigelse af de danske stræder i en sådan situation ville være mere trolig, såfremt den havde et preemptivt sigte, d. v. s. blev foretaget, inden en konflikt i Europa blev udløst. For begge parter ville de politiske omkostninger dale betydeligt i denne situation, medens de militære omkostninger til gengæld ville stige.

9. Ingemar Ståhl peger på visse specielle Østersøproblemer, som i de kommende år kan blive genstand for multilaterale eller bilaterale drøftelser Østersøstaterne imellem, og som i visse tilfælde kan aktualisere spørgsmålet om de tyske grænser. De vigtigste sådanne problemer er en opdeling af kontinentalsoklen i Østersøen og opdelingen af eventuelle oliefund. Dette vil især berøre Bornholm, Gotland og grænsedragningen mellem de to tyske stater. De stadig større skibe gør spørgsmålet om en sejlrute for stor tonnage gennem Østersøen relevant. Dette kan på længere sigt endog gøre en uddybning af Østersøudløbene nødvendig, hvilket ville indebære størst fordel for Østersøens Warszawapagtlande og Finland. Endelig kan interessen for milieuproblemer f. eks. i forbindelse med den hastige forurening af Østersøen stille krav til internationalt samarbejde, og bygge- og anlægsvirksomheder i selve stræderne – en Øresundsbro og tunnel, Saltholm, Storebæltsbro o.s.v. – kan dels gøre det nødvendigt at øve indgreb for at regulere trafikken i området, dels lette en effektiv blokering.

10. I flere af bidragene beskæftiger forfatterne sig med det danske forsvar. L. W. Martin, von Baudissin og Ingemar Ståhl beskæftiger sig alle tre med problemet omkring de minimumskrav, der må stilles til det enkelte lands forsvar. Selv om et enkelt land inden for en alliance kan påvise på basis af fuldt rationelle kalkyler, at kravene til landets forsvar kan mindskes, kan det få sådanne virkninger på de øvrige landes handlinger, at formindskelsen ikke kan accepteres, siger Ingemar Ståhl, og han fortsætter, at det er muligt, at et sådant minimumsniveau for de skandinaviske landes vedkommende til en vis grad kan være bestemt af Sovjetunionens ofte omtalte uro for tysk ekspansion.

Denne linie føres videre af von Baudissin. Han ser i den danske forsvarsdeltagelse i NATO først og fremmest en politisk-psykologisk værdi. Uden dansk medlemskab af NATO, herunder danske officerers medvirken ved forsvarsplanlægningen og tildelingen af danske enheder, mener han, at den fælles forsvarsplanlægning mellem Bornholm, Nordkap, Island og Storbritannien og dermed den permanent troværdige afskrækkelse i dette område ikke vil være mulig. »Men herudover« siger han:

»har danske enheders militære integration en ikke uvigtig afspændingseffekt. Deltagelsen af en stat som Danmark i forsvaret af Slesvig-Holsten og af Østersøudløbene dokumenterer NATO-strategiens rent defensive karakter og bidrager væsentligt til, at de østeuropæiske stater ikke fremtidigt skal føle sig militært truet af Forbundsrepublikken Tyskland.«

L. W. Martin peger på den rent nationalt danske interesse, der må ligge i at have kontrol med de taktiske begivenheder i tilfælde af et angreb, f. eks. ved

amfibiestyrker, på dansk territorium eller dele deraf. Desuden, siger han, er den lokale forsvarskapacitet – og dermed afskrækkelse – mod et sådant angreb af største betydning for hele alliancen, idet eskalationsbyrden i givet fald ville hvile på alliancen.

I øvrigt er professor Martin af den opfattelse, at Danmark kunne skabe et unikt nationalt bidrag til allianceforsvaret ved selv at opretholde en kapacitet til at kunne spærre stræderne. Dette ville give Danmark en indflydelse, som måske ville være større end den, en proportional andel i alliancens almindelige styrker giver, samtidig med, at modpartens tillid til, at spærringen af stræderne kun blev gennemført som led i en krisebehandling, blev øget. Dette ville, siger L. W. Martin, især være tilfældet, såfremt alternativet var en tysk aktion.

11. Beaufre understreger sammen med von Baudissin, at Danmark kun kan forsvares ved en samlet indsats. Med hans ord:

»Forsvaret af Danmark kan kun blive resultatet af et kombineret forsvar, hvor tyskerne og de allierede sikrer forsvaret af Slesvig-Holsten og derved dækker Jylland, medens Sverige ved sin neutralitet (og sin styrke) dækker sit sydlige territorium, og Danmark koncentrerer sine styrker om forsvaret af Sjælland.

For forsvaret af Sjælland er det åbenlyst, at luftvåbnet spiller den vigtigste rolle, og her kan også de i Tyskland stationerede flystyrker spille en væsentlig rolle ved angreb på modstanderens offensive fly- og flådebaser samt forsyningsskibe og lufttransporter. En sådan deltagelse forudsætter etableringen af særdeles gode forbindelser med de centraleuropæiske styrker.

Men dette indirekte forsvar er ikke tilstrækkeligt. Det direkte forsvar af Sjælland bør sikres af danske styrker, på land, til vands og i luften, støttet af norsk og allieret luftvåben og eventuelt af det svenske luftvåben. Et sådant forsvar må baseres på nøje undersøgte detektions- og varslingssystemer for at undgå overraskelse, da man kun kan påregne meget kort frist.«

12. Ingemar Ståhl slutter sit bidrag med en række betragtninger, som han kommer til ved en sammenligning mellem det svenske og det danske forsvarsbudget, ikke mellem budgetternes størrelse, understreger han, men mellem fordelingen af ressourcerne. Hans formål med disse betragtninger er at pege på mulighederne for en forbedret anvendelse af ressourcer til forsvaret og sikkerhedspolitikken i sin helhed ved en kombination af systematiske, strategiske og økonomiske studier og mere langsigtet planlægning.

Forskellen i de to budgetter er for det første en større andel i det svenske forsvarsbudget til investeringer end i det danske. Gennem investeringer i materiel og »militær uddannelseskapital«, siger Ståhl, opnår man en akkumulering af latent forsvarskapital, som må medregnes, om man skal vurdere et lands forsvarspotentiel.

I de to landes hære afspejles den væsentlige strukturforskel (som igen hænger sammen med investeringerne), at der i Danmark er en præference for umiddelbart tilgængelige styrker (beredskabsstyrker), medens man i Sverige støtter sig til en omfattende mobilisering. Dette er så meget desto mere slående, mener han, som de korte afstande i Danmark skulle kunne gøre en omfattende mobilisering mulig på kort tid.

Netop i en afspændingstid, konkluderer Ståhl, bør man satse mere på fremtidige optioner (og dermed øget fleksibilitet) end på et forsvarsforbrug mod en

trussel, som man ikke umiddelbart fornemmer eksistensen af. Med større interesse for investeringer og for mobilisering ville det inden for en given budgetramme være muligt at gennemføre en formindsket udskrivning af værnepligtige, forlænge den tid, under hvilken de værnepligtige skal kunne mobiliseres, og samtidig anskaffe materiel til et forøget antal delinger.

13. Von Baudissin, Beaufre og L. W. Martin, som er enige om at fremhæve, at Danmark ikke sikkerhedspolitisk kan stå alene – von Baudissin og Beaufre afviser også eksplicit det nordiske forbund – understreger det bidrag, Danmark kan yde alliancen med henblik på krisebehandling. For L. W. Martin er det koncentreret om en indsats i forbindelse med lukningen af de danske stræder, jfr. ovenfor. Von Baudissin mener, at Danmarks sikkerhed i de såkaldte »pre-crisis tensions« kun kan varetages ved en endnu mere dybtgående integration af NATO-strukturerne med henblik på fælles krisebehandling. Fordi, siger han, i en situation, der er præget af afspændingsbestræbelser, d.v.s. under politiske og strategiske betingelser præget af voksende dynamik og aftagende stabilitet, er truslen ikke mere total, men partiel. »Det drejer sig«, siger han,

»ikke så meget om bekymringen for gennem tilhørsforholdet til forbundet modvilligt og mod al egeninteresse at blive indblandet i en krig, som om omsorgen for alle forbundsfællernes fælles interesse at hindre krige og skabe freden.«

Beaufre anbefaler dannelsen inden for NATO af en europæisk politisk komité, der skal have til opgave at undersøge de forskellige krisehypoteser samt de for deres løsning passende forholdsregler. På baggrund af sådanne undersøgelser vil hver statsmagt, som vil være fuldt informeret om risici og aktionsmuligheder ved hver hypotese, beholde sin handlefrihed, men eventuelle aktioner inden for alliancen vil være forberedt og i vid udstrækning koordineret.

14. Björn Egges afsluttende bemærkninger kunne tegne samtlige forfatteres:

»Det er nødvendigt med periodiske mellomrom å ta opp til fornyet vurdering, hvor vi står og hvor vi går. De forskjellige hypoteser må kontinuerlig verifiseres i lys av nye faktiske opplysninger og endrede vurderinger av den politiske situasjon. På denne måten vil man også best kunne skaffe seg et pålitelig grunnlag for beslutningsprosessen under valg av egne sikkerhetspolitiske handlingsalternativer. Egne muligheter til å påvirke utenrikspolitiske hendelser er avhengig av en klar oppfatning av hvilke faktorer som medvirker i prosessen.«

3. Fremtiden

1. Den teknologiske udvikling vil have væsentlig indflydelse på den strategiske og taktiske tænkning, der igen danner baggrunden for vurderingen af det danske områdes militærgeografiske betydning. Ved bedømmelsen af den teknologiske udvikling i den nære fremtid har man en række holdepunkter, dels mere abstrakt i form af projekterede materielfremstillinger og analyser af fremtiden, dels konkret gennem allerede igangsat produktion. Egentlige grundlæggende forandringer i teknologisk viden kan naturligvis ikke foruddiskonteres. Vedrørende materielfremstilling kan man påregne, at det ofte tager 5-10 år fra det øjeblik, tegnebordsarbejdet påbegyndes, og indtil en produktion foreligger. Hertil skal i mange til-

fælde lægges yderligere et par år, før materiellet er operativt, d.v.s. at det er afprøvet og justeret under feltforhold, og at betjeningspersonellet har modtaget fornøden uddannelse.

2. Som det fremgår af det ovenfor anførte, vil en række aspekter af den teknologiske udvikling kunne forudsiges ret præcist ind i sidste halvdel af 1970'erne. De nye våbensystemer, der til den tid er operative, vil derefter præge tænkningen. Selv om disse systemer kan være operative i 10-20 – ja måske i visse tilfælde helt op til 30 år – vil deres indflydelse dog formentlig også mindskes i takt med fortsat fremkomst af nye våbensystemer.

3. Kvantitative forandringer vil kunne have lige så stor indflydelse som kvalitative.

4. Modmidler og beskyttelsesforanstaltninger vil blive søgt udviklet næsten parallelt med det oprindelige middel. En vurdering må derfor ofte i højere grad tage hensyn til vekselvirkningen mellem middel og modmiddel end til disses egenværdi.

Den følgende redegørelse tager især sigte på at belyse tiden ind i sidste halvdel af 1970'erne. Af systematiske grunde ville det være naturligt at indlede med en redegørelse for det strategisk nukleare niveau. Dette spørgsmål er imidlertid i detailler behandlet i Første Del, kapitel I, hvortil der henvises. Den følgende redegørelse tager kun sigte på de lavere niveauer.

5. De såkaldte taktiske atomvåben udvikles fortsat i retning af mindre og »renere« typer, og den *militære* brug, der kan gøres af konventionelle våben og taktiske atomvåben vil derfor i højere og højere grad falde sammen. Dette betyder imidlertid ikke, at den *politiske* skelnen mellem nukleare og ikke-nukleare våben kan ventes at falde bort.

6. En begrænset anvendelse af kemiske kampmidler i snæver tilknytning til hærstyrkers operationer vil formentlig blive indpasset i endnu højere grad i den militære taktik og uddannelse, men en sådan anvendelse i konflikter i Europa vil dog formentlig fortsat blive anset for at indebære en kraftig risiko for yderligere eskalation – i det mindste fra et vestligt synspunkt.

Fremstillingen af gasrensningsanlæg er under en sådan udvikling, at det synes vanskeligt eller umuligt at lamme fremtidens krigsskibe ved anvendelse af kemiske midler.

a. Faktorer, der influerer på betydningen som passageområde og barriere

1. Betragter man indledningsvis tendenserne i udviklingen af det sovjetiske krigsflådepotentiel, synes der i de kommende år at blive tale om en forøgelse af antallet af større overfladeenheder, som i fredstid i stigende grad vil være i stand til at klare sig selv. Denne forøgelse vil – med det nuværende forholdstal for fordeling af overfladeenheder på de sovjetiske flåder – bevirke en styrkelse også af Østersøflådens overfladepotentiel. Den kvalitative forbedring er dog endnu større, fordi disse skibe må forventes udrustet med skib-til-skib- og luftværnsraketter. Den forøgelse af amfibiepotentiellet, som man må forvente, vil

øge mulighederne for at erhverve kontrol med landområder, der afgrænser vigtige forsvarspassager.

De sovjetiske nybygningsprogrammer for undervandsbåde synes hovedsagelig at have til formål at erstatte ældre typer. Der vil blive flere atomdrevne, atommissilbærende undervandsbåde, men en bekostelig masseproduktion synes der foreløbig ikke at blive tale om. Generelt må nye undervandsbåde formodes at blive mere lydløse end tidligere, hvilket forbedrer mulighederne for at undgå opdagelse med sonar, hvis de først er kommet uopdagede ud på verdenshavene. Der synes grund til at formode, at antallet af undervandsbåde i Østersøflåden vil være omtrent uforandret eller måske faldende.

2. Den teknologiske udvikling har medført, at skibenes aktionsradius forøges, og at de kan opholde sig i længere tid på havet. Denne tendens modvirkes delvis af flådens afhængighed af reparations- og vedligeholdelsesfaciliteter i land, som krigsskibenes stadig mere komplicerede apparatur og intensive brug medfører, hvilket formentlig vil føre til en voksende interesse for basefaciliteter andre steder end i hjemlandet. Bestræbelser for at anvende hjælpeskibe og eventuelt fly til forsyningstjeneste vil utvivlsomt blive fortsat i fremtiden og dermed bidrage til at mindske betydningen af baseområder.

3. Man må forvente, at de sovjetiske flådestyrker i løbet af 1970'erne i højere grad vil kunne afbalancere det vestlige flådepotentiel og dermed begrænse dettes politiske og militære virkemuligheder. Endvidere kan de sovjetiske flådestyrker opnå større evne til – i givet fald – at foretage angreb på vestlige søtransporter på verdenshavene. Sovjetunionens evne til offensiv optræden i fjerne havområder synes dog i den nærmeste fremtid at være langt mindre end USA's, bl. a. henset til, at Sovjetunionen ikke – så vidt vides – har egentlige hangarskibe under bygning.

4. Den udvikling, som vil finde sted inden for militær og civil søtransport, vil også, direkte og indirekte, influere på den betydning, der i fremtiden tillægges Danmark som passageområde.

Adskillige forbedringer af skibenes hastigheder kan ventes i fremtiden. Luftpudefartøjer vil formentlig kunne sejle med mere end 100 km/t og således reducere sejltiden fra Nordamerika til Europa til omkring 2 døgn. Det vil næppe være muligt at fremstille luftpudefartøjer af en sådan størrelse, at de kan transportere 1000 tons last, før midt i 1970'erne. Mest sandsynligt vil en sådan udvikling – hvis den kommer – først finde sted op mod eller ind i 1980'erne[30]). Det skal dog bemærkes, at Sovjetunionen allerede nu er begyndt at bygge luftpudefartøjer. Når disse fartøjer bliver operationsklare, vil der blive tale om en betydelig reduktion af sejltiden over Østersøen, hvilket bl. a. indebærer en tilsvarende afkortning af den varslingsperiode, det danske forsvar regner med.

Den tid, som medgår til lastning og losning af større skibe, vil blive nedsat på forskellig måde. Anvendelse af standard-containere på 20-50 tons må formodes at blive helt almindelig. Lastpakninger, der med egen motorkraft kan sejle til og

30. J. I. Coffey i »The Implications of Military Technology in the 1970es«, *Adelphi Paper nr. 46*, 1968, s. 20.

fra de store transportskibe, vil ligeledes kunne reducere denne tid og tilmed give den fordel, at lasten kan forankres ved kysten, indtil det bliver hensigtsmæssigt at bringe den i land. Anvendelse af ramper, hvorover lasten kan rulles eller skubbes i vandet, betyder en tidsgevinst i forhold til brug af kraner.

Siden 1949 er antallet af skibe i verden blevet fordoblet. Forøgelsen synes at ville fortsætte, men samtidig synes også tendensen til fremstilling af større skibe – især tankskibe – at være en faktor af fortsat betydning, når fremtidens søtransportmuligheder skal bedømmes. Den moderne udvikling går i retning af voksende økonomisk samkvem med øget behov for søtransport af tungt materiel over lange afstande, hvorimod transport over tilsvarende afstande af personer og let materiel i stadig højere grad vil foregå ad luftvejen. I denne forbindelse skal det nævnes, at den sovjetiske handelsflåde ifølge udtalelse af den sovjetiske minister for søfart, Bahayev, er planlagt udvidet fra 11 mill. BRT i 1968 til 20 mill. BRT i 1980[31]). Udvidelsen af flådekapaciteten vil formentlig forstærke de sovjetiske globale interesser, omend Sovjetunionen dog ikke med denne udvidelse manifesterer en afhængighed af havet, der tilnærmelsesvis kan sammenlignes med en række af de vestlige nationers eller Japans.

5. Søtransport har en vis betydning for USA's økonomi, og USA's verdensomspændende sikkerhedspolitiske interesser har medført, at der er opstået et militært behov for at kunne sende amerikanske styrker til områder fjernt fra Nordamerika. I Vietnamkrigen synes amerikanerne at have transporteret ikke alene hovedparten af materiel og forsyninger ad søvejen, men også en betragtelig del af personellet. En hel eller delvis tilbagetrækning af amerikanske styrker fra Europa vil accentuere behovet for hurtig troppetransport over Atlanten. Allerede McNamara fastslog som forsvarsminister, at der var behov for en forbedring af USA's strategiske mobilitet. Han foreslog derfor, at der skulle oprettes en kombineret sø- og lufttransportstyrke omfattende 20 eskadriller fly, 30 hurtiggående forsyningsskibe, 460 handelsskibe, en civil reserveluftflåde samt på forhånd oplagte forsyninger og materiel i Europa og Stillehavsområdet[32]). De nævnte hurtiggående skibe skulle hver kunne transportere 20.000 tons last fra Nordamerika til Europa på 7 døgn. En del af de omtalte eskadriller skulle kunne løfte middeltunge kampvogne. Selv med disse fly vil lufttransport dog være meget dyrere end søtransport – formentlig 5 gange så dyr.

På grund af de omkostninger, der er forbundet med hurtigere transport, end almindelige handelsskibe kan præstere, synes det lidet sandsynligt, at USA i de nærmestkommende år vil opbygge strategiske transportmidler til hurtig deployering ad luft- og søvejen af mere end maksimalt 2 divisioner.

Såvel af hensyn til troppeforskydninger og forsyningstransporter over verdenshavene som på grund af de rent økonomiske og politiske maritime aspekter må USA også i fremtiden have interesse i at sikre sine søtransportlinier mod angreb eller trussel herom.

6. Det skal særligt fremhæves, at betydningen af de maritime aspekter synes at understreges gennem de forbedrede muligheder for udnyttelse af havbundens og

31. Cit. efter *Berlingske Tidende* 27. 2. 1969, s. 27.
32. R. S. McNamara: *op. cit.*, New York 1968, s. 85.

havenes rigdomme, som fremtiden forventes at give. Herved vil en række staters interesser på havene blive udvidede og intensiverede.

7. Alt i alt synes hovedtendenserne i fremtidens *marineteknologiske* udvikling snarere at pege mod forøget end uændret betydning af Danmark som passageområde i alt fald i fredstid. Betydningen som barriere og overvågningsområde vil formodentlig følge samme tendens. Denne konklusion rejser spørgsmålet om evnen til at spærre de danske stræder.

Under forudsætning af kyststatens evne og vilje til at beskytte stræderne kan man i dag gennemføre en hel eller delvis *stationær* spærring. Under en delvis spærring gives der skibsfarten – også den potentielle modstanders skibe – mulighed for fri og sikker passage af gennemsejlingsfarvandenes hovedsejlruter. En total spærring indebærer, at en modstanders forsøg på at forcere gennemsejlingsfarvandene bliver imødegået af de etablerede spærringer og af kyststatens væbnede styrker. Det samme vil gælde, såfremt modparten forsøger at rydde spærringerne.

Spærring med *miner* er relativt hurtig at etablere og kan ikke umiddelbart erkendes af modstanderens skibe og fly. Samtidig indebærer spærring med miner den fordel, at man kan bibeholde sikker passagemulighed for egne og allieredes (neutrales) skibe; dette gælder både ved anvendelse af selvvirkende og af kontrollerede minetyper.

Miner kan ryddes; men en sådan operation fra modstanderens side vil være tidkrævende og indebære tab af kostbart skibsmateriel.

Af *andre typer* spærringer kan nævnes sænket skibstonnage, men denne metode frembyder ikke de samme fordele som minespærringer, og vil hovedsagelig kunne bruges i forbindelse med disse som sejladshindrende og sejladskanaliserende foranstaltninger.

I *Store* og *Lille Bælt* vil minespærringer kunne gennemføres, hvorimod de geografiske forhold i *Sundet* er af en sådan karakter, at visse minespærringer i givet fald måtte placeres på internationalt farvand. I øvrigt kunne en ensidig dansk total spærring af Sundet ikke komme på tale, da dette også omfatter svensk søterritorium. Også en eventuel spærring ved *Femern Bæltet* eller i *Skagerrak* ville kun kunne etableres bilateralt efter aftale med den modsatte kyststat.

Skagerrak er så dybt et farvand og gennemsejlingsområdet så bredt, at en stationær spærring i traditionel forstand ikke kunne etableres. En spærring dér ville derfor kræve indsats af et væsentligt større antal overfladeskibe og flystyrker end ved de øvrige passageområder.

Tendenserne i den konventionelle våbentekniske udvikling tyder ikke på, at der vil fremkomme nye metoder til spærring af gennemsejlingsfarvande. Udviklingen vil snarere gå i retning af en yderligere udbygning af de eksisterende spærringssystemer, udvikling af konventionelle minetyper, der er vanskeligt strygbare, har større selektivitet over for skibstyper, og som eventuelt tillige indeholder større sprængladninger. Land-til-skib og skib-til-skib missilsystemer vil betyde en bedre beskyttelse af de udlagte minefelter.

Miner med atomladning vil kunne anvendes i mineforsvaret, og sådanne mi-

ner vil være særligt anvendelige ved passage af større skibskoncentrationer eller af værdifulde enkeltmål. På grund af de danske gennemsejlingsfarvandes ringe bredde og den relativt lave vanddybde kan større skibskoncentrationer imidlertid ikke passere.

Følgerne for civilbefolkningen af en nuklear minedetonation vil være så uoverskuelige på grund af detonationsstedets umiddelbare nærhed af kysten, at resultaterne i form af sænket tonnage ved en sådan detonation ikke kan anses for at stå i et rimeligt forhold dertil. Desuden er sådanne miner meget kostbare.

Såfremt en modstander prioriterede den frie gennemsejling tilstrækkeligt højt, ville han ved undervandssprængning af atomvåben i minespærringerne kunne etablere en minefri gennemsejlingsrende på kort tid.

Biologiske og kemiske kampmidlers anvendelse i den stationære spærrings- og antispærringsrolle synes rent teknisk udelukket.

b. Faktorer, der influerer på betydningen som opmarch- og baseområde

1. De teknologiske ændringer, der kan være tale om i forbindelse med vurderingen af Danmarks fremtidige betydning som opmarchområde, vil være sådanne, som påvirker mulighederne for at bringe styrker til området samt behovet for at anvende dem herfra.
2. Vedrørende den første type skal nævnes, at der i øjeblikket er ved at blive bygget landgangsfartøjer med betydelig lastekapacitet såvel i Sovjetunionen som i USA. Førstnævnte fremstiller fartøjer, der maksimalt kan transportere omkring 500 mand med et mindre antal kampvogne, og USA bygger amfibieangrebsskibe, der hver kan transportere 1800 mand og 40 helikoptere. I den nærmeste fremtid vil USA bibeholde sit forspring med hensyn til store amfibieoperationer over lange afstande – en evne, som Sovjetunionen ikke vil kunne opnå i dette tidsrum. Udviklingen af luftpudebåde kan forøge mulighederne for gennemførelse af amfibieoperationer og -transporter, ikke mindst i et hav af Østersøens karakter.
3. Behovet for at anvende styrker fra dansk område er bl. a. afhængigt af den mulighed, der foreligger for at udføre store luftbårne operationer direkte mod det af fjenden kontrollerede område. Hvis der er gode muligheder for sådan direkte indsættelse på den nordtyske slette, mindskes Danmarks betydning som opmarchområde. Den teknologiske udvikling synes at forbedre mulighederne både for en sådan indsættelse og for imødegåelsen heraf, bl. a. ved mere effektive luftforsvarsmidler. Den øgede pansring og bevægelighed ved hærstyrkerne i almindelighed vil tillige forbedre vilkårene for imødegåelse af offensive luftlandsætninger.
4. Forsyningsmæssigt synes det ikke muligt at pege på væsentlige ændringer, omend der formentlig vil opstå et stigende behov for forsyninger på grund af våbnenes stadigt forøgede ildhastighed og den fortsatte mekanisering af hærenhederne.
5. Alt i alt synes de ovenfor omtalte aspekter ikke i den nærmere fremtid at

ville medføre afgørende ændringer af Danmarks militærgeografiske betydning som opmarch- og baseområde.

c. Faktorer, der influerer på betydningen som overvågningsmæssigt basisområde

1. Som bekendt udføres overvågning allerede i dag med en kombination af rekognosceringssatellitter og fly-, sø- og landbaserede detektionsmidler, hovedsageligt omfattende fotografering, radiolytning, radar og sonar (lyddetektion). Der påregnes en generel forbedring af detektionsmidlerne. Samtidig må tillige forudses en tilsvarende udvikling af modmidler.
2. Der vil utvivlsomt ske en forbedring af rekognosceringssatellitternes evne til at opdage skjulte mål, f. eks. neddykkede undervandsbåde. Mulighederne for en mere konstant overvågning af et område må også forventes forbedret, dels ved en forlængelse af den nuværende satellitlevetid, dels ved opsendelse af flere satellitter og gennem anvendelse af bemandede rumstationer.

En begrænsning for anvendelse af satellitterne er, at de alene kan foretage lodrette observationer og således ikke kan foretage nøjere identifikation af et objekt gennem profilobservation. Tendensen synes i de nærmeste år at gå i retning af øget vægt på rekognosceringssatellitter som en del af den kombination af flere detektionsmidler, der er nødvendig for at tilgodese overvågningsbehovet.

3. Der vil i fremtiden fortsat blive lagt vægt på udviklingen af mere langtrækkende *sonar*systemer. Der synes imidlertid at være store vanskeligheder forbundet med væsentlig fremgang på dette område, hvorfor såvel aktiv som passiv sonar må forventes – i det mindste inden for den nærmeste fremtid – at have en begrænset rækkevidde. Sonarsystemer skulle især kunne etableres i forbindelse med barrierelinier, forudsat at konstant fysisk kontrol kan foretages. De bedste muligheder for at opnå effektivitet på denne måde foreligger ved stræder og indgange til havbugter[33]).
4. En tilsvarende intensiv forskning finder sted med hensyn til udviklingen af andre detektionsmidler, men resultaterne af denne forskning kendes endnu ikke. Der kan derfor ikke siges noget konkret om de fremtidige muligheder for en mere effektiv farvandsovervågning. Dog synes muligheden for intensiv overvågning af snævre farvandsområder at ville blive forbedret gennem den kombination af overvågningsmidler og -metoder, som den nære fremtid muliggør. Spørgsmålet om overvågningssystemers sårbarhed er dog behæftet med særlig megen usikkerhed.

Med det fortsatte krav om præcise oplysninger, som krisebehandling stiller, må det forventes, at det fremtidige behov for overvågning fortsat består.

Udviklingen på det overvågningsmæssige område indebærer en række forskelligartede tendenser, men i de nærmestkommende år synes det ikke udpræget sandsynligt, at disse vil medføre væsentlig ændring af Danmarks betydning som overvågningsmæssig basis.

33. J. P. Craven i »*The Implications of Military Technology in the 1970es*«, *op. cit.* s. 42.

d. Luftkrigsførelse

1. Luftkrigsførelse har indflydelse på alle niveauer. Der skal derfor særskilt anføres enkelte aspekter vedrørende den teknologiske udvikling i forbindelse med luftkrigsførelsen.

2. Det må forudses, at de offensive flytyper, som kan forventes at blive anvendt, fortsat skal operere i lav højde, fordi luftforsvarssystemerne vil være meget effektive i de større højder. I overensstemmelse hermed udvikles de kendte flyprojekter da også med henblik på operationer i lav højde. Det store brændstofforbrug i sådan højde medfører, at flyene normalt opererer med subsonisk hastighed, men med evne til i korte perioder at kunne flyve supersonisk. Hvis de offensive flys rækkevidde forbedres væsentligt, vil Danmarks betydning som baseområde blive reduceret. Imidlertid synes flyenes rækkevidde kun at blive forøget med 10–15 % i den kommende halve snes år, hvilket hverken vil medføre nogen væsentlig ændring i opfattelsen af betydningen som baseområde eller i øvrigt influere på Danmarks militærgeografiske betydning i andre henseender.

3. For alle flytyper samt luftværnsmissiler forudses en række forbedringer især med hensyn til våben- og radarsystemer samt evnen til at deltage i elektronisk krigsførelse, f. eks. signalopklaring, støjsending, udsendelse af falske signaler og særlige identifikationssignaler, som bl. a. kan være af betydning for at hindre, at flyene udsættes for beskydning af egne luftværnsmissiler og -kanoner.

B. Grønland og Færøerne

Grønland

1. Udenrigspolitiske hovedproblemer og -begivenheder

1. Grønlands placering i Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik har i løbet af indeværende århundrede været karakteriseret af væsentlige forskydninger.

Groft udtrykt var det centrale udenrigspolitiske problem for Danmark i forbindelse med Grønland i tiden før den anden verdenskrig at opnå international anerkendelse af, at dansk suverænitet udstrakte sig over hele Grønland. Sagt på en anden måde: at skabe folkeretlig sikkerhed for, at ingen af de lande, der kunne tænkes at være interesseret i at opnå indflydelse på anvendelsen af det grønlandske område, ville gøre dele af Grønland til genstand for okkupation og eventuelt senere indlemmelse. Et foreløbigt resultat opnåedes i årene efter den første verdenskrig i form af erklæringer fra en række lande, herunder USA, Frankrig og Storbritannien. Endeligt blev problemerne imidlertid ikke afklaret, før Folkeforbundets internationale domstol i 1933 gav Danmark medhold i, at en erklæring fra Norge om okkupation af visse dele af Østgrønland måtte anses for ugyldig som stridende mod den etablerede retlige situation i Grønland og mod en tidligere dansk-norsk aftale om suverænitetsspørgsmålet.

Politisk-psykologisk blev Grønlandskonflikten en belastning for forholdet mellem Danmark og Norge i trediverne. Herigennem kom konflikten til at påvirke de politiske forudsætninger for forhandlingerne om et snævrere nordisk politisk samarbejde under indtryk af truslen fra det nazistiske Tyskland[34]).

Fra den indledende fase af den anden verdenskrig skiftede den udenrigspolitiske problematik omkring Grønland karakter. Siden da har den afgørende baggrund for Grønlands rolle i dansk udenrigspolitik været de strategiske interesser, der knytter sig til det grønlandske område.

2. Den militærtekniske udvikling har bevirket, at Grønland og polarområdet i det hele taget er kommet til at spille en fremtrædende rolle for forsvaret af det nordamerikanske kontinent. Hertil kommer, at Danmark ikke har været i stand til at påtage sig hele ansvaret for forsvaret af Grønland – først under krigen som følge af den tyske besættelse, senere fordi opgaven antog en størrelsesorden, der langt oversteg de ressourcer, som Danmark kunne stille til rådighed. Disse forhold har medført, at opgaven er blevet løst i samarbejde med USA, der i kraft af sin rolle under den anden verdenskrig og sin placering i efterkrigstidens magtpolitiske verdensbillede har vist betydelig interesse for polarområdets, herunder Grønlands militære anvendelse.

Den amerikanske sikkerhedspolitiske interesse for Grønland gav sig første gang udslag i den aftale, som USA's regering indgik med den danske gesandt i Washington den 9. april 1941[35]). Ved denne aftale påtog USA sig med anerkendelse af Danmarks suverænitet over Grønland ansvaret for at yde Grønland bistand til at opretholde sin daværende status. Hermed mentes naturligvis, at USA ville drage omsorg for, at Grønland ikke ligesom Danmark blev underkastet tysk militær besættelse. Med hjemmel i denne aftale oprettede USA under krigen adskillige flyvebaser i Grønland, herunder Bluie West One og Bluie West Eight på vestkysten, de nuværende Narssarssuaq og Søndre Strømfjord. Disse flyvepladser anvendtes bl. a. som mellemlandingspladser for amerikanske militære fly på ruten mellem USA og de allierede i Europa. De fleste af disse fly havde ikke tilstrækkelig rækkevidde til at foretage turen over Atlanterhavet uden mellemlanding. Sideløbende hermed etableredes et antal radiostationer og adskillige meteorologiske stationer, som sammen med tilsvarende anlæg i Island bidrog til at sikre allieret kontrol med det nordlige Atlanterhav og dermed muligheden for at gennemføre den allierede konvojfart til Vesteuropa og Sovjetunionen.

I årene umiddelbart efter verdenskrigen skete der en væsentlig reduktion i de amerikanske styrker i Grønland, og Danmark overtog gradvis bemandingen af de meteorologiske stationer. Fra dansk side var man indstillet på at bringe den dansk-amerikanske overenskomst til ophør. Forhandlinger om spørgsmålet blev indledt i Washington i 1947. Drøftelserne med den amerikanske regering var imidlertid ikke tilendebragt, da spørgsmålet om dansk medlemskab af Atlantpagten blev aktuelt i begyndelsen af 1949.

3. For Danmark, der i tiden umiddelbart forinden havde været engageret i

34. Viggo Sjøqvist: *Danmarks udenrigspolitik 1933–1940,* København 1966, s. 59 ff.
35. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–1966,* bind I, s. 67 og bind II, s. 232 ff.

drøftelser med Norge og Sverige om dannelse af et nordisk forsvarsforbund, rejste den specielle grønlandske problematik et dilemma: På den ene side måtte det være en dansk interesse, at den løsning af forsvarsproblemerne, man fandt frem til, blev den samme for Grønland som for resten af Danmark. På den anden side viste de tentative forsvarsplaner, der var udarbejdet som resultat af de nordiske forhandlinger, at der ikke var mulighed for at opnå en nordisk bistandsgaranti, der dækkede Grønland[36]). Samtidig var det blevet klart, at de vestlige stormagter – i første række USA og Storbritannien – ønskede, at Grønland som strategisk knudepunkt ved traktatlig aftale blev knyttet til det nordatlantiske forsvarssystem.

Som bekendt strandede forhandlingerne om et nordisk forsvarsforbund på andre vanskeligheder end dem, der stod i forbindelse med forsvaret af Grønland. Ved Danmarks efterfølgende beslutning om at tilslutte sig Atlantpagten fandt løsningen af Danmarks sikkerhedspolitiske problem en ramme, der omfattede alle dele af det danske område, herunder Grønland.

Heri ligger ikke, at det var problemerne omkring forsvaret af Grønland, der i første række var afgørende for den daværende regerings beslutning om at gå ind i NATO. På den anden side må man gå ud fra, at den særlige grønlandske problematik – og specielt det forhold, at man fra amerikansk side lagde afgørende vægt på, at problemerne omkring Grønlands forsvar fandt deres løsning i en eller anden form for forbindelse med det nordatlantiske forsvarssystem – indgik i den række af hensyn, der førte frem til beslutningen om dansk tilslutning til Atlantpagten.

4. Den omstændighed, at forsvaret af Grønland efter Danmarks indtræden i NATO måtte vurderes i en NATO-sammenhæng, medførte, at det blev nødvendigt at erstatte den dansk-amerikanske aftale af 1941 – der hvilede på princippet om, at USA alene havde ansvaret for forsvaret af øen – med et nyt arrangement, der afspejlede de ændrede forhold. Efter at problemernes militære sider havde været gjort til genstand for drøftelser i en særlig nordatlantisk planlægningsgruppe, blev der den 27. april 1951 i København undertegnet en ny dansk-amerikansk overenskomst om forsvaret af Grønland[37]).

Denne overenskomst udskiller sig på principielt vigtige punkter fra aftalen af 1941. For det første bygger den på et princip om, at forsvarsområderne i Grønland i stedet for at være udelukkende amerikanske nu blev fælles for Danmark og USA. Man forudså dog, at driften af de enkelte områder i praksis ville komme til at påhvile en af parterne. I sådanne tilfælde skulle der på områderne placeres forbindelsesofficerer, som vedkommende forsvarsområders kommanderende officer skulle rådføre sig med i alle vigtige spørgsmål af interesse for den anden part.

Den tilknytning af Grønland til forsvaret af Atlantpagtlandene, der fandt sted ved Danmarks tiltrædelse af pagten, kom bl. a. til udtryk i præamblen samt i en bestemmelse, hvorefter de dansk-amerikanske forsvarsområder i det omfang, det er gennemførligt, skal stilles til rådighed for andre allieredes skibe og luftfartøjer

36. *Ibid.* Bind I, s. 68.
37. *Ibid.* Bind I, s. 69 og bind II, s. 239 ff.

i forbindelse med foranstaltninger til forsvar af Grønland og det nordatlantiske traktatområde i øvrigt. Den atlantiske ramme omkring forsvaret af Grønland kommer desuden til udtryk i chefen for Grønlandskommandoens placering i krigstid under Atlanterhavskommandoen.

Medens 1941-aftalen indeholdt en relativ vag bestemmelse om, at aftalen skulle forblive i kraft, »indtil der er enighed om, at de nuværende farer for det amerikanske kontinents fred og sikkerhed er ophørt«, hedder det i overenskomsten af 1951, at overenskomsten skal forblive i kraft »i samme tidsrum som Den nordatlantiske Traktat«. Spørgsmålet om den nærmere fortolkning af denne formulering har ikke været politisk aktuelt. Det er formentlig klart, at meningen er, at overenskomsten bringes til ophør, såfremt en af parterne – Danmark eller USA – forlader NATO.

Et andet spørgsmål er, om forsvarsoverenskomsten kan ændres i den periode, hvori den løber. Også herom findes der en bestemmelse i overenskomsten. Heri siges det, at begge parter er enige om velvilligt at ville overveje eventuelle henvendelser fra den anden part om en revision af overenskomsten, når den har været i kraft i et rimeligt tidsrum.

5. Gennemførelsen af Grundloven af 1953 betød en grundlæggende ændring i Grønlands statsretlige stilling. Fra at være en koloni blev Grønland en del af Danmark. Det kan måske siges, at dette skabte et yderligere motiv for Danmark til i international politisk sammenhæng at fastslå, at Grønland har samme status som enhver anden del af Danmark. Uanset de væsentlige forskelle mellem Grønlands og det sydlige Danmarks strategiske problematik lagde man fra dansk side i forbindelse med B 52-flystyrtet i Thule i januar 1968 vægt på at bekræfte, at den danske atompolitik, hvorefter der ikke må findes atomvåben på dansk område gælder i Grønland – et standpunkt, der i øvrigt er accepteret af USA.

2. Polarområdets militære geografi

1. De lande, der grænser op til Polarhavet, deler kystlinierne nogenlunde ligeligt mellem Øst og Vest. Sovjetunionens kyst – den længste, der tilhører et enkelt land – strækker sig fra den norsk–sovjetiske grænse i vest til Beringsstrædet i øst og har en længde på ca. 5500 km. Resten, som tilhører 5 NATO-lande – USA, Canada, Danmark, Island og Norge – udgør noget over halvdelen af periferien.

Områdets strategiske betydning udspringer i første række af det forhold, at det ligger i midten af den korteste vej – nemlig Storcirklen – mellem de militært vigtigste områder i Sovjetunionen og USA. Derfor vil et angreb med strategiske fly eller raketter fra den ene supermagt mod den anden mest hensigtsmæssigt kunne sættes ind over polarområdet. Dette er baggrunden for den klare amerikanske interesse i at oprette anlæg til varsling af strategiske angreb på fremskudte positioner i polarområdet.

2. Også for kontrollen med søfarten på Nordatlanten er polarområdet af

væsentlig betydning. Først og fremmest vil de tilstødende farvande og i et vist omfang kysterne til de landområder, der ligger omkring Polarhavet, i en krigssituation kunne tjene som baseområde for maritime enheder og fly, som kan understøtte henholdsvis bekæmpe konvojtransporter mellem det nordamerikanske kontinent og Europa. Herudover giver rådigheden over specielt det grønlandske område mulighed for at erhverve meteorologiske oplysninger af værdi for vejrforudsigelser for Nordatlanten.

Fra et sømilitært synspunkt er polarfarvandene af særlig interesse. Dels er der i de senere år sket en forskydning mod nord af tyngdepunktet i de sovjetiske sømilitære styrker, som bl. a. hænger sammen med den mere intensive besejling af den nordlige passage fra Barentshavet til Stillehavet. Dels har udviklingen af atomdrevne undervandsbåde, der kan operere i neddykket tilstand i lange tidsrum – herunder undervandsbåde udrustet med strategiske raketter – skabt øget interesse for polarfarvandene, hvor opdagelsesrisikoen formindskes på grund af isdækket.

3. Konkrete militære interesser i forbindelse med Grønland

1. Som nævnt lader Grønlands strategiske rolle sig datere tilbage til begyndelsen af den anden verdenskrig. Den militærtekniske udvikling, der er foregået i mellemtiden, har naturligvis påvirket karakteren af stormagternes konkrete strategiske interesser i området.

Under den anden verdenskrig var det de allierede magter som helhed, der var interesseret i at forhindre Tyskland i at opnå fodfæste i Grønland. Denne interesse var dikteret af nødvendigheden af at sikre herredømmet til vands og i luften over Nordatlanten for at bevare evnen til at føre forsyninger fra USA til Europa, herunder Sovjetunionen. Såfremt Grønland var faldet under tysk herredømme, ville tyske skibe og fly fra støttepunkter i Grønland have kunnet skabe øgede vanskeligheder for de livsvigtige atlantiske forsyningslinier. Dertil kom, at Tyskland i givet fald ville have kunnet udnytte Grønland til dels at forhindre, at de allierede gennem oprettelse af meteorologiske stationer på øen sikrede sig militært værdifulde vejrforudsigelser, dels at forøge sine egne muligheder for i kraft at sin besiddelse af sådanne forudsigelser at gennemføre operationer mod den allierede skibsfart.

Et mere sekundært moment i de allieredes interesse for Grønland var, at Tyskland, der led under mangel på en lang række råmaterialer til brug for krigsindustrien, formodedes at være interesseret i at kunne udnytte de grønlandske kryolitforekomster – datidens største kendte og tillige de lettest tilgængelige – til brug for aluminiumsfremstilling i Tyskland. Hertil kom, at først og fremmest USA og Canada selv var interesserede i udnyttelsen af den grønlandske kryolit[38]).

At det blev USA, der påtog sig ansvaret for forsvaret af Grønland imod

38. Finn Løkkegaard: *Det danske gesandtskab i Washington 1940–1942,* København 1968, s. 152 ff. og s. 160 ff.

Tyskland, må ses på baggrund af de øvrige allieredes situation i krigens første fase og i lyset af øens beliggenhed i umiddelbar nærhed af det nordamerikanske kontinent. En yderligere faktor var, at tyske bombefly, der på grund af deres rækkevidde ellers var afskåret fra at angribe mål i USA, i hvert fald teoretisk kunne tænkes at anvende støttepunkter i Grønland til gennemførelse af sådanne angreb.

2. Den radikale ændring, der fandt sted i den verdenspolitiske opdeling i årene efter den anden verdenskrig, fik naturligvis konsekvenser for grupperingen af de strategiske interesser, der koncentrerer sig om Grønland og polarområdet. Fra at være et område, der skulle tjene som vandvej fra USA til bl. a. Sovjetunionen, er Nordatlanten blevet et område, der i givet fald må lukkes for Sovjetnionen.

Det indgår i den militære baggrund, at de sovjetiske strategiske gengældelsesstyrker omfatter undervandsbåde, der er udrustet med kernevåbenbærende raketter, som primært er rettet mod strategiske mål på det nordamerikanske kontinent. I den aktuelle udviklingsfase inden for denne del af Sovjetunionens maritime styrke har en væsentlig del af disse raketter en begrænset rækkevidde (400 og 650 sømil). De undervandsbåde, som medfører disse våben, må derfor befinde sig inden for disse afstande fra deres mål. For disse fartøjer frembyder farvandene omkring Grønland den dobbelte fordel, at forlægning af enhederne kan finde sted i relativ sikkerhed mod opdagelse i ly af isdækket, og at styrkerne fra området kan dække en lang række militære og industrielle mål i den nordøstlige del af USA. Den øvrige del af de sovjetiske styrker i farvandene nord for Sovjetunionen er egentlige maritime kampstyrker, som i krigstilfælde vil udgøre en trussel mod forbindelsesvejene over Nordatlanten mellem det nordamerikanske kontinent og Europa.

På baggrund af den dobbelte karakter af den sovjetiske maritime trussel i Nordatlanten vil de modstående vestlige og østlige sikkerhedspolitiske interesser i kontrol med området manifestere sig dels i en tidlig fase af enhver konflikt, der truer med at udvikle sig til en strategisk konfrontation mellem USA og Sovjetunionen, dels i enhver konflikt i Europa, som aktuelt eller potentielt nødvendiggør overførsel af styrker og forsyninger i større målestok fra USA og Canada til Europa.

Det kan også under en sømilitær synsvinkel tænkes, at fysisk kontrol med punkter på selve det grønlandske territorium kan få betydning. Det er f. eks. sandsynligt, at de vestlige sømagter i de forudsatte konfliktsituationer vil søge at etablere en spærring af Nordatlanten for de sovjetiske styrker langs en linie fra Østgrønland over Island og Færøerne til den norske kyst. I forbindelse hermed må det forudses, at det vil være i de vestallieredes interesse at forhindre sovjetiske maritime styrker i at oprette støttepunkter på land eller i beskyttede fjorde og vige i Østgrønland, som ville kunne danne basis for offensive operationer i Nordatlanten.

For NATO-landene må interessen i, at Sovjetunionen i videst muligt omfang holdes borte fra Nordatlanten i en krigssituation, være en fælles interesse. Umiddelbart fordi forbindelsesvejene mellem alliancens medlemslande går over dette

område, indirekte fordi USA's interesse i at beskytte sine strategiske gengældelsesstyrker på grund af disse styrkers rolle i alliancesammenhæng deles af de vesteuropæiske NATO-lande.

3. Medens den sømilitære interesse i Grønland er en krigstidsinteresse, manifesterer den amerikanske luftmilitære varslingsinteresse sig allerede i fredstid i de eksisterende amerikanske militære anlæg i Grønland. Baggrunden er det tidligere beskrevne fundamentale forhold: at den militærtekniske udvikling har medført, at Grønland har fået en nøgleposition som et område, hvorfra der kan opnås tidlige varsler om iværksatte strategiske fly- eller raketangreb over polarområdet. USA, der som bekendt disponerer over langt den største del af Vestens samlede strategiske gengældelsesstyrker og dermed over hovedmålene for et eventuelt strategisk angreb fra Øst, har en umiddelbar interesse i at opnå adgang til at anvende grønlandsk område til etablering af fremskudte varslingsanlæg mod sådanne angreb. Den militære interesse i grønlandsk territorium må altså i denne forbindelse vurderes i relation til konflikttypen: en strategisk konfrontation mellem USA og Sovjetunionen. Under de givne forhold, hvor hovedparten af Vestens strategiske gengældelsesstyrker findes inden for USA's grænser, har USA's vesteuropæiske NATO-partnere en afledt interesse i, at USA i tide bliver i stand til at træffe sådanne forholdsregler i tilfælde af et strategisk angreb, at de amerikanske gengældelsesstyrker ikke sættes ud af spillet.

4. De nuværende militære anlæg i Grønland

1. Den *danske* militære aktivitet i Grønland ledes for alle tre værns vedkommende af chefen for Grønlands Kommando på Flådestation Grønnedal. Chefen for Grønlands Kommando indgår i NATO-kommandosystemet på samme måde som de danske styrker i det sydlige Danmark. Han betegnes i denne egenskab som Island Commander Greenland og underlægges i krigstilfælde Atlanterhavskommandoen (SACLANT). Island Commander Greenland har ansvaret for forsvarsplanlægningen for og forsvaret af Grønland. De amerikansk administrerede forsvarsområder Søndre Strømfjord og Thule vil dog ikke blive underlagt den danske øverstkommanderende, såfremt NATO's kommandoapparat træder i kraft.

Flådestationen Grønnedal er en tidligere amerikansk marinestation i nærheden af kryolitminebyen Ivigtut ved Arsukfjorden i det sydvestlige Grønland. Stationen blev overtaget fra USA i 1951 med hjemmel i Grønlandsoverenskomsten af 27. april 1951.

Grønnedal har en havn, der kan tage ét større skib ad gangen samt en del mindre fartøjer. Den samlede bemanding består af 100 befalingsmænd og menige.

På Grønlands østkyst er der i Daneborg stationeret en slædepatrulje, Sirius. Slædepatruljen består af knap en snes mand fra hæren og flyvevåbnet. Patruljen gennemkører i perioden februar-juni med 5 tomandsslædehold østkysten mellem Scoresbysund og vestkysten af Pearyland.

Om sommeren patruljerer tre motorbådshold de store fjordkomplekser på østkysten.

2. Den *amerikanske* militære aktivitet i Grønland udøves med hjemmel i Grønlandsoverenskomsten af 27. april 1951. De amerikanske styrker, der befinder sig i Grønland i henhold til denne aftale, er nationale og altså ikke underlagt SACLANT.

For tiden findes der to amerikansk administrerede forsvarsområder i Grønland: Thule og Søndre Strømfjord. Det tidligere forsvarsområde Narssarssuaq i den sydlige del af Grønland blev lukket i 1959 og er siden overtaget af civil dansk administration, som anvender det som udgangspunkt for isrekognosceringstjenesten ved Kap Farvel.

Den aktuelle amerikanske militære interesse i Grønland er i det væsentlige en varslingsinteresse. Formålet med forsvarsanlæggene er at drive og forsyne de amerikanske radaranlæg. Dette formål understreges af det forhold, at der hverken findes kampstyrker, kampfly eller militære raketter i forsvarsområderne.

De amerikanske radarkæder i Grønland er rettet dels mod interkontinentale raketter, dels mod luftfartøjer.

I Thule drejer det sig om en BMEWS (Ballistic Missile Early Warning System) station, der indgår i et langtrækkende varslingssystem mod primært interkontinentale raketter. Dette system har yderligere stationer i Canada og England.

På forsvarsområdet er der placeret en dansk søofficer som forbindelsesofficer. I sommerperioden er der endvidere stationeret et par videnskabelige rådgivere hos forbindelsesofficeren med henblik på at deltage i de videnskabelige undersøgelser fra Camp Tuto.

I Søndre Strømfjord er det DEW line-kæden (Distant Early Warning), der for Grønlands vedkommende består af 4 DYE-stationer tværs over indlandsisen, der har til formål at give langtrækkende varsling om indflyvende luftfartøjer. Tilsvarende stationer findes i Canada og i Island. (Kædens hovedstation er placeret på Cape DYE i Canada). Via radarstationerne i Island og på Færøerne er denne kæde forbundet med det europæiske varslingssystem. Forsvarsområdet ved Søndre Strømfjord omfatter selve basen i bunden af Søndre Strømfjord. På basen er der stationeret en amerikansk luftgruppe.

Basens hovedopgave er at virke som forsyningscentral for de 4 DEW linestationer. Basen anvendes også som civil flyveplads og er udgangspunkt for den interne flyvning i Grønland. På forsvarsområdet er der placeret en dansk officer fra flyvevåbnet som forbindelsesofficer.

5. Nedrustningsplaner vedrørende Grønland

Der har i tidens løb været fremsat ideer og anstillet overvejelser om nedrustningsplaner, der skulle berøre Grønland.

De vigtigste af disse ideer og overvejelser er:

– Forslaget fra 1960 om etablering i Grønland af en inspektionszone som led i en gensidig balanceret inspektionsordning mellem Øst og Vest. Forslaget havde forud været genstand

for drøftelse med bl. a. USA. Dets fremsættelse gav ikke anledning til nogen reaktion fra østlig side[39]).

- Visse overvejelser, man i 1965 gjorde sig i det danske nedrustningsudvalg om placering i Grønland af en international seismisk eksperimentel station med umiddelbart sigte på at klarlægge de tekniske muligheder for detektion og identifikation af underjordiske prøvesprængninger af kernevåben med henblik på at yde et bidrag til løsning af problemerne omkring en fuldstændig prøvestopaftale.

- De senere drøftelser i nordisk og dansk-amerikansk regie om etablering i Grønland af en avanceret seismisk station, som skulle indgå i en verdensomspændende kæde af tilsvarende anlæg[40]). Denne tanke – som ligeledes sigter mod at forbedre de tekniske forudsætninger for et fuldstændigt atomprøvestop – er fortsat genstand for overvejelser.

6. Mulige udviklingstræk i Grønlands militære betydning i 1970'erne

1. Sammenfattende er Grønlands nuværende placering i det militærstrategiske billede et produkt dels af den storpolitiske udvikling, der resulterede i Øst–Vest konflikten, dels af den militærtekniske udvikling, der har fundet sted i første række inden for Sovjetunionens og USA's strategiske gengældelsesstyrker.

Så langt man i dag har grundlag for at opstille hypoteser om den fremtidige udvikling, forekommer det sandsynligt, at det fortsat vil være karakteren af de to supermagters strategiske våbensystemer, der vil være afgørende for den militære vurdering af det grønlandske områdes betydning. Sådanne hypoteser må bygge på tilgængeligt materiale om løbende eller planlagte militære programmer samt på sandsynlighedsbetragtninger om den forventede militærtekniske udviklings virkninger specielt for Grønlands vedkommende. Det ligger i sagens natur, at alle betragtninger af denne art må være spekulative og er behæftet med store usikkerhedsmomenter.

2. Der er træk i den sandsynlige teknologiske udvikling, der peger i retning af en dalende interesse for visse former for militær anvendelse af Grønland i 1970'erne:

- Det er f. eks. sandsynligt, at udviklingen af fly- og satellitbaserede varslingssystemer vil reducere betydningen af de eksisterende varslingsanlæg i Grønland i de kommende år. Dette gælder navnlig DEW-kæden, hvis opretholdelse, såvidt vides, vil blive gjort til genstand for overvejelse i midten af 1970'erne, men på længere sigt måske også BMEWS-stationen i Thule.

- Med hensyn til det grønlandske områdes værdi for vejrforudsigelser for Nordatlanten har udviklingen af vejrsatellitter medført, at de meteorologiske stationer i Grønland ikke længere spiller så stor en rolle som tidligere. Der er grund til at antage, at betydningen af disse stationer vil blive reduceret yderligere i fremtiden.

3. Andre udviklingstræk vil derimod kunne betinge en stigende militær interesse for det grønlandske område i 1970'erne:

39. *Dansk sikkerhedspolitik op. cit.* Bind I, s. 174–175 og bind II, s. 520 og 521.
40. *Ibid.* Bind I, s. 178.
Nedrustningsudvalgets beretning, s. 69, Udenrigsministeriet 1968.

- Det kan også tænkes, at udviklingen i USA af defensive våbensystemer rettet mod visse former for raketangreb mod det nordamerikanske kontinent (ABM-systemer) vil kunne medføre, at der opstår en amerikansk interesse i at etablere et mere avanceret varslingsanlæg i Grønland end den nuværende BMEWS-station i Thule som led i et ABM-system.

- Udviklingen af defensive raketsystemer befinder sig endnu i en indledende fase. De nuværende systemer er alene i stand til at ødelægge indkommende raketter i sidste afsnit af deres ballistiske bane i relativ kort afstand fra det mål, der angribes. Det kan ikke udelukkes, at den tekniske udvikling på dette område vil føre til deployering af defensive våbensystemer (avancerede ABM-systemer), der muliggør ødelæggelse af fjendtlige raketter på et punkt længere borte fra angrebsmålet, f. eks. på midten af den ballistiske bane. Det er muligt, at det i så fald vil vise sig teknisk hensigtsmæssigt at placere sådanne våbensystemer uden for amerikansk territorium, og her vil bl. a. Grønland kunne komme ind i billedet. Såfremt de defensive raketter, der til den tid er tale om, på samme måde som de nuværende er udstyret med atomladninger, vil deployering af sådanne våbensystemer i Grønland være uforenelig med Danmarks atompolitik, der jo også gælder for Grønland.

Alle forudsigelser om de strategiske våbensystemers fremtidige udvikling er behæftet med det særlige usikkerhedsmoment, at USA og Sovjetunionen har optaget forhandlinger om gensidige begrænsninger af offensive og defensive strategiske atomstyrker. Såfremt forhandlingerne f. eks. førte til det resultat, at USA og Sovjetunionen forpligtede sig til ikke at etablere eller videreudbygge defensive våbensystemer rettet mod et raketangreb fra den anden part, ville dette naturligvis få konsekvenser også for det grønlandske områdes fremtidige strategiske anvendelsesmuligheder.

4. Som en faktor, der muligvis på mere indirekte måde vil kunne udøve indflydelse på Grønlands fremtidige sikkerhedspolitiske placering, kan der i øvrigt peges på udbygningen af sejladsen gennem Nordvestpassagen, som vil kunne medføre, at en forsyningsvej af væsentlig betydning for USA, Canada og de vesteuropæiske lande kommer til at gå langs Grønlands vestkyst. Det kan tænkes, at der i forbindelse med en intensiveret anvendelse af Nordvestpassagen vil opstå interesse for en forbedring af de eksisterende navigationshjælpemidler på grønlandsk område.

7. Konsekvenser for Danmarks sikkerhedspolitiske valgmuligheder

1. Den strategiske problematik omkring Grønland adskiller sig afgørende fra det sydlige Danmarks strategiske situation. Grønlands strategiske betydning må bedømmes i en helt anden geografisk sammenhæng, nemlig i relation til forsvaret af det nordamerikanske kontinent. Her er det først og fremmest vurderingen i Washington, der er afgørende. Og den militære vurdering i Washington er efter alt at dømme, at USA har en væsentlig interesse i det grønlandske område og navnlig i, at dette område ikke kommer under en potentiel modstanders kontrol. Intet tyder i dag på, at denne interesse vil blive mindre i halvfjerdserne. Man kan gå videre og sige, at enhver vestlig sikkerhedspolitisk gruppering, som omfatter stater på begge sider af Nordatlanten, vil være interesseret i at sikre forbindelsesvejen over Atlanterhavet bl. a. gennem kontrol med Grønland.

Det kan dernæst konstateres, at der er en nøje sammenhæng mellem vurderingen af Grønlands strategiske betydning og den generelle udvikling i Øst–Vest konflikten og det alliancepolitiske mønster. Tænker man sig en situation, hvor de storpolitiske modsætninger mellem USA og Sovjetunionen har tabt deres betydning – hvor der ikke var nogen Øst–Vest konflikt – ville USA's militære interesse i Grønland være væsentlig mindre.

2. Af disse konstateringer kan der udledes visse konsekvenser for Danmarks sikkerhedspolitiske valgmuligheder. I den hypotetiske situation, at Danmark forlod NATO, ville den juridiske stilling være den, at forsvarsaftalen om Grønland automatisk ville falde væk. Realpolitisk ville stillingen – under forudsætning af et i øvrigt uændret alliancemønster – formentlig være den, at USA og vel også de ledende vesteuropæiske NATO-lande i denne situation ville fremsætte ønske om indgåelse af en ny aftale, som tilgodeså alliancens – i første række USA's – militære interesser i Grønland og skabe sikkerhed for, at det grønlandske område ikke ville komme under en potentiel modstanders kontrol. Spørgsmålet er, om indgåelsen af en sådan aftale ville kunne forenes med en eventuel alliancefri status for Danmark[41]).

Den amerikanske militære interesse i Grønland og den formodede danske politiske interesse i, at Grønlands og det sydlige Danmarks forsvarsproblemer løses inden for samme ramme, betyder ikke, at Danmarks sikkerhedspolitiske handlefrihed er indskrænket i en sådan grad, at vi ikke – hvis vi i en given situation ønskede det – kunne forlade NATO på grund af Grønland. Men den specielle grønlandske problematik ville i denne tænkte situation i hvert fald kræve særlige overvejelser.

Færøerne

1. Med den anden verdenskrigs udbrud fik Færøerne betydning i en større strategisk sammenhæng. Den engelske besættelse af øerne indgik som led i vestmagternes bestræbelser for at sikre de livsvigtige forsyningslinier mellem Nordamerika og Europa.

2. Ifølge lov om Færøernes hjemmestyre af 1948 henhører forsvaret af øerne under rigsmyndighederne. Færøerne indgår i det område, som omfattes af Atlantpagtens bistandsklausul i henhold til definitionen af NATO-området i pagtens artikel 6. De planer om et skandinavisk forsvarsforbund, der drøftedes i 1948-49, forudså derimod ikke, at garantiforpligtelsen i en aftale herom skulle dække Færøerne.

Ved forsvarsloven af 1960 oprettedes Færøernes Kommando, hvis chef er underlagt søværnskommandoen. Kommandoen varetager overvågningsvirksomheden i de færøske farvandsområder og den sømilitære kontrol med skibsfarten. Kommandoens chef indgår i NATO-kommandosystemet (Island Commander Faroes) og vil i denne egenskab i krigstilfælde være underlagt Atlanterhavskommandoen.

41. Erling Bjøl m. fl., *Danmark og NATO*, København 1968, s. 31.

Der findes på Færøerne en Early Warning station samt to Loran-stationer.

3. Færøernes beliggenhed i det nordlige Atlanterhav ved Golfstrømmen, der bevirker, at farvandene omkring øerne altid er isfri, gør øerne velegnede som baseområde for såvel overfladeskibe som u-både. Hertil kommer Færøernes rent overvågningsmæssige betydning som et område, hvorfra man har gode muligheder for at overvåge såvel søfarten som den flyaktivitet, der foregår i det nordøstlige Atlanterhav.

Det er sandsynligt, at den vestlige alliance i en given konfliktsituation vil søge at opbygge et spærrebælte fra Grønlands østkyst over Island, Færøerne og Shetlandsøerne til den norske kyst for at hindre den sovjetiske flåde i at trænge videre frem i Atlanterhavet. Det må forventes, at Færøerne i en sådan situation vil få operativ betydning som støttepunkt for de NATO-styrker, der deployeres til lukning af gabet mellem Island-Færøerne og Færøerne-Shetlandsøerne.

Sammenfattende kan det siges, at kontrol med Færøerne har betydning som led i den vestlige alliances bestræbelser for at bevare kontrollen med flådeaktiviteten i Nordatlanten. Enhver sikkerhedspolitisk gruppe, som omfatter stater på begge sider af Atlanterhavet, må formodes at have denne interesse.

4. Den sovjetiske interesse i det færøske område fremgår bl. a. af den store sovjetiske flådeøvelsesaktivitet omkring øerne.

5. En sammenligning mellem Færøernes og Grønlands strategiske betydning viser, at Færøerne på grund af deres geografiske beliggenhed ikke har – og formentlig aldrig vil få – samme betydning som Grønland i relation til USA's og Sovjetunionens strategiske våbensystemer. På den anden side har Færøerne ligesom Grønland betydning for sikringen af de transatlantiske forbindelseslinier og for varslingsinteresser. Det forekommer imidlertid sandsynligt, at udviklingen af observationssatellitter og flybaseret overvågning vil reducere øernes varslingsmæssige betydning i de kommende år.

Kapitel III

ALLIANCE OG NEUTRALITET

A. Begrebsanalyse

1. Alliancer

1. Medens det er muligt på folkerettens grund at foretage en analyse af neutralitetsbegrebet, således som det har udviklet sig i den neutralitetsret, der udgør en integrerende del af det folkeretlige system, lader noget tilsvarende sig ikke foretage med hensyn til alliancebegrebet, allerede fordi der ikke eksisterer et sådant entydigt begreb.

Ikke desto mindre er det relevant at søge klarlagt, hvad man sædvanligvis forbinder med ordet alliance. Det hensigtsmæssige i at søge foretaget en sådan kortlægning fremgår allerede deraf, at man ikke kan foretage en analyse af neutralitetsbegrebet og en gennemgang af neutralitetspolitikken uden nødvendigvis at berøre, hvad man forstår ved alliancer. Et hovedelement i neutralitetspolitikken er som nævnt under alle omstændigheder at undgå en alliance med nogen stat, der tilhører en af de rivaliserende magtgrupper.

2. Hertil kommer yderligere nødvendigheden af at søge alliancebegrebet fastlagt i forhold til den kollektive sikkerheds princip forstået som fredsbevarende arrangementer af den art, der er søgt virkeliggjort dels gennem Folkeforbundet, dels gennem De forenede Nationer.

Medens alliancen er udtryk for, at en vis gruppe af stater i fællesskab søger at styrke deres specielle sikkerhed og følgelig er speciel i sit mål og konkret i sit sigte, er den kollektive sikkerhed i begge henseender universel og abstrakt[1]). Efter den kollektive sikkerheds princip vil man skabe et værn mod enhver fare uden hensyn til, hvorfra denne hidrører, og de mulige sanktioner rettes mod enhver fredsbryder.

3. Sædvanligvis defineres alliancer som formelle aftaler mellem to eller flere uafhængige stater, der forpligter disse til et militært samarbejde under den ene eller den anden form i tilfælde af et angreb fra en udenforstående stat eller til et militært samarbejde med henblik på selv at foretage et angreb eller måske begge dele[2]).

Inden for det relativt vide alliancebegreb kan man sondre mellem forskellige typer af alliancer. Som det vil fremgå af definitionen, kan man sondre mellem henholdsvis offensive og defensive alliancer, hvor den offensive alliance har som

1. Ross, Alf: *De forenede Nationer – Fred og fremskridt,* København 1963, s. 245.
2. Schlochauer, Hans-Jürgen, Red.: *Wörterbuch des Völkerrechts,* Erster Band, Berlin 1960, s. 259.

sit mål med militære magtmidler at ændre en status quo og den defensive alliance som mål at fastholde en status quo.

Alt efter antallet af deltagere i en alliance kan der sondres mellem henholdsvis bilaterale og multilaterale alliancer.

En alliance kan også være almindelig i den forstand, at den tager sigte på krig i almindelighed, eller den kan være speciel, hvis dens virkeområde er begrænset til en krig mellem bestemt angivne stater.

Den mulighed foreligger også, at man alt efter omfanget af den militære bistandsforpligtelse i alliancetraktaten kan sondre mellem sådanne alliancer, hvor én stat alene giver en garanti til den eller de andre stater, der er medlem af alliancen, og sådanne alliancer, der indeholder en gensidig bistandsforpligtelse. Der er dog en tilbøjelighed til at holde den førstnævnte gruppe af traktater – de såkaldte garantitraktater – uden for alliancebegrebet, bl.a. fordi det i modsat fald – alt afhængigt af garantiforpligtelsens indhold og omfang – kan være vanskeligt at holde alliancebegrebet adskilt fra sådanne andre aftaler med militært sigte som f. eks. troppestationeringsaftaler og baseaftaler[3]).

Endelig kan man mere ubestemt sondre mellem forskellige allianceformer, eftersom traktaten har givet anledning til en egentlig institutionalisering af alliancen, eller det kun drejer sig om et samvirke af mere løst tilsnit.

4. En alliances karakteristika, dens indhold, form og målsætning vil skifte med situationen på den internationale arena på det tidspunkt, hvor alliancen indgås.

Et tilbageblik på historien frembyder utallige eksempler på forskellige alliancetyper.

I det 18. århundrede og første halvdel af det 19. århundrede fremtrådte den typiske alliance som en speciel bilateral aftale, som blev indgået umiddelbart, før krigen opstod, eller umiddelbart efter at krigen var en kendsgerning. Når krigen var forbi, blev alliancen formelt bragt til ophør eller ophørte af sig selv. Alliancen kom således først til verden, når en konkret trussel havde manifesteret sig, eller når allianceparterne havde bestemt sig til i fællesskab at føre en krig, og fremtrådte på denne måde som en typisk ad hoc alliance. Både offensive og navnlig defensive alliancer forekom i stort tal. Fælles for dem alle var deres begrænsede karakter, og at der sjældent var nogen dyberegående koordinering af alliancepartnernes militære ressourcer. Deres eneste formål var at forbedre alliancepartnernes militære muligheder for at føre en konkret krig til en for dem gunstig afslutning. Når dette mål var nået, eller når alliancepartnerne definitivt var slået, havde alliancen ikke længere nogen berettigelse. Som et eksempel på en sådan alliance kan nævnes Chaumonttraktaten fra 1814, hvormed Rusland, Preussen og England indgik en alliance mod Napoleon og i mere ubestemte vendinger lovede at vie alle deres kræfter til krigen[4]).

Efter Napoleonskrigene dannedes den såkaldte Hellige Alliance i 1815 mellem Rusland, Østrig og Preussen, hvor udtrykket alliance bruges i en videre betyd-

3. Osgood, Robert E.: *Alliances and American Foreign Policy*, Baltimore 1968, s. 19.
4. Ross, *op. cit.*, s. 13.

ning, end det sædvanligvis er tilfældet[5]). Den Hellige Alliance, som senere fik tilslutning fra en lang række andre europæiske stater, var i virkeligheden et første forsøg på at føre ideen om den kollektive sikkerhed ud i livet.

5. Fra midten af det 19. århundrede skete der en ændring af alliancemønstret. For det første blev der nu indgået visse offensive alliancer, som ikke tog sigte på en konkret krig, men havde den bredere målsætning at ændre de landegrænser, der var blevet fastlagt ved fredsslutningen i 1815. Som et typisk eksempel på en sådan alliance kan nævnes alliancen mellem Preussen og Italien i 1866, der var en offensiv alliance indgået med henblik på at starte en krig mod Østrig.

Dernæst dannede alliancerne nu i stadigt stigende grad rammen om et militært samarbejde allerede i fredstid.

Dette gjaldt såvel det net af to- og tresidede alliancer, som Preussen under Bismarck opbyggede i løbet af 1860'erne og 1870'erne, som de modalliancer, der så dagens lys på denne baggrund. Udover de rent militære formål var hensigten med det på tysk initiativ oprettede alliancesystem også at hindre andre alliancemuligheder i Europa og dermed begrænse risikoen for, at de øvrige europæiske stater skulle søge at tilbageerobre de preussiske landvindinger. Som et eksempel kan nævnes Triplealliancen mellem Tyskland, Østrig (1879) og Italien (1882), som blev fornyet i 1912.

Det af Tyskland opbyggede alliancesystem nødvendiggjorde imidlertid, at de udenforstående stater for i givet fald at kunne modstå det stadigt mægtigere Tyskland måtte opbygge deres eget defensive alliancesystem. Dette skete bl.a. med den såkaldte Tripleentente mellem Frankrig, England og Rusland, der blev opbygget på grundlag af den fransk-russiske militæraftale af 1892.

I takt med den stadigt kraftigere opbygning af de militære ressourcer op til den første verdenskrigs udbrud, blev antallet af defensive militæralliancer større. Blandt disse alliancer kan nævnes den bilaterale britisk-franske alliance af 1904 og den britisk-russiske alliance af 1907.

6. Den første verdenskrig viste sig stik imod forventningerne at blive en udmattelseskrig. Ved krigens afslutning var der derfor vokset en kraftig modstand frem mod alliancerne, som man tillagde en stor del af skylden for krigens udbrud og langvarighed. Den tanke opstod da, at man i stedet skulle søge at etablere et apparat til bekæmpelse af krigstrusler og fjernelse af de årsager, som fører til krig. Disse tanker indgik i fredsforhandlingerne i Paris og blev realiseret med oprettelsen af Folkeforbundet ved Versaillestraktaten af 1919, hvis første 26 artikler udgjorde Folkeforbundets pagt.

Folkeforbundet var baseret på tanken om den kollektive sikkerhed, hvorefter alle stater er ansvarlige for den internationale fred og sikkerhed, idet hver af dem påtog sig at ville iværksætte sanktioner mod ethvert andet medlem af forbundet, der måtte gribe til krig i strid med pagtens krav.

Det var tanken, at Folkeforbundet skulle overflødiggøre alliancerne. Og i henhold til pagtens artikel 20 var det forbudt at indgå offensive alliancer, idet medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse var forpligtet til ikke at indgå

5. Oppenheim, L: *International Law, Vol. I,* London, 1961, s. 259.

sådanne forpligtelser, som måtte være i strid med pagten, og til at frigøre sig fra sådanne tidligere indgåede forpligtelser.

Derimod udelukkede pagten ikke, at staterne indgik defensive alliancer, hvilket da også skete i meget stort omfang i de to tiår, Folkeforbundet eksisterede. Fra årene umiddelbart efter afslutningen af den første verdenskrig kan som eksempler nævnes den såkaldte Lille Entente mellem Tjekkoslovakiet, Jugoslavien og Rumænien, der blev indgået ved bilaterale aftaler i 1920 og 1921, den fransk-belgiske alliance af 1920, den fransk-polske af 1920, den polsk-rumænske af 1921 og den italiensk-tjekkoslovakiske af 1924.

I denne forbindelse bør også Locarnoaftalen af 1925 indgået af Belgien, Frankrig, Tyskland, Storbritannien og Italien nævnes. Ved denne traktat garanteredes Frankrigs og Belgiens grænser til Tyskland og den demilitariserede Rhinzone. Hvis de nævnte grænser eller den nævnte zone krænkedes, skulle de øvrige stater straks komme den angrebne til hjælp, så snart Folkeforbundsrådet havde konstateret krænkelsen. Snarere end en defensiv alliance er der altså her tale om en regional ordning, der alene retter sig mod parternes indbyrdes konflikter, herunder en af de deltagende parters angreb på en anden part[6]).

I løbet af 30'erne blev det stadig mere klart, at Folkeforbundet ikke havde imødekommet de forventninger, der var stillet til organisationen. Italien og Tyskland i Europa og Japan i Asien optrådte stadig mere aggressivt og truende, uden at Folkeforbundet var i stand til effektivt at forhindre dette.

I takt med at krigstruslen voksede, øgedes antallet af alliancer. Som eksempel kan man nævne den såkaldte Berlin–Romakse fra 1936, der blev skabt med udgangspunkt i de to landes fælles indgriben i den spanske borgerkrig. Og fra tiden umiddelbart før krigsudbruddet kan nævnes den polsk-britiske bistandstraktat af 25. august 1939, som tillige med den britiske garantierklæring fra foråret 1931 dannede det formelle grundlag for den britiske krigserklæring til Tyskland den 3. september s.å. Også efter at krigen var brudt ud, blev der indgået en række alliancer. Blandt disse kan nævnes traktaten mellem Tyskland, Italien og Japan fra 1940, hvori parterne forpligtede sig til gensidig bistand, hvis en af dem blev angrebet af en stat, som ikke for tiden var involveret i den europæiske krig eller den sino-japanske krig – altså med tydelig adresse til USA. Af andre alliancetraktater indgået under den anden verdenskrig kan nævnes den mellem Storbritannien, Sovjetunionen og Iran i 1942 indgåede alliance og den britisk-sovjetiske alliance fra samme år.

7. Som det var tilfældet med Folkeforbundets pagt i mellemkrigsårene, tillader FN's pagt kun defensive alliancer. Efter at De forenede Nationer var kommet til verden, stod det ret hurtigt klart, at FN i første række på grund af stormagternes uenighed ikke ville være i stand til at yde medlemsstaterne den sikkerhed, man havde håbet. Derfor anså en række stater det for nødvendigt, at de selv opbyggede et sikkerhedssystem på regional basis uden for FN.

FN-pagten indeholder hjemmel til at etablere defensive, regionale sikkerhedssystemer. I FN-pagtens artikel 52, stk. 1, hedder det: »Intet i nærværende pagt

6. Sørensen, Max: *Grundtræk af international organisation,* København, 1952, s. 151.

udelukker regionale aftaler eller institutioner, der skal behandle sådanne sager vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, som egner sig til foretagelse af regionale skridt, forudsat at sådanne aftaler og institutioner og deres virksomhed er i overensstemmelse med De forenede Nationers formål og grundsætninger.«

Bestemmelsen i artikel 52 og de øvrige bestemmelser i kapitel VIII er udformet med henblik på den særlige type af regionale ordninger, der retter sig mod parternes indbyrdes konflikter. Den interamerikanske traktat af 2. september 1947, der i daglig tale benævnes Riopagten, og som indgår som et led i Organisationen af amerikanske Stater, oprettet ved Bogotápagten af 29. april 1948, kan nævnes som eksempel.

Herudover åbner FN-pagten i kapitel VII om forholdsregler mod fredsbrud m.v. mulighed for indgåelse af egentlige defensive alliancer, som retter sig mod angreb fra en udenfor stående stats side. I artikel 51 forbeholdes staternes ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af væbnet angreb. Det kræves ikke i artikel 51, at aftaler i henhold til denne bestemmelse er regionale.

På denne baggrund er der i verden i dag opbygget et net af defensive alliancer. Det gælder generelt om alle disse alliancer, at de bygger på en aftale om gensidig bistand i tilfælde af angreb på en af parterne.

Langt den overvejende del af disse alliancesystemer er opbygget med henholdsvis USA og Sovjetunionen som centrum. De vestlige alliancesystemer omfatter bl.a. følgende traktater:

a. Den førnævnte Riopagt fra 1947, som også omfatter gensidig bistand i tilfælde af angreb fra en udenfor stående stat.
b. Bruxellestraktaten af 17. marts 1948, jfr. side 86.
c. Den nordatlantiske Traktat af 4. april 1949, jfr. side 214.
d. ANZUS-pagten af 1. september 1951, hvorigennem Australien, New Zealand og USA enes om oprettelse af et forsvarsfællesskab, samt SEATO-pagten af 8. september 1954, hvorved oprettedes den sydøstasiatiske forsvarsorganisation mellem USA, Australien, Storbritannien, Frankrig, New Zealand, Pakistan, Philippinerne og Thailand.
e. USA's bilaterale forsvarsaftaler med henholdsvis Philippinerne af 30. august 1951, med Japan af 8. september 1951 og 19. januar 1960, med Sydkorea af 1. oktober 1953 samt med Taiwan af 2. december 1954.

Det østlige alliancesystem omfatter dels en lang række bilaterale aftaler om gensidig bistand mellem henholdsvis Sovjetunionen og de østeuropæiske lande og mellem disse indbyrdes, dels Warszawapagten af 14. maj 1955, jfr. bilag 5.

Foruden de nævnte alliancesystemer, som har henholdsvis USA og Sovjetunionen som de samlende midtpunkter, findes der også andre alliancesystemer, som f.eks. Bagdadpagten af 24. februar 1955, hvorved Storbritannien, Irak, Iran, Pakistan og Tyrkiet oprettede et gensidigt forsvarsforbund, som siden er gået mere eller mindre i opløsning.

8. I de folkeretlige fremstillinger af alliancetraktater tales der om begrebet casus foederis. Herved forstås den kendsgerning, der gør alliancen aktuel.

Hvornår alliancen bliver aktuel, vil afhænge af, hvorvidt den er defensiv eller offensiv, almindelig eller speciel. Som det vil fremgå af ovenstående, er samtlige

i dag eksisterende alliancer defensive. I den almindelige defensive alliance vil casus foederis være indtrådt, når en af parterne er angrebet af en udenforstående stat; i en speciel defensiv, når en eller flere af de i alliancetraktaten angivne stater har angrebet flere af alliancemedlemmerne.

At casus foederis er indtrådt, betyder ikke nødvendigvis, at alliancepartnerne hermed er forpligtet til at iværksætte konkrete foranstaltninger til opfyldelse af traktatens bistandsforpligtelse. Dette vil afhænge af bestemmelsens formulering. Bistandsbestemmelserne i alliancetraktaterne kan være således udformet, at forpligtelsen til at yde bistand indtræder automatisk, når casus foederis foreligger, eller der kan kræves en derpå rettet beslutning fra alliancepartnerne. Såfremt bistandsbestemmelsen er således udformet, at en myndighed ved en flertalsbestemmelse kan træffe bindende beslutning om, hvad der skal foretages af de enkelte stater, kan man tale om en semiautomatisk virkende bistandsbestemmelse.

Som eksempel på en bistandsbestemmelse, hvor forpligtelsen til at yde bistand indtræder automatisk, kan man nævne den bistandsforpligtelse, der gælder for medlemmerne af Den vesteuropæiske Union. I henhold til WEU-traktatens artikel 5 skal, såfremt en af parterne skulle blive udsat for væbnet angreb i Europa, de øvrige yde al den militære og anden hjælp og bistand, som de er i stand til.

Riopagten kan anføres som eksempel på en semiautomatisk virkende bistandsbestemmelse. Bistandsbestemmelsen i Riopagten går ud på, at et væbnet angreb på en medlemsstat skal betragtes som et angreb på alle amerikanske stater, og at hver af staterne er forpligtet til at imødegå angrebet ved udøvelse af den naturlige ret til individuelt og kollektivt selvforsvar, der er anerkendt i FN-pagten. I henhold til Riopagten kan den rådgivende forsamling, bestående af medlemslandenes udenrigsministre med to trediedeles flertal, træffe bindende beslutning om, hvilke foranstaltninger der skal træffes til imødegåelse af angrebet. Ingen stat skal dog uden eget samtykke være forpligtet til at anvende våbenmagt.

Endelig kan man som eksempel på en alliancetraktat, hvor der til bistandsforpligtelsens realisering udkræves en derpå rettet beslutning fra alliancepartnerne, nævne Den nordatlantiske Traktats artikel 5. Bestemmelsen svarer til den tilsvarende bestemmelse i Riopagten, idet deltagerne er enige om, at et angreb på en eller flere af dem i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb på dem alle. Hvis et sådant angreb finder sted, er de øvrige medlemslande forpligtet til at komme den angrebne til hjælp i overensstemmelse med FN-pagtens bestemmelser om individuelt og kollektivt selvforsvar.

Den nordatlantiske Traktat adskiller sig imidlertid fra Riopagten derved, at den ikke indeholder nogen bestemmelse om, at en myndighed ved en flertalsafgørelse kan træffe bindende beslutning om, hvilken bistand der skal ydes. Hver enkelt stat afgør suverænt, hvilke skridt den vil foretage i den konkrete situation til opfyldelse af bistandsforpligtelsen.

9. Endelig skal undersøges det spørgsmål, hvorfor staterne vælger at søge deres sikkerhed betrygget gennem alliancer. Spørgsmålet bliver nærmere behandlet i det efterfølgende kapitel om den principielle optionsproblematik for Danmark.

På dette sted vil vi derfor indskrænke os til i mere generelle vendinger at antyde problemstillingen.

Som det vil fremgå af det ovenfor anførte, er alliancebegrebet ikke noget entydigt begreb. Det vil veksle med de politiske betingelser, der gælder på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om alliancens dannelse er aktuel. Man vil derfor næppe få den fulde forståelse af alliancernes indhold, deres former og målsætninger samt omfanget af allianceforpligtelserne, medmindre man foretager en minutiøs gennemgang af hver enkelt alliance, hvor denne placeres i den rette historiske sammenhæng. En sådan undersøgelse ville falde uden for dette afsnits rammer, hvor opgaven alene er at give et indtryk af alliancebegrebets forskelligartede natur.

Som forholdene er i dag, hvor offensive alliancer er udelukkede efter De forenede Nationers pagt, vil den enkelte stat i dag kunne søge sin sikkerhed betrygget enten ved alliancefrihed eller gennem medlemskab af en defensiv alliance.

Hvorvidt den ene eller den anden udvej vælges, vil bero på en afvejning af henholdsvis værdien af en alliancegaranti og de risici, som alliancemedlemskabet kan medføre. Alliancemedlemskabet betyder først og fremmest, at den enkelte stat hermed finder sin fysiske integritet bedst sikret. Heri ligger for det første en formodning om allianceforsvarets større afskrækkende virkning. En potentiel angriber kan nu ikke længere regne med alene at skulle overvinde en enkelt stats militærstyrker, men må i givet fald regne med at stå over for alliancemedlemmernes samlede militære potentiel.

Alliancemedlemskabet indebærer imidlertid ikke alene, at man herigennem søger at undgå at blive genstand for et væbnet overfald eller at blive inddraget i en uønsket væbnet konflikt. Skulle afskrækkelsen svigte, vil mulighederne for effektivt at modstå en eventuel angriber være forøget derved, at man kan gøre regning på bistand fra de andre alliancemedlemmer.

10. Spørgsmålet om alliancemedlemskab vil dog sjældent alene være et spørgsmål om den militære værdi af et sådant medlemskab. I den form, hvori alliancer eksisterer i dag, kan der ikke ses bort fra de politiske aspekter ved et sådant arrangement. En ren militæralliance uden politiske undertoner kan næppe tænkes i dagens verden. Når beslutningen om eventuelt at indtræde i en alliance skal træffes, må man derfor også afveje de politiske fordele og ulemper ved alliancemedlemskab i forhold til alliancefrihed.

Et argument, der ofte fremføres mod medlemskab af alliancer, er, at det indebærer en begrænsning i den enkelte stats handlefrihed. En sådan begrænsning vil dog selvfølgelig ganske afhænge af alliancens karakter. Samtidig må det fremføres, at der også i den alliancefri status kan ligge en begrænsning i tilfælde, hvor landet ligger i en udsat position og har forholdsvis beskedne forsvarsmidler til rådighed. Dertil kommer, at netop medlemskabet af en alliance kan gøre det lettere for en stat at blive hørt af såvel allierede som potentielle modstandere. At forholdet ofte vil være således, illustreres af den konsultationsprocedure, der ofte søges gennemført inden for en given alliance, men det følger allerede af nødvendigheden af at holde sammen på alliancen, naturligvis

forudsat at denne bygger på frivillighed. Generelt er det næppe muligt at udtale sig om, hvad der giver den største reelle handlemulighed, og det er måske ikke så meget størrelsen som arten af friheden, der er det afgørende. Hertil kommer et andet forhold, der også må indgå i overvejelserne, nemlig at en alliance med andre stater også pålægger disse en vis disciplin og f.eks. vil kunne øve en modererende indflydelse på de øvrige alliancepartneres politiske adfærd.

Et andet argument, der må tages med i betragtning, er det forhold, at alliancer gerne fremkalder modalliancer. Herved kan det ske, at den forbedring af den relative militære styrke, som var tilstræbt, helt annulleres eller endog viser sig at være en forringelse. Skulle det komme til krig, vil konsekvensen af alliancesystemerne på begge sider normalt være en voldsom forøgelse af ødelæggelserne i forhold til, hvad de ville have været, hvis alliancerne ikke var blevet indgået.

Ved at indtræde i en alliance må en stat også se i øjnene, at den i medfør af solidaritetsforpligtelsen løber en risiko for at blive indblandet i konflikter, som ellers kunne være undgået. Før der træffes beslutning om alliancemedlemskab, må staten derfor afveje omfanget af denne risiko med værdien af den garanti for bistand fra alliancepartnerne, man selv opnår.

Endelig kan man ikke se bort fra, at det at være medlem af en alliance måske medfører ofre og omkostninger, som ellers kunne være undgået. Der tænkes her ikke så meget på de økonomiske ofre ved medlemskab, som ikke nødvendigvis for den enkelte stat er mere byrdefulde end neutralitetens. Der tænkes derimod på de mere ubestemte omkostninger, som følger med medlemskab af alliancen, såsom nødvendigheden af en mere eller mindre dybtgående koordinering af medlemslandenes politiske linie i spørgsmål af fælles interesse og nødvendigheden af internt at gennemføre foranstaltninger til opfyldelse af allianceforpligtelserne, som måske ikke umiddelbart finder tilslutning hos befolkningen.

11. Den afvejning af militære og politiske fordele og ulemper ved henholdsvis alliancemedlemskab og alliancefrihed, som den enkelte stat må foretage, når den træffer sit sikkerhedspolitiske valg, er kun blevet antydet i dette afsnit og har alene skullet tjene til at belyse alliancebegrebets natur. Det er ikke bare et valg mellem alliance og neutralitet. Det er også et spørgsmål om, hvilken alliance der i givet fald vil være den mest tiltrækkende, hvis de politiske omstændigheder i øvrigt giver mulighed for et valg mellem forskellige typer af alliancer eller for i det hele taget at blive medlem af en alliance.

2. Neutralitet

1. Neutralitet er betegnelsen for en politisk og folkeretlig status, som en stat kan indtage, når den ikke deltager i en krig mellem andre stater. Begrebet neutralitet er knyttet til den forudsætning, at den udenforstående stat ikke blot afholder sig fra at tage del i krigshandlingerne, men også i en række andre henseender forholder sig upartisk i den væbnede konflikt og behandler de krigs-

førende parter ens. Som en konsekvens af denne holdning kan den neutrale stat kræve, at de krigsførende parter ikke udstrækker krigsoperationerne til dens territorium, og at de tillader den neutrale stats borgere en vis frihed til at fortsætte deres virksomhed som normalt.

Begrebet neutralitet stammer fra slutningen af det 18. århundrede og udvikledes i det 19. århundrede. I den ældre folkeretlige litteratur og praksis kendtes det ikke. Den klassiske folkeretlige sondring mellem retfærdige og uretfærdige krige indebar, at udenforstående stater måtte favorisere den af parterne, der førte en retfærdig krig. På tilsvarende måde har neutraliteten ingen eller kun en begrænset plads i et kollektivt sikkerhedssystem af den type, man har søgt at skabe i vort århundrede. Dette vil blive omtalt nærmere i det følgende. Først vil imidlertid nogle hovedelementer i neutralitetsbegrebet blive behandlet.

2. Et første spørgsmål, der melder sig, er, om folkeretten hjemler en *ret til neutralitet,* det vil sige om en stat, der tilkendegiver at ville være neutral og indretter sin holdning til de krigsførende magter derefter, har en egentlig ret til ikke at blive inddraget i krigen. Svaret er i princippet benægtende. Hvis der ses bort fra vor tids principielle forbud mod i det hele taget at benytte væbnet magt til fremme af nationale interesser, må det konstateres, at den blotte omstændighed at erklære og holde sig neutral ikke giver en stat nogen særlig ret til ikke at blive inddraget i krigen. Det neutralitetsbegreb, som har udviklet sig i forrige og begyndelsen af dette århundrede, beskytter ikke den neutrale stat mod at blive inddraget i krigen, hvis en af de krigsførende parter finder, at dens militære eller politiske interesser kræver det. Stillingen som neutral er derfor ikke en egentlig retsstilling. Man har karakteriseret den neutrale status som en »prekær« ret, nemlig som en ret, der er afhængig af de krigsførende parters forgodtbefindende.

3. En ret til at forblive neutral kan kun hævdes, hvis de krigsførende parter *på forhånd har forpligtet sig til at respektere en stats neutralitet.* Det 19. århundredes historie frembyder flere eksempler på, at sådanne forpligtelser blev indgået som led i forsøg på at etablere en vis militær balance i et givet geografisk område. Man brugte da normalt den udtryksmåde, at vedkommende stats permanente neutralitet blev garanteret af de andre magter. Schweiz's neutralitet blev således i 1815 anerkendt af de europæiske magter, hvilket indebar en forpligtelse for disse magter til ikke at inddrage Schweiz i en fremtidig krig. På tilsvarende måde blev Belgiens neutralitet anerkendt i 1831 og 1839 samt Luxembourgs i 1867. Forpligtelsen til ikke at inddrage Belgien og Luxembourg i krigen blev respekteret af de krigsførende i 1870-71, men ikke af Tyskland i 1914.

En tilsvarende forpligtelse for en enkelt af de krigsførende stater til ikke at inddrage en neutral stat i krigen kan følge af en ikke-angrebstraktat. Den dansk-tyske ikke-angrebstraktat af 1939 kan tjene som eksempel herpå, men desuden som endnu et eksempel på, at formelle folkeretlige forpligtelser ofte er kommet til kort over for en krigsførende stats bedømmelse af det militære imperativ.

Derimod skabes der ikke nogen pligt for fremtidige krigsførende stater, og

altså heller ikke nogen ret for den neutrale stat selv, ved en ensidig erklæring om permanent neutralitet, d.v.s. en erklæring om til stadighed at ville være neutral i alle fremtidige krige. Islands erklæring i 1918 om stedsevarende neutralitet, og Danmarks notificering af denne erklæring til andre magter, skabte derfor ikke noget folkeretligt grundlag for sikring af Islands neutralitet under en kommende krig. Den britiske besættelse af Island i 1940 var derfor ikke af den grund en folkeretsstridig aktion.

4. Selv i de tilfælde, hvor en stat ikke har noget folkeretligt krav på at blive holdt uden for en krig, taler man dog om den *neutrale stats pligter og rettigheder*. Det, der hermed sigtes til, er den neutrale stats status, nærmere betegnet dens forhold til de krigsførende parter, så længe neutraliteten bevares. Karakteren af disse pligter og rettigheder afviger imidlertid i visse henseender fra karakteren af typiske folkeretlige pligter og rettigheder, således som det vil blive omtalt i det følgende.

5. Hvad først angår *pligterne,* må det erindres, at en neutral stat, der ikke ved traktat med andre stater har påtaget sig en særlig pligt til at forblive neutral, har frihed til når som helst at bringe neutraliteten til ophør ved at gribe ind i krigen på den ene af parternes side. Ved således ensidigt at bringe sin neutralitet til ophør frigør staten sig også for de pligter, der er knyttet til neutraliteten.

Indholdet af disse pligter, så længe de består, har været omstridt. Ved en række af Haagkonventionerne 1907 blev mange enkeltheder fastlagt. Et hovedpunkt er, at den neutrale stat ikke må yde militær bistand til nogen af de krigsførende og ikke må tillade, at dens landterritorium udnyttes af de krigsførende, f.eks. til gennemmarch, oprettelse af baser, hvervning af frivillige, efterretningsvirksomhed m.m. Den må heller ikke lade sit luftterritorium udnytte til passage af en krigsførende magts flyvemaskiner. Med hensyn til søterritoriet er de traditionelle regler mindre strenge. Det kan tillades krigsførende magters krigsskibe at passere søterritoriet og at indløbe i havne, men kun for begrænset tid og i begrænset antal. Den neutrale stat må ikke tillade, at en krigsførende opretter flådebaser eller lader kampenheder udruste på dens territorium. Mere generelt gælder det, at den neutrale stat ikke må tillade, at dens territorium udnyttes til krigsoperationer.

Som en konsekvens af disse pligter har den neutrale stat endvidere en pligt til at anvende de magtmidler, den råder over, til at forhindre, at en krigsførende magt søger at udnytte dens territorium i strid med de nævnte regler. Den har med andre ord en pligt til at afvise neutralitetskrænkelser. Som eksempler på dispositioner, der var fremkaldt af denne pligt, kan nævnes, at der i vinteren 1939-40 opstilledes luftværnsbatterier i Sønderjylland for at gribe ind mod overflyvninger, og at norske marinefartøjer i februar 1940 søgte at afskære en britisk destroyer fra at opbringe det tyske skib »Altmark« på norsk søterritorium.

Hvis den neutrale stat favoriserer den ene krigsførende part ved at tilsidesætte de pligter, den således har, kan det under visse omstændigheder tænkes, at den anden part kan gøre et ansvar gældende i den anledning. Ved den ofte omtalte »Alabama«-voldgift i 1872 blev der således pålagt Storbritannien erstatningspligt

over for USA i anledning af, at der under den amerikanske borgerkrig var givet Sydstaterne lejlighed til at udruste en krydser i engelsk havn. For så vidt kan den neutrale stats pligter siges at være egentlige retspligter.

Dette vil dog ikke være den typiske situation. Pligterne vil typisk have den karakter, at deres tilsidesættelse til fordel for en af de krigsførende parter ikke vil have anden konsekvens end at give den anden krigsførende part et muligt påskud til at inddrage den neutrale stat i krigen. Om dette faktisk sker, afhænger imidlertid af den militære situation. I årene 1939-41 afveg USA i mange tilfælde fra de traditionelle neutralitetspligter, f.eks. ved i 1940 at overdrage 50 destroyere til Storbritannien, uden at Tyskland så det i sin interesse at inddrage USA i krigen. Mere i almindelighed kan det derfor siges, at den militære situation er bestemmende for, hvor strengt den neutrale stats pligter behøver at efterleves.

6. For de nordiske lande har det forud for de to verdenskrige været karakteristisk, at deres geografiske placering i forhold til de europæiske stormagter har krævet en strengt efterlevet neutralitet. Derfor har disse lande lagt vægt på allerede forud for en konflikts udbrud at fastlægge detaillerede regler for, hvorledes de skulle forholde sig i forhold til de krigsførende parter for at undgå, at deres territorium blev udnyttet i krigsførelsen. Både i 1912 og i 1939 udfærdigedes *fælles nordiske neutralitetsregler*. Formålet hermed var dels at skabe tillid til landenes vilje til at iagttage en streng neutralitet, dels at skabe et sikrere grundlag for at afvise krav om afvigelser fra den strengt gennemførte neutralitetslinie. Derimod var der ikke, hverken i 1914 eller i 1939, tale om et fælles nordisk neutralitetsforsvar. Ingen af de tre stater var forpligtet, eller anså sig for berettiget, til at bistå nogen af de andre i tilfælde af neutralitetskrænkelser. Selv i grænsefarvande, som f. eks. Øresund, måtte hver stat for sig på sin side af grænsen imødegå en krigsførende parts krænkelse af neutralt territorium.

7. Et område, hvor den neutrale stats pligter har givet anledning til særlige vanskeligheder, er de *handelsmæssige forbindelser med de krigsførende*. Udgangspunktet er her, at den neutrale stat skal følge en upartisk politik, hvilket vil sige, at den ikke må begunstige den ene af de krigsførende parter fremfor den anden. Dette vil oftest føre til, at den normale samhandel i fredstid er normgivende for handelssamkvemmet også i krigstid. Denne norm kan af mange grunde være vanskelig at fastholde, og ikke mindst under de to verdenskrige, hvor blokadevåbnet kom til at spille så stor en rolle, var de neutrale stater udsat for et meget stærkt pres fra de krigsførende parter. Den nøjere udformning af pligten til upartiskhed og lighed på det handelsmæssige område kom derfor i vidt omfang til at afhænge af den militære og politiske situation.

8. Ser man herefter på den neutrale stats *rettigheder*, må det, som allerede nævnt, fastholdes, at der ikke er nogen ret for den neutrale stat til at forblive neutral, bortset fra tilfælde, hvor de krigsførende har påtaget sig en særlig folkeretlig forpligtelse i så henseende. Den neutrale stat kan siges at have en ret til, at dens territorium ikke krænkes, hvilket er modstykket til den pligt, der påhviler de krigsførende parter, men denne ret kan når som helst bringes til ophør derved, at den neutrale stat drages ind i krigen. Den neutrale stat er berettiget

til at imødegå neutralitetskrænkelser ved magtanvendelse. Søger en krigsførende part at sætte sig fast på neutralt territorium, rækker aktioner imidlertid videre end til en neutralitetskrænkelse og indebærer et angreb på den neutrale stat. Hvis neutralitetsforsvaret da ikke indstilles, får det karakter af et forsvar mod et angreb, og den hidtil neutrale stat er dermed inddraget i krigen.

9. Når neutrale staters rettigheder drøftes, er det imidlertid som oftest andre problemer, der sigtes til, nemlig den neutrale stats og dens borgeres ret til at fortsætte handel med omverdenen, navnlig med de krigsførende lande. Problemet har haft særlig betydning for den *handel, der foregår søværts,* og drøftes derfor i forbindelse med den gren af neutralitetsproblemet, der kaldes neutralitet i søkrig.

En krigsførende part, der har haft herredømmet til søs, har normalt søgt at begrænse de neutrales søværts handel med modparten og navnlig at afskære neutrale skibes transport af forsyninger til modparten. Også den part, der har været underlegen til søs, har lejlighedsvis kunnet udnytte sine flådestyrker mod den neutrale skibsfart. Neutrale stater, der har haft en betydelig sømagt, har på den anden side kunnet yde deres skibe et aktivt værn mod de krigsførende.

Dette var karakteristisk for de væbnede neutralitetsforbund af 1780 og 1800, indgået mellem Danmark, Sverige, Rusland og andre nordeuropæiske stater. De gik ud på, at de deltagende neutrale stater skulle samarbejde om at beskytte den neutrale skibsfart bl. a. ved konvojering af deres handelsskibe med det formål at forhindre visitation og opbringelse og ved at udelukke de krigsførendes skibe fra at operere i Østersøen og dele af Nordsøen. Det første af de to forbund var tilstrækkeligt stærkt i forhold til de krigsførende parter til at nå sit formål. Det andet blev brudt af den overlegne engelske sømagt. I intet af de to tilfælde var der tale om, at forbundets deltagere forpligtede sig til gensidig hjælp i tilfælde af angreb på nogen af de deltagende stater. Om forsvarsforbund var der således ikke tale.

De væbnede neutralitetsforbund byggede i øvrigt på detaillerede regler, som de deltagende stater opstillede og hævdede med hensyn til den neutrale skibsfarts rettigheder over for de krigsførende parter. I det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede blev disse regler i det store og hele, og med visse modifikationer og tilføjelser, almindeligt anerkendt ved Pariserdeklarationen 1856 og Londondeklarationen 1909.

Under de to verdenskrige skærpedes søkrigsførelsen i en sådan grad, at reglerne om den neutrale skibsfarts rettigheder efterhånden mistede deres betydning. Tysklands overgreb mod amerikansk skibsfart var en medvirkende årsag til USA's indtræden i krigen 1917. I øvrigt søgte ingen af de neutrale at hævde deres skibsfarts rettigheder ved magt. Forud for den anden verdenskrig gik den amerikanske neutralitetslovgivning til den modsatte yderlighed, idet den bl.a. hjemlede forbud mod, at amerikanske skibe transporterede amerikansk-ejede ladninger til krigsførende lande (»cash and carry«) og mod, at amerikanske skibe overhovedet besejlede visse krigszoner.

Mere end nogen anden del af neutralitetsreglerne er reglerne om neutrales søværts handel og den historiske udvikling af disse regler en levende illustration

af, hvorledes de militære magtforholds omskiftelser er bestemmende for indholdet af de neutrales rettigheder og for den udstrækning, hvori disse rettigheder kan ventes respekteret.

10. Medens det egentlige neutralitetsbegreb som nævnt tager sigte på stillingen under en krig mellem andre stater, benyttes ordet neutralitet desuden ofte til at betegne en vis udenrigspolitisk holdning allerede i fredstid. Det karakteristiske for den holdning, der betegnes på denne måde, er, at den tager sigte på at undgå et militærpolitisk engagement i forholdet mellem rivaliserende magter eller magtgrupper, og i sit videre sigte at bevare neutralitet under en eventuel krig. En konsekvens af en sådan holdning kan det være, at den pågældende stat afholder sig også fra økonomiske engagementer af en sådan art, at den ikke ville kunne opfylde dem under opretholdelsen af sin neutralitet under en eventuel krig.

I denne betydning har neutraliteten ikke noget fast og entydigt begrebsmæssigt indhold. Det ville ofte være mere træffende at bruge ordet *neutralitetspolitik* end ordet neutralitet i denne sammenhæng. Det karakteristiske er jo netop, at den pågældende stat fører en politik, hvis formål er at skabe tillid til, at den ikke under en kommende væbnet konflikt vil tage parti for nogen af de krigsførende parter. Hvilket indhold en sådan politik må have for at nå sit mål, kan ikke fastlægges abstrakt, men beror på hvert enkelt lands særlige situation. Den nyeste tids historie frembyder adskillige eksempler, som viser, hvor forskelligt en neutralitetspolitik kan udformes. Et hovedelement må det dog under alle omstændigheder være at undgå enhver militær alliance med nogen stat, der tilhører en af de rivaliserende magtgrupper.

11. Forholdet mellem *neutralitet og kollektiv sikkerhed* har været omdebatteret, lige siden det første kollektive sikkerhedssystem udformedes under forhandlingerne om Folkeforbundets oprettelse. Grundtanken i et kollektivt sikkerhedssystem er, at deltagerne forpligter sig til fælles optræden mod en stat, der bryder freden. Dette indebærer, at parterne i en konflikt ikke kan behandles ligeligt og upartisk af andre stater. Heraf følger, at neutralitet principielt er uforenelig med kollektiv sikkerhed. Hvis det ikke desto mindre gøres muligt for en stat at forblive neutral i et kollektivt sikkerhedssystem, kan forklaringen kun være, at den kollektive sikkerheds princip ikke gennemføres fuldstændigt og konsekvent.

I Folkeforbundet var det almindeligt anerkendt, at neutralitet var udelukket som følge af den pligt, der påhvilede enhver medlemsstat til at deltage i sanktioner mod en stat, som greb til krig i strid med pagtens forskrifter. Ganske vist var der ikke nogen pligt til at deltage aktivt i militære sanktioner mod fredsbryderen, men alle medlemsstater var forpligtet til at indrømme passagefrihed for militære styrker, der deltog i en forbundsaktion, og alle medlemsstater var ligeledes forpligtet til at deltage i økonomiske sanktioner mod fredsbryderen.

Efter at sanktionspolitikken over for Italien var brudt sammen i 1936, og under indtryk af Tysklands stadigt øgede magt, erklærede en række mindre europæiske stater, hvoriblandt de nordiske, i 1938, at de ikke længere anså pagtens sanktionssystem for at være obligatorisk. De havde dermed banet vejen for den politik, der sigtede på at opretholde neutraliteten under en kommende europæisk krig.

I FN's system er den kollektive sikkerheds grundprincip det samme som i Folkeforbundet, omend udformningen i enkeltheder er anderledes. Den væsentligste forskel består deri, at medens Folkeforbundspagten kun gav rådet en beskeden rådgivende funktion, og pligten til at deltage i sanktioner fulgte automatisk af pagtens bestemmelser, har FN-pagten opgivet tanken om en sådan automatisk indtrædende pligt for medlemslandene til deltagelse i sanktioner og i stedet lagt den besluttende myndighed hos sikkerhedsrådet.

I tilfælde, hvor sikkerhedsrådet pålægger medlemsstaterne at deltage i sanktioner – være sig økonomiske eller militære i henhold til forud sluttet overenskomst – vil neutralitet være udelukket. Da afstemningsreglerne imidlertid er således udformet, at ingen gyldig beslutning kan træffes mod en stormagts stemme, må det forudses, at sikkerhedssystemet ikke kan sættes i funktion i en konflikt, der skiller stormagterne. I en sådan konflikt vil det traditionelle neutralitetsbegreb derfor kunne genoplives. En medlemsstat, der ikke er direkte involveret i konflikten, vil kunne erklære sig neutral og søge at hævde den status, som traditionelt knyttes til neutraliteten. Et andet spørgsmål er, om det faktisk vil lykkes at hævde denne status. Under moderne krigsførelses vilkår synes det vanskeligere end nogensinde at forudsige noget herom.

Den omstændighed, at FN's system således ikke udelukker neutralitet under alle omstændigheder, og navnlig ikke under en krig mellem stormagterne, forklarer, at visse stater kan føre en neutralitetspolitik uden at komme i konflikt med deres forpligtelser efter pagten.

12. For fuldstændighedens skyld skal endelig nævnes begrebet neutralisme, som ikke må forveksles med neutralitetsbegrebet. Neutralisme er et politisk begreb, der blev nedfældet i en aftale om Tibet i 1954 mellem Nehru og Chou En-lai og kendt som Pancha Shilaprincipperne og senere knæsat på Bandungkonferencen i 1955 mellem en række uforpligtede lande med Indien og Kina som initiativtagere. Neutralismen indebærer gensidig respekt for staternes territoriale integritet og suverænitet, tilslutning til principperne om ikke-aggression, ikke-indblanding i andre staters indre anliggender, lighed og fredelig sameksistens. En række lande, der har følt sig uden for Øst–Vest konflikten, har senere tilegnet sig begrebet. Neutralismen ses ofte omtalt som Bandungneutraliteten, men har altså intet med det folkeretlige neutralitetsbegreb at gøre.

13. Gennemgangen ovenfor af neutralitetsbegrebet gør det klart, at begrebet ofte anvendes til at betegne en vis udenrigspolitisk holdning allerede i fredstid, og at der ikke i denne betydning er tale om noget fast og entydigt begreb. Hvilket indhold, en sådan politik vil have, beror på det enkelte lands særlige situation.

På denne baggrund har man fundet det hensigtsmæssigt i bilag 8 at foretage en detailleret gennemgang af den politik, en række europæiske lande har fulgt i årene siden den anden verdenskrigs afslutning. Som illustrationer er valgt Finland, Sverige, Østrig, Schweiz og Irland.

Ved valget af de 5 lande er der lagt særlig vægt på at fremdrage eksempler på lande, der repræsenterer forskellige former for neutralitet, og samtidig ved en

gennemgang af de valgte landes hele udenrigspolitiske kurs at illustrere neutralitetspolitikkens forskelligartede indhold fra land til land.

B. Optionsproblematikken

1. Indledning

1. Straks ved begyndelsen af nærværende fremstilling har man ment for Danmarks vedkommende at kunne definere sikkerhedspolitik som den politik, der er bedst egnet til at bevare statens eksistens og integritet, den interne handlefrihed og befolkningens muligheder for at overleve. Sikkerhedsbegrebet omfatter således en stats adfærd på de militærpolitiske, udenrigspolitiske, handelspolitiske og andre områder.

Man kan fremhæve en række væsentlige elementer, som synes at måtte indgå i enhver overvejelse ved valget af den ene eller den anden løsning på sikkerhedsproblemet. Disse elementer, som man formentlig vil lægge hovedvægten på – selv om også andre faktorer må indgå i overvejelserne – skal nedenfor indledningsvis kort skitseres.

2. Det må anses som et fundamentalt krav til enhver sikkerhedspolitisk løsning, at den bidrager til at sikre den politiske handlefrihed. Det vil som minimum sige, at landet ikke udefra påtvinges en bestemt styreform eller samfundsordning. Herudover må det tilstræbes, at løsningen mindst muligt binder den udenrigspolitiske handlefrihed og helst direkte styrker mulighederne for at tilgodese den almindelige udenrigspolitiske målsætning; det vil først og fremmest sige, at varetage nationale danske politiske og økonomiske interesser, samt dernæst at den sikkerhedspolitiske løsning må være »fredspolitisk optimal«, hvilket vil sige, at der ikke må kunne rejses tvivl om Danmarks fredelige indstilling, samt at denne løsning skal give de bedste muligheder for at fremme fredens bevarelse.

3. I valget af den sikkerhedspolitiske løsning spiller militære hensyn en central rolle, så længe dette element indgår i alle andre landes sikkerhedspolitik.

Det fundamentale er her forestillingen om, at landet ved militære midler kunne blive presset til at føre en bestemt politik eller blive bragt i et uønsket afhængighedsforhold til andre stater, herunder f.eks. tilstå dem fordele af territorial, økonomisk eller anden art. Så længe sådanne forestillinger består, består spørgsmålet om at sikre sig mod militær tvangsudøvelse. For en umiddelbar betragtning må den sikkerhedspolitiske løsning være at opstille et værn, der er militært troværdigt, således at militær tvangsudøvelse måtte forventes at medføre uacceptable omkostninger.

Et første led i de sikkerhedspolitiske overvejelser må da være, hvilke foranstaltninger man selv mener at kunne bringe i anvendelse for at etablere en militær troværdighed. På baggrund af de forestillinger, man gør sig om, hvorfra og i hvilken form en mulig militær tvangsudøvelse kunne komme, står man over for problemer vedrørende et militært forsvars form og omfang og de sociale og

økonomiske omkostninger, der er forbundet med det. Hertil knytter sig en lang række elementer, der indgår i det, man kalder totalforsvaret, bl.a. civilforsvaret og civile beredskabsforanstaltninger, planlægning for opretholdelse af centralforvaltning, produktion og transport, forsyninger, sundhedstjeneste etc.

Stadig på baggrund af de forestillinger, man gør sig om, at landet kan blive udsat for en militær tvangspolitik, må et andet led i de sikkerhedspolitiske overvejelser være en bedømmelse af, hvilken støtte der måtte kunne opnås udefra.

På langt sigt kunne man se en sådan støtte i en udvikling, der eliminerede de nationale militære tvangsmidler, f.eks. globalt i en international retsorden under FN eller regionalt i form af garanterede afrustede zoner. (Om FN og det danske sikkerhedsproblem se side 208 ff.). For den periode, det her er praktisk at beskæftige sig med, må overvejelserne gå ud på at vurdere, hvilke garantier der kan tilvejebringes, og hvilke der er behov for under nutidens forhold. Således må de garantier, der kan opnås under en sikkerhedsalliance, stilles over for garantierne under en alliancefri status og tilsvarende de risici for sikkerheden, som disse alternativer frembyder.

4. Overvejelserne over de forskellige sikkerhedspolitiske løsninger indeholder også økonomiske aspekter. Her skal blot peges på to økonomiske problemer af helt væsensforskellig natur.

For det første må det spille en rolle, hvor store udgifter en given sikkerhedspolitisk løsning måtte medføre.

For det andet må den sikkerhedspolitiske løsning ses i relation til Danmarks økonomiske forbindelser med omverdenen. Man må søge en løsning, der sikrer størst mulig frihed til at deltage i det internationale økonomiske samarbejde. Det er nødvendigt at undersøge, hvorvidt og eventuelt i hvilket omfang en konkret sikkerhedspolitisk løsning kan tænkes at påvirke landets udenrigsøkonomiske forbindelser og fremme eller hindre udenrigshandelen.

5. Ovenfor har man skitseret tre sæt af væsentlige elementer, der må tages i betragtning. Ikke blot kan der være en indbyrdes sammenhæng mellem disse, men den relative vægt, man vil tillægge dem, vil variere med skiftende ydre situationer. I betragtning af, at også andre faktorer kan komme til at spille en rolle, vil det forstås, at det kan blive vanskeligt at få en overskuelig oversigt over de forskellige veje, der kan tænkes åbne for dansk sikkerhedspolitik i den kommende tid.

Udvalget har taget udgangspunkt i en analyse af det danske medlemskab af NATO.

Heroverfor stilles i det følgende afsnit den eneste alternative løsning på det danske sikkerhedsproblem, som alene beror på vor egen suveræne beslutning, den alliancefri status. Vanskeligheden her er naturligvis, at medens man ved fremstillingen af NATO-medlemskabet arbejder med en bestående situation og kan belyse forholdene med konkret materiale, vil den tilsvarende fremstilling af den alliancefri løsning nødvendigvis få en mere abstrakt karakter, hvor man i en eksemplifikation må tage sin tilflugt til tænkte situationer eller drage sammenligninger med de lande, navnlig i Europa, der i øjeblikket opretholder en alliance-

fri sikkerhedspolitik, uanset at sådanne sammenligninger på grund af forholdenes forskellige natur aldrig kan blive helt dækkende.

Efter gennemgangen af disse to forskellige veje for løsningen af det danske sikkerhedsproblem synes det nødvendigt at overveje de overgangsproblemer, der vil melde sig, dersom man vælger at gå fra NATO-løsningen til den alliancefri status.

Andre tænkelige sikkerhedspolitiske løsninger for Danmark synes at forudsætte, at der sker forandringer i verden omkring os, at skillelinier fjernes eller nye skillelinier opstår, således at der dannes nye kombinationer, som man fra dansk side må tage stilling til, medvirke til eller tage afstand fra.

Udvalget har i et sidste afsnit forsøgt kort at gennemgå enkelte sådanne nye kombinationer. Man har beskæftiget sig kort med tanken om et muligt fremtidigt fællesskandinavisk eller nordisk forsvarssamarbejde og har prøvet at kaste et strejflys over muligheden af et vesteuropæisk samarbejde om de sikkerhedsmæssige problemer uden nordamerikansk deltagelse. Udvalget har fundet det vanskeligt at drøfte sådanne hypotetiske situationer, hvis virkeliggørelse inden for en nærmere fremtid man i det hele finder lidet sandsynlig. Endnu mindre sandsynlig inden for en overskuelig periode anser man forskellige andre løsninger på vort sikkerhedsproblem, såsom en bred sikkerhedsordning omfattende alle europæiske lande eller en opløsning af de to nuværende sikkerhedssystemer i en hel række regionale alliancer med et fåtal af medlemmer.

2. Danmark i NATO

1. I et tidligere afsnit i nærværende fremstilling (s. 213 ff.) har man givet en beskrivelse af NATO's nuværende struktur og funktioner. Denne beskrivelse, der også belyser Danmarks hidtidige holdning til visse af de vigtigere problemer, danner baggrunden for den fremstilling, der nu følger, og som søger at kaste lys over de fordele og ulemper, der knytter sig til dansk medlemskab i NATO som løsning på vort sikkerhedsproblem. Man beskæftiger sig her først med spørgsmålet om vor udenrigspolitiske handlefrihed og herunder specielt med mulighederne for den fredsbefordrende virksomhed, som man ovenfor har anset for en væsentlig side af vor udenrigspolitiske målsætning. Dernæst behandles de militære elementer, navnlig koncentreret om de garantier, som medlemskabet af alliancen frembyder, og spørgsmålene om de til disse knyttede ricisi. Sluttelig behandles kort de økonomiske implikationer af det sikkerhedspolitiske arrangement, vi i øjeblikket befinder os i.

2. I behandlingen af spørgsmålet om vor udenrigspolitiske handlefrihed under NATO-optionen synes det naturligt at udskille som et særligt og vigtigt problem spørgsmålet om vor frihed til selv at afgøre vor militære deltagelse i fælles forsvarsaktioner, altså selve spørgsmålet om krig eller fred for Danmarks vedkommende. Dette spørgsmål behandles nedenfor i forbindelse med de øvrige militære problemer.

Det mere generelle spørgsmål, der her skal behandles, er, om vi i vort udenrigspolitiske handlingsmønster er bundet eller føler os bundet til at føre en an-

den linie, end vi ville have gjort, hvis vi ikke var medlem af alliancen. Spørgsmålet er nedenfor belyst ved konkrete eksempler, men dets besvarelse vanskeliggøres af to forhold: på den ene side er det ikke usandsynligt, at en dansk stillingtagen til et udenrigspolitisk spørgsmål alene som følge af nær identitet i grundsynspunkter, samfundsform, udviklingsgrad etc. med netop de lande, der er tilsluttet NATO, vil være fælles med disse ganske uanset medlemskab eller ej; på den anden side kunne Danmark, helt uafhængigt af, om man tilhører alliancen eller ej, tænkes at træffe udenrigspolitiske beslutninger, der umiddelbart føles som stridende mod en fundamental dansk holdning alene under hensyn til de magtpolitiske konstellationer.

Der er naturligvis en type beslutninger, vi kun bliver stillet overfor og tilslutter os, fordi Danmark deltager i det løbende politiske og militære samarbejde inden for NATO. Det er beslutninger, der angår selve alliancens virksomhed, militære apparat, strategi og fælles politik. I tilfælde, hvor modstridende synspunkter gør sig gældende, vil der ud fra hensynet til sammenholdet inden for alliancen i praksis være en tendens til at vise fleksibilitet for at nå frem til kompromisløsninger. Ved at give tilslutning til sådanne beslutninger påtager vi os i visse tilfælde forpligtelser, men opnår samtidig indflydelse på den fælles politik.

Som et helt klart eksempel på, at Danmark i forholdet til sine NATO-partnere har følt sig bundet af hensynet til sine allierede, kunne man nævne beslutningen om Grækenlands og Tyrkiets optagelse i NATO. Den danske regering var imod optagelsen ud fra det hovedsynspunkt, at Sovjetunionen kunne opfatte pagtudvidelsen som en indkredsning med et offensivt formål. Hertil kom hensynet til den specielle øgede risiko i medfør af pagtens artikel 5. Danmark kom imidlertid til sidst til at stå alene med sit synspunkt og bøjede af[7]).

Som andre eksempler kan anføres Danmarks stilling til de delte landes problem, specielt spørgsmålene om anerkendelse af Østtyskland og Nordvietnam.

Hvad angår spørgsmålet om anerkendelse af DDR, skal der henvises til den gennemgang af problemstillingen, der er foretaget side 109 ff. Det vil heraf bl. a. fremgå, at der som følge af dansk tilslutning til tremagtserklæringen af 1954 sammen med de øvrige alliancemedlemmer foreligger en formel begrænsning i dansk handlefrihed på dette område. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der skulle bestå et dansk ønske om ændring af den i 1954 gennemførte ordning og videre en dansk anerkendelse af DDR. For det første indeholder 1954-ordningerne bestemmelser, som man hidtil har set en dansk interesse i at bevare, jfr. side 111. For det andet indeholder anerkendelsesspørgsmålet en hel række problemer, som uanset 1954-ordningerne og uanset, om vi er NATO-medlem eller ej, gør det tvivlsomt, om vi ville skride til en anerkendelse af DDR, selv om det formelt var muligt, jfr. også at hverken Sverige, Schweiz eller Østrig trods deres alliancefri status hidtil har taget dette skridt.

Snarere kunne man forestille sig, at dansk tilbageholdenhed, modsat svensk, med hensyn til anerkendelse af Nordvietnam kunne ses som eksempel på begrænset handlefrihed af hensyn til NATO-alliancen, specielt den største partner.

7. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66, op. cit.* Bind I, s. 43 ff.

Så meget er i hvert fald klart, *at* Indokina ikke er en del af NATO-området, *at* Danmarks forpligtelser i henhold til Den nordatlantiske Traktat ikke berøres af konflikten i Indokina, og *at* vort NATO-medlemskab ikke har forhindret skiftende danske regeringer i at tage afstand både fra de amerikanske bombardementer af Nordvietnam og senest den amerikanske aktion i Cambodia. Nu er det under alle omstændigheder særdeles vanskeligt at efterspore, hvilke politiske komponenter der indgår i en konkret beslutningsproces, og at dokumentere, at en bestemt komponent ikke har gjort sig gældende, er simpelthen en umulighed. Det lader sig ganske enkelt ikke bevise, at alliancehensyn eller hensyn til USA ikke er indgået i de danske overvejelser om holdningen til Nordvietnam.

Hvis forholdet skulle være det, at hensyntagen til amerikanske interesser indgår i danske overvejelser om anerkendelsesspørgsmålet, er der principielt tale om en type hensyn, der også ville kunne spille ind – selv om de måske ikke ville gøre det med helt samme vægt – hvis vi ikke var medlem af NATO.

Forholdene i Vietnam er imidlertid af så kompliceret natur (jfr. side 153 ff.), at det er vanskeligt at udtale sig om, hvorvidt Danmark ville gå med til en anerkendelse af Nordvietnam (med eventuelle konsekvenser i forholdet til de andre delte stater), dersom man stod uden for NATO-alliancen, således at det med sikkerhed kunne siges, at der her var et eksempel på allianceforholdets begrænsning i vor udenrigspolitiske handlefrihed. Modsat har man i Kina valgt at anerkende regeringen i Peking i stedet for Taiwanregeringen.

Ved en gennemgang af dansk politik i De forenede Nationer i den sidste snes år er det vanskeligt at finde eksempler på, at Danmark i sin stemmeafgivning eller på anden måde skulle have følt sig hæmmet af NATO-medlemskabet i sin handlefrihed. Når det drejer sig om udenrigspolitiske spørgsmål, der har sikkerhedspolitiske perspektiver – herunder også visse nedrustningsspørgsmål, der kommer til behandling i FN – indgår alliancehensyn i danske overvejelser, jfr. side 232, men nogen »NATO-gruppe« har aldrig udskilt sig i generalforsamlingens afstemningsmønster. Derimod vil der kunne findes en lang række eksempler på det nære nordiske samarbejde og på, at f.eks. Danmark, Norge og Sverige finder sammen og stemmer forskelligt fra et flertal af NATO-medlemmer. Danmarks holdning til Kinas repræsentation, de sydafrikanske spørgsmål og til Undénplanen, jfr. s. 252, er således klare eksempler på, at Danmark i FN har indtaget standpunkter, der afviger fra ledende NATO-landes. Overhovedet er de nordiske lande i deres stemmeafgivning en af de mest homogene grupper i FN.

3. Forinden man går over til omtale af den udenrigspolitiske handlefrihed, specielt i forhold til østlandene og specielt i relation til den danske fredspolitiske målsætning, skal indføjes nogle bemærkninger om den politiske konsultationsvirksomhed inden for alliancen, som blev beskrevet ovenfor side 225 ff.

Gennem den udveksling af oplysninger og vurderinger, der finder sted i NATO, får især de mindre medlemslande umiddelbar adgang til en viden om aktuelle internationale forhold, som de ikke eller kun med betydelig større indsats kunne skaffe sig på anden vis. Videre giver den faste konsultationspraksis blandt NATO-landene det mindre land en adgang til at fremsætte synspunkter om internationale problemer. Det mindre land har her et bredt forum, som det

ellers ville kræve betydelig diplomatisk aktivitet at få i tale, og dermed også en vis mulighed for at påvirke den politiske udvikling i en ønsket retning.

Fra dansk side har man af disse grunde tillagt den politiske konsultation stor betydning samtidig med, at man har været tilbageholdende over for en udvikling i retning af, at NATO-landene skulle tage videre skridt henimod en egentlig fælles udenrigspolitik. Allerede på et ministerrådsmøde i december 1960 gav udenrigsminister J. O. Krag udtryk for, at NATO efter hans skøn ville have gjort betydelige fremskridt, når medlemmerne som noget naturligt fremlagde alle politiske spørgsmål i rådet for at høre de øvrige landes synspunkter forud for en endelig handling. En fælles politik, mente han, ville opstå af sig selv, når konsultationerne havde udvist principiel enighed i opfattelserne. I tilfælde, hvor NATO-landene anlagde afvigende synspunkter på fundamentale spørgsmål, fandt han, at et for stærkt pres med hensyn til at antage en fælles politik, selv om en sådan blev formelt accepteret, ville kunne føre til en med indre svagheder behæftet politik[8]). Som det er refereret på side 226, kom lignende synspunkter til udtryk senere i den såkaldte Harmelrapport. Samtidig var det under drøftelserne om denne rapport et dansk synspunkt, at målet for den politiske konsultationsvirksomhed inden for NATO måtte være det størst mulige vestlige sammenhold i fundamentale spørgsmål af direkte betydning for NATO[9]).

4. I drøftelsen af dansk udenrigspolitik i forhold til østlandene må der først erindres om, at rent bilaterale udenrigspolitiske problemer ikke gør sig gældende i noget betragteligt omfang, og det er ikke let at finde eksempler på, at vor frihed til handling inden for denne problemkreds skulle påvirkes af alliancefællesskabet. Det vil dog som et eksempel kunne anføres, at NATO-fællesskabets forpligtelser i en vis periode har medvirket til en begrænsning i østtyskeres indrejsemuligheder i Danmark, som man fra dansk side har fundet uhensigtsmæssig. Det drejer sig om den såkaldte kontrolrådspasordning, hvorefter østtyske statsborgere, der ønsker at indrejse i et land, der er medlem af NATO, må være i besiddelse af et særligt pas udstedt af et allieret rejsekontor i Vestberlin. Under klar fastholdelse af to forudsætninger – nemlig at de til enhver tid gældende forskrifter loyalt bør efterleves, og at solidariteten blandt medlemmerne af NATO, så vidt det overhovedet er muligt, bør fastholdes – har Danmark arbejdet for at mindske de af dette system forårsagede vanskeligheder for rejsesamkvemmet med Østtyskland. I sommeren 1969 lykkedes det at få indført betydningsfulde lempelser, hvis hovedindhold var, at praktisk talt enhver østtysker efter ansøgning kunne få udstedt kontrolrådspas. Efter dansk opfattelse var imidlertid ej heller denne ordning fuldt tilfredsstillende, og sagen blev derfor i begyndelsen af 1970 på ny rejst fra dansk side i NATO-rådet med det resultat, at ordningen blev suspenderet med virkning fra 26. marts 1970.

Men bortset fra sådanne enkelttilfælde kan det hævdes, at den danske udenrigspolitiske interesse i forholdet til østlandene må anskues i en bredere sammenhæng. Fra dansk side har man ønsket som led i en generel afspænding at

8. *Ibid.*, s. 86.
9. *Udviklingen inden for NATO 1966–67*, s. 27.

udvide de politiske kontakter tværs over den kunstige skillelinie ned gennem Europa, og spørgsmålet bliver derfor i første række, om Danmarks handlefrihed på dette område er begrænset af alliancemedlemskabet, eller om det modsatte er tilfældet.

Faktisk synes der grund til at antage, at Danmark af de østeuropæiske regeringer betragtes som en mere interessant samtalepartner, fordi det er medlem af NATO-alliancen; fra østeuropæisk side tager man formentlig med i sine overvejelser, at tanker og ideer, som fremføres under kontakter med danske repræsentanter, vil blive refereret videre under konsultationerne med de øvrige NATO-lande. Medlemskabet af NATO synes således, afhængigt af den politiske situation, at have givet de små vesteuropæiske lande visse muligheder for at indvirke på den bredere europæiske politik, som ikke tidligere har bestået. Det er da også synspunkter som disse, der har ført til, at Danmark har været blandt de lande, der stærkest er gået ind for udvidede konsultationer om såvel nedrustning som de generelle Øst–Vest problemer. Denne udvikling er som omtalt ovenfor side 226 blevet videreført ved Harmelrapportens kodificering af NATO's afspændingspolitiske målsætning som en med den forsvarsmæssige ligestillet hovedfunktion.

5. Selv om det således er vanskeligt at forestille sig, at Danmark i sine bilaterale kontakter skulle kunne bidrage mere aktivt til dialogen mellem Øst og Vest i en alliancefri status, står der dog tilbage det bredere spørgsmål, om NATO-medlemskabet for Danmark er den sikkerhedspolitiske løsning, der bedst tilfredsstiller vor generelle fredspolitiske målsætning, om løsningen er »fredspolitisk optimal«.

Det er ovenfor anført, at Danmark har ment at kunne føre en fri og selvstændig politik i FN, og NATO-medlemskabet har eksempelvis heller ikke forhindret dansk deltagelse i de fleste af FN's fredsbevarende aktioner. Det er ikke usædvanligt, at staterne tilslutter sig regionale gruppedannelser og enes om fælles forsvarsforanstaltninger, således som det også er forudset i FN-pagten. Det må yderligere antages, at det store flertal af stater ikke i deres syn på Danmark lader sig påvirke af vort medlemskab af NATO, og man har da heller ikke fundet eksempler på, at f. eks. samarbejdet mellem Danmark og udviklingslandene, det være sig bilateralt eller i FN, har været hindret eller påvirket af tilhørsforholdet til de regionale systemer.

6. Efter gennemgangen ovenfor af de udenrigspolitiske spørgsmål i forbindelse med dansk NATO-medlemskab skal man i det følgende behandle en række af de militære elementer, der må indgå i afvejningen af fordele og ulemper ved medlemskabet. Baggrunden for hele denne drøftelse må selvsagt være den opfattelse, at der fortsat findes spændinger og mistillid mellem staterne, og at det fundamentale element i alle staternes sikkerhedspolitik fortsat er de militære værn. Det vil af fremstillingen i forrige kapitel om Danmarks militærgeografiske betydning fremgå, at man ikke kan se bort fra risikoen for, at dansk område inddrages i militære konflikter. Det første spørgsmål, man må rejse, er derfor, hvilke garantier NATO-medlemskabet byder for, at man undgår militære konflikter, og da specielt sådanne, der berører dansk område, medens man derefter omvendt må søge at bedømme, om de ved medlemskabet af NATO opnåede garantier øger risikoen for, at konflikter opstår på eller breder sig til dansk område.

7. Ved at indtræde i NATO har Danmark fået den garanti, der formelt er indeholdt i traktatens art. 5, hvis indhold nærmere er beskrevet side 215 ff. Den væsentlige bestemmelse er, at et væbnet angreb mod en eller flere af parterne inden for traktatområdet skal betragtes som et angreb på dem alle, og at der skal ydes bistand til den eller de angrebne stater.

Det er blevet fremhævet, at denne bistandsforpligtelse er udtrykt ret vagt, idet det er overladt til den bistandsydende stat selv at afgøre, hvad den anser for nødvendigt for at opretholde eller genoprette det nordatlantiske områdes sikkerhed. Man har derfor overvejet, om påkaldelse af art. 5 – eller med andre ord medlemskab af NATO – rent faktisk yder en større garanti for bistand end den, der alligevel måtte blive ydet, hvis man stod uden for NATO. Det spørgsmål er stillet, om det ikke vil være realistisk at antage, at bistandsyderen snarere end at se på den ret vagt formulerede traktatmæssige forpligtelse ville vurdere situationen ud fra egeninteressen og således yde bistand eller undlade at yde bistand ganske uanset det formelle grundlag. Spørgsmålet vil blive berørt senere i forbindelse med den alliancefri løsning; på dette sted skal det blot bemærkes, at det afgørende i situationen formentlig ikke er, hvorledes de bistandsydende stater vil reagere, men derimod den potentielle angribers vurdering af risikoen for indgreb fra andre staters side. Det må antages, at angriberen alt andet lige vil vurdere risikoen højere, hvis der foreligger en traktatforpligtelse.

8. Selv om garantien i artikel 5 formelt er baseret på et solidarisk ansvar omfattende samtlige medlemslande, var det i 1949 helt klart, at kernen i denne garanti var det amerikanske løfte om bistand til de vesteuropæiske alliancepartnere. Og i de tyve år, der er forløbet siden traktatens tilblivelse, har forestillingen om dens militære troværdighed for medlemslandenes sikkerhed til stadighed været knyttet til den amerikanske garanti.

For en væsentlig del beror spørgsmålet om NATO-alliancens militære troværdighed derfor også på værdien af den amerikanske garanti, hvilket først og fremmest er et spørgsmål om troværdigheden af den amerikanske atomgaranti. I dette spørgsmål er der klart sket en forskydning, efter at Sovjetunionen har erhvervet sig en strategisk gengældelsesevne og således kan udsætte det amerikanske kontinent for direkte angreb, jfr. diskussionen i Første Del, kapitel I.

Hvis man når til den overbevisning, at den amerikanske garanti ikke har den værdi, den havde i 1949, for forsvaret af Vesteuropa – i og med at der med hensyn til den strategiske gengældelsesevne er skabt ligevægt mellem de to supermagter – kunne det hævdes, at Vesteuropa i dag står over for den militære trussel, der ligger i tilstedeværelsen i Europa af en dominerende supermagt, Sovjetunionen. En sådan tankegang har for visse europæeres vedkommende ført til ønsket om oprettelsen af en selvstændig europæisk atomstyrke, idet der bl. a. er blevet henvist til eksistensen af de sovjetiske mellemdistanceraketter. Spørgsmålet om en europæisk atomstyrke behandles nedenfor under omtalen af et vesteuropæisk forsvarssamarbejde. Tanker af denne art har i Frankrig været fremført som begrundelse for oprettelsen af den nationale atomstyrke.

Der kan næppe gives noget entydigt svar på spørgsmålet om, i hvilket omfang den kendsgerning, at supermagternes atomstyrker neutraliserer hinanden, har

ændret vilkårene for Vestens forsvar og dermed værdien af den amerikanske atomgaranti, se diskussionen herom side 39 ff. Det samme gælder spørgsmålet om de konventionelle styrkers betydning i lyset heraf. Udviklingen på atomvåbnenes område har i hvert fald betydet, at man i dag i den militære planlægning opererer med en skala omfattende en lang række forskellige konflikttyper, således som det er tilfældet med den gældende NATO-strategi om den afpassede imødegåelse, jfr. Første Del, kapitel I.

Spørgsmålet om værdien af den amerikanske garanti kan derfor ikke indsnævres til værdien af den amerikanske atomgaranti, men må udvides til det mere generelle, om de europæiske NATO-lande kan påregne effektiv amerikansk bistand i en eventuel krisesituation. At den amerikanske bistand vil blive ydet, er en påstand, der ikke kan bevises, men det må, uanset de synspunkter, der kan anføres vedrørende taktisk anvendelse af atomvåben, jfr. side 40 ff., antages at indgå i en potentiel angribers vurdering, at USA med opretholdelsen af betydelige konventionelle styrker i Vesteuropa og ca. 7.000 atomvåben for taktisk anvendelse placeret i dette område har evnen til i givet fald at forsvare Vesteuropa. Hertil kommer, at USA i kraft af sine betydelige politiske og økonomiske interesser i området har et motiv hertil. Af helt afgørende betydning er det vel sluttelig, at så længe det generelle modsætningsforhold mellem de to supermagter består, kan det ikke forventes, at USA ville affinde sig med, at Sovjetunionen fik herredømmet over Vesteuropas økonomiske ressourcer og industrielle potentiel, og at Sovjetunionen er klar over dette forhold.

Ingen kan naturligvis vide med 100 % sikkerhed, hvorledes USA vil reagere i tilfælde af et angreb mod den del af Vesteuropa, der er dækket af Den nordatlantiske Traktat. Det afgørende er formentlig, at uvisheden omkring karakteren og omfanget af den amerikanske reaktion må aftegne sig som så stor og konsekvenserne af en amerikansk militær reaktion som så uoverskuelige, at dette må indvirke på en potentiel angribers overvejelser.

Fra et dansk synspunkt betyder vort medlemskab af NATO, at et angreb mod Danmark samtidig ville være en udfordring til hele det garantisystem, der er det politiske grundlag for Den nordatlantiske Traktat. Alliancens og USA's reaktioner på et angreb mod Danmark ville få direkte betydning for de internationale forventninger om, hvorledes alliancen og USA ville reagere på angreb mod andre dele af NATO-området. En mulig angriber vil derfor være nødt til at vurdere risikoen for, at en isoleret aktion mod Danmark ikke kan begrænses til en lokal konflikt, men kan eskalere til en krig mod de vestlige stormagter.

Hertil kommer naturligvis, at den strategiske betydning, der af NATO-alliancen tillægges dansk territorium, må indgå i en mulig angribers risikobedømmelse. Herom henvises til de vurderinger af Danmarks militærgeografiske betydning, der er gengivet i Andel Del, kapitel II.

9. I tilslutning til drøftelsen af den formelle art. 5 garanti og den amerikanske garanti må det fremhæves, at alliancen allerede i fredstid har oprettet en organisation, der har til formål at gøre fælles modforanstaltninger effektive i en eventuel krigssituation. Formen for og indholdet af denne militære integration er nærmere omtalt side 222 ff.

Selv om det allierede kommandosystem som helhed først træder i kraft i en krise- eller krigssituation, og de gældende regler betyder, at beslutningen om at stille et lands militære styrker under NATO-kommando ikke kan tages mod vedkommende medlemsregerings vilje, jfr. nedenfor, må det antages, at selve eksistensen af integrationssystemet er af væsentlig betydning for NATO-alliancens militære troværdighed. Der er her blandt andet tale om et effektivitetssynspunkt, idet det, navnlig under hensyn til, at de moderne våbentyper og muligheden for indsats af luftbårne styrker har reduceret varslingstiden, må være af betydning, at et system er udarbejdet i fredstid, således at det gøres sandsynligt, at samarbejdet er funktionsdygtigt, hvis der skulle blive brug for det.

En mere vidtgående integration af det danske forsvar i allianceforsvaret skete med oprettelsen i 1961 af enhedskommandoen for den sydlige del af NATO's Nordregion COMBALTAP, jfr. side 222 og 231. For forsvaret af Danmark betød det, at tyske og danske flådestyrkers opgaver i den vestlige Østersø blev koordineret, samt at forsvaret af Jylland og forsvaret af Slesvig-Holsten blev samlet under én planlægning.

Konsekvenserne for dansk forsvar kan illustreres ved general Norstads betragtninger over, hvorledes situationen ville være, såfremt COMBALTAP ikke lod sig oprette.

Han udtalte over for de danske myndigheder, at de tyske styrker i Slesvig-Holsten i så tilfælde måtte underlægges Centralregionen, og at grænsen mellem Nord- og Centralregion derefter måtte foreslås flyttet fra Elben til den dansk-tyske landegrænse. Dette ville få til følge, at de pågældende landmilitære styrker ville få forbindelseslinier mod vest i stedet for mod nord, således at de i en given situation ikke kunne påregnes at være til rådighed for forsvaret af den jyske halvø. På tilsvarende måde ville de tyske sømilitære styrkers deltagelse i forsvaret af den sjællandske øgruppe i kraft af den ændrede regionsinddeling være væsentlig begrænset om overhovedet til rådighed til dette formål. Hovedvægten kunne vel snarere tænkes lagt på sikring af forbindelsesvejene fra Atlanten over Nordsøen. Forsvaret af Danmark ville derved svækkes alvorligt, og en ændring af regionsgrænsen ville tillige medføre, at den danske indflydelse inden for NATO's kommandosystem ville blive væsentligt svækket[10]).

Den afskrækkende virkning af integrationssystemet beror formentlig først og fremmest på den forhåndstilkendegivelse af vilje til politisk solidaritet i en eventuel konflikt, som NATO's kommandostruktur er udtryk for. Hertil kommer, at forsvaret af NATO-området planlægges under den forudsætning, at kommandosystemet rent faktisk vil træde i funktion i en konfliktsituation, ligesom fredstidsdeployeringen af medlemslandenes styrker afspejler en forventning om, at krigstidsoperationer vil blive udført med allieret bistand under ledelse af en central kommando. Denne afskrækkende virkning er næppe mindre for Danmarks vedkommende end for de andre NATO-landes, der deltager i det integrerede forsvarssystem.

10. Det kunne endelig tilføjes, at det forhold, at der allerede i fredstid er

10. *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66. Bind I,* s. 106.

udbygget et fælles infrastruktursystem, må betyde en yderligere underbygning af troværdigheden og dermed den forebyggende effekt af den garanti, der ligger i integrationen. Inden for medlemslandenes territorier er allerede i dag udbygget flyvestationer, telekommunikationsanlæg og andre alliancefaciliteter. Danmark indgår på lige fod med andre medlemslande i dette infrastrukturmønster. Militære øvelser med deltagelse af allierede styrker på dansk territorium har en tilsvarende funktion. Det er også af betydning, at de civile og militære instanser, der i en given krisesituation skal træffe beslutning om at yde bistand til Danmark, bl.a. gennem fælles øvelser og planlægningsstudier, i fredstid har vænnet sig til at opfatte danske forsvarsproblemer som problemer, der angår dem.

11. Der blev indledningsvis stillet det spørgsmål, om fordelene ved de gennem medlemskabet modtagne garantier kunne tænkes at opvejes af en samtidig øget sikkerhedsrisiko. Besvarelsen af dette spørgsmål er vanskelig, men en overvejelse synes nødvendig på dette punkt af fremstillingen.

De to elementer, der må afvejes, er garanti og risiko. Forholdet er imidlertid det, at medens det ene element – garantien – i nogen grad lader sig vurdere generelt, er en tilsvarende vurdering af det andet – risikoen – næppe mulig. Om dansk område på grund af Danmarks medlemskab af NATO i højere grad vil være truet i en krigssituation, end tilfældet ville være, hvis vi stod uden for alliancen, er et spørgsmål, hvis besvarelse forudsætter præcise antagelser om konfliktens parter og geografiske område, parternes forventninger og hensigter, konfliktens konkrete baggrund osv.

I den storpolitiske udviklingsfase, Europa for tiden befinder sig i, synes den gruppe af stater, der er det militære modstykke til NATO, næppe at have tungtvejende grunde til at forsøge sig med militære aktioner mod Vesteuropa. I denne situation reduceres betydningen af problemstillingen garanti contra risiko naturligvis tilsvarende.

12. Man har ovenfor behandlet det væsentlige element i alliancens militære system, der udgøres af den amerikanske garanti, og andetsteds har man tillige drøftet troværdigheden i denne garanti.

Erkendes det, at vi i USA's deltagelse må se den for os selv og alle andre NATO-medlemmer langt vigtigste afskrækkelseseffekt, er der på den anden side grund til at tage USA's særlige stilling som supermagt op til overvejelse.

Forholdet mellem de to supermagter er behandlet andetsteds i denne redegørelse, ligeledes forholdet mellem Vesteuropa og USA, ligesom der i slutningen af nærværende kapitel vil blive anstillet visse betragtninger over et hypotetisk europæisk forsvarsfællesskab uden USA. Spørgsmålet her er alene, om USA's stilling samtidig som det vigtigste NATO-medlem og som supermagt med verdensomspændende interesser og forpligtelser rejser særlige problemer for vort NATO-medlemskab.

Man kan her formentlig drage en parallel til Danmarks stilling under art. 5, dersom der opstår militære konflikter andetsteds i NATO-området, og hvor vort medlemskab kan tænkes at øge risikoen for, at dansk område inddrages. Man kan naturligvis ikke udelukke muligheden for udviklingen af en konflikt mellem de to supermagter uden for NATO-området, som kunne udløse afledte militære

aktioner, der kan berøre vort eget område. Under Cubakrisen frygtede mange en afledt krise omkring Berlin; på den anden side er det vanskeligt at forestille sig, at man f.eks. fra amerikansk side ville søge gennem en aktion i danske farvande at afskære sovjetiske forbindelseslinier til konfliktområdet, eller at man fra sovjetisk side ville søge at forebygge en sådan aktion. Spørgsmålet er her, om det overhovedet ville gøre nogen forskel, om Danmark er NATO-medlem eller ej, idet det dog synes klart, at Sovjetunionen ved dansk NATO-medlemskab måtte regne med en større eskalationsrisiko.

13. Man har ovenfor beskrevet den garantiskabende virkning af NATO-alliancens integrations- og infrastruktursystemer; også i disse forbindelser må man beskæftige sig med spørgsmålet om de eventuelle risikoøgende virkninger.

Rent generelt synes det klart, at den allerede i fredstid med integration og infrastruktur forbundne virksomhed, herunder den løbende planlægnings- og øvelsesaktivitet, må forøge troværdigheden af NATO-garantien og styrke afskrækkelsesevnen, således at den bidrager til at mindske sikkerhedsrisikoen for Danmark. På den anden side kan man ikke se bort fra, at det er forbundet med en vis risiko at foranstalte øvelsesvirksomhed på dansk territorium i fredstid, navnlig derved at modstanderen vil kunne bibringes et fejlagtigt indtryk af de intentioner, der ligger bag denne virksomhed. Som det er omtalt ovenfor side 234, lægger man fra dansk side vægt på, at det ikke med nogen rimelighed skal kunne hævdes, at øvelserne har en provokerende karakter.

14. Risikobedømmelsen kompliceres af problemerne omkring den mulige automatik indbygget i integrationen af det danske forsvar i enhedskommandoen.

Ved oprettelsen af NATO's kommandosystem i 1951 blev der under den øverstkommanderende (SACEUR) oprettet 3 regioner, herunder Nordregionen, der omfatter Danmark, Norge og Slesvig-Holsten. I kommandoorganisationen indgik oprindeligt en chef for flådestyrkerne og en chef for flyverstyrkerne i hele området. For landstyrkernes vedkommende oprettedes ikke en fælles kommando, men en norsk og en dansk-slesvig-holstensk kommando. Den danske hærchef indgik i NATO-kommandosystemet som fælles chef for hærstyrkerne i Danmark og Slesvig-Holsten.

Der var således allerede fra 1951 ved beslutningen om NATO-kommandosystemets indførelse tillagt en dansk chef ansvaret for planlægningen af forsvaret *til lands* af Slesvig-Holsten, og denne danske chef, hærchefen, var designeret til i krig at lede operationerne til lands i såvel Danmark som Slesvig-Holsten.

Ved enhedskommandoens oprettelse ændredes disse kommandoforhold således, at en dansk officer nu i NATO-kommandosystemet er chef for *alle* styrker i Danmark og Slesvig-Holsten, jfr. foran s. 221 f.

Som nævnt foran side 231 er det forudset, at de tyske styrker, der er underlagt enhedskommandoen, vil overgå til NATO-kommando i en tidligere fase af beredskabsprocessen end de danske styrker. Den danske chef for enhedskommandoen (COMBALTAP) kan derfor komme i den situation, at han som allieret chef vil have operativ kommando over tyske styrker, men ikke over de danske styrker, der er underlagt ham.

Selv om overførsel af operativ kommando over danske styrker til COMBAL-

TAP forudsætter både en national dansk beslutning og en vedtagelse i NATO-rådet, kan der således tænkes situationer, hvor både den danske chef for COMBALTAP og danske officerer i de allierede stabe i Slesvig-Holsten, Norge og Belgien inddrages i en militær beslutningsproces, der f. eks. har til formål at imødegå en lokal trussel i Holsten, på et tidspunkt, hvor de danske politiske instanser hverken har taget beslutning om, hvilke foranstaltninger der skulle træffes ved en tysk påberåbelse af artikel 5, eller mere specielt om at stille danske styrker til rådighed for NATO.

At der er oprettet et allieret hovedkvarter på dansk territorium, og at danske officerer stilles til rådighed for allierede stabe og fælles forsvarsplanlægning, således at de teoretisk set kan træde i funktion allerede på et tidspunkt, hvor der ikke er truffet nogen politisk beslutning om det øvrige danske forsvars rolle, er den pris, Danmark på linie med en række andre NATO-lande har været villig til at betale for at opnå den forøgede afskrækkelsesvirkning, der ligger i den militære integration. Den aktualiseres i en situation, hvor afskrækkelsen har slået fejl, og man befinder sig i en forsvarssituation. Men afskrækkelse og forsvar er naturligvis for så vidt uadskillelige, som det mest effektive forsvarsarrangement er en del af afskrækkelsen.

Derfor vil en mindskelse af den risikovirkning, der ligger i den militære integration, næppe heller kunne opnås uden en svækkelse af den garanti mod at blive inddraget i en krig, der ligger i afskrækkelsesvirkningen. Denne risikovirkning ville vel kunne mindskes ved en flytning af regionsgrænsen til landegrænsen. Men derved ville også troværdigheden både af, at det danske område kunne forsvares effektivt militært, og af, at allieret bistand hurtigt ville komme til stede, blive svækket.

På den anden side finder udvalget det på sin plads at pege på, at alle forsvarsarrangementer jævnligt bør efterprøves i lys af skiftende omstændigheder. Siden enhedskommandoen oprettedes i 1961, er der således på flere punkter sket en udvikling, som har ændret den daværende situation:

Den afpassede imødegåelse er blevet officiel NATO-strategi. Forbundet hermed er en udvikling sat i gang, som går i retning af udvidelse af mobile ekspeditionskorps. Under Wilsonregeringen har Storbritannien i stigende grad degageret sig i området øst for Suez og arbejdet på at opbygge en mobil strategisk reserve med henblik på anvendelse i forsvaret af Vesteuropa, bl. a. i NATO's flankeområder. Der er endvidere sket en reduktion af de amerikanske styrker i Tyskland. Denne udvikling kan ventes at fortsætte i 70'erne og vil kunne føre til fornyede overvejelser om den hensigtsmæssige placering af styrkerne i Vesteuropa og kommandostrukturen.

15. Som nævnt foran side 231, er der hjemmel i § 2, stk. 3, i lov om forsvarets organisation m. v. til i en spændingsperiode at lade chefen for enhedskommandoen udøve den operative ledelse af danske styrker som dansk militær chef (»2-hatte-systemet«). I en spændingssituation vil den danske chef nok have kommando over alle styrkerne i Danmark og Slesvig-Holsten, men hvis de danske styrker ikke er tildelt ham som NATO-chef, vil hans foresatte i NATO-kom-

mandosystemet kun kunne udøve kommando gennem ham for de allierede styrker, der er ham tildelt, det vil sige i det væsentligste de vesttyske styrker.

Hvis chefen for Europakommandoen gennem chefen for Nordregionen f. eks. måtte ønske en omplacering af styrkerne i Danmark og Slesvig-Holsten, vil ordre herom til chefen for enhedskommandoen af denne skulle gennemføres for så vidt angår de allierede styrker i Slesvig-Holsten, medens han ikke kan modtage ordrer for så vidt angår danske styrker. Chefen for enhedskommandoen kan selvfølgelig i sin egenskab af dansk chef modtage henstillinger fra sine foresatte allierede chefer. Da enhver dansk militær chef har visse beføjelser, vil han kunne efterkomme sådanne henstillinger, hvis de ligger inden for hans beføjelser. F. eks. vil det ikke ligge inden for de beføjelser, der er tillagt chefen for enhedskommandoen, at flytte danske styrker uden for Danmark. Han må i en sådan situation gennem forsvarschefen indhente regeringens tilladelse til at efterkomme foresatte allierede chefers henstillinger.

Den beskrevne ordning vil gøre overgangen til krigsforhold meget smidig, idet det er den samme person, der vil have kommando over styrkerne i krig som i en spændingsperiode.

16. Det kan sluttelig anføres, at tilstedeværelsen i Danmark af de fælles infrastrukturanlæg giver anledning til tilsvarende overvejelser vedrørende sikkerhedsrisikoen for dansk område. Også her må det – som anført foran side 225 – erkendes, at sådanne anlæg under visse omstændigheder kan tænkes at medføre en vis risiko for, at vi inddrages i en konflikt – eventuelt blot på et tidligere tidspunkt end det ellers ville være sket – men det kan konstateres, at dette er prisen for den samtidige forøgelse af NATO-garantiens troværdighed.

17. NATO's militære integrationssystem åbner mulighed for at indgå aftaler om kompetencefordelingen mellem allierede og nationale myndigheder i krig. Visse NATO-lande, herunder dog ikke Danmark, har indgået aftaler af denne karakter. Sådanne ansvarsfordelingsaftaler indebærer den fordel, at man derved på forhånd har tilvejebragt nærmere retningslinier for, hvilke beføjelser der tilkommer allierede kommandoinstanser i krigstilfælde, og hvilke der forbliver under national kontrol. Imod indgåelse af formelle aftaler herom kan anføres, at man ikke kan forudse alle de problemkomplekser, der vil opstå i en sådan situation, navnlig fordi man ikke på forhånd kan vide, hvilken konflikt der udløser situationen. Hertil kommer, at indgåelse af en sådan aftale ville indebære en yderligere binding til NATO's integrerede forsvarssystem.

18. De rent tekniske problemer omkring mineudlægningsspørgsmålet er omtalt ovenfor side 296; hertil kan føjes nogle mere politiske betragtninger.

Medens minespærringer, der alene har til formål at beskytte danske havne eller kyster mod angreb, synes relativt problemfri, stiller det sig anderledes, når mineudlægningen har til formål eller har som bivirkning en hindring af eller kontrol med passage af gennemsejlingsfarvandene. Her vil der klart kunne foreligge modstående interesser hos de forskellige parter, der hver især måtte ønske selv at kunne passere, kontrollere eller spærre. Ved fra dansk side at foretage eller undlade at foretage spærringer i en konfliktsituation, vil man således ikke blot varetage en lokal dansk forsvarsinteresse, men handlingen vil blive til fordel eller ulempe for den ene eller anden part i konflikten.

For Danmark som medlem af NATO kan evnen til minespærring af gennemsejlingsfarvandene således blive en integrerende del af det samlede NATO-forsvar, og spørgsmålet om minespærring i danske farvande vil derfor utvivlsomt blive et af de vanskeligste, en dansk regering kan blive stillet overfor i tilfælde af et militært angreb, der falder ind under Den nordatlantiske Traktats artikel 5, jfr. side 216.

19. Danmark har ved tilslutningen til NATO som ovenfor beskrevet opnået en række garantier, som er blevet anset som væsentlige for vor sikkerhed. Hvilke forpligtelser har vi påtaget os for at opnå disse?

Traktatens artikel 3 indeholder en generel bestemmelse om, at deltagerne vil opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at imødegå et væbnet angreb. Dette indebærer, at parterne gensidigt forpligter sig til at opretholde og udvikle deres militære beredskab.

Det vil af redegørelsen om det danske forsvar i *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66* fremgå, hvorledes det danske forsvar i NATO-perioden er blevet tilrettelagt i et vekselvirkningsforhold mellem de danske besluttende myndigheder og de kollektive organer inden for organisationen, jfr. om den gældende NATO-procedure for ændringer i nationale styrkemål side 225.

Med omtalen ovenfor af forsvarets omfang nærmer man sig et af de økonomiske elementer, der må indgå i drøftelsen af fortrin og mangler ved NATO-medlemskabet. NATO er en alliance af suveræne stater, der ikke er forpligtet til at lade deres politik underkaste kollektive beslutninger (side 214). Dette gælder også forsvarspolitikken. Der findes ikke inden for NATO noget organ, der kan træffe forpligtende beslutninger om, hvor store de danske styrker skal være, eller hvorledes de skal være sammensat. Forholdet er samtidig det, at det danske forsvar under den nuværende alliancepolitik indgår som et led i det fælles NATO-forsvar, at det kun har mening i sammenhæng med alliancens øvrige forsvarsstyrker, og at NATO's strategiske principper og generelle forsvarsplanlægning derfor i praksis spiller en væsentlig rolle for officielle danske overvejelser om det danske bidrag til alliancens samlede forsvarsberedskab.

I sådanne overvejelser indgår, at det for vort forhold til vore allierede, for hele vor position inden for alliancen og for vore muligheder for at få indflydelse på den fælles politik er af væsentlig betydning, at vi yder et bidrag til det fælles forsvar, der af vore allierede kan accepteres som rimeligt. Sagt på en anden måde: At vi betaler vort klubkontingent.

Forholdet belyses af, at de danske forsvarsudgifter udtrykt som andel af bruttofaktorindkomsten (landets samlede indtægter) udgør 3 %. Bortset fra Island, der som bekendt ikke har noget nationalt forsvarsapparat, er Luxembourg det eneste NATO-land, der har relativt lavere forsvarsudgifter. Den danske procent er dog ikke væsentlig lavere end tallene for Belgien, Canada og Italien.

20. Et økonomisk problem af anden karakter er spørgsmålet om, hvorvidt NATO-medlemskabet lægger bånd på vor udenrigsøkonomiske handlefrihed. Et eksempel i så henseende er den i 1949 oprettede Koordinationskomité (COCOM), der havde til formål at koordinere kontrollen med eksporten af strategiske varer til østlandene. Medlemskredsen var NATO-landene (minus Island), samt Japan og Forbundsrepublikken Tyskland; visse ikke-medlemmer, således

eksempelvis Sverige, synes i hvert fald i perioder at have fulgt COCOM's praksis[11]). Begrebet strategisk eksportkontrol var opstået under Berlinkrisen 1948–49 og kom nu til udtryk i en række lister over varer, man ikke ville udføre til de kommunistiske lande.

Fra dansk side har man altid fremhævet, at embargoen ikke burde overskride, hvad sikkerhedshensyn krævede, og man har støttet forskellige lempelser af kontrollen, som i årenes løb har fundet sted; i de senere år synes bestemmelserne ikke at have kollideret med mere betydende danske eksportinteresser.

Bortset fra dette forhold må det antages, at det danske samhandelsmønster med østlande, neutrale lande og NATO-lande bestemmes af rent økonomiske faktorer, priser, vareudvalg og valutariske forhold etc. og ikke påvirkes af NATO-medlemskabet eller politiske forhold i øvrigt, men om det generelle forhold mellem sikkerhedspolitisk og økonomisk samarbejde henvises i øvrigt til side 92 ff.

3. Den alliancefri status for Danmark

1. Efter i det foregående afsnit at have foretaget en gennemgang af den option, vi i dag befinder os i, og herunder også i et vist omfang at have behandlet argumenterne for og imod fortsat medlemskab af NATO-alliancen, vil det i det følgende blive forsøgt at analysere den anden mulighed, som alene beror på Danmarks suveræne valg, nemlig en neutral eller alliancefri status.

I den ovenfor foretagne teoretiske analyse af neutralitetsbegrebet er det fastslået, at det egentlige neutralitetsbegreb tager sigte på den politiske og folkeretlige status, som en stat kan indtage under en krig, men at ordet desuden ofte anvendes til at betegne en vis udenrigspolitisk holdning allerede i fredstid. I den sidstnævnte betydning, hvor begrebet ikke har noget fast og entydigt indhold, er betegnelsen neutralitetspolitik derfor mere korrekt. Hvilket indhold en sådan politik må have for at nå sit mål, kan ikke fastlægges abstrakt, men beror på hvert enkelt lands særlige situation. Til belysning af neutralitetspolitikkens forskelligartede natur har man i bilag 8 foretaget en gennemgang af den politik, som en række europæiske lande – Finland, Sverige, Østrig, Schweiz og Irland – hver på sin måde og i overensstemmelse med deres særlige situation har fulgt i årene siden 1945.

2. Der vil i det følgende blive forsøgt en gennemgang af de fordele og ulemper, der ville knytte sig til en allerede skabt alliancefri status, medens spørgsmålet om virkningerne af selve handlingen at overgå fra NATO-medlemskab til en sådan status søges udskilt til det følgende afsnit. Før man går ind på det mere centrale sikkerhedsproblem, skal man i lighed med fremstillingen i afsnittet om NATO-optionen anføre nogle betragtninger om handlefrihedsproblemet.

3. Det er en udbredt antagelse, at Danmarks udenrigspolitiske handlefrihed

11. Gunnar Adler-Karlsson: *Western Economic Warfare,* Stockholm 1968, s. 76–78.

ville blive udvidet, hvis man ikke længere – i alt fald formelt – havde alliancepartnerne at tage hensyn til. Det forhold, at det ovenfor under gennemgangen af NATO-optionen var vanskeligt at finde indikationer på sådanne hensyn i den forløbne periode, udelukker principielt ikke, at medlemskabet kunne foranledige, at Danmark kommer til at føre en anden politik end den, man selv ville foretrække.

Denne hovedbetragtning må suppleres med overvejelser, dels om den alliancefri status kunne indebære nye eller andre former for begrænsninger i handlefriheden, dels om nyttevirkningen for vor politiske målsætning af en videregående handlefrihed i den alliancefri situation.

Hvad det første angår, må det erkendes, at et alliancefrit Danmark nok måtte indstille sig på en forøget hensyntagen i den bilaterale politik over for nært liggende stormagter som Sovjetunionen og Tyskland, medens man tilsvarende muligvis vil finde, at vi under NATO-perioden i en række tilfælde har kunnet stå bedre fast med vore synspunkter over for de enkelte stormagter. Det må formentlig også antages, at vi selv vil føre en forsigtig og tilbageholdende politik og selv lægge bånd på vor handlefrihed i det omfang, det skønnes ønskeligt for at styrke troværdigheden af vor neutralitetspolitik.

Det er svært at besvare spørgsmålet, om den formelt større handlefrihed under alliancefri status ville opveje det ovenfor beskrevne forhold, at vi som alliancepartner på visse områder må antages at have større mulighed for at påvirke vore nuværende partneres politik, end hvis vi stod udenfor, selv om tilhørsforholdet til alliancen selvsagt pålægger de enkelte medlemslande visse solidaritetshensyn. Dersom vi har meninger at udtrykke om USA's politik i Vietnam eller obersternes i Grækenland, synes det sandsynligt, at disse bliver mest virkningsfulde, når de bringes frem i et fælles forum. Om mulighederne for at fremme danske målsætninger i forholdet til udviklingslandene ville blive væsentligt anderledes end nu, er et åbent spørgsmål. Eksempelvis har NATO-medlemskabet været betragtet med fjendtlige øjne under drøftelserne i FN af de oversøiske portugisiske områder. Herudover hævdes det dog almindeligvis, at tilhørsforholdet til NATO og i det hele de europæiske landes lokale sikkerhedsproblemer er af ret marginal interesse for den tredie verdens lande.

4. De ovenfor anførte betragtninger, der næppe kan føre til noget helt entydigt resultat, tager hovedsagelig sigte på relativt konfliktfri perioder. Under spændings– eller konfliktperioder må det påregnes, at der – uanset allianceforhold – vil blive vist betydelig forsigtighed i den nationale udenrigspolitik. Det er nok rimeligt at antage, at den alliancefri stat under sådanne forhold finder at burde lægge endnu stærkere bånd på sig selv, end tilfældet ville være under alliancen; på den anden side kan man tænke sig tilfælde, hvor den alliancefri stat kunne gøre en indsats til løsning af de pågældende konfliktsituationer, jfr. nedenfor.

5. Under drøftelsen af NATO-optionen anførtes det, at den valgte sikkerhedspolitik kunne have betydning for Danmarks muligheder for at føre fredspolitik. De betingelser, som eksisterer herfor under et alliancemedlemskab, søgtes påvist. Hvis man ved fredspolitik vil forstå dels bestræbelser på specifikt at skabe tillid

til landets egne fredelige hensigter, dels en indsats for generelt at skabe bedre betingelser for fredens bevarelse, kan man anføre, at en alliancefri status i højere grad kunne skabe indtryk af, at landet ikke kunne udnyttes af den ene magtkombination mod den anden, end et alliancemedlemskab, der på forhånd angiver, at landet er knyttet til en bestemt magtgruppe.

Til gengæld kunne den alliancefri status, måske navnlig når den ikke kan forsvares med militære midler, for et land, der af omkringliggende, indbyrdes fjendtligsindede magter ansås for strategisk betydningsfuldt, medføre en rivalisering mellem disse magter om kontrol, som kunne virke destabiliserende og dermed måske svække de generelle fredspolitiske muligheder.

På den anden side ville man kunne anføre, at den alliancefri status, fordi landet ikke længere var knyttet til et bestemt kollektivt forsvarssystem og dermed internationalt i højere grad kunne opfattes som upartisk, ville give bedre muligheder for at fremme freden ved konfliktløsningsinitiativer. Man kunne i denne forbindelse henvise til, at Sverige i visse spørgsmål, f. eks. på nedrustningsområdet, har formået at spille en formidlende rolle, og at svenskere i betydeligt omfang har været benyttet til betydningsfulde internationale konfliktløsningsopgaver. Men det er ikke uden videre indlysende, at neutrale lande har bedre muligheder for at påvirke stormagternes politik end allierede stater. Man kunne f.eks. henvise til, hvor vanskeligt et af de mest fremtrædende neutrale lande, Indien, i en række konfliktsituationer har haft ved at bevæge stormagterne til at følge dets politik, og modsætningsvis anføre den ofte vidtgående hensyntagen til svage allierede fra dominerende stormagters side.

Udvalget finder dog ikke, at det på dette punkt kan sige noget definitivt, da de muligheder for at fremme freden, som er betinget af en henholdsvis alliancefri status og alliancemedlemskab, måtte gøres til genstand for en mere systematisk undersøgelse, end det har kunnet foretage. Dertil kommer, at en generel besvarelse af spørgsmålet sandsynligvis vil vise sig vanskelig, fordi mulighederne vil skifte fra situation til situation.

6. Så længe militære aktioner ikke kan udelukkes, må en af de vigtigste fordele ved den alliancefri status være, at den skulle formindske risikoen for at blive indblandet i en militær konflikt.

Først kunne man spørge, om en alliancefri status kunne muliggøre et bedre bidrag til, at sådanne konflikter overhovedet ikke opstår, end det bidrag, vi mener at yde gennem medlemskab i den nuværende alliance. Der kunne muligvis tænkes at opstå optræk til konflikter, hvor en alliancefri stat har større muligheder for at optræde som mellemmand eller formidler mellem parterne end en stat, der er i allianceforhold til en af siderne. Muligvis kunne det også tænkes at være fremmende for freden, når der indskydes yderligere et alliancefrit område mellem blokkene – naturligvis afhængigt af, hvilken troværdighed de hver især tillægger neutralitetspolitikken.

Ved bedømmelsen af sådanne fordele ved alliancefri status må man som nævnt formentlig overveje, om det forhold, at det danske område lå uden for magtblokkene, omvendt i sig selv kunne virke i retning af stigende fare for militær udløsning i spændingssituationer. Det er i kapitel II nærmere omtalt, at

det danske område under visse omstændigheder kunne have sådan strategisk betydning, at en af de potentielle modstandere ville søge at få indflydelse på dansk territorium, hvis faren for militær konflikt syntes overhængende. På den anden side må selve den betydning, området måtte have for en eller begge sider i en eventuel konflikt, skabe tvivl om muligheden for at foretage en ensidig aktion mod dansk territorium uden at fremkalde større krig i området. Den eventuelle angribers omkostninger ved en isoleret politisk eller militær aktion mod Danmark vil formodentlig alt andet lige blive vurderet som lavere, hvis vi er i en alliancefri status. Om dette betyder en generel forøgelse af krigsrisikoen, er vanskeligt at vurdere. Naturligvis må også omfanget af vort eget neutralitetsforsvar indgå som led i afvejningen, jfr. nedenfor; spørgsmålet om selve alliancesystemernes krigsforebyggende virkning er berørt tidligere.

Den mulighed må tages i betragtning, at det alliancefri land kan blive bragt i en sådan situation, at det affinder sig med en isoleret politisk eller militær aktion og bøjer sig under en forestilling om, at det derved bidrager til verdensfredens bevarelse og dets egen befolknings fysiske overlevelse. En planlægning med henblik på en sådan situation falder uden for, hvad man med rimelighed kan betegne som dansk sikkerhedspolitik, men derfor kan løsningen i en given situation alligevel fremstå som den mest hensigtsmæssige. På den anden side må det tages ind i overvejelserne, hvorvidt det er sandsynligt, at den modsatte part vil affinde sig med den isolerede aktion eller uanset vor holdning vil søge at genoprette den tidligere tilstand. Regnestykket kompliceres af vanskelighederne ved at bedømme de to parters vurdering af hinandens reaktioner. I øvrigt kunne i denne sammenhæng fremføres tankeeksperimenter om en tilsvarende frihed under NATO-optionen til at give efter for et eventuelt militært pres; altså ud fra betragtningen om »fysisk overlevelse« at anmode vore allierede om at undlade at efterkomme deres garantiforpligtelse; her måtte man igen overveje, hvilken vurdering modparten anlægger om en sådan mulighed.

7. Det næste spørgsmål, man må overveje, er, om den alliancefri status ville svække den generelle afskrækkelsesvirkning, som indeholdes i de gensidige NATO-garantier, altså om afskrækkelsesvirkningen ville have samme risikomindskende effekt for Danmark, uanset om vi var medlem eller ej. Man kunne forestille sig, at vurderingen af det geografiske områdes betydning som nordflanke, som gennemsejlingsområde og som forbindelsesområde forblev ens uanset dansk alliancetilhørsforhold, således at der for Danmark fortsat bestod en ganske vist stiltiende garanti, men alligevel en garanti, som modparten ville tage i betragtning.

Helt uforandret ville situationen dog ikke være. For det første ville usikkerheden om, hvorvidt landet i krigstid ville kunne forblive neutralt eller ville blive besat af den ene eller den anden part, føre til ændringer i de omkringliggende landes styrkedeployering og militære planlægning, hvis implikationer for landenes strategiske interesser i området ikke kan forudses. Hvad specielt et eventuelt angreb fra sovjetisk side angår, bygger NATO-garantien, som ovenfor omtalt, imidlertid på andet og mere end vestmagternes egeninteresser af strategisk og anden art i det danske område. Man må nemlig hertil føje den troværdighedsforøgelse, der i NATO-optionen ligger i den militære integration i fredstid, såvel

som den garantiforøgelse, der ligger i artikel 5 allerede i kraft af, at hele pagtens troværdighed ville blive undergravet, hvis under NATO-optionen et isoleret angreb på Danmark ikke blev besvaret.

8. Et tredie spørgsmål er, om en alliancefri status ville være mere risikofyldt end alliancemedlemskab på et tidspunkt, hvor afskrækkelsen havde svigtet og en militær konflikt var under udvikling et eller andet sted. Spørgsmålet er berørt ovenfor under NATO-optionen, uden at man har ment at kunne give et klart svar. I tilslutning til denne diskussion må det dog formentlig kunne hævdes, at muligheden for en eskalation med dansk inddragelse i denne situation, altså efter at en lokal militær konflikt er startet, er større under medlemskab end under alliancefri status. Går man ud fra, som rimeligt er, at begge parter vil søge at undgå eskalationen, mindskes altså risikoen for dansk inddragelse, når det er alliancefrit. Den øgede sikkerhed kan måske antages at aftage med afstanden til den pågående konflikt, eller sagt med andre ord: Vi har mindre chance for at blive holdt udenfor, hvis konflikten finder sted i Tyskland, end hvis den finder sted i Grækenland.

9. Om formen og omfanget af det nationale forsvar under den alliancefri status skal der først henvises til, hvad der ovenfor side 320 ff. under den mere teoretiske analyse er sagt om den neutrale stats pligter efter folkeretten, og hvoraf det fremgår, at retten til at påberåbe sig neutral status er betinget af, at man modsætter sig neutralitetskrænkelser. Det kræves dog blot, at den neutrale stat benytter de til rådighed værende midler til at afvise eventuelle krænkelser, og der kan derfor ikke siges i folkeretten at ligge noget krav til styrkernes omfang. Fortolkningen ville utvivlsomt være afhængig af de rivaliserende stormagters interesse på det pågældende tidspunkt.

10. Det vil derfor formentlig være praktisk at koncentrere interessen om spørgsmålet om, hvorledes form og omfang af et dansk nationalt forsvar under den alliancefri status påvirker mulighederne for at tilfredsstille hovedkravene i den sikkerhedspolitiske løsning, nemlig bevarelse af landets integritet og selvstændighed. Det må dog med det samme påpeges, at selv i den neutrale status ligger for et land med Danmarks placering den militære afskrækkelsesvirkning fuldt så meget i usikkerheden om andre landes reaktioner som i landets egne forsvarsforanstaltninger.

I kapitel II er givet en fremstilling af, hvorledes det danske område militærgeografisk menes at blive anskuet i de omliggende lande. Det er angivet, hvilke militære interesser der under konflikter af forskellig art og omfang kunne bestå i disse lande, både for selv at have herredømmet over området og for, at modparten ikke har herredømmet. Man kan heraf aflede noget om styrken af interessen i allerede i fredstid at træffe forberedelser til sikring af krigstidsinteressen.

Det spørgsmål rejser sig derefter, om et nationalt forsvarsapparat i den alliancefri situation vil være et middel til at sikre, at de pågældende skønner, at det ikke vil kunne betale sig at søge at tilgodese disse interesser.

Omend man måske ved en dybere analyse kunne finde frem til holdepunkter for vurderingen af disse interesser og deres styrke og derved komme nærmere en betragtning om, hvad der skulle til af nationalt forsvarsapparat for at afbalan-

cere disse, er det i princippet ikke et spørgsmål, der kan afgøres på grundlag af militære og politiske beregninger. En støtte for overvejelser desangående kunne man muligvis have i analysen af, hvad andre alliancefri europæiske stater har fundet at burde opstille som neutralitetsværn, uanset det ovenfor sagte og den meget forskellige militærgeografiske stilling for disse stater. I bilagene 8 a–e er der redegjort for de neutralitetsværn, som disse lande har opstillet. En anden støtte for analysen er yderligere oplysninger af den art, som er samlet i kapitel II ovenfor vedrørende omfanget og måske navnlig karakteren af de militære styrker, som er til rådighed i landene omkring os; disse oplysninger retter sig dog mere på spørgsmålet om evnen end om hensigten.

Udvalget har ikke, ud over hvad der er sagt i kapitel II, haft grundlag for at forsøge sådanne analyser over intensiteten i bestående eller potentielle interesser i vort område og hvad der heroverfor skulle opstilles af neutralitetsværn for at troværdiggøre, at bekostningen ved at søge interessen tilfredsstillet var for stor. Et muligt resultat af en videregående analyse, såfremt en sådan overhovedet lader sig gennemføre, kunne på den ene side være, at det værn, vi med rimelighed kunne stille op ved egen hjælp, var uden enhver troværdighed. Modsat kunne man finde, at det lå vel inden for vore muligheders grænse at opstille et troværdigt værn, som bød et stort mål af sikkerhed for, at vor neutralitet ville blive respekteret.

Ser man på, hvorledes de alliancefri stater i Europa har indrettet deres neutralitetsværn, vil man formentlig være tilbøjelig til at antage, at sandheden ligger et sted midt imellem, altså at de har fundet det liggende inden for mulighedernes grænse at opstille et troværdigt værn, der vel så har to formål, dels at afskære overgreb i, hvad man kunne kalde den lavere ende af interesseskalaen, dels at gøre det troværdigt, at de ville kunne modstå overgreb i så lang tid, at bistand udefra ville gøre overgrebet omsonst.

Dersom en analyse skulle gøre det overvejende sandsynligt, at Danmark er i en tilsvarende situation, synes det muligt at drage spørgsmålet om et nationalt forsvarsapparat ind i overvejelserne over fordele og ulemper ved den alliancefri status som løsning på vort sikkerhedsproblem.

11. Det næste skridt vil da blive at sammenligne et sådant forsvars vilkår med forholdene under allianceoptionen. Det synes her klart, at forsvaret ubetinget ville have mindre troværdighed; her kan blot erindres om bortfald af traktatmæssige garantier, integration, infrastruktur etc., hvoraf må kunne udledes, at forsvaret for at nærme sig samme grad af troværdighed som under alliancesituationen måtte udbygges med en indsats af mennesker og materiel, som man muligvis ville anse for uigennemførlig. Såfremt man derfor på basis af disse hypotetiske betragtninger, der som sagt måtte suppleres med væsentligt mere indgående analyser, overhovedet ville drage nogen konklusion, måtte den blive, at dette militære element, det nationale forsvars muligheder, må indgå med negativt fortegn i en samlet vurdering af den alliancefri status som løsning på sikkerhedsproblemet. En af forudsætningerne for holdbarheden af denne tankegang er naturligvis, at interesseintensiteten for vort område i det væsentlige er upåvirket af, om vi er NATO-medlem eller ej; man er her inde i de samme problemer,

som drøftedes ovenfor om forskellene i risiko ved de forskellige løsninger, idet risikomomentet jo er spejlbilledet af interesseintensiteten.

12. Tilliden til, at den alliancefri status under fredsforhold skal kunne videreføres som neutralitet under krig, kan formelt styrkes ved, at man opnår traktatmæssige garantier for, at en sådan neutralitet vil blive respekteret. Som det fremgår af den teoretiske analyse, side 319, kan sådanne garantier tage form af ensidige erklæringer fra en eller flere nationer om, at de hver især vil respektere neutraliteten og altså undlade selv at foretage neutralitetskrænkelser, men det må antages, at tilsvarende resultater kunne opnås gennem ikke-angrebstraktater eller gensidige magtafkaldserklæringer. Der skal kort knyttes nogle bemærkninger til dette problemkompleks.

Formentlig falder Danmarks muligheder i følgende tre: 1) en ensidig garanti fra USA (med eller uden ledsagelse af andre NATO-lande) om at ville respektere dansk neutralitet, 2) en ensidig garanti fra Sovjetunionen (med eller uden ledsagelse af andre Warszawapagtlande) eller 3) en fælles garanti fra begge supermagter.

For det første må hertil bemærkes, at det på ny drejer sig om løsninger, der *ikke* bare er afhængige af Danmarks suveræne valg, men også af andre landes holdninger. For det andet kan det anføres, at garantier, der kun omfattede løfter om at respektere neutraliteten ikke ville indeholde mere end generelle folkeretlige forpligtelser.

Skulle garantitraktater have mening, måtte de gå på en anerkendelse af landets permanente neutrale status og formentlig indeholde en bistandsklausul mod neutralitetskrænkelser. Sådanne klausuler har været udformet på forskellig vis i historiens løb, men rummer under alle omstændigheder en række problemer, der førte til en vis tilbageholdenhed fra flere sider, da der her i landet omkring århundredskiftet førtes en livlig debat om en garanteret neutralitet.

En garanteret neutralitet må således indeholde en udtrykkelig forpligtelse for det pågældende land til at udvise neutral adfærd og måske endda om at opretholde et neutralitetsværn af et vist omfang. Den neutralitetsforpligtelse, der er modydelsen for en neutralitetspolitik, kan få meget vidtgående konsekvenser, hvis en af garantimagterne f. eks. vil hævde, at selv artikler og tegninger i en ucensureret presse kan være udtryk for uneutral adfærd. Garantitraktater kan med andre ord ikke bare føre til, at den neutrale stat pålægges visse begrænsninger i sin ydre handlefrihed og forsvarspolitik, men også medføre en selvdisciplin i det indre politiske liv, som kan være forudsætningen for, at traktaten ikke anvendes som påskud for ydre indblanding. Både udenrigspolitik, forsvarspolitik og indenrigspolitik vil således under en garantitraktat kunne give påskud til indblanding udefra i fredstid og intervention i krigstid, hvis en garantimagt har interesse heri.

Dertil kommer naturligvis, at de to første muligheder i realiteten næppe kunne fungere som neutralitetsgarantier, da de kunne fortolkes af de magter, der ikke deltog i garantien, som maskerede alliancetraktater, der tilkendegav, at Danmark tilhørte den magts interessesfære, som påtog sig at garantere landet.

Med hensyn til den multilaterale garantitraktat forekommer det vanskeligt at forestille sig, under hvilke omstændigheder de to supermagter skulle kunne enes

om et sådant arrangement, uden at det skete som led i en væsentligt mere omfattende nyordning af det europæiske sikkerhedssystem.

Man må således både stille spørgsmålet om garantitraktaters ønskelighed og om deres mulighed.

13. Inden man går over til de økonomiske elementer, skal her indskydes nogle bemærkninger om vort forhold til *Tyskland* under en alliancefri status.

Det forhold, at Vesttyskland er medlem af NATO, indebærer en række politiske fordele for Danmark. På baggrund af vore relationer til Tyskland gennem historien må man være tilbøjelig til at se det som en betryggende udvikling, at det tyske forbundsværn integreredes i NATO. Men mere generelt gælder det, at vort forhold til den sydlige nabo så at sige multilateraliseredes ved den fælles deltagelse i forsvarsalliancen. Vesttyskland på sin side må se det som en fordel, at Danmark ligger inden for det fælles forsvarsområde.

En dansk alliancefri status ville, som det påvises i afsnittet om overgangsproblemerne, utvivlsomt rejse betydelige problemer for Tyskland. Det er sandsynligt, at en løsgørelse fra forsvarssamarbejdet med Vesttyskland kunne byde på visse lettelser i vort bilaterale forhold til østlandene; til gengæld ville vort forhold til Vesttyskland blive vanskeliggjort.

14. Som under behandlingen af NATO-optionen skal blandt de økonomiske elementer, der må indgå i overvejelserne, fremhæves to, forsvarsbudgettet og udenrigshandelsmønsteret.

Der blev ovenfor opstillet nogle hypotetiske betragtninger om et dansk neutralitetsværn, og det anførtes, at man kunne søge at drage en sammenligning med de neutralitetsværn, en række europæiske lande har opstillet. For hvad det måtte være værd, kan man til sammenligning anføre tal[12]) for de neutrale landes forsvarsbudgetter for 1969 (tallet for Danmark er ifølge samme kilde 336 mill. dollars):

Finland	131	mill.	dollars
Jugoslavien	585	–	–
Schweiz	412	–	–
Sverige	1.099	–	–
Østrig	144	–	–

Hvad angår det andet vigtige økonomiske element, det udenrigsøkonomiske mønster, må det som udgangspunkt erindres, at der allerede i dag på det alment økonomiske område er etableret samarbejdsformer, som Danmark deltager i. Danmark er i høj grad afhængig af sin udenrigshandel, og vor forholdsvis høje levefod kan kun opretholdes, hvis vi gennem eksport kan skaffe finansieringsmuligheder for den import af råvarer, som vor produktion og vore beskæftigelsesmuligheder afhænger af. Vore mest betydningsfulde samhandelspartnere er de vesteuropæiske og de nordiske lande.

For at neutralitetspolitikken skulle være gennemførlig uden i en given situation at skabe vanskeligheder for det økonomiske liv, må det følgelig være en forudsætning, at den tillader bibeholdelse af det angivne mønster, eller at klare alternativer ligger lige for; det sidste ses ikke at være tilfældet.

12. *The Military Balance,* London, 1969/70.

Hvad først angår samhandelsmønsteret med de nordiske lande, kunne man spørge, om ikke dansk alliancefri politik ville fremme et nordisk økonomisk samarbejde. I denne forbindelse er der grund til at pege på, at den nuværende sikkerhedspolitiske situation i Norden ikke har hindret et snævert økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande.

Det er et åbent spørgsmål, om alliancefri dansk status ville medføre et øget økonomisk samkvem med de østeuropæiske lande, herunder Sovjetunionen. Den nuværende samhandel har et relativt beskedent omfang, som skyldes forskellighederne i de respektive økonomiske systemer og det forhold, at der ikke har foreligget realøkonomisk grundlag for større gensidig fordelagtig vareudveksling. Dansk overgang til alliancefri status ville intet ændre heri.

Dansk alliancefrihed ville imidlertid kunne give anledning til problemer i forbindelse med Danmarks forhold til de europæiske markedsdannelser. Fra svensk side har man, jfr. bilag 8, givet udtryk for, at den svenske ansøgning til CE retter sig mod et egentligt medlemskab, men med forbehold af respekt for Sveriges neutrale status. Et dansk neutralitetsforbehold ville rejse lignende problemer i forholdet til CE som forudset fra svensk side.

15. I den ovenfor givne fremstilling har man ikke inddraget problemerne omkring Grønland i den alliancefri status. De særlige forhold af sikkerhedspolitisk natur, som gælder for denne del af Danmark, er beskrevet ovenfor, side 299 ff., og man har (side 309) berørt konsekvenserne for Danmarks sikkerhedspolitiske valgmuligheder af områdets specielle strategiske problematik.

Forudsætter man en uændret nordamerikansk militær interesse for det grønlandske område, må det overvejes, om det er nødvendigt at operere med en samlet løsning for hele riget, hvorved bemærkes, at delvis neutralitet, d.v.s. en neutral status for en del af en stats område, er fuldt anerkendt i folkeretten. Allerede under de skandinaviske forsvarsforhandlinger i 1948 var det øjensynligt, at bl.a. det grønlandske område forudsattes holdt uden for samarbejdet. Man har også set, hvorledes NATO-alliancen kun omfatter de europæiske dele af Portugal, således at forskellige sikkerhedspolitiske ordninger er fundet for forskellige dele af territoriet. Der er eksempler på, at USA opretholder baser i lande, med hvilke det ikke er i alliance, og USA benytter fortsat Guantanamobasen i Cuba.

Der er således næppe noget til hinder for, at man kunne forestille sig en situation, hvor Danmark indtog en alliancefri status, uanset at der blev truffet arrangementer med Nordamerika om konkrete faciliteter i Grønland; sådanne arrangementer måtte i så fald ske i form af nye aftaler, idet den nugældende aftale med USA ophører, hvis Danmark udtræder af NATO. Det spørgsmål bliver da tilbage, i hvilket omfang en ordning af denne art ville svække troværdigheden af vor alliancefri status.

4. Overgangsproblematikken

Ved sin beslutning om at indtræde i NATO traf Danmark et valg, som er blevet en del af det sikkerhedspolitiske billede i Europa. Ved en isoleret udtræden af NATO ville Danmark derfor være med til at ændre dette billede og

dermed også ændre rammen om vor egen sikkerhed. I det følgende vil man forsøge at illustrere nogle af elementerne heri. De vedrører 1) de bestående sikkerhedssystemer i Europa og modsætningsforholdet mellem dem, 2) Danmarks forhold til sine tidligere allierede, 3) Danmarks forhold til den tidligere modpart og 4) forholdet til Norden.

1. Karakteristisk for situationen i Europa i dag er kontinentets opdeling i to sikkerhedssystemer henholdsvis Warszawapagten og NATO-alliancen. Som det vil fremgå af fremstillingen i Første Del, har dette i første omgang betydet en fastfrysning af situationen med en bevarelse af konfliktkilderne. Imidlertid har man gennem de senere år set en række tegn på bevægelse både i og mellem Øst og Vest. En sådan udvikling indeholder naturligvis visse risici, men rummer også positive elementer. De seneste aktuelle eksempler er Forbundsrepublikken Tysklands forhandlinger med Sovjetunionen, Polen og Østtyskland, firemagtsforhandlingerne om Berlin og de amerikansk-sovjetiske SALT-forhandlinger.

Man kan hævde, at en isoleret dansk udtræden af NATO ville betyde en svækkelse af alliancen og dermed forstyrre stabiliteten i Europa. Heroverfor ses det anført, at en ændring af sikkerhedssystemerne gennem en isoleret dansk udtræden af NATO kunne bidrage til at sætte en afspændingsproces i gang i Europa, som under passende politiske omstændigheder kunne gøre en væbnet konflikt mindre sandsynlig.

2. Dansk overgang til neutralitet ville ikke ændre noget væsentligt ved de omkringliggende stormagters interesse i det danske område.

De tyske strategiske interesser i det danske område, herunder først og fremmest spørgsmålet om et fælles forsvar for så vidt angår Danmark og Slesvig-Holsten, som i dag er løst ved enhedskommandoens eksistens, jfr. s. 231, samt – i relation til passagen i de danske stræder – det vesttyske behov for et fælles forsvar af den vestlige Østersø, ville næppe svækkes og må medføre en tysk interesse i, at Danmark forbliver i alliancen. En dansk udtræden kunne derfor meget vel føre til en udbygning af det vesttyske forsvar, som videre kunne føre til en voksende sovjetisk følelse af at være truet og dermed til øget krigsfare i Europa. Om sømagternes interesse for dansk territorium for så vidt angår stræderne og varslings- og overvågningsfunktionen, se s. 284.

NATO-landenes reaktion på dansk overgang til status som neutral ville også afhænge af, hvorledes Danmark løste spørgsmålet om varslingsfunktionerne, især i Grønland. Om den amerikanske interesse for varslingsfunktionerne i Grønland henvises til s. 306.

Endelig må der ved bedømmelsen af NATO-landenes interesse i det danske område tages hensyn til det net af fællesfinansierede infrastrukturanlæg i form af bl.a. flyvepladser, flådehavne, olierørledninger og depoter, som er beliggende i Danmark såvel som i de øvrige NATO-lande. En isoleret dansk udtræden af NATO ville betyde, at de infrastrukturanlæg, der befinder sig på dansk territorium, ikke længere ville stå til rådighed for NATO-alliancen, hvad der navnlig vil give anledning til problemer med hensyn til forbindelsen mellem Norge og de kontinentale NATO-lande.

3. Uanset den værdi, dansk territorium måtte have eller ikke have for det

sovjetiske forsvar, kunne en isoleret dansk udtræden af NATO af den sovjetiske ledelse blive betragtet som et vesteuropæisk og ikke som et internt dansk fænomen. Det ville kunne opfattes som et symptom på en begyndende opløsning af det atlantiske sikkerhedssystem, som kunne give Sovjetunionen anledning til at mene, at der hermed var skabt bedre muligheder for aktioner mod Vesteuropa og samtidig svække interessen for at deltage i afspændingsskridt.

Omvendt kunne man fremføre, at en isoleret dansk udtræden af NATO ville være et skridt i afspændingens tjeneste, idet det i sovjetisk perspektiv kunne opfattes som en mindskelse af truslen mod Sovjetunionen. Det kunne også være i Sovjetunionens interesse at respektere dansk overgang til neutralitet for eksemplets skyld. Dette skridt kunne imidlertid modvirkes, hvis de allierede fortolkede den danske unddragelse af allianceforsvarets forpligtelser som en forøgelse af truslen mod resten af alliancen og tog konsekvensen deraf i form af en udbygning af allianceforsvaret. I så fald kunne det bestyrke Sovjetunionens følelse af at være truet og dermed føre til øget krigsfare i Europa og måske lede til sovjetisk pression mod Danmark for at gennemføre en kontrol med passagen i stræderne.

En accept af dansk udtræden som et led i afspændingen mellem Øst og Vest ville i høj grad afhænge af afspændingens reelle stade på det tidspunkt, hvor Danmark trådte ud.

4. Tilbage står herefter de overgangsproblemer, som isoleret dansk udtræden af NATO ville skabe i vort forhold til de øvrige nordiske lande.

Det væsentligste problem vil her være den forstyrrelse af situationen i den nordlige del af Europa, som hermed ville finde sted og som kunne give anledning til overvejelser i de øvrige nordiske lande.

Specielt for Norges vedkommende vil der straks melde sig det problem, at landet hermed geografisk ville se sig isoleret fra de øvrige NATO-lande og være ude af stand til fortsat at deltage i den militære integration i NATO. Hele grundlaget for det norske forsvars opbygning ville være ændret på afgørende måde. Dette kunne føre til, at Norge følte sig endnu mere afhængig af de vestlige sømagter og derfor tilstræbte det snævrest mulige samarbejde med disse lande ikke blot på det forsvarspolitiske område, men også i økonomiske anliggender og i mere generelle udenrigspolitiske spørgsmål. På den anden side kan det vel heller ikke på forhånd udelukkes, at en dansk udtræden kunne få en vis smittevirkning i Norge, således at også dette land tog sit NATO-medlemskab op til overvejelse.

Også Sverige måtte i givet fald se rammen om sin sikkerhedspolitiske holdning ændret. Det ville vel ikke være usandsynligt, om man på denne baggrund tog tanken om et nordisk eller skandinavisk forsvarsforbund op til fornyet overvejelse. Efter alt, hvad der foreligger, ville det formentlig for Sverige være en afgørende forudsætning, at der foreligger en positiv norsk beredvillighed til at realitetsforhandle om oprettelsen af et sådant forbund, og at initiativet dertil udgår fra Norge eller Danmark.

For Finlands vedkommende vil interessen formentlig først og fremmest knytte sig til de efterfølgende virkninger af den ændrede sikkerhedspolitiske situation i

Norden, som en dansk udtræden af NATO ville indebære. Nogen mulighed for, at en dansk-norsk frigørelse fra NATO skulle kunne efterfølges af en tilsvarende finsk fra bistandspagten med Sovjetunionen, foreligger dog næppe. Med andre ord: En dansk udtræden af NATO ville forrykke den nordiske balance i vestlig disfavør uden udsigt til korrelerende østlige kompensationer.

En dansk udtræden af NATO kunne således få de stik modsatte virkninger i Norden af de tilsigtede, primært afhængig af Norges reaktioner, og en sikker forhåndsorientering om disse måtte derfor være en forudsætning for at kunne bedømme et sådant skridts konsekvenser.

C. Potentielle fremtidige valgmuligheder

I det foregående afsnit har man behandlet to sikkerhedspolitiske optioner, som står åbne for Danmark i den forstand, at vi i princippet suverænt kan bestemme, hvorvidt vi ønsker isoleret neutralitet eller fortsat medlemskab af NATO-alliancen. Ingen af disse to optioner kræver formelt nogen medvirken endsige godkendelse fra omverdenen. Ej heller kræves der – hvis der i øvrigt ses bort fra den afvejning af fordele og/eller risici, som et valg mellem de to alternativer forudsætter – nogen ændring i situationen i verden omkring os. De to optioner er i den angivne forstand de eneste umiddelbare valgmuligheder for Danmark.

Herudover må omtales visse sikkerhedspolitiske optioner, som med større eller mindre sandsynlighed kan tænkes at blive aktuelle på et senere tidspunkt, d.v.s. under forskellige antagelser om udviklingen i omverdenen. Danmark vil efter omstændighederne kun have en beskeden om overhovedet nogen indflydelse på en sådan udvikling, og der synes ikke for nogen af de følgende optioners vedkommende at være tale om aktuelle valgmuligheder. Hermed være ikke sagt, at Danmark vil være udelukket fra efter evne at søge en given mulighed aktualiseret, hvis dette i øvrigt skønnes ønskeligt.

Gennemgangen af de mere teoretiske optioner må dels koncentrere sig om at påpege de forhold, der i dag står i vejen for en aktualisering af optionerne og de forudsætninger, som må opfyldes, dels søge at give en vurdering af, hvorledes den internationale udvikling kan tænkes at foregå på grundlag af de tendenser, der med større eller mindre sikkerhed kan skimtes allerede nu. Denne vurdering må ifølge sagens natur være behæftet med en betydelig fejlmargen.

For den praktiske politik vil vurderinger næppe kunne gøre andet og mere end at påpege træk i udviklingen, som kan blive af relevans for den beslutningsproces, der skal foregå engang i fremtiden. Vurderingers egentlige værdi ligger i den identifikation af forhold, der må følges med særlig opmærksomhed og som afgrænser det område, hvor Danmarks politiske indflydelse kan søges gjort gældende med størst udsigt til det for Danmark i den givne situation mest tiltrækkende resultat.

Man har derfor valgt i det følgende at foretage en gennemgang af en række optioner, som i dag ikke foreligger til afgørelse, men som måske i det kommende

tiår under ændrede forudsætninger vil fremtræde som realistiske muligheder. Yderligere har man i bilag 9 beskrevet en række hypotetiske modeller, som er opstillet af forskergrupper under henholdsvis Institute for Strategic Studies i London og Centre d'Etudes de Politique Etrangère i Paris. Man har afstået fra nærmere at kommentere og vurdere disse modeller, men alene valgt at omtale dem til illustration af de spekulationer, der finder sted på dette område. De i det følgende skitserede teoretiske optioner er for så vidt uden sammenhæng med disse modelstudier, selv om man formentlig vil kunne finde fælles træk i de af udvalget gennemgåede optioner og de udenlandske forskeres modeller.

1. Skandinavisk forsvarsforbund

1. Som bekendt søgte man i 1948 at etablere et skandinavisk forsvarsforbund. I *Dansk sikkerhedspolitik 1948–66,* kapitel I, er der indgående redegjort for forhandlingerne herom. Forhandlingerne førte ikke dengang til noget resultat, og de skandinaviske lande valgte at søge deres sikkerhedsproblemer tilgodeset på anden måde – Danmark og Norge ved medlemskab af NATO og Sverige ved en fortsættelse af landets traditionelle neutralitet.
2. Den i mellemtiden stedfundne udvikling har ikke på afgørende vis ændret Sveriges eller Norges holdning til tanken om et skandinavisk forsvarsforbund. Sverige har med held kunnet fortsætte sin neutralitetspolitik og har yderligere gennem Danmarks og Norges medlemskab af NATO fået et gunstigt rygstød for denne politik. Officielle svenske udtalelser fra de seneste år har afvist at gå ind i en diskussion om et nordisk forsvarsforbund med henvisning til et sådant samarbejdes hypotetiske karakter. I en tale i Karlstad i oktober 1965 erklærede statsminister Erlander bl. a., at et nordisk forsvarssamarbejde ikke var aktuelt fra svensk side, og at tage stilling til hypotetiske situationer i fremtiden var selvfølgelig ikke muligt, jfr. bilag 2.
3. En endnu klarere stillingtagen til tanken om et skandinavisk forsvarsforbund foreligger fra officiel norsk side. I den norske regerings Stortingsmelding nr. 38 fra 1968 om samarbejdet i NATO og Norges fortsatte deltagelse i dette samarbejde, som blev enstemmigt godkendt af stortingets udenrigskomité, hedder det bl.a.:

»... De grunnleggende betragtninger, som førte til at et skandinavisk alternativ ikke ble virkeliggjort i 1948–49, er imidlertid fremdeles gyldige. Den krigsforebyggende effekt av et forsvarsforbund vil være betinget av at et slikt forbund i seg selv bidrar til stabilitet og likevekt i den internasjonale situasjon. Det er vanskeligt å se at et forsvarsforbund, basert på nøytralitet og med begrensede militære ressurcer i forhold til forsvarsoppgavene, vil kunne oppnå den forsvarspolitiske troverdighet som dette forutsetter.

Den relativt stabile sikkerhetspolitiske situasjon i Norden i dag, som ofte blir karakterisert som en »nordisk balanse«, ville ikke lenger eksistere i tilfelle det ble skapt en isolert nordisk eller skandinavisk forsvarsallianse. Denne balanse er en funksjon bl. a. av Norges og Danmarks medlemskap i NATO og de politiske og diplomatiske forhold som rår i dette område. Stabiliteten i Norden er derigjennom knyttet til en videre internasjonal ramme enn den nordiske, og kan ikke rives opp uten at dette får virkninger også på andre land.
Det er da heller ikke fra ansvarlig hold i de øvrige nordiske land gitt uttrykk for aktuell interesse for et såkaldt nordisk alternativ . . .«

I det tilfælde, at NATO i det store og hele har bevaret sin nuværende karakter, er det næppe sandsynligt, at Sverige eller Norge ville tage initiativet til dannelsen af et skandinavisk forsvarsforbund.

4. Det kan dog ikke udelukkes, at tanken om et skandinavisk forsvarsforbund ville kunne få politisk aktualitet, hvis der indtraf væsentlige ændringer i de nuværende internationale forudsætninger. Hvis man f. eks. tænkte sig en storpolitisk udviklingsproces, der på længere sigt kendetegnedes af opløsningstendenser inden for alliancesystemerne og en udvikling i retning af en multipolar balance, ville en skandinavisk løsning af Danmarks sikkerhedsproblem fra et dansk synspunkt formentlig aftegne sig som en attraktiv mulighed, ikke mindst hvis alternativet var en bilateral dansk-tysk militæralliance.

Selv i så fald ville muligheden af oprettelse af et skandinavisk forsvarsforbund formentlig kun være realistisk, hvis tanken accepteredes af både USA og Sovjetunionen, fordi begge supermagter følte, at et sådant skridt – der ville holde det skandinaviske område uden for det storpolitiske magtspil – ville svare til deres nationale sikkerhedsinteresser. Noget sådant kunne tænkes i en situation, hvor begge supermagter anlagde den bedømmelse, at hovedtruslen mod dem kom, ikke fra den anden part, men fra Kina.

5. Som situationen tegner sig i dag, er f. eks. Norges hele militære planlægning bl.a. baseret på den forudsætning, at Danmark er medlem af NATO. Den koncentration af det norske forsvar i Nordnorge, som har fundet sted siden 1957, har kun kunnet gennemføres, fordi forsvaret af Syd- og Vestnorge anses for tilgodeset bl.a. gennem et effektivt allianceforsvar, som forudsætter Danmarks fortsatte medlemskab af NATO.

På tilsvarende måde har det danske område en konkret strategisk interesse set fra Sverige. En dansk udtræden af NATO og dermed en svækkelse af Danmarks forsvar ville gøre særlig Sydsveriges territorium mere udsat.

Danmark kan ikke uden videre forlade NATO med henblik på at »tilbyde« Sverige og Norge et neutralitetsforbund. Det danske forsvar ville ikke kunne yde væsentlige bidrag til forsvaret af de skandinaviske lande. Et uvæbnet neutralitetsforbund må betragtes som utopisk, al den stund det næppe ville blive accepteret i de to andre lande.

Forestiller man sig en situation, hvor NATO smuldrer, ville Norge formentlig først overveje en skandinavisk løsning, såfremt en bredere Atlanterhavsløsning ikke havde kunnet lade sig gennemføre. Norge ville i givet fald nok lægge vægt på en løsning på problemerne omkring kommunikation og varsling i det nordlige Atlanterhav.

Danmark ville have tilsvarende problemer på grund af Grønland. Selv med dette problem løst ville Norge formentlig ønske så åbent et forbund som muligt i forholdet til den vestlige verden.

Sverige ville på sin side sandsynligvis som i 1948-49 insistere på, at forbundet skulle være en udstrækning af svensk neutralitet til at gælde også for Danmark og Norge.

6. Skal man søge at give en vurdering af den nordiske løsnings sikkerhedspolitiske hensigtsmæssighed, må man formentlig i militær henseende tage sit udgangs-

punkt i, at forbundet må være udstyret med et militært potentiel af en styrke og et omfang, der indebærer, at det udbytte, som den potentielle modstander må regne med at få ud af at bemægtige sig området, ikke står i et rimeligt forhold til de omkostninger, der er forbundet dermed. Dette indebærer også, at der i de nordiske lande er den fornødne politiske vilje til i givet fald at bringe det militære potentiel i anvendelse. I den øjeblikkelige situation forsvares de to lande, Norge og Danmark, gennem NATO-medlemskabet, ikke så meget ved de to landes egne styrker, som ved det fælles NATO-potentiel. Sverige indtager med denne situation i Danmark-Norge en sekundær position.

I militær henseende kunne det tænkes, at et neutralt nordisk eller skandinavisk forsvarsforbund ville tage kernevåbenspørgsmålet op til prøvelse, navnlig dersom ikke-spredningsaftalens virkninger skulle vise sig illusoriske. Dette indebærer ikke, at forbundet på længere sigt må udstyres med en egen afskrækkelsesstyrke – som i øvrigt både økonomiske og generelle politiske faktorer kan stille sig hindrende i vejen for – eftersom resultatet af overvejelserne vel kan tænkes at blive, at man finder det militært hensigtsmæssigt at se bort fra atombevæbningen, jfr. Sveriges aktuelle holdning.

Når man skal bedømme de militære krav til et skandinavisk forsvarsforbund, må det erindres, at man må påregne at skulle forsvare Norges Nordkalot, hvortil der knytter sig interesser, der står i umiddelbar relation til de to supermagters konfrontation; endvidere den norske Atlanterhavskyst, som må betragtes som en østlig grænse for de oversøiske landes interesser; Jylland, som den danske »flanke« set i forhold til Tyskland; de danske stræder, som har strategisk interesse for Sovjetunionen, og endelig den svenske sydlige og østlige kyst, som sammen med Bornholm kunne blive en fremskudt forpost for både Øst og Vest. Til disse problemer i det egentlige Skandinavien kommer Grønland og Færøerne samt Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen. Grønland berøres på tilsvarende måde som de nævnte norske områder af konfrontationen mellem USA's og Sovjetunionens strategiske interesser.

7. Med hensyn til spørgsmålet om et skandinavisk eller nordisk forsvarsforbunds økonomiske gennemførlighed ville det vel selv under den ændrede internationale magtkonstellation, der ville være en forudsætning for en sådan løsning, være sandsynligt, at Sverige ville stille krav om en udjævning af forsvarsudgifterne i de respektive lande, måske i form af en optrapning af dansk og norsk forsvar, hvis det skulle påtage sig en medgaranti for strategisk langt mere udsatte områder. De tre skandinaviske landes forsvar måtte formentligt, men ikke ubetinget, integreres.

Det kan i denne forbindelse anføres, at medens Danmarks og Norges militære potentiel ganske vist er vokset siden 1949, har Sverige til gengæld ikke længere den samme relative styrke som dengang.

8. En nordisk løsning ville nok af de fleste blive opfattet som noget nær ideel, hvad den udenrigspolitiske handlefrihed angår. Vel må enighed med de øvrige alliancepartnere i alt væsentligt være til stede, men det fælles udgangspunkt og den fælles grundindstilling må formodes at føre til, at risikoen for afgørende udenrigspolitisk uenighed her bliver minimal. Over for stormagterne selv ville

handlefriheden, ligesom i øvrigt ved enhver anden løsning, være underkastet visse begrænsninger.

På samme måde ville en nordisk løsning formentlig også i meget vidt omfang tilgodese kravet om, at det sikkerhedspolitiske valg må være fredspolitisk optimalt. Næppe nogen magt ville sætte spørgsmålstegn ved de nordiske landes fredelige holdning, allerede fordi de til rådighed værende ressourcer vil udelukke offensive hensigter hos et nordisk forsvarsforbund, ligesom der skulle være gode muligheder for at føre en konfliktbegrænsende politik.

2. Vesteuropæisk forsvarssamarbejde

1. I Første Del, kapitel III, har man gennemgået det økonomiske og politiske samarbejde i Vesteuropa, således som det har udviklet sig i årene siden 1945. Af denne fremstilling fremgik det, at forudsætningerne for et sikkerhedspolitisk samarbejde begrænset til de vesteuropæiske lande ikke er til stede i dag. Den kendsgerning, at det indtil nu ikke er lykkedes at skabe en politisk overbygning over de vesteuropæiske økonomiske samarbejdsinstitutioner, kan føres tilbage til væsentlige uoverensstemmelser mellem de nuværende CE-lande i holdningen til centrale internationale problemer, herunder vurderingen af hele problemet om det fremtidige forhold mellem Vesteuropa og USA.

Danmark har som bekendt hidtil foretrukket en atlantisk løsning af sikkerhedsproblemerne, ud fra den betragtning, at USA's militære styrke har været den bedst mulige garanti for Danmarks nationale sikkerhed. Inden for en rent europæisk forsvarsorganisation ville Tyskland i øvrigt få en væsentlig stærkere stilling end inden for et atlantisk system, hvad der – på baggrund af den kendsgerning, at Tyskland er det eneste NATO-land, der har uafklarede territoriale problemer – ville kunne fremkalde en kraftig sovjetisk reaktion over for perspektivet om Vesteuropa som uafhængig militær magtfaktor ud fra den vurdering, at en sådan vesteuropæisk magtblok ville have politiske mål, der ville komme i konflikt med sovjetiske sikkerhedsinteresser.

2. Den hypotetiske mulighed, som her skal behandles, er et snævrere vesteuropæisk sikkerhedspolitisk samarbejde. Der har i den hidtidige politiske udvikling i Vesteuropa været en markant forskel i den sikkerhedspolitiske opfattelse mellem på den ene side fortalere for en uafhængig europæisk forsvarsevne, der ikke nærmere har præciseret formen herfor, og på den anden side modstandere af denne tanke. Denne uoverensstemmelse kan meget vel tænkes fortsat at bestå, selv om et bredere økonomisk samarbejde – måske oven i købet med en vis politisk overbygning – skulle se dagens lys.

3. Hvis man forestiller sig en europæisk forsvarsorganisation, der baserer sig på en uafhængig vesteuropæisk atomstyrke, hvor beslutninger om atomvåbnets anvendelse træffes af en central instans på alle deltagende landes vegne, forudsætter dette en meget høj grad af politisk enhed i Vesteuropa. Ud fra de forhold, der foreligger i dag, aftegner tankens realisation sig som et fjerntliggende fremtidsperspektiv.

Nærmere den politiske virkelighed ligger formentlig – navnlig efter regeringsskiftet i Storbritannien i juni 1970 – muligheden for en fransk-engelsk forståelse på atomvåbenområdet, der kunne tænkes at bestå i et teknisk samarbejde mellem og en politisk koordinering af de engelske og franske atomstyrker, således at disse styrker stilledes til rådighed for Vesteuropas forsvar, samtidig med at beslutninger om anvendelse af engelske og franske atomvåben fortsat i sidste instans ville blive truffet i henholdsvis London og Paris.

Imellem disse to muligheder kan man tænke sig forskellige former for mellemløsninger: Etablering af et europæisk atompolitisk konsultationsorgan, løsninger, der ville indebære varierende grader af indflydelse på beslutninger om atomvåbenanvendelse for de deltagende ikke-atommagter, og forskellige grader af integration af atomvåbnet i takt med en politisk integrationsproces i Vesteuropa som overbygning over Fællesmarkedet.

Når et engelsk-fransk militært atomsamarbejde – uden at være overvældende sandsynligt i de nærmeste år – formentlig trods alt er en mere sandsynlig mulighed end de andre skitserede løsninger, skyldes det, at der knytter sig både engelske og franske interesser til et sådant samarbejde, for Frankrigs vedkommende af tekniske grunde, for Storbritanniens vedkommende, fordi man fra engelsk side måske vil anlægge den vurdering, at et udspil over for Frankrig på dette område ville forbedre den engelske forhandlingsposition over for Frankrig under forhandlingerne om Storbritanniens indtræden i CE.

4. Troværdigheden af en europæisk atomstyrke ville formentlig afhænge af integrationsgraden, således at troværdigheden ville være højere, jo mere integreret styrken var. Ved en lavt integreret styrke kunne man principielt hævde, at man stod over for den samme problematik, som den amerikanske atomgaranti rejser – rent bortset fra, at et europæisk atomvåben i hvert fald kvantitativt ville være det amerikanske langt underlegent. Heroverfor har man dog fra visse sider anført, at et europæisk atomvåben ville være mere troværdigt end den nuværende amerikanske atomgaranti af Vesteuropa på grund af det geografisk betingede større strategiske interessefællesskab mellem de vesteuropæiske lande indbyrdes.

5. Under en dansk sikkerhedspolitisk synsvinkel må det nok anses for problematisk, hvilken vægt der kan tillægges dette strategiske argument for Danmarks og Norges vedkommende på grund af disse landes beliggenhed i periferien af det område, et europæisk forsvarsfællesskab ville omfatte. Ud fra rent sikkerhedspolitiske betragtninger burde det formentlig, hvis problematikken om en europæisk atomstyrke aktualiseredes, overvejes, om det ikke i denne situation ville være i dansk interesse at undersøge mulighederne for andre løsninger. Det er dog vanskeligt at forudse, hvilke komponenter der vil indgå i en sådan situation, og dermed hvilke valgmuligheder der vil stå åbne. Hvis man forestiller sig en udviklingsproces, hvor en koordinering på det militærpolitiske område var nært knyttet til en integrationsproces på det økonomiske område, kunne dette komplicere problematikken.

6. Uanset den ovenfor anførte vurdering af perspektiverne for et vesteuropæisk samarbejde på det atomare område kan det – navnlig på baggrund af de forventede reduktioner af de amerikanske styrker i Vesteuropa – ikke udelukkes, at

udviklingen i 70'erne vil aktualisere spørgsmålet om et udvidet europæisk militært samarbejde på det konventionelle område først og fremmest inden for den nuværende Centralregion.

3. Fælleseuropæisk sikkerhedsordning

Indledningsvis bør forudskikkes den bemærkning, at en fælleseuropæisk sikkerhedsordning formentlig ligger så langt ude i fremtiden og har så usikre konturer, at den vanskeligt lader sig diskutere i detailler.

Den af det franske institut Centre d'Etudes de Politique Etrangère udarbejdede modelstudie, som er nærmere refereret i bilag 9, er en god illustration til det omfattende arrangement af sikkerhedspolitisk og udenrigspolitisk karakter, der her tænkes på. I særdeleshed gælder det den af det franske institut opstillede model c, der benævnes »Coopération« (samarbejde).

I denne model tænkes de nuværende alliancesystemer i Europa netop erstattet med et fælleseuropæisk sikkerhedssystem. Et sådant system forudsætter først og fremmest en løsning af Tysklandsproblemet, f.eks. gennem dannelsen af et tysk statsforbund. Overvindes denne hindring, forestiller man sig, at man på en fælleseuropæisk konference kunne skabe et egentligt europæisk sikkerhedssystem med det tyske forbund samt de øvrige europæiske stater, som er villige til at underkaste sig betingelserne for deltagelse, som medlemmer.

Et sådant arrangement forudsætter imidlertid ikke alene Tysklandsspørgsmålets løsning, men yderligere at de europæiske stater kan enes om indholdet af den aftale, som skal danne grundlaget for den fælleseuropæiske organisation. I den franske modelstudie forudses en aftale indeholdende bestemmelser om bl. a. fuld kernefysisk nedrustning i medlemsstaterne, begrænsning af medlemsstaternes styrker, tilbagetrækning af fremmede styrker fra de respektive landes territorier samt oprettelsen af et kontrol- og overvågningssystem. Endelig forudses medlemsstaternes territoriale integritet garanteret af USA, Sovjetunionen og eventuelt Frankrig og Storbritannien.

Et fælleseuropæisk sikkerhedssystem, som det kort er skitseret her, synes at forudsætte endnu større forandringer i de internationale forhold end de andre optioner, vi har betragtet. Fundamentale ændringer af politisk, psykologisk og anden art ville være nødvendige, og systemet ville næppe kunne forekomme undtagen som slutstenen på en særdeles langvarig udvikling. Selv om det franske institut har opstillet sin model på en sådan måde, at den i teorien kan iværksættes uden tilknytning til de andre modeller, som benævnes henholdsvis »détente« (afspænding) og »entente« (forståelse), turde det være givet, at man ikke fra dag til dag skal forvente sådanne politiske ændringer, som må forudsættes, for at arrangementet kan få andet end teoretisk interesse.

Skulle et sådant arrangement blive aktuelt, vil et dansk medlemskab formentlig falde ganske naturligt og fuldt ud kunne tilgodese både de militære, politiske og økonomiske hensyn, som vil kunne komme på tale.

4. Fragmentalliancer

I en situation, hvor NATO-alliancen er opløst, kan man foruden de ovenfor nævnte optioner (alliancefrihed, skandinavisk eller nordisk forsvarsforbund, vesteuropæisk eller fælleseuropæisk sikkerhedsordning) forestille sig tilslutning til en fragmentalliance af mere eller mindre bredt tilsnit.

Situationen forudsætter således, at vor del af verden præges af mindre, muligvis løsere sammenknyttede forbund med forskellige lande. For eksempel kunne man forestille sig en Nordsøalliance med Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Storbritannien, Norge og Holland som medlemmer, et forbund mellem Danmark og blot et eller nogle af disse lande eller en alliance bestående af Canada, Island, Danmark, Norge og Storbritannien.

Da kombinationsmulighederne er mangfoldige, og da vi i dag ikke kan have nogen viden om, hvorledes forholdene ville stille sig i detailler, er det ikke muligt at vurdere de forskellige optioners sikkerhedspolitiske holdbarhed hverken ud fra militære, politiske eller økonomiske kriterier, og man har derfor ment at burde afstå fra at gå nærmere ind på denne problematik.

EFTERSKRIFT

1. Som et sidespørgsmål under sit arbejde har udvalget ikke kunnet undgå at overveje, hvordan man rent praktisk i fremtiden kan bidrage til, at såvel beslutningstagerne som offentligheden får det bedst mulige grundlag at bygge på i sikkerhedspolitiske spørgsmål. Udvalgets her foreliggende redegørelse er udarbejdet efter anmodning af regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik, og det har været regeringsudvalgets ønske, at redegørelsen skulle foreligge inden for en rimelig kort tidsfrist. Arbejdet har været kompliceret og meget tidskrævende ikke blot for udvalgsmedlemmerne og det lille sekretariat, men også for mange uden for udvalget, hvis arbejdskraft man har trukket på. Selv om udvalget håber at have berørt det store flertal af spørgsmål, der er af betydning for tilrettelæggelsen af dansk sikkerhedspolitik, er man klar over det ønskværdige i, at adskillige spørgsmål var blevet behandlet væsentligt grundigere. Hertil kommer, at det billede, der er ridset op, er et øjebliksfotografi – situationen ved udgangen af 1960'erne. Det vil derfor ifølge udvalgets skøn være ønskeligt, at det af udvalget udførte arbejde på en eller anden måde videreføres, både ved et yderligere studium af de problemer, der er for periferisk behandlet, og ved en almindelig løbende ajourføring.

2. Danmarks permanente sikkerhedspolitiske problem er i hovedsagen et problem om tilpasning til den del af den internationale politiske udvikling, der berører os direkte, d.v.s. udviklingen i forholdet mellem og holdningerne hos de lande, hvis politik har afgørende betydning for Danmarks nationale sikkerhed og fundamentale nationale interesser.

Det må være en afgørende forudsætning for, at Danmark kan varetage sine interesser i dette mønster, at dansk politik tilrettelægges på baggrund af de bedst mulige relevante oplysninger og ud fra en analyse af disse. Et mere systematisk udrednings- og planlægningsarbejde vil være et vigtigt bidrag til at skabe et sikrere grundlag for de udenrigspolitiske beslutninger.

Ud fra dette synspunkt må det af hensyn til løbende beslutninger om dansk sikkerhedspolitik være af betydning at søge at analysere de fundamentale kræfter, der gør sig gældende i andre lande og i den internationale politik, og opstille forskellige muligheder for det fortsatte hændelsesforløb med henblik på, at den førte politik kan lægges til rette bl. a. under hensyntagen til de analyserede langtidstendenser og den givne udenrigspolitiske målsætning. Det ville i denne forbindelse kunne være af betydning, at man tænkte hypotetiske situatio-

ner igennem, søgte at skitsere mulige udviklingslinier og søgte at vurdere, hvor den nationale interesse måtte ligge.

3. Udvalget mener allerede i dag at kunne pege på visse konkrete områder, hvor et mere indgående studium, end det inden for de givne rammer har været overkommeligt at gennemføre, synes at trænge sig på. Blandt sådanne skal nævnes følgende:

a) Uanset at der, som fremhævet ovenfor side 228 ff., er en udvikling i gang inden for NATO vedrørende krisebehandling, synes yderligere studier såvel på det nationale som på det internationale plan påkrævet af problemerne om, hvordan man bedst undgår en krisesituation eller bidrager til, at en opstået krisesituation finder en fredelig afvikling.

b) Som anført side 337 mener udvalget at burde pege på, at alle forsvarsarrangementer jævnligt bør efterprøves i lyset af skiftende omstændigheder. Et spørgsmål, der efter udvalgets opfattelse i denne sammenhæng bør holdes under konstant observation, er problematikken omkring fordele og ulemper i forbindelse med det danske forsvars indpasning i den bestående militære integration inden for NATO.

c) Det i Anden Del, kapitel II, sammenstillede materiale vedrørende Danmarks militærgeografiske placering vil muligvis kunne yderligere uddybes, og dette må under alle omstændigheder ske i det omfang, strategiske doktriner ændrer sig, og i lyset af den militærteknologiske udvikling.

d) Danmarks nuværende sikkerhedspolitik bygger på medlemskab af NATO, d.v.s. en atlantisk løsning af sikkerhedsproblemerne, der i den sidste ende hviler på den amerikanske atomgaranti. I den offentlige sikkerhedspolitiske debat i Vesteuropa indgår tanken om oprettelse af en rent europæisk forsvarsorganisation, der skulle baseres på en uafhængig vesteuropæisk atomstyrke. Hvis der hermed tænkes på et system, hvor beslutninger om atomvåbnets anvendelse træffes af en central instans på alle deltagende landes vegne, er forudsætningen en så høj grad af politisk enhed i Vesteuropa, at tankens realisation aftegner sig som et relativt fjerntliggende fremtidsperspektiv, jfr. bemærkningerne herom s. 355.

En anden mulighed ville være en fransk-engelsk forståelse på atomvåbenområdet, der kunne tænkes at bestå i et teknisk samarbejde mellem og en politisk koordinering af de engelske og franske atomstyrker. Det må være relevant også under en dansk sikkerhedspolitisk synsvinkel at foretage en mere indgående analyse af spørgsmålet med henblik på en vurdering af de danske interesser i denne forbindelse.

e) I den redegørelse for udvalgets arbejde, som blev afgivet den 5. maj 1969, omtaltes bl.a. spørgsmålet om massekommunikationsmidlernes betydning for debat og meningsdannelse om udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål; udvalget har savnet den fornødne ekspertise til at gå ind på disse spørgsmål, men de nævnes som eventuelle opgaver for et fremtidigt arbejde.

f) Udvalget har i Første Del, kapitel VII, gennemgået konfliktaspekterne i den tredie verden og søgt at udskille, hvilke der kunne tænkes at have indirekte sikkerhedspolitisk relevans for Danmark. Denne problemkreds kan imidlertid fortjene en dyberegående analyse.

4. En forudsætning for, at centrale sikkerhedspolitiske problemstillinger kan underkastes mere dybtgående behandling i en bredere sammenhæng, er formentlig, at der inden for centraladministrationen og særlig udenrigsministeriet sker en udbygning af arbejdet med sikkerhedspolitiske problemer, og at den nødvendige koordinering mellem de dele af centraladministrationen, der varetager behandlingen af sådanne problemer, sikres.

Dernæst ville en større vekselvirkning mellem det videnskabelige forskningsmilieu og det operative beslutningsmilieu efter udvalgets opfattelse være frugtbar, f. eks. under den form, at der skabtes mulighed for, at embedsmænd fra de berørte dele af centraladministrationen udlåntes til forskningsinstitutioner med henblik på løsning af specielle opgaver, og at centraladministrationen i højere grad trak på den ekspertise, der kan stilles til rådighed udefra. Dette vil forudsætte en mere smidig administrativ praksis.

Forløbet af udvalgets arbejde har yderligere vist, at en dialog mellem embedsmænd i de implicerede ministerier og styrelser og udenforstående eksperter, der i kraft af erfaring eller virke har særlig indsigt i udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer, er værdifuld. Det er derfor udvalgets opfattelse, at man burde tilstræbe at finde former, hvorunder en sådan kontakt kan opretholdes og videreudvikles.

Skulle dette vinde tilslutning, vil det, for at man kan drage nytte af ekspertisen uden for administrationen, være påkrævet, at der rådes over de fornødne bevillingsmæssige rammer til iværksættelse af selvstændige undersøgelser, der med fordel kan foretages uden for det sædvanlige administrative system.

I den redegørelse, der hermed forelægges, vil man lede forgæves efter en klar og utvetydig stillingtagen til, hvad dansk sikkerhedspolitik i den kommende tid »bør« være. Dette gælder både de store hovedlinier og de mange enkelte handlinger, der udgør helheden. Man har bestræbt sig for at belyse sagerne så alsidigt som muligt og præsentere argumenter og vurderinger, der taler for den ene eller anden udviklingslinie eller det ene eller andet valg. Styrken eller rigtigheden af de enkelte argumenter eller vurderinger vil i et vist omfang blive afsløret af den kommende tids udvikling i verden omkring os; i de fleste tilfælde vil den vægt, man tillægger dem, bero på en politisk stillingtagen og det valg, der træffes, være et politisk valg helt uden for udvalgets kompetence.

Det hovedindtryk, som arbejdet med disse spørgsmål har efterladt hos udvalgets medlemmer, er emnernes meget omfattende og komplicerede natur. Det, beslutningstageren har brug for, er en fortsat fordybelse i og kortlægning af problemerne. Dette behov er ikke blot beslutningstagerens, men findes fuldt så meget hos den offentlighed, hvis almindelige synspunkter og interesser det i den sidste ende er beslutningstagerens opgave at varetage.

København, den 28. juni 1970

REGISTER

(De med kursiv opførte tal henviser til bilagsbindet)

Acheson, Dean s. *31, 41, 47, 49, 50*
Achesonplanen se Forenede Nationer, Uniting for Peace
Adenauer, Konrad s. *58, 66*
Afghanistan s. 182
Afpasset imødegåelse s. 33 ff, 40, 41, 42, 43, 75, 135, 272, 333, 337; s. *34, 59, 127*
se også eskalation
Afrikanske Enhedsorganisation, Den (OAU) s. 179, 182
Afspænding og afspændingsbestræbelser s. 69, 71, 73, 74, 81, 105, 108, 122, 135, 214, 225, 226, 247 ff, 269, 291, 292, 330, 331, 350; *32, 63, 65, 67, 71, 77, 94, 96, 110, 113, 130, 150 ff, 158*
Pugwash s. 246, 250, 251
Ti-magtsgruppen s. 245, 250
se også
europæisk sikkerhedskonference
Europa, fælleseuropæiske sikkerhedsordninger
Danmark, afspændingsbestræbelser
Al Fatah se palæstinensisk befrielsesorganisation
Albanien s. 95, 96, 97, 98, 101, 102, 103; *25, 101, 102, 107*
Algeriet s. 123, 125, 126, 134, 180; *65*
Alliance s. 311 ff
casus foederis s. 315, 316
defensiv alliance s. 313, 314, 315, 317
definition s. 311, 312
offensiv alliance s. 313, 317
sikkerhedspolitisk option s. 14, 317, 318
Alliancefrihed se neutralitet
Allied Forces Northern Europe (AFNORTH) se NATO, militær integration
Allieret atomstyrke (ANF) se NATO, stationering af atomvåben i Europa
Allieret kontrolråd se Berlin
Almindelig krig se Konventionel krig
Anden Verdenskrig, Den
alliancetraktater 314
atomvåben *39, 46*
befriede områder *18, 20*
divergenser mellem de allierede 26, 105; *8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 35, 45*
Italiens kapitulation *10, 18*
krigsskadeserstatninger *12 ff, 18, 24, 30, 40, 57*
låne- og lejelov *13, 22*
oprettelse af den anden front *9, 10, 11, 20*
separatfred *10, 11, 35, 51*
Anti-ubådskrigsførelse (ASW – Anti-Submarine Warfare) 276, 284
ANZUS-pagten (1951) 315
Arabiske Liga, Den 125
Arafat, Yassir 127
Arbenz, Jacobo 187
Ardahan se Tyrkiet
Argentina 48, 189
Atlantpagten se NATO
Atomkrig 29, 34 f, 39, 42, 261, 262, 271, 277, 285, 302; *111, 119, 123, 126*
se også Atomvåben, Strategisk afskrækkelse, Strategiske våben
Atomparaply se USA, atomgaranti
Atomprøvestoptraktaten (1963) 242; *33, 59, 110*
Atomvåben 32, 49, 241, 297
erhvervelse af (spredning) 27, 32, 40, 47, 146, 241, 267
taktisk anvendelse af 29, 38, 39 f, 56, 261, 262, 263, 271, 272, 273, 277, 293
forhold mellem atommagt og ikke-atommagt 29, 41, 48
se Strategiske våben, USA atomgaranti,

Europæisk afskrækkelsesstyrke
Australien 159, 315

Baathisme 125, 126
Bagdadpagten (1955) 129, 315
Balancerede styrkereduktioner 74, 245, 252, 257; *64, 153*
Balfourerklæringen (1917) 131
Baltiske Lande, De 96, 259; *120*
Bandungkonferencen (1955) 191, 324; *34*
Bao Dai 154, 155
Barentshavet 287, 303; *120, 121, 122*
Barreplanen se Fællesmarkedet, økonomisk og monetær union
Begrænset krigsførelse se Lokale konflikter
Belgien 79, 250
  Europapolitik 89 ff; *84, 85*
  forsvar *71, 147*
  og NATO 81, 214, 337, 339; *71, 72*
  og neutralitet 81, 319; *71*
  politiske partier *71*
  økonomi *71*
Bella, Ben 186
Beneš, Eduard *20*
Berlin 80, 109, 116 ff, 120, 270, 336, 349; *33, 38, 42, 57, 62, 64, 129, 130*
  adgang til 57, 109, 117, 118
  allieret kontrolråd 110; *14, 15, 24, 42*
  Berlinmuren *33, 59, 96*
  firemagtsdrøftelser om (1970) 118, 120; *153*
Berlinkriser
  (1948) 117, 211, 340; *12, 15, 25, 30, 42*
  (1958) *59*
  (1962) 74, 229
Berlinkonference (1954) *146*
Bevin, Ernest *15, 19, 28, 29, 36, 42*
Biafra se Nigeria/Biafrakrigen
Bilotte, Pierre *43*
Biologiske våben 48 ff, 267, 297
  Genèveprotokollen af 1925 48, 51, 52
Bipolaritet se Supermagterne
Bjørnøya 287, 354; *121*
Blum, Léon *28, 43, 53*
Bohuslen *75, 141*
Bolivia 180, 190
Bombefly se Strategiske våben
Bornholm 222, 260, 286, 290, 354; *110, 111, 120, 128, 134*
Bosch, Juan 187
Bosperus se Tyrkiet, tyrkiske stræder
Botniske Bugt *120*
Boun Oum 167
Brandt, Willy 109, 112, 114, 119, 120, 122, 253, 255; *62, 64, 96*
Brasilien 48, 189
Bretton Woods 76
Brezjnev, Leonid I. 64, 68
Brezjnevdoktrinen (1968) 68, 96, 97, 100, 101, 106, 114, 254; *56, 99, 100, 109, 111*
Briand, Aristide *53*
Brintvåben se Atomvåben
Britisk Guyana 192
Brusilov, Aleksej A. *56*
Bruxellestraktaten (1948) se Vesteuropæisk Union
Buchan, Alastair *179*
Bulganin, Nikolai A. *58*
Bulgarien
  under den anden verdenskrig *19, 23, 25*
  intern udvikling 95; *30, 100*
  og internationalt samarbejde 250
  og Vesteuropa 107
  og Warszawapagten 103; *102, 107, 108*
Burma 149
Byrnes, James *18*

Cambodia 113, 153, 154, 155, 157, 164 ff, 329
  og USA 164, 165, 166
  og Sovjetunionen 164, 165
  og Kina 164, 165
  og Frankrig 164
  og øvrige Indokina 165
Canada 44, 47, 214, 227, 232, 241, 255, 256, 302, 303, 304, 306, 308, 339; *149, 150*
Casablancakonferencen (1943) *11*
Ceausescu, Nicolae 100; *98, 99, 100*
Centre d'Etudes de Politique Etrangère 352, 357; *179*
Chaban-Delmas, Jacques 79; *64, 67*
Chaumonttraktaten (1814) 312
Chiang Kai-shek 146, 186; *31*
Chile 180, 189, 190
Chou, En-lai 173, 191, 324; *32*
Churchill, Winston 259, 260; *8, 9, 19, 22, 23, 24, 25, 28, 37, 40, 42, 46, 54*
Civilforsvar 35, 50, 326
Clay, Lucius *15, 29, 38, 41, 42*
COCOM (koordinationskomiteen) 339, 340
COMBALTAP 222, 231, 270, 282, 283, 334, 336, 337, 338, 349
COMECON (Rådet til gensidig økonomisk hjælp) 103, 104, 107; *98, 99*
Commonwealth se Storbritannien
Congo (Brazzaville) 123
Congo 22, 193, 202, 206, 211, 213, 236; *160, 162, 176*
Costa Rica 180, 190

Crowley, Leo *12, 13*
Cuba 112, 209, 210, 211, 284, 335, 348; *33, 59, 117, 124, 130, 138, 139*
Cypern 134, 201, 212, 238; *158, 162, 176*

Daniel, Julij 64
Danmark
afspændingsbestræbelser 232, 250, 256, 330, 331
under den anden verdenskrig 260, 261; *19, 118*
og CE 92, 348; *88*
og FN 232, 235, 237, 239, 240, 329, 331, 341
og FN's sikkerhedssystem 201, 208, 209, 212, 213, 235
forsvar 222, 233, 234, 290 ff, 305, 333 ff, 344, 345, 346, 350, 360; *113, 115, 116, 117, 127, 128, 130, 144, 145*
handlefrihed 9, 13, 232, 327, 328, 329, 340 ff, 346; *113*
og kemiske og biologiske våben 51
og Kina 329
og NATO 214, 222, 226, 231 ff, 290, 327 ff, 349, 350, 352; *110, 112, 113, 114, 116, 117, 150*
og nedrustning 245, 246, 247, 252
neutralitet 259, 260, 261, 292, 321, 322, 340 ff; *112, 114, 116*
og nordisk samarbejde 232, 240, 246, 247, 282, 329, 347, 348; *91, 92, 112, 114, 117*
og Norge 282, 300, 350, 351
og Oder-Neissegrænsen 118
og Polen *115*
sikkerhedsproblem 9, 11, 12, 59, 200, 209, 258, 260, 326, 327, 328, 331, 333, 335, 348, 351, 355, 356, 359; *7*
og Sovjetunionen 257, 259, 260, 330, 341; *120*
strategisk beliggenhed 258, 259, 260, 261, 268, 270, 273, 277, 284 ff, 294 ff, 333, 342, 343, 349, 360; *75, 110, 111, 114, 124, 125, 126, 137*
og Sverige 282, 350
og Tjekkoslovakiet *150*
og den tredie verden 182, 193, 196, 209, 331, 341, 360
og USA 329, 341, 348
Danske stræder se Østersøen, udfaldsveje
Dardanellerne se Tyrkiet, tyrkiske stræder
Debré, Michel *64, 65*
Demokratiske Republik Vietnam, Den se Nordvietnam
Dhofar 126, 130
Dimitrov, Georgi 96
Djilas, Milovan *20, 23, 24, 25, 41, 48*
Dominikanske Republik, Den 187, 212
Douglas, William O. *41, 50*
Dubček, Alexander 97, 98, 100; *95*
Dulles, John Foster 30, 148; *32, 33, 34, 42, 55, 58*
Dunkerquetraktaten *28*
Døssing, Thomas *19*

Ecuador 180, 189, 190
Eden, Anthony 111, 260; *17, 19, 23*
Eisenhower, Dwight D. *52*
Eisenhowerdoktrinen (1957) 129
El Salvador 189
England se Storbritannien
Enhedskommandoen se COMBALTAP
Erhard, Ludwig 89
Erlander, Tage 82, 282, 352; *74, 76, 159, 162, 163, 164*
Eskalation 38, 71, 138, 152, 182, 261, 263, 271, 272, 287, 289, 336, 344; *78, 111, 119, 121, 123, 127, 129, 141*
Ethiopien 180
Europa
atomstyrke 43, 44, 355, 356, 360
fælleseuropæiske sikkerhedsordninger 74, 81, 248, 357; *63, 65, 66, 77, 81, 94, 104, 105, 146 ff, 179 ff*
militært samarbejde 44, 76; *32, 58, 69*
politisk samarbejde 72, 73; *68, 69, 70*
økonomisk samarbejde *68, 70, 85, 86*
se også EFTA, Fællesmarkedet, Europæisk Kul- og Stålfællesskab, Marshallplan, OEEC, Vesteuropæisk Union, Europaråd, Europæisk Sikkerhedskonference
Europarådet 83, 84, 85, 222, 230; *164, 167, 172*
European Caucus se Storbritannien, europapolitik
Europæiske Atomenergifællesskab, Det (EURATOM) 48, 83; *86, 87, 88, 90, 91*
Europæiske Frihandelsområde, Det (EFTA) *89, 90, 91, 164, 167, 172*
Europæiske Fællesskaber, De se Fællesmarkedet
Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Det (CECA) 83, 94; *85, 88*
Europæisk Sikkerhedskonference, En 245, 253 ff; *146 ff, 158*
se også Europa, fælleseuropæiske sikkerhedsordninger
Euro-valutamarked 77

Fagerholm, Karl-August *157*
Falster 286; *111*
Farouk, Kong 125
Fehmern *19, 120*
Fehmern Bælt 266, 268, 296
Fierlinger, Zdeněk *27*
Figl, Leopold *167*
Fijiøerne 192
Filatov, oberst *44*
Finland
under den anden verdenskrig *19, 23, 154*
og europæisk økonomisk samarbejde *84, 91, 92, 156, 157, 158, 168*
forsvar 347; *156, 158, 159*
og internationalt samarbejde 208, 250, 255; *157, 158*
neutralitet 324; *80, 154 ff*
og Norden 282; *79, 81, 155, 157, 158*
sikkerhedspolitik 79, 350; *80 ff, 113, 152*
og Sovjetunionen 82, 96, 283
strategisk beliggenhed 290; *27, 80, 137*
og Vesttyskland *157*
og Østtyskland *157*
Finmarken se Nordkalotten
Fleksibel imødegåelse se afpasset imødegåelse
Folkeforbundet 25, 202, 240, 299, 311, 313, 323, 324; *170*
Fourquet, Michel *67*
Forbundsrepublikken Tyskland se Vesttyskland
Forenede arabiske Republik (UAR) se Ægypten
Forenede Nationer, De
ECAFE (Økonomisk kommission for Asien og Det fjerne Østen) 174
ECE (Økonomisk kommission for Europa) 249, 257; *84*
finanskrise 236, 237
FN og nationalt selvforsvar 203, 315
forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger (kapitel VII) 201, 202, 203, 235, 311, 315
formynderskabsråd 131
fredsbevarende virksomhed 130, 132, 182, 195, 203, 211, 235 ff; *158, 161, 162, 176*
fredelig bilæggelse af konflikter (kapitel VI) 200, 201, 205, 236, 311
generalforsamlingen 203, 205 ff, 211, 236, 237; *161, 162*
generalsekretæren 206, 207, 210, 211, 236
medlemskreds 25, 146, 199, 204, 206; *157, 160, 161*
og nedrustning 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246
oprindelse 25, 240
og regionale sikkerhedssystemer 314, 315
sikkerhedsrådet 25, 201, 202 ff, 210, 211, 213, 236, 237, 238, 324; *147, 161, 162*
UNCTAD (kommission for handel og udvikling) 188
Uniting for Peace-resolutionen 205, 235, 236; *161*
og Vietnamkonflikten 163, 207
Formosa se Taiwan
Forrestal, James *38, 41, 50, 51*
Frankrig
under den anden verdenskrig *15, 65*
og Danmark 299
og europæisk økonomisk samarbejde 80, 89 ff; *84, 85, 88, 91*
og FN 25, 236
forsvar 38, 40 ff, 80, 229, 332; *65 ff, 147*
i Mellemkrigstiden 21
og Mellemøsten 128, 129, 130, 132
og NATO 40, 76, 79, 80, 214, 216, 220, 221, 224, 227, 232; *65, 66, 67, 153*
og nedrustning 245
politiske partier 81; *16, 42, 43, 44*
og Sovjetunionen *44, 57, 65, 66, 67*
og Storbritannien 356, 360; *66*
og den tredie verden 181, 209
og USA 40, 41, 73; *65, 66, 67*
og Vesttyskland *32, 44, 58, 65, 66, 67, 165*
og Vietnam 154, 155, 158, 163
og WEU 87
økonomi *67*
og Østeuropa 255, 256; *65, 66, 67*
Fredelig sameksistens 67, 248; *33, 56, 57*
se også Afspænding
Frei, Eduardo 190
Fremføringsmidler se Strategiske våben
Frit hav (mare liberum) se Østersøen
Fulbright, William 60, 156
Fyn 222, 268, 284
Første Verdenskrig, Den 21, 76, 259, 260, 313; *8, 9, 12*
Fællesmarkedet (CE) 56, 83
associeringsaftaler *87, 168, 172, 173*
institutioner *86, 87*
landbrugspolitik *89*
målsætning *86, 87, 88*
oprindelse 94
overgangsperiode *87, 88*
politisk samarbejde 84, 88 ff, 92, 222
udvidelse af 44, 80; *67, 70, 87, 88, 89, 90, 92, 164*
økonomisk og monetær union *90*
Færøerne 208, 212, 304, 306, 309, 310; *111*

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) 250
Gaulle, Charles de 44, 79, 89, 90, 158, 164, 256; *21, 37, 41, 43, 53, 64, 65, 66, 67*
Genèveprotokollen af 1925 se Kemiske våben og Biologiske våben
Ghana 190, 191
Gibraltar *130*
Gomulka, Wladyslaw 101, 119; *93, 94*
Gomulkaplanen (1963) 252
Gotland 290; *134*
Gottwald, Klement *27*
Grothewohl, Otto *25*
Groza, Petro *23*
Grønland 208, 212, 234; *111*
  aftale af 1941 300, 302
  aftale af 1951 301, 302, 305, 306
  under den anden verdenskrig 303, 304
  og dansk sikkerhedspolitik 301, 308, 309, 348, 349, 353
  retlig status 299, 302
  strategisk beliggenhed 300, 301, 302 ff, 307, 308, 309, 310.
Grækenland 135, 215, 230, 233, 341, 344; *19, 23, 25, 42, 45, 58, 84*
Grå Niveau, Det 261, 266, 267, 270, 272, 273, 277, 286, 287, 288; *119, 124, 128, 129, 130, 131*
Guatemala 187, 212
Guinea 186, 189

Haiphong *43*
Halder, Franz *38*
Hallsteindoktrinen 112
Hammerskjöld, Dag 207
Harlem, Gudmund 283
Harmelrapporten se NATO
Harriman, Averell *10, 12, 16, 22, 49*
Havemann, Robert *96*
Healey, Dennis 273; *68, 70*
Hellige Alliance, Den (1815) 312
Hernandez, Jesus *48*
Hiroshima *46*
  se den anden verdenskrig, atomvåben
Hitler, Adolf *8, 11, 20, 26, 38, 39, 47, 147*
Ho Chi Minh 153, 160; *31, 43*
Holland 79, 250, 258
  og europæisk økonomisk samarbejde *84, 85*
  og NATO 81, 215; *73, 147*
  og neutralitet 81; *73*
  politiske partier *73*
Hoover, Herbert *55*
Hopkins, Harry *13, 23, 35, 36*
Hrustjov, Nikita 43, 61, 62, 63, 64, 283; *33, 34, 50, 54, 58, 59, 60, 99, 156*
Hull, Cordell *18, 48*
Husak, Gustav *95*
Hækkerup, Per *150*

Ikke-spredningsaftalen (NPT) 47, 48, 59, 71, 110, 136, 243, 267; *76*
Inddæmningspolitik se USA, inddæmningspolitik
Indflydelsessfære se interessesfære
Indien 21, 22, 48, 127, 181, 190, 191, 204, 212, 245, 324, 342; *59, 60*
Indokina 148; *152*
  Genèveaftalerne af 1954 154, 155, 164, 167; *34*
  historisk udvikling 153 ff, 164, 167
  international kontrolkommission 155, 164, 166
  krigen i 44; *43, 44*
Indonesien 190, 191, 192, 201, 212; *60*
Institute for Strategic Studies 251, 352; *179*
Interessesfære 43, 59, 96, 97, 101, 103; *10, 16 ff, 19, 20, 23, 25, 26, 33, 34, 37, 42, 46, 54, 76, 121, 122*
Interkontinentale raketter se Strategiske våben
Internationale Atomenergiorganisation, Den (IAEA) 48
International kommunisme 42, 64, 66, 67, 98, 149, 186, 253
  se også Kominform
International retsorden 13, 81, 326
Internationale valutafond, Den 250
Internationale valutasystem, Det 76, 77, 78
Irak 125, 126, 129; *162*
Iran 129, 185, 209
Irland
  og europæisk økonomisk samarbejde *84, 88, 174, 177*
  og FN 208; *176*
  forsvar *177*
  og NATO *174, 175, 177*
  neutralitet 324; *173 ff*
  og Storbritannien *174, 175, 176*
  og USA *175*
Ishavet se Nordlige Ishav, Det
Island
  under den anden verdenskrig *82*
  og Danmark *81, 82*
  og europæisk økonomisk samarbejde *84, 91*
  og NATO 214, 227, 339; *82*
  og neutralitet *82*
  og Norden 81; *83*
  politiske partier *82, 83*

strategisk beliggenhed 287, 290, 302, 304, 306, 310; *82, 110, 120, 121, 122*
og USA 82, 306; *82, 83*
økonomi *83*
Israel 48, 113, 124, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 181, 206, 236; *94, 162*
Italien 240
under den anden verdenskrig *10, 18*
og europæisk økonomisk samarbejde 89 ff; *84, 85*
forsvar 32, 339; *147*
i Mellemkrigstiden 21, 202; *170*
og Nato 215, 227; *153*

Jaltakonferencen (1945) 116, 172; *19, 21, 22, 23, 24, 35, 54, 65*
Jan Mayen 287, 354; *121*
Japan 148, 150, 164, 166, 184, 192, 209, 240, 295, 339; *84*
under den anden verdenskrig *8, 17, 30*
og Kina 173
i mellemkrigstiden 21, 149
politiske partier 170
sikkerhedspolitik 48, 51, 171, 173
og Sovjetunionen 172, 173
og USA 58, 171, 172
økonomisk udvikling 70, 174
Jarring, Gunnar 130
Johnson, Lyndon B. 60, 156, 158, 159, 167; *52, 60*
Johnston, Eric *48*
Jonsson, Emil *82*
Jordan 125, 126, 129, 131, 132, 181; *162*
Jugoslavien
under den anden verdenskrig *19*
og europæisk økonomisk samarbejde *84*
intern udvikling 95, 99, 100; *100*
og internationalt samarbejde 250, 255
neutralisme 96, 98, 191, 253; *100, 101*
sikkerhed 102, 347
og Sovjetunionen 97, 101, 106; *30, 42, 98, 100*
og Warszawapagten *102*
Jylland 222, 258, 268, 269, 281, 288, 291, 334, 354; *110, 112, 116, 141*

Kádár, Janos *97*
Karjalainen, Ahti *157*
Kashmirproblemet *59*
Kattegat 269, 271, 280; *110*
Kars se Tyrkiet
Kekkonen, Urho 283; *80, 154, 158*
Kekkonenplanen 234, 251, 252; *80, 158*
Kemiske våben 48 ff, 263, 267, 293, 297
Genèveprotokollen af 1925 48, 51, 52
tåregas 50, 51, 52
Kennan, George *16, 17, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 48, 50, 54*
Kennedy Edward 74
Kennedy, John F. 33, 35, 60, 72, 146, 272; *33, 38, 54, 59, 60*
Kennedyrunden *89*
Kenya 180
Kielerkanalen 259, 260, 269; *114, 115, 135*
Kinesiske Folkerepublik, Den
under den anden verdenskrig 25
forsvar 145, 146, 150
ideologi 142, 144, 150, 151
indre forholds indflydelse på udenrigspolitikken 144, 151
og internationalt samarbejde 204, 206, 232, 244; *146, 161*
kommunistisk magtovertagelse *30, 31, 58*
kulturrevolutionen 143, 144
officerskorpset 143
og Sovjetunionen 71, 140, 145, 148 ff, 161, 211; *30, 31, 34, 35, 59, 60, 61, 99, 101, 111, 125*
og den tredie verden 71, 130, 138, 176, 185, 186, 192, 212, 324
og USA 71, 140, 145 ff, 211
og Vietnam 152, 154, 163
økonomi 140 ff, 149
og Østeuropa *101, 102*
Kolahalvøen se Murmansk
Kolde Krig, Den 23, 25, 26, 70, 94, 103, 104, 105, 109, 138, 182, 211, 237, 238, 241, 249, 307, 309, 333, 349; *8, 14, 16, 17, 20, 21, 22, 24, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 47, 53, 57, 125, 148*
Kollektiv sikkerhed 14, 25, 311, 313
Kollontaj, Alexandra *10*
Kominform *16, 42, 44*
Kommunikationsteknologi se Sikkerhedsproblem
Konfrontation mellem Øst og Vest se Den kolde Krig
Konventionel krig 25, 31, 38, 39, 48, 56, 261, 263, 271, 272, 273, 277, 285, 293; *126, 127, 129, 131, 141, 158*
se også Afpasset imødegåelse, Lokale konflikter, Eskalation
Koreakrigen 29, 30, 31, 50, 152, 202, 204, 211, 213; *31, 32, 34, 38, 46, 53, 160, 161*
Kosygin, Alexei N. 64, 158, 169
Krag, J. O. 330

Krisebehandling 55, 228 ff, 271, 284, 291, 292, 298, 360; *114, 117, 130, 131*
Kuwait 125
Kuznetsov, Nikolai G. *41*

Laird, Melvin 272
Lange, Halvard 282, 283; *78*
Laos 154, 155, 157, 166 ff
  og Frankrig 166
  Genèveaftaler af 1962 168
  Pathet-Lao 167, 169
  og USA 167
Latinamerika 21, 209, 243
Laušman, Bohumil *27*
Le Duan 160
Leino, Yrjö *28*
Lemass, Sean F. *176, 177*
Lenin, Vladimir I. *34, 48, 49, 50, 56, 57*
Libanon 129, 131, 206; *58, 160, 162, 163*
Libyen 125, 126, 134; *58*
Lie, Trygve 207
Lille Bælt 260, 280, 296; *135*
Lille Entente 314
Lin Piao 140, 143, 145
Liu Shao-Ch'i 144
Locarnoaftalen (1925) 314
Lokale konflikter 11, 23, 50, 179, 180, 212, 262; *111, 116, 119, 128, 129*
  se også National befrielseskrig
Londonkonferencen 1947 *15, 36, 42*
Lon Nol 165
Lublinregeringen *21, 22, 35, 36*
Luftkrig 299
Lukket hav (mare clausum) se Østersøen
Luxembourg 215, 227, 319, 339; *84, 85, 147*
Lynch, John *176, 177*

MacArthur, Douglas *31*
McMahonerklæringen (1915) 131
McNamara, Robert S. 36, 37, 271, 295; *38, 147*
McNarney, Joseph T. *43*
Magtafkaldserklæringer 121, 253, 254, 257; *153*
Magtbalance 13; *40, 54, 123, 132*
  se også Strategisk afskrækkelse, Supermagterne
Malaccastrædet 183, 184
Malaysia 192, 212
Malenkov, Georgi M. *34, 99*
Mali 186
Malta 245
Mansfield, Michael J. 60, 74
Mao Tsetung 140, 141, 143, 145, 146, 147; *30, 31, 32, 59, 61*
Markos, Vafiádes *31*
Marokko 180
Marshall, George C. *13, 14, 15, 16, 26, 29, 36*
Marshallplanen *14, 15 16, 26, 29, 36, 43, 46, 48, 57, 84*
Marxisme–leninisme se Sovjetunionen, ideologi
Massiv gengældelsesdoktrin se USA, massiv gengældelse
Mauretanien 180
Mellemdistanceraketter se Strategiske våben
Mellemøsten 23, 59, 71, 181, 245; *71, 162, 163*
  flygtningeproblemer 129, 131, 133
  og FN 129, 130, 131, 132, 133, 202, 204, 211, 236; *158, 162*
  forholdet mellem de arabiske lande 124 ff, 137
  historisk udvikling 128 ff, 131, 132
  krigen 1967 125, 126, 129, 130, 132, 133, 134, 185, 206; *60, 94*
  olieressourcer 127, 128
  stormagternes rivalisering i området 124, 127, 128, 132, 134, 138, 139
  se områdets enkelte lande og den palæstinensiske befrielsesorganisation
Mendès France, Pierre *58*
Mexico 190
Mikolajczyk, Stanislaw *21, 23, 24*
Minespærring 266, 296, 297, 338, 339; *130*
Modelstudier se prognoseproblemet
Molotov, Vyacheslov M. 280; *9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 22, 36, 48, 49, 58, 146*
Mongoliet 149
Monnet, Jean 73
Montgomery, Bernard L. *19*
Morgenthau, Henry *12*
Moskvakonferencen (1947) *15, 36, 43*
Multilateral styrke (MLF) se NATO, stationering af atomvåben i Europa
Münchenkompleks *51*
Murmansk 263, 287; *78, 79, 138*
Muskat og Oman 126
Møen 266, 286; *111*

Naguib, Mohammed 125
Nagy, Imre 100; *97*
Nasser, Gamal Abdel 124, 125, 126, 129, 138, 186, 191
Nassauaftalen *71*
National befrielseskrig 25, 185 ff, 262; *119*
NATO
  atompolitik (Nuclear Planning Group, Nuclear Defence Affairs Committee) 32, 39, 40, 56, 227, 229, 261, 263; *71*

bistandsforpligtelse (NATO-garantien) 216, 217, 225, 315, 332
og FN 215, 316
forsvarsberedskab 31, 33, 38, 39, 56, 74, 135, 215 ff, 221, 223, 224, 225, 226, 273 ff
geografisk område 216
Harmelrapporten 214, 225, 226, 232, 330
konflikter mellem parterne indbyrdes *175*
medlemskreds 214, 215; *32, 174, 175*
og medlemslandenes indre anliggender 215, 216, 230, 233
militær integration 40, 41, 214, 220, 221 ff, 269, 270, 281, 290, 292, 334, 338; *110, 112, 113, 114, 116*
oprettelse af pagten 26, 27, 28, 214, 315; *14, 15, 16, 28, 29, 30, 39, 42*
parlamentarikerkonferencer 222
politiske konsultationer 214, 215, 221, 226, 227, 228, 229, 256, 329; *150, 152*
strategi 31, 32, 42, 74, 75, 227, 268, 285, 333, 337; *111, 126, 127*
rådet 40, 220, 221, 227, 228, 229; *105, 152*
traktatens gyldighedsperiode 215
Ne Win 186
Nederlandene se Holland
Nedrustning
atomfri zoner 234, 243, 244, 251 ff, 255; *80, 150, 158*
på havbunden 59, 71, 243, 244
kemiske og biologiske våben 51, 52, 59, 243, 244, 251
på det konventionelle område 25, 241, 244, 245, 252
nedrustningsudvalget i Genève 240, 242, 243, 245
partielle nedrustningsforanstaltninger 242, 243, 306, 307
se også Kekkonenplanen, Balancerede styrkereduktioner, SALT, Rapackiplan, Undénplan, Forenede Nationer
Nehru, Jawarharlal 124, 179, 191, 324
Nepal 149
Neutralitet 318 ff.
og CE *164, 168, 173, 177*
erklæret 320; *159, 166, 173*
forsvarsevne 320, 321, 322, 344, 345, 346; *158, 159, 169, 177*
garanteret 319, 346; *169*
Haagkonventioner (1907) 320
og kollektiv sikkerhed 323, 324; *170*
neutralitetspolitik 323, 324, 340; *160, 161, 162, 163, 167, 169, 171, 174, 176*
nordisk neutralitet 321
sikkerhedspolitisk option 14, 340 ff
Neutralitetsforbund 322
Neutralisme se Den tredie verden, Jugoslavien
New-Look strategien se USA, doktrinen om massiv gengældelse
New Zealand 159, 315
Ngo Dinh Diem 155, 156, 163
Ngo Dinh Nhu 156
Nguyen Cao Ky 160
Nguyen Van Loc 160
Nicaragua 189
Nigeria/Biafrakrigen 178, 181, 207, 239, 245
Nilsson, Torsten *74, 163*
Nixon, Richard 49, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 73, 137, 159, 162, 166, 168, 169, 174, 187; *66*
Nixondoktrinen (1969) 55, 58, 171
Nkrumah, Kwame 179, 191
Nordatlantiske Råd se NATO
NORDEK se planen om udvidet nordisk økonomisk samarbejde
Nordirland se Ulster
»Nordisk balance« 282, 283, 350
Nordisk forsvarsforbund 81, 350, 352 ff; *76, 77, 83, 292*
forhandlinger om 1948–49 301, 348, 357; *28, 165*
Nordisk Råd *92, 157*
Nordkalotten 82, 270, 286, 287, 290, 353, 354; *9, 75, 78, 79, 81, 110, 121, 128*
Nordkap se Nordkalotten
Nordlige Ishav, Det 288, 289; *110, 133, 138, 139*
Nordnorge se Nordkalotten
Nordsøen 222, 258, 267, 269, 270, 334; *110, 114, 115, 120, 122*
Nordvietnam 154, 155, 157, 159, 329
indre forhold 160
og Kina 161
og Sovjetunionen 59, 127, 158, 161; *138*
og USA 147, 158, 159, 162; *49, 61*
Norge
under den anden verdenskrig *19, 79*
og Danmark 282, 299, 300, 350; *78, 117*
og europæisk økonomisk samarbejde *84, 88, 91, 92*
forsvar 270, 281, 336, 353; *77 ff, 110*
og NATO 82, 215, 222, 269, 281, 282, 337, 349, 350, 352; *77, 133*
og neutralitet 321; *76, 79*
og nordisk samarbejde 82, 350, 352; *77, 79*
og Sovjetunionen 284; *78*
strategisk beliggenhed 82, 270, 302, 304,

353; *75, 77, 78, 113, 124, 128*
og Sverige *79*
se også Sydnorge, Nordkalotten
Norskehavet 287; *120, 121, 122, 123, 124*
Norodom Sihanouk 164, 165, 166
Norstad, Lauris 334
Nosek, Václav *27*
Novotný, Antonin 100; *95, 96, 97*

Oder-Neisse grænsen se Polen, grænser
Okinawa s. 58, 172; *32*
Optrapning se Eskalation
Organisationen af amerikanske Stater (OAS) s. 182, 315
Organisationen for europæisk økonomisk Samarbejde (OEEC) s. 83; *84, 85, 88, 90, 91, 167*
Organisationen for økonomisk samarbejde og Udvikling (OECD) s. 79, 188, 249; *84, 85, 164, 167*

Paasikivi, J. K. s. *154, 155, 156*
Pakistan s. 22, 48, 129, 181, 182, 190, 204, 209, 212, 245; *59*
Palæstinensiske Befrielsesorganisation, den (PLO) s. 126, 127
Palme, Olof s. 82, 282; *74, 163*
Palæstina se Israel
Panama s. 189
Parisaftaler (1954) s. 86; *32, 149, 165*
Pearl Harbor s. *52*
Peru s. 180, 189, 190
Petitpierre, Max s. *171*
Petropavlovsk s. *31*
Philippinerne s. 159
Planen om udvidet nordisk økonomisk Samarbejde (NORDEK) s. 92; *91, 92*
Polen
under den anden verdenskrig s. *19 ff, 35, 36, 46, 54*
grænser s. 109, 115, 118, 119, 121, 254, 255; *17, 21, 24, 93, 94*
intern udvikling s. 67, 95, 98, 100, 104; *58, 93, 94, 97, 98*
og internationalt samarbejde s. 250, 255
og Jugoslavien s. *94*
kommunistisk magtovertagelse s. *23, 24, 30*
og Rumænien s. *94*
og Sovjetunionen s. 264; *93, 94, 105*
og Tjekkoslovakiet s. 101; *94*
og Vesttyskland s. 121, 254
og Warszawapagten s. 68, 100; *102, 105, 107*
og Østtyskland s. *93, 94*
Politivold s. *26, 32, 46*
Polycentrisme se International kommunisme
Pompidou, Georges s. 79, 80; *64, 88*
Porkkalahalvøen s. *80, 156, 157*
Port Arthur s. *31*
Portugal s. 212, 215, 221, 222, 230, 348; *84, 91, 149*
Potsdamkonferencen (1945) s. 110, 118, 153; *13, 14, 15, 18, 19, 24, 33, 36, 39, 46, 57, 65*
Prognoseproblem s. 9, 352; *179*

Quemoy-Matsukonflikten se Kina

Rajk, Laszlo s. *30*
Rákosi, Matyas s. 100; *97*
Ramadier, Paul s. *43*
RAND Corporation s. 34
Rapacki, Adam s. 252; *94, 150*
Rapackiplanen (1957) s. 252, 253
Rekognoscering se Varsling
Retsordenen på havet s. 190, 279, 280
Revolutionær krig se National befrielseskrig
Rhodesia s. 202, 204, 235; *171*
Riopagten (1947) s. 315, 316
Rokossovskij, Konstantin K. s. *51*
Romtraktaten se Fællesmarkedet
Roosevelt, Franklin Delano s. *11, 12, 13, 17, 22, 35, 37, 54*
Rumænien
under den anden verdenskrig s. *19, 23, 46*
intern udvikling s. 95, 100, 106; *98, 99*
og internationalt samarbejde s. 250, 254
kommunistisk magtovertagelse s. *23, 30*
og Sovjetunionen s. 67, 96, 97, 98, 101, 106; *17, 28, 98, 104, 105*
og Vesteuropa s. 107; *67, 99*
og Warszawapagten s. 102, 103; *102, 104, 107 ff*
Rusk, Dean s. 147
Rusland se Sovjetunionen
Rustningskontrol se Nedrustning
Røde Kors, internationale det s. *171*
Rådet til gensidig økonomisk Hjælp se COMECON

Saarspørgsmålet s. *43*
SALT (Strategic Arms Limitation Talks) s. 25, 46, 47, 48, 59, 71, 240, 244, 245, 246, 253, 256, 308; *81, 153, 158, 349*
San Franciscokonferencen s. *22*
Sato, Eiseku s. 170, 171, 174
Saudi Arabien s. 125

Scheel, Walter s. 122, 255
Schmidt, Helmut s. 267, 268
Schröder, Gerhard s. 267
Schuman, Robert s. *44*
Schweiz
og europæisk økonomisk samarbejde s. *84, 88, 91, 168, 172, 173*
og FN s. 25; *170, 171*
forsvar s. 347; *169, 170*
neutralitet s. 319, 324, 328; *160, 167, 169 ff, 176*
SEATO (South East Asia Treaty Organization) s. 155, 157, 315
Semjonov, V. I. s. *19*
Servan-Schreiber, Jean-Jacques s. 78
Sihvo, Aarne s. *28*
Sikkerhedsproblem s. 9, 11 ff, 325, 326; *7*
betydning af forsvaret for s. 12, 13, 325, 326
betydning af kommunikationsteknologi for s. 11, 12, 22, 177, 183, 294, 295, 360
og national handlefrihed s. 11, 13, 325
og økonomisk samkvem s. 11, 22, 92, 93, 94, 295, 326, 340, 356
Siniavski, Alexander s. 64
Sirik Matak s. 165
Sjtemenko, S. M. s. *32, 50*
Sjælland s. 222, 284, 291; *111, 116*
Skagerrak s. 269, 271, 284, 296
Skotland s. *120, 121, 122*
Skåne s. *75*
Slesvig-Holsten s. 222, 269, 270, 281, 290, 291, 334, 336, 337, 338, 349; *111, 116*
Smith, Walter Bedell s. *37, 46*
Smrkovský, Josef s. *27*
Sokolovskij, Vassily s. *15, 32, 42*
Solzjenitsyn, Aleksander s. *59*
Somalia s. 123, 180, 184
Storsomalia s. 180
Sortehavet s. 278, 288; *115, 138, 139*
Souphanouvong, Prins s. 167
Souvannah Phouma, Prins s. 167, 168, 169
Sovjetforskning s. 60, 65, 66
Sovjetunionen
afstalinisering 100; *50, 58, 59*
og Albanien 103; *101, 107*
under den anden verdenskrig *9 ff, 17 ff*
apparatet 61, 63, 64, 65, 69; *60*
og Benelux *17, 149*
og Bulgarien *19, 23, 100*
og Danmark 208, 257, 260, 264, 277 ff, 349, 350; *17, 111, 120, 123, 149*
og Finland 259; *17, 19, 23, 26, 80, 81, 149, 154, 155*
flådeopbygning 134, 135, 184, 185, 230, 263 ff, 281, 289, 293, 294, 303; *34, 41, 59, 79, 80, 113, 120, 121, 122, 133, 134, 138, 139*
opfattelse af folkeret 67, 68; *123*
og FN 25, 204, 205, 206, 209, 211, 212, 236, 237, 238; *31*
forsvarsberedskab 30, 32, 36, 37, 43, 45, 66, 263, 265, 297, 302; *20, 30, 32, 34, 39, 41, 46, 51, 59, 60, 79, 106, 118, 119, 121, 122*
og Frankrig *111, 149*
og Grækenland *19, 23, 149*
ideologi 61, 150, 151; *33, 34, 48, 49, 54, 56, 59*
indre forholds indflydelse på udenrigspolitik 60, 65, 66, 67, 100
intelligentsia 61, 63, 64, 68, 69
og Jugoslavien 103; *19, 30, 42*
og Kina 42, 66, 67, 71, 121, 148 ff, 161; *31, 32, 34, 35, 59, 60, 146, 149*
kommunistpartiet 42, 60 ff, 68, 69, 95; *34, 50, 56, 58*
i mellemkrigstiden 21
og Mellemøsten 124, 128 ff, 134, 135, *137 ff*
nationalitetsproblemer 61, 64, 65, 68; *56*
og NATO 75, 286, 349; *32, 128, 148, 149*
og nedrustning 51, 241, 242, 243, 244
og Norge *17, 19, 78, 79, 111, 120, 149*
officerskorps 61, 62, 69; *50, 60*
og Polen 97, 98, 101, 103, 104, 254; *19 ff, 50, 51, 108*
og Rumænien 103, 105; *17, 19, 28, 104, 154*
samfundets lukkede karakter 26, 60; *39, 40, 45*
sikkerhedspolitiet (KGB) *60*
stalinisme 69
og Storbritannien *12, 17, 21, 23, 149*
strategiske doktriner 42, 262, 263; *106*
og Sverige *111, 149*
teknisk og økonomisk samarbejde med Vesten 67, 250, 254, 257; *148*
og Tjekkoslovakiet 65, 67, 68, 97, 98, 101, 103, 104
og den tredie verden 181, 184, 185, 186, 194, 195, 288; *34, 35, 58, 60, 133, 134, 138, 139*
og Tyrkiet *25, 149*
og Ungarn 101; *19, 28, 56, 154*
og vesteuropæiske samlingsbestræbelser *16, 28, 53, 57, 148*
og Vesttyskland 108, 115, 121, 253, 254, 269, 355; *29, 30, 146 ff*
og Vietnam 154, 158, 163

og Warszawapagten 66, 67, 68, 71, 103; *102 ff*
økonomi 62, 63, 66 ff, 289; *49, 59, 119, 138*
og Østersøområdet 97, 98, 259, 260, 263, 265, 267, 287; *114, 118, 120, 122, 129, 130, 133, 138 ff*
og Østeuropa 42, 47, 69, 96, 97, 99 ff, 104, 105, 109, 115, 120, 264, 315
og Østtyskland 98, 104, 115, 116, 254; *24, 56, 146 ff*
og Østrig *165*
se også Supermagterne
Spaak, Paul-Henri s. *29*
Spanien s. 208; *84*
Spionfly *33, 59*
Sputnik se Strategiske våben, interkontinentale raketter
Spænding mellem Øst og Vest se Den kolde krig
Spænding mellem Nord og Syd se Den tredie verden
Stalin, Josef 100, 149; *9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 45, 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 155*
Stedfortræderstyrker 177, 211, 286; *26, 28, 32, 128*
Steinhardt, Laurence *27*
Stoph, Willy 120, 121
Storbritannien
under den anden verdenskrig *9, 10, 13 ff, 19, 20, 24*
Commonwealth 21, 208; *68, 71*
og Danmark 208, 259, 299; *19*
Europapolitik 44, 80, 87, 356; *68 ff, 84, 88, 91*
og FN 25, 237
forsvar 21, 32, 38, 229, 272, 273, 290, 306, 337; *68, 69, 71, 110*
og Frankrig 356, 360; *12, 43, 71*
i mellemkrigstiden 21
og Mellemøsten 125, 127 ff, 134, 138
og NATO 215, 227; *68, 69, 71*
og nedrustning 52, 241
og Norge *110*
politiske partier 81; *68, 70, 71*
og den tredie verden 153, 154, 181
og USA *71*
og Østersøområdet 258 ff
Store Bælt 259, 260, 271, 280, 288, 296; *135, 141*
Storkrig se Atomkrig
Strang, Lord William *37*
Strategisk afskrækkelse 13, 24, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 43, 44, 46, 70, 73, 185, 241, 242, 261, 271 304, 305, 307, 332; *78, 79, 112, 119, 125, 126, 130, 131, 133, 134*
Strategisk krigsførelse 32
se også Atomvåben
Strategiske våben 12, 24, 25; *119*
ABM 45, 46, 47, 148, 227, 287, 308; *134*
interkontinentale raketter 32, 33, 37, 263, 271; *33, 38, 58, 59*
mellemdistanceraketter 32, 40, 332; *33, 59, 66*
MIRV og MRV 45, 46; *134*
omkostninger forbundet med 24, 30
strategiske bombefly 30, 33, 40, 263, 271
teknologisk udvikling 44, 45, 46, 227
Styrkevurdering 13, 28, 32, 33, 36, 263, 264, 265, 266, 167, 268, 269, 271, 272, 273 ff; *38, 39, 40*
se også Trusselsbedømmelse
Sudan 125, 126
Suez 127, 133, 138, 238; *68, 69, 71, 183*
Suezkrisen (1956) 129, 132, 206, 208, 211, 213, 236; *83, 160, 169*
Sukarno, Achmed 179, 191; *60*
Sukselainen, Vieno J. *157*
Sundet se Øresund
Suslov, Mihail *50*
Supermagterne 22, 26, 27, 33, 36, 44, 70, 71, 75, 129, 130, 152, 211, 302, 335, 354; *12, 13, 15, 17, 21, 23, 26 30, 42, 47, 48, 55, 119, 149*
interessefællesskab 12, 35, 44, 71, 140, 185, 211, 212, 240
supermagtshegemoni 24, 44, 80, 105, 212, 243
Sverige
og Danmark 282, 350; *74, 76*
og europæisk økonomisk samarbejde *84, 88, 91, 92, 163, 164, 168*
forsvar 47, 259, 271, 291, 347, 353; *74 ff, 134, 144, 145, 159*
og FN 255, 329; *160, 162*
og NATO *75, 113*
og nedrustning 51, 342
neutralitetspolitik 82, 283, 321, 322, 324, 352; *74 ff, 159 ff, 171, 176*
og nordisk samarbejde 82, 282, 350, 352, 353; *76, 117, 164*
og Nordvietnam *163*
og Norge *75, 76*
politisk handlefrihed 328, 340, 342; *74, 76, 162 ff*
strategisk beliggenhed 282; *75, 113, 135, 136, 141*

og USA *163*
Svalbard 354
Sydafrika 21, 48, 329
Sydnorge 281, 282, 284, 288; *75, 78, 127, 141*
Sydtyrolkonflikten 212
Sydvietnam 154, 155
befrielsesfronten 158, 161, 162
indre forhold 152, 155, 156, 157, 158, 160
Sydyemen 125, 126, 130, 138
Sydøstafrika 192
Symington, Stuart 74
Syrien 125, 126, 128, 129, 131, 132, 134; *53, 58*
Szklorska Porebakonferencen (1947) se Kominform
Søkrig 285, 294; *115, 127*

Taft, Robert *55*
Taiwan 145, 146, 147, 148, 173
Taktisk krigsførelse 32
se også Atomvåben
Tanzania 193
Terrorbalance se Strategisk afskrækkelse
Thailand 158, 159, 209
Thieu, Nguyen Van 159, 160, 162
Ti-magtsgruppen se Afspænding
Tiranstrædet 132, 133
Tito, Josip Broz 97, 99, 100, 191
Titoisme *30, 100*
se også Jugoslavien
Tjekkoslovakiet
under den anden verdenskrig *19*
og internationalt samarbejde 250
intern udvikling 95, 98, 99, 100, 104, 106; *95*
invasion 1968 65, 67, 96, 97, 114, 212, 249; *50, 67, 73, 94, 95, 98, 100, 105, 107, 108, 109, 117, 123, 127, 151, 157, 162, 163, 169*
kommunistisk magtovertagelse 98, 212; *16, 25 ff, 30, 45, 56*
og Sovjetunionen 68, 264; *20, 27, 56, 95, 105, 108*
og USA *27*
og Warszawapagten 68, 103; *102, 107, 108*
Ton Duc Thang 160
Tonkinbugten 156
Topdiplomati 249; *12, 36, 37*
Total krig se Atomkrig
Trakien 286; *128*
Tran Thien Khiem 160
Tran Van Huong 160
Tredie verden, den
og FN 200, 209, 239
grænsekonflikter 12, 22, 179, 180, 212
gældskonsolidering 191
konflikter mellem Nord og Syd 21, 22, 23, 24, 177, 179, 187 ff, 194, 195, 212, 245; *35*
i mellemkrigstiden 21
moderniseringskonflikter 22, 23, 177, 178, 179, 212, 251
nationaliseringer 190
neutralisme 124, 191, 192, 209, 324
raceproblemer 192, 193
salg af våben til 181, 185
stormagters rivalisering i 71, 131, 177, 180, 181, 182 ff, 193, 208, 289; *34, 35, 60*
territorialfarvand 189, 190
udviklingsbistand 187, 188, 189, 196
økonomiske konflikter 12, 176, 177, 178, 179, 188
Triplealliancen (1882) 313
Tripleententen (1893) 313
Trotskij, Leon *20, 53*
Truman,Harry S. *13, 18, 22, 25, 34, 39, 40, 46, 51*
Trumandoktrinen *25, 26*
Trusselsbedømmelse 13, 26, 27, 31, 33, 34, 38, 41, 42, 43, 56, 73, 75, 335, 337, 343, 344, 345, 350; *38, 41, 45, 46, 55, 65, 66, 75, 78, 109, 112, 113, 116, 117, 120, 125*
se tillige Styrkeforholdet mellem Øst og Vest, Strategisk afskrækkelse
Tsushimastrædet *31*
Tuhatjevskij, M. *20, 50, 56*
Tyrkiet 135, 190
Ardahan *25*
og europæisk økonomisk samarbejde 84
forsvar 32, 129, 215
Kars *25*
og NATO *45, 58*
tyrkiske stræder 288, 289; *25, 115, 130*
Tyskland 106, 107, 109, 117, 240, 261, 344, 357; *7*
deling 57, 105, 110, 248, 254, 257, 270, 290; *12 ff, 18, 19, 24, 25, 33, 42, 53, 62, 116, 146, 148*
genforening 103, 111, 112, 115; *24, 33, 48, 53, 57, 62, 63, 65, 97, 117, 146, 147, 149, 150*
i mellemkrigstiden 21, 107, 260, 319
se også Vesttyskland, Østtyskland, Berlin
Tåregas se Kemiske våben

Udenrigspolitik
del af sikkerhedspolitik 11
og indenrigspolitik 22, 71
Ulbricht, Walter 100, 116; *94, 96*
Ulster *174, 175, 177*
Undén, Östen 252; *74, 161*
Undénplanen (1961) 252, 329
Ungarn
under den anden verdenskrig *19, 46*
intern udvikling 95, 98, 100; *97, 98*
og internationalt samarbejde 250
kommunistisk magtovertagelse *30*
opstand 1956 67, 95, 96, 97, 100, 206, 212; *33, 56, 58, 83, 97, 160, 161, 162*
og Sovjetunionen 264; *105, 154, 157*
og Warszawapagten 68; *98, 102, 107, 108*
og Østrig 97
Uruguay 189
USA
under den anden verdenskrig *9, 10, 12, 13, 17, 18, 19, 22*
atomgaranti 28, 31, 34, 37, 38, 43, 47, 214, 217, 332, 333, 335, 356; *65, 68, 69, 76, 113, 117*
og Canada 76, 222
og Danmark 208, 260, 284, 299, 302, 303, 304, 308
og FN 25, 237, 238; *147*
forsvar 31, 32, 33, 34, 36, 37, 45, 53, 118, 148, 222, 229, 271, 272, 295, 297, 302, 306, 348
og Frankrig 40; *17, 43, 55, 58*
og fælleseuropæisk sikkerhedsordning 57, 255, 256, 357; *146 ff*
og Grækenland 134; *25*
inddæmningspolitik *26, 58*
indenrigspolitikkens indflydelse på udenrigspolitikken 53, 60, 73; *54, 55*
og Italien 134
og Japan 57, 171 ff, 315; *31, 32, 45, 52*
og Kina 59, 71, 146 ff; *18, 31*
massiv gengældelse 30, 31, 33, 35, 264; *32, 55, 58*
i mellemkrigstiden 21
og Mellemøsten 58, 128, 129, 130, 132, 134, 137
militær-industrielle kompleks 53, 54
nationale sikkerhedsråd (NSC) 55
og NATO 55, 56, 74, 215, 216, 217, 224, 227
og nedrustning 49, 51, 54, 241, 242, 243, 244
og neutralitet 321, 322
oversøiske investeringer 76 ff, 137
og Schweiz *29*
og Sverige *29, 163*
tilbagerulningspolitik *22, 33*
og Tjekkoslovakiet *27*
og den tredie verden 53, 57, 58, 76, 181, 182, 187, 190, 315; *19, 52*
og Tyrkiet *26*
og Vesteuropa 35, 38, 44, 54 ff, 73 ff, 105, 295, 304, 335, 337; *55, 64, 66, 67, 84*
og Vietnam 53, 54, 58, 59, 60, 153 ff, 185, 195, 272; *53, 59, 60*
økonomi 54, 74, 77, 295; *14, 47, 55, 118*
og Østersøen *133, 141 ff*
se også Supermagterne
Uskadelig passage se under Østersøen
U Thant 158, 163, 207

Vandenberg, Arthur H. *29, 55*
Vandenbergresolutionen *29*
Varga, Evgennij *49*
Varsling og varslingsfaciliteter 284, 298, 305, 306, 307, 308, 349; *79, 82, 116, 124, 133, 134, 273*
Verdenshandelsbanken 250
Vestberlin se Berlin
Vesteuropæiske Union, den (WEU) 80, 84, 86, 87, 222, 267, 315, 316; *16, 29, 42, 69, 70*
og NATO 87, 217
Vesttyskland
dannelse af Forbundsrepublikken 110; *25*
og Danmark 268, 269, 281, 347, 355
og DDR 112, 113, 114, 120 ff, 349
og europæisk økonomisk samarbejde 80, 89 ff, 122; *63, 84, 85*
forsvar 74, 75, 86, 110, 229, 267, 268, 269, 281; *32, 38, 58, 64, 102, 103, 114, 130, 133, 134, 141 ff*
og fælleseuropæisk sikkerhedsordning 80, 255, 256; *63*
og genforening 12, 109, 110, 111, 270
og Jugoslavien 112
nationalisme *62, 63*
og NATO 27, 80, 86, 110, 111, 215, 224, 227, 268, 269, 270, 281; *34, 69, 102, 103, 149, 165*
og Oder-Neisse grænsen 118, 119
pacifisme *62*
politiske partier 81, 113, 123; *62, 63, 64*
og Polen 120 ff, 349; *153*
og Rumænien 112; *96, 99*
og Sovjetunionen 112, 119 ff, 253, 339, 349; *153*
Vestunionen se Den vesteuropæiske Union

Viet-Minh 153, 154, 156, 166
Vietnamkrigen 49, 51, 52, 152, 157 ff, 181, 193, 295; *43, 59, 66, 160, 161, 162*
og Cambodia 165, 166
forhandlingsløsning 157, 158, 162 ff
og Laos 168
og USA 157 ff, 163
se også Sydvietnam, Nordvietnam, Indokina, Tonkinbugten
Vladivostok *31*
Vlasov, Alexander *50*
Voznesenskij, Nikolaj *49, 50*
Vysjinskij, Andrei Ja. *48*
Warszawapagten 27, 68, 69, 105, 182, 265, 266, 273 ff, 315; *33, 50, 67, 71, 98, 99, 100, 101, 102 ff, 111, 125, 127, 151, 153*
fælleskommando *102, 103, 106, 107, 108*
politisk komité *103, 104, 105, 108, 109*
Wegener, E. 281
Wilson, Harold 169, 337; *68, 70*

Yemen 184

Zambia 193
Zjdanov, Andrei 42
Zjukov, Georgi K. *58*
Zorin, Valerian *27*

Ægypten 124, 126, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 180, 191, 236; *162, 169*
Nasserisme 125, 126, 138

Øresund 260, 266, 271, 280, 288, 296, 321; *75, 110, 111, 116, 135, 141*
Øresundstraktaten (1857) 279
Østersøen
under den anden verdenskrig *19, 114*
flåde- og flystyrker i området 264, 265, 269, 270, 288, 293, 294
frit hav 258, 260, 269
lukket hav 258, 260, 278
milieuproblemer 290; *134, 135*
spærring af stræderne 258, 260, 281, 284, 286 ff, 296, 297, 338, 339; *129, 132, 135 ff*
strategisk betydning 259, 263, 269, 270, 286 ff, 334; *80, 110, 111, 114, 115, 120, 121, 122, 127, 129, 132 f, 141 ff*
udfaldsveje 222, 258, 260, 266, 270, 271, 278, 279, 280, 285, 290, 354; *75, 111, 113, 114, 115, 120, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 135 ff.*
uskadelig passage 279, 280; *75, 111*
Østeuropa
historisk udvikling *10, 18, 19, 20, 25, 27, 30, 46, 57, 58*
national individualisme 95, 98, 99, 100, 106
sikkerhedssystem 27, 209; *29, 33, 60, 67, 97, 102 ff, 116*
og Sovjetunionen 95 ff, 102, 104, 106, 107; *97, 125, 148*
og Vesteuropa 106 ff, 254, 257
se også Warszawapagten samt de enkelte lande
Østrig 208, 250, 255, 324, 328, 347
og europæisk økonomisk samarbejde *84, 88, 91, 167, 168*
forsvar *167*
og FN *167, 169, 170*
neutralitetspolitik *165 ff, 171, 176*
statstraktat af 1955 *32, 34, 105, 146, 148, 165*
og Østeuropa *98*
Østtyskland
anerkendelse 109 ff, 255; *33*
dannelse af DDR 110, 116; *24, 25*
og genforening 110, 115, 116
intern udvikling 100, 104; *96*
og Sovjetunionen 98, 106, 116, 121, 264; *24, 33, 53, 56, 64, 96, 105*
og Tjekkoslovakiet 101; *95, 96*
og Warszawapagten 68, 103; *102, 103 107, 108*
og Vesttyskland *62, 96*

PROBLEMER OMKRING DANSK SIKKERHEDSPOLITIK

En redegørelse fra det sagkyndige udvalg
under regeringsudvalget
vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik

BILAG

KØBENHAVN
1970

AARHUUS STIFTSBOGTRYKKERIE A/S 7619.70

Bilagsfortegnelse

DANSK SIKKERHEDSPOLITIK

BILAG 1
Øst–Vest konfrontationens oprindelse og udvikling (Professor, dr. scient. pol. Erling Bjøl) 7

BILAG 2
Sikkerhedspolitiske tendenser i enkelte vesteuropæiske lande 62
a. Forbundsrepublikken Tyskland s. 62 – b. Frankrig s. 64 – c. Storbritannien s. 68 – d. Belgien s. 71 – e. Holland s. 73 – f. Sverige s. 74 – g. Norge s. 77 – h. Finland s. 80 – i. Island s. 81.

BILAG 3
Økonomisk integration. Institutionerne 84
a. Organisationen for europæisk økonomisk Samarbejde (OEEC) og Organisationen for økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) s. 84 – b. Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (CECA) s. 85 – c. Det europæiske økonomiske Fællesskab (CEE) og Det europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) s. 86 – d. Det europæiske Frihandelsområde (EFTA) s. 90 – e. Planen om udvidet nordisk økonomisk Samarbejde (NORDEK) s. 91.

BILAG 4
De enkelte østeuropæiske lande 93
a. Polen s. 93 – b. Tjekkoslovakiet s. 95 – c. Østtyskland s. 96 – d. Ungarn s. 97 – e. Rumænien s. 98 – f. Bulgarien s. 100 – g. Jugoslavien s. 100 – h. Albanien s. 101.

BILAG 5
Warszawapagten 102

BILAG 6
Fem udenlandske eksperters vurdering af Danmarks militære og politiske plads 110
a. General *Wolf Graf von Baudissin,* Tyskland s. 110 – b. General *André Beaufre,* Frankrig s. 114 – c. Oberstløjtnant *Björn Egge,* Norge s. 118 – d. Professor *L. W. Martin,* Storbritannien s. 125 – e. Docent *Ingemar Ståhl,* Sverige s. 131.

BILAG 7
En europæisk sikkerhedskonference: Historik 146

BILAG 8
Neutrale lande i Europa 154
a. Finland s. 154 – b. Sverige s. 159 – c. Østrig s. 165 – d. Schweiz s. 169 – e. Irland s. 173.

BILAG 9
Modelstudier 179
a. Institute for Strategic Studies s. 179 – b. Centre d'Etudes de Politique Etrangère s. 187.

BILAG 1

Øst-Vest konfrontationens oprindelse og udvikling

(Professor, dr. scient. pol. Erling Bjøl)

Sikkerhedsproblemet stilles af verden omkring os. Den består af suveræne stater. I suveræniteten ligger, at staterne ikke anerkender nogen myndighed over sig, og at de har ret til at opretholde væbnede styrker, der er under deres egen kontrol. Sikkerhedsproblemet opstår, når der næres frygt for, at andre stater kan finde på at anvende deres væbnede styrker eller andre magtmidler til at påtvinge ens eget folk uønskede begrænsninger i handlefriheden. Det er med andre ord udtryk for et *mistillidsforhold.*

Et sådant forhold findes langt fra mellem alle stater. De nordiske lande indbyrdes nærer ingen frygt for, at et andet nordisk land skal søge at få opfyldt krav til dem med væbnet magt. I andre tilfælde betyder den geografiske afstand, at der overhovedet ikke opstår noget direkte sikkerhedsproblem i forholdet mellem to lande. På den anden side har sikkerhedsproblemet ikke bare en tosidet dimension. Det opstår ikke bare i forholdet mellem to lande indbyrdes, men af de konsekvenser for en selv, som forholdet mellem andre stater kan få. I den første halvdel af indeværende århundrede måtte det danske sikkerhedsproblem ses ikke bare i forhold til Tyskland, men også som en funktion af forholdet mellem England og Tyskland. Skønt der fandtes et territorialt mellemværende mellem Tyskland og Danmark, men intet mellem England og Danmark, var et formål med den danske forsvarsordning af 1909 at overbevise Tyskland om, at Danmark effektivt kunne forhindre en engelsk udnyttelse af dansk territorium og danske farvande mod Tyskland i tilfælde af en væbnet konflikt mellem de to stormagter[1]). På samme måde har det danske sikkerhedsproblem siden 1945 ikke bare kunnet defineres tosidet i forhold til de nærmest liggende stormagter, men har også måttet ses i relation til det indbyrdes forhold mellem de magter, der kunne befrygtes at have interesse i at tilstræbe kontrol med dansk område i deres indbyrdes rivalisering, først og fremmest Sovjetunionen, USA og Tyskland.

De lande, hvis holdninger, hensigter og handlinger kan have betydning for et lands sikkerhedsproblem, betegnes undertiden som dets primære *sikkerhedsmilieu.* For Danmarks vedkommende kan dette siges at omfatte landene omkring Østersøen, Vesterhavet og det nordlige Atlanterhav. Dermed er ikke sagt, at konflikter i verden uden for dette område ikke har nogen betydning for Danmarks sikkerhedsproblem. Men det skønnes at være gennem de virkninger, de kan have på

1. Troels Fink, *Spillet om dansk neutralitet 1905–1909,* Aarhus 1959, kap. XIII–XVI.

forholdene inden for det primære sikkerhedsmilieu. Her vil opmærksomheden blive rettet mod det primære sikkerhedsmilieu med henblik på at belyse, hvorledes der inden for dette milieu er opstået mistillidsforhold mellem og til dominerende magter og dermed et sikkerhedsproblem, hvori disse forhold bunder, og hvilken konstans de underliggende årsager har.

Fra koalition til konfrontation

I efteråret 1947 lancerede den amerikanske udenrigspolitiske kommentator Walter Lippmann udtrykket »den kolde krig«, der tidligere, så vidt vides, kun havde været anvendt som betegnelse for den femte kolonnevirksomhed, fascistiske og nazistiske sympatisører udfoldede i 30'erne, om forholdet mellem USA og Sovjetunionen[2]). Dermed havde man fundet en – måske skæbnesvangert forenklende – populær betegnelse for det meget komplicerede konfrontationsforhold, der i løbet af de foregående godt to år havde afløst det samarbejde, som eksisterede mellem de to stormagter indtil Japans kapitulation i august 1945. Men det er næppe muligt at fastsætte en dato for den kolde krigs »udbrud«. For der optræder divergerende mål i Sovjetunionens og vestmagternes politik allerede i koalitionsperioden, og lejlighedsvis sammenfaldende mål også i konfrontationsperioden. Forskellen ligger da i, at en fælles målsætning, at besejre Tyskland og Japan, dominerer koalitionsperioden, mens uoverensstemmelserne bliver fremherskende efter disse magters sammenbrud.

Ligesom der efter den første verdenskrig opstod en heftig debat om »krigsskylden«, har der siden den anden været ført en livlig diskussion om, hvem der havde »skylden« for, at krigstidens samarbejde afløstes af et mistillidsforhold, som udløste et rustningskapløb af et format uden fortilfælde. En nærmere analyse dels af det historiske forløb, dels af det internationale politiske system, der opstår med afslutningen af den anden verdenskrig, viser imidlertid, at »skyldspørgsmålet« er mindst ligeså indviklet som i 1914, og at en række tendenser har været systemet og situationen iboende, skønt det næppe kan påstås, at ingen anden udvikling havde været mulig, hvis aktørerne havde handlet ud fra en dybere forståelse af modpartens problemer.

Med det formål at belyse det øst-vestlige modsætnings- og mistillidsforholds karakter vil det blive anskuet under tre forskellige synsvinkler:

1. Interesseopfattelse.
2. Kommunikation.
3. Beslutningsbaggrund.

Divergerende interesser

I det interallierede diplomati under krigen afspejles tidligt ved siden af den fælles interesse i at besejre aksemagterne divergerende syn på både krigsindsats og fredsmål. Allerede en uge efter Hitlers overfald på Sovjetunionen modtog Churchill

2. Louis J. Halle, *The Cold War as History*, London 1967, s. 136.

den første anmodning om oprettelse af en anden front i Europa, i Nordfrankrig og i Nordkalotten[3]). Dette spørgsmål blev et konstant tilbagevendende problem i krigstidsdiplomatiet indtil landgangen i Normandiet i juni tre år senere. Under Molotov's besøg i London i maj 1942 overrakte Churchill den sovjetiske udenrigsminister et memorandum, hvori det forsikredes, at England »traf forberedelser til en landgang på kontinentet i august eller september 1942[4]). Skønt dette var ledsaget af en række forbehold, som sluttede med, at der ikke kunne »gives noget løfte«, blev udsættelsen af landgangen først til 1943, derpå til 1944 fra sovjetisk side mødt med klar misbilligelse, og disse gentagne forsinkelser kan i Moskva være blevet opfattet som løftebrud eller udtryk for mangel på god vilje[5]).

Som man vil se senere, spiller opfattelsen af modparten som løftebrydende en væsentlig rolle for udviklingen af mistillidsforholdet mellem krigstidens allierede. Med henblik på krigsindsatsen turde dette være ret uafhængigt af forskellen i politiske systemer mellem de allierede. Under den første verdenskrig finder man tilsvarende udtryk i Rusland for, at vestmagterne ikke bærer deres del af byrden[6]). Men andre divergenser kan siges at have været knyttet til de politiske systemer. Det gælder således divergenserne om de sovjetiske grænser, der optræder i det interallierede diplomati fra 1941–42. Både England og navnlig USA er utilbøjelige til at imødekomme de sovjetiske ønsker om en anerkendelse af de landvindinger, som Sovjetunionen havde opnået i løbet af 1939–40. For begge vestmagterne spiller hensynet til folkenes selvbestemmelsesret en rolle, og for USA's vedkommende desuden den indflydelse, som østeuropæiske indvandrergrupper kunne udøve. Stalin afviste på den anden side et kompromisforslag gående ud på, at finner og baltere, der ikke ønskede at blive under sovjetisk herredømme, skulle have lov til at udvandre[7]).

Grænsespørgsmålet, der var det første konkrete efterkrigsproblem, som kom til behandling, kobledes sammen med spørgsmålet om den anden front, idet Churchill håbede at opnå større sovjetisk imødekommenhed i grænsespørgsmålet ved at stille en tidlig anden front i udsigt.

Vestmagterne motiverede deres udsættelse af landgangen i Frankrig med en henvisning til mangel på transportmateriel og gjorde samtidig gældende, at en betingelse for at få frigjort dette ville være en nedskæring af våbenleverancerne til Sovjetunionen. Disse leverancer gav i sig selv anledning til stadige gnidninger mellem de allierede indbyrdes. Navnlig englændernes afbrydelser af de nordlige konvojer i visse perioder, enten med henvisning til tonnagebehov andre steder eller til de høje tab, affødte en skarp reaktion i Moskva[8]).

Fra begge sider var der tale om varetagelse af konkrete interesser, som var vanskeligt forenelige, men desuden også om en adfærd, der ofte var inspireret af umiddelbare hensyn til krigens problemer, øjensynlig uden overvejelser af, hvilke

3. Herbert Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin,* Princeton 1957, s. 8.
4. *Ibid.,* s. 69.
5. Om hele udviklingen omkring den anden front se referencerne hos Feis, *op. cit.,* s. 683.
6. Eksempler anføres af Lord Grey i hans erindringer.
7. Feis, *op. cit.,* s. 60.
8. *Ibid.,* ss. 86 & 118 f.

konsekvenser dette kunne have på længere sigt. Når vestmagterne flere gange i spørgsmålet om den anden front viste sig – verbalt – mere imødekommende over for russerne, end de vidste, der var materielt grundlag for, må det også ses på baggrund af frygten for, at Sovjetunionen ville søge en separatfred med Tyskland.

Selve muligheden af en separatfred optræder jævnligt i forholdet mellem de allierede under krigen, og bestræbelser på at forhindre modparten i at foretage dette skridt har en vis indflydelse på deres diplomati. Allerede den 12. juli 1941 underskrev England og Sovjetunionen en traktat, hvor de forpligtede sig til ikke at afslutte separat våbenstilstand eller fred. Italiens kapitulation i sommeren 1943 skete imidlertid under forhold, der førte til, at Sovjetunionen var uden praktisk indflydelse på udformningen af våbenstilstanden og det efterfølgende arrangement om italiensk krigsdeltagelse. Denne udvikling hang til dels sammen med, at Stalin i denne periode var optaget ved fronten – måske også med samtidige sovjetiske separatfredsfølere til Tyskland – men førte ikke desto mindre til et sovjetisk krav om oprettelse af en fælles militær-politisk kommission for Italien. Det sovjetiske mål med denne kommission var, at den skulle kunne øve en vis indflydelse på den politiske udvikling i Italien. Vestmagterne ønskede imidlertid ikke en kommission med så vidtgående politiske beføjelser. Den amerikanske historiker Herbert Feis har tillagt dette forhold en væsentlig betydning for den senere udvikling. Sovjetunionen kunne senere henvise til, at det italienske forbillede, som den ganske vist selv havde været modstander af, var en anvendelig model også i de lande, der blev befriet af den røde hær[9]). Italien satte med andre ord en præcedens for, at et land behandledes som den magts politiske indflydelsessfære, hvis tropper havde befriet det. Det er ikke hermed givet, at udviklingen i Østeuropa ville have fået et andet forløb, hvis vestmagterne i Italien havde indrømmet Sovjetunionen større indflydelse. Men ved deres adfærd fratog de i det mindste sig selv et argument for at blande sig i den østeuropæiske udvikling og gav Stalin et vist grundlag for at antage, at en fredsordning kunne baseres på indflydelsessfæreprincippet. Også den italienske udvikling bærer præg af, at øjeblikkelige militære hensigtsmæssighedshensyn har overskygget hensyn til senere konsekvenser for forholdet til Sovjetunionen.

I hvilket omfang den i sovjetisk opfattelse har undergravet tilliden til vestmagternes løfter om ikke at indgå separat våbenstilstand, unddrager sig en sikker bedømmelse. Men mod krigens slutning viser mistilliden sig netop i forbindelse med den tyske kapitulation i Italien. Det er i denne sammenhæng værd at nævne, at Stalin selv i slutningen af 1942 gennem den sovjetiske ambassadør i Stockholm Madame Kollontai synes at have sonderet Tyskland med henblik på en separatfred baseret på grænserne af 1939[10]). Kontakterne fortsattes i sommeren og efteråret 1943, og blev senere af Molotov over for den amerikanske Moskvaambassadør Averell Harriman fremstillet som et tysk forsøg på at tilbyde Sovjetunionen separatfred. Det er endnu ikke muligt at sige, om der har været tale om en sov-

9. *Ibid.*, s. 187.
10. Jaques de Launay, *Histoire contemporaine de la Diplomatie secrète*, Lausanne 1965, s. 444 f.

jetisk manøvre for at opnå indrømmelser af de allierede eller om et regulært forsøg på at opnå fred med Hitler. Men det er blevet hævdet, at allerede Roosevelts erklæring om »betingelsesløs overgivelse« på Casablancakonferencen i januar 1943 bl. a. havde til formål at berolige Stalin med henblik på separatfredsfrygten[11]).

Denne viser sig imidlertid pany i marts 1945, hvor Sovjetunionen protesterede imod påståede hemmelige våbenstilstandsforhandlinger mellem vestmagterne og repræsentanter for den tyske militære overkommando. Trods Roosevelts benægtelse påstod Stalin i et telegram til den amerikanske præsident af 3. april, at »han ikke var i tvivl om, at forhandlingerne havde fundet sted, og at de var blevet afsluttet med en overenskomst med tyskerne om, at den tyske øverstkommanderende på vestfronten ville åbne fronten og lade engelsk-amerikanske tropper rykke frem mod øst, og at anglo-amerikanerne til gengæld havde lovet tyskerne lettere fredsbetingelser«[12]). Det var de militære forhandlinger om kapitulation på den italienske front, Stalin udlagde på denne måde. Molotov havde den 13. marts anmodet om, at sovjetiske officerer skulle deltage i disse forhandlinger. Denne anmodning var blevet afvist under henvisning til, at kontakterne kun drejede sig om rent militære anliggender, og at der ikke fandtes sovjetiske tropper på fronten. Men da russerne således ikke havde egne repræsentanter i forhandlingerne, blev det muligt for Stalin og hans informatorer at lægge langt mere i dem. Endnu i det officielle sovjetiske historiske hovedværk om den anden verdenskrig hedder det, at »vestmagterne søgte at føre sovjetregeringen bag lyset med hensyn til disse forhandlingers karakter«, og at det var sovjetregeringens »afsløring af de engelsk-amerikanske lederes dobbeltspil«, der forhindrede yderligere separatforhandlinger, uden at der dog anføres dokumentation for, hvorfra sovjetregeringen havde sine »oplysninger«. Under alle omstændigheder havde vestmagterne underrettet den om, at forhandlingerne skulle finde sted[13]).

*

Problemerne vedrørende krigsførelsen – den anden front, forsyningerne, separatfredsfrygten – afspejler sig den dag i dag i den sovjetiske fortolkning af den anden verdenskrig. Om den anden front hedder det således i en verdenshistorie udgivet af Sovjetunionens videnskabsakademi: »Den røde hærs stærkere og stærkere slag vidner om, at den var i stand til ved sine egne kræfter fuldstændig at tilintetgøre det fascistiske Tyskland og fuldføre sin store befrielsesmission. Under disse omstændigheder blev det ufordelagtigt for de anglo-amerikanske monopoler at forhale åbningen af den anden front i Europa længere. Den 6. juni indledte de anglo-amerikanske hære endelig den længe ventede landgangsoperation i Nordfrankrig«[14]). På samme måde hedder det i en sovjetisk skolebog: »Først i juni 1944,

11. Feis, *op. cit.*, s. 110.
12. *Ibid.*, s. 591 f.
13. P. N. Pospelov, *Istorija velikoj otetjestvennoj vojny Sovetskogo Sojuza 1941–45*, bind V, Moskva 1963, s. 335.
14. Feis, *op. cit.*, s. 584.

da det blev klart, at Sovjetunionen var i stand til ved egne kræfter at tilintetgøre Hitlertyskland, åbnede England og USA (den) anden front«[15]).

Men bortset fra dette residuum af mistillidsholdninger, som kan aflæses i den sovjetiske historiefremstilling, var disse problemer overstået med Tysklands sammenbrud. Det samme kan ikke siges om en anden problemkreds, som udsprang af krigen: krigsskaderne. De gør sig gældende i det øst-vestlige forhold i det mindste frem til Berlinkrisen i 1948–49 og kan have været en af de underliggende årsager til Tysklands deling. Der er her påny tale om interesser og interessemodsætninger, der i og for sig ikke er knyttet til de eksisterende regimer, men opstået af selve situationen på samme måde, som de fransk-engelske modsætninger efter den første verdenskrig om skadeserstatningsspørgsmålet hang nøje sammen med de forskellige virkninger, krigen havde haft for de to lande.

Under den anden verdenskrig var Sovjetunionen uden sammenligning den af de krigsførende stormagter, der led den største materielle skade. Den er fra Sovjetisk side blevet opgjort til $ 128 milliarder[16]). I januar 1945 anmodede Molotov USA om et efterkrigslån på $ 6 milliarder til 2½ %, løbende over 30 år. De første afdrag skulle betales i 1954. Anmodningen fik en blandet modtagelse i USA. Ambassadør Averell Harriman ledsagede den af et forslag om, at den skulle anvendes som redskab til at fremme USA's politiske mål i forhold til Sovjetunionen. Finansminister Morgenthau foreslog, at USA skulle tilbyde 10 milliarder til 2 %. Den udenrigsøkonomiske administrator Leo Crowley ville stille sagen i bero, indtil der var opnået enighed om sovjetiske afdrag på visse låne- og lejeleverancer[17]). Spørgsmålets behandling synes hurtigt at være gået i stå i Washington i en juridisk kontrovers om, hvorvidt Export-Import banken kunne yde lån til Sovjetunionen, inden den godkendte lån, som Kerenskijregeringen havde optaget i 1917[18]). Dette problem var dog formentlig blevet klaret, hvis der havde eksisteret en udtalt politisk vilje til at løse det, og hvis sovjetregeringen havde vist sig mere ivrig efter at få lånet. Men på Jaltakonferencen i februar viste Stalin ingen særlig interesse for sagen, men fremsatte derimod et krav om skadeserstatninger fra Tyskland på 20 milliarder dollars, hvoraf Sovjetunionen skulle have halvdelen. To–tre millioner tyskere skulle desuden i ti år udføre genopbygningsarbejde i Sovjetunionen[19]). Her kolliderede interesserne. Både amerikanerne og i endnu højere grad englænderne var betænkelige ved konsekvenserne af at acceptere de sovjetiske krav. Man frygtede, at vestmagterne enten ville komme til at understøtte Tyskland økonomisk, eller at erstatningskravene ville afføde uønskede politiske tilstande i Tyskland. For at bevare enigheden gik Roosevelt imidlertid med til en af de tvetydige formuleringer, der ofte bliver resultatet af diplomatiske topmøder, idet de skaber en øjeblikkelig facade af resultater, men bagefter giver muligheder for divergerende fortolkninger. Roosevelt gik med til, at »de sovjetiske og amerikanske delegationer var blevet enige om«, at man som »grundlag for diskussion skulle tage

15. A. Z. Manfred, *Kratkaja vsemirnaja istorija*, bind II, Moskva 1967, s. 264.
16. I. B. Berxin o. a., *Istorija SSSR*, Moskva 1966, s. 291.
17. P. A. Nikolaev, *Politika Sovetskogo Sojuza v germanskom voprose*, Moskva 1966, s. 75.
18. Feis, *op. cit.*, s. 646.
19. Martin F. Herz, *Beginnings of the Cold War*, Indiana University Press 1966, s. 166.

sovjetregeringens forslag om en samlet erstatningssum på 20 milliarder dollars«. Dette blev senere fra sovjetisk side fortolket således, at Roosevelt havde accepteret det sovjetiske krav, mens man fra amerikansk og engelsk side lagde vægt på ordene »grundlag for diskussion«[20]). Forhandlingerne i skadeserstatningskommissionen i Moskva førte derfor til gensidige beskyldninger for »overfortolkninger« og ond tro, og spørgsmålet måtte pånyt tages op på højeste plan på Potsdamkonferencen i sommeren 1945.

Inden den tid skete der en ny udvikling i den økonomiske problematik. Uden at der fra amerikansk side var blevet afgivet noget svar med henblik på den sovjetiske anmodning om lån fra januar – endnu i april 1947 afviste Stalin klager fra udenrigsminister Marshall om ikke at have fået svar på forespørgsler med en henvisning til, at Sovjetunionen endnu ikke havde fået svar på sin kreditanmodning [21]) – afbrødes låne- og lejeleverancerne til de krigsførende den 8. maj. Truman fortæller i sine erindringer, at han fik forelagt bemyndigelsen til at indstille låne- og lejehjælpen af Crowley med en bemærkning om, at den allerede var blevet bifaldet af Roosevelt, men at han ikke havde haft tid til at underskrive den, og at han satte sit navn under den »uden at læse dokumentet igennem«[22]). Under alle omstændigheder handlede han i overensstemmelse med den eksisterende lovgivning og gentagne løfter til kongressen om ikke at yde låne- og lejehjælp efter fjendtlighedernes ophør. Men Stalin anførte i sine samtaler med Harry Hopkins kort tid efter den måde, hjælpen var blevet indstillet på, uden varsel, som et eksempel på amerikanske handlinger, der havde forværret atmosfæren mellem de allierede[23]). Han tilføjede, at hvis det var et forsøg på at udøve pres, ville det få den modsatte virkning.

På Potsdamkonferencen blev skadeserstatningsspørgsmålet med Herbert Feis' formulering »en af de mest hårdnakkede tvister«, som »gav næring til den sovjetiske forestilling om, at vestmagterne hellere ville skåne tyskerne end give det russiske folk mulighed for at få en rimelig erstatning og hjælp«[24]). Navnlig englænderne, hvis egen økonomi var hårdt medtaget af krigen – den skønnes at have kostet England 50 milliarder dollars, en trediedel af landets udenlandske aktiver var blevet likvideret, og det havde pådraget sig en udenlandsk gæld på 15 milliarder[25]) – var urolige ved udsigterne til hungersnød i deres zone i Tyskland, hvis befolkning yderligere forøgedes gennem tilstrømning af flygtninge østfra. Udfaldet af Potsdamkonferencen blev, at Stalin frafaldt kravet om en samlet minimumssum og accepterede:

1. Sovjetunionen skulle hente erstatninger fra sin besættelseszone og fra tyske investeringer i østeuropæiske tidligere fjendelande.
2. Vestmagterne skulle hente dem fra vestzonen og fra tyske investeringer i Vesten.

20. Feis, *op. cit.*, s. 535.
21. *The Forrestal Diaries,* London 1952, s. 261.
22. Harry S. Truman, *Years of Decision,* udg. New York 1965, s. 255.
23. Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins,* New York udg. 1950, s. 894.
24. Herbert Feis, *Between War and Peace,* Princeton 1960, s. 255.
25. Marcel Pacaut & Paul Bouju, *Le Monde comtemporain,* Paris 1968, s. 28 og Charles Robertson, *International Politics since World War II,* New York 1966, s. 59.

3. Sovjetunionen skulle desuden have 15 % af de anvendelige industrianlæg i vestzonerne, der ikke var nødvendige for den tyske fredsøkonomi, mod leverancer af råvarer.
4. 10 % af de industrianlæg i vestzonerne, der ikke var nødvendige for den tyske fredsøkonomi, uden modydelser.
5. Sovjetunionen skulle overtage en trediedel af den tyske handels- og krigsmarine[26]).

Men dermed var erstatningsspørgsmålet ikke ude af verden. Inden leverancerne fra vestzonerne kunne indledes, måtte man enes om, hvad der var »nødvendigt for den tyske fredsøkonomi«. Forhandlingerne herom førtes i det allierede kontrolråd og afsluttedes i marts 1946 med en overenskomst, der ansatte den tyske sværindustrielle produktion til maksimum ca. 50 % af 1938-niveauet[27]). Det blev den sidste kontrolrådsbeslutning, og den fik aldrig nogen praktisk betydning, da vestmagterne allerede, inden dette niveau var nået, i august 1947 hævede loftet til 70–75 %. Navnlig for det valutabetrængte England viste besættelsesbyrden sig at være besværlig. Det var nødvendigt at importere fødevarer til det engelskbesatte Ruhrområde for engelsk regning, og allerede i 1946 blev man både i England og USA interesseret i at bringe de tyske besættelseszoner økonomisk på fode. Et første skridt i denne retning blev sammensmeltningen af den engelske og amerikanske zone pr. 1. januar 1947. Herefter og heraf fulgte i maj 1947 oprettelsen af det første tyske »erhvervsråd«. Vinteren 1946–47 havde været katastrofal for den europæiske økonomi. I det kulproducerende England gik industrien i stå på grund af kulmangel. I februar 1947 stod det over for et underskud på betalingsbalancen på to milliarder dollars[28]). USA, der ikke blot var materielt uberørt af krigen, men hvis produktion i krigsårene var steget med 75 % for industriens vedkommende og 25 % for landbrugets, var det eneste land, der kunne hjælpe, og situationen i foråret 1947 affødte Marshallplanen. Med Joint Chiefs of Staff direktiv nr. 1779 fra juli 1947 ændredes den amerikanske økonomiske politik i Vesttyskland, og det blev nu et erklæret mål at få den tyske økonomi til at hvile i sig selv. Samtidig blev Vesttyskland gennem de tre vestlige militærguvernører repræsenteret i den i sommeren 1947 oprettede europæiske komité for økonomisk samarbejde, der var det europæiske svar på udenrigsminister Marshalls Harvardtale den 5. juni 1947.

1947 var året, hvor det, der havde været en koalition, endeligt strukturerede sig i en konfrontation, omend den egentlige institutionalisering af konfrontationen først afsluttedes med oprettelsen af Atlantpagten i 1949.

Allerede inden 1947 var Tysklands delingsproces under udvikling. De i Potsdam aftalte erstatningsleverancer fra vestzonerne blev ikke effektueret i et for russerne tilfredsstillende tempo. Vestmagterne svarede, at forudsætningerne havde været modleverancer fra Østtyskland, som ikke gennemførtes, og at Tyskland som aftalt i Potsdam skulle behandles som en økonomisk enhed. Men dette modsatte Frank-

26. Feis, *Between War and Peace*, s. 265 f. og Alexander Fischer, *Teheran, Jalta, Potsdam, Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen*, Köln 1968, s. 397 f.
27. Wolfram Hanrieder, *West German Foreign Policy 1949–1963*, Stanford 1967, s. 20.
28. Robertson, *op. cit.*, s. 61.

rig, der ikke havde været med i Potsdam og følgelig ikke følte sig bundet af konferencens beslutninger, sig. Allerede den 3. maj 1946 suspenderede den amerikanske zonekommandant Lucius Clay alle erstatningsleverancer[29]).

Moskvakonferencen i april 1947 opsummerede udenrigsminister Marshall med, at »to underliggende motiver havde præget alle forhandlingerne, for det første penge, for det andet skadeserstatninger fra den løbende tyske produktion«[30]). Men elementære interesser tørnede her sammen. På den ene side russernes i at erhverve mest muligt til deres krigshærgede økonomi; på den anden side vestmagternes i at bringe Tyskland på fode og derved slippe for en økonomisk byrde. De sovjetiske interesser ville være bedst tilgodeset ved opretholdelse af Tysklands økonomiske enhed, men under forudsætning af, at der opnåedes væsentlige skadeserstatninger fra vestzonerne. Vestmagterne mente derimod, at de herved i virkeligheden ville komme til at finansiere de tyske skadeserstatninger til Sovjetunionen. Konflikten gik endeligt i hårdknude på firemagtskonferencen i London i november-december 1947. Molotov stillede påny det sovjetiske krav om skadeserstatninger på $ 10 milliarder, omend modificeret med, at det også skulle omfatte Polens andel. Den britiske udenrigsminister Ernest Bevin svarede, at Sovjetunionen allerede havde hentet for $ 7 milliarder skadeserstatninger ud af østzonen, og krævede godtgørelse af de udlæg, vestmagterne havde foretaget til fødevareimport til Vesttyskland, inden skadeserstatningsleverancerne genoptoges[31]). Denne konference blev et vendepunkt. Vestmagterne konkluderede, at det var håbløst at virkeliggøre en tysk genrejsningspolitik i samarbejde med russerne, og på en tremagtskonference i den følgende måned blev der truffet forberedelser til sammensmeltning af også den franske zone med bizonen. En forudsætning for genrejsningen var en pengereform i Tyskland, som havde været forhandlet i kontrolrådet siden slutningen af 1945, men hvori de samme interessemodsætninger som på Londonkonferencen havde afspejlet sig. Russerne arbejdede også her for at opretholde Tyskland som en økonomisk enhed og foreslog ifølge sovjetiske kilder oprettelse af en fællestysk seddelbank, hvorimod det fra vestmagtsside fremhæves, at russerne forbeholdt sig en ukontrolleret seddeltrykning i østzonen, som kunne gøre hele pengereformen illusorisk og give Sovjetunionen et nyt middel i hænde til at forsyne sig i Tyskland[32]). Den 1. marts 1948 stiftedes *Bank deutscher Länder* i Frankfurt. Den 20. udvandrede marskal Sokolovskij fra kontrolrådet, og videre forhandlinger om pengereformen var dermed afbrudt. Den 20. juni gennemførtes pengereformen i Vesttyskland. Tre dage senere fulgte russerne efter i deres zone inklusive Berlin. Samtidig gjordes en gradvis indledt blokade af Berlin effektiv. Konfrontationen blev nu til den styrkeprøve, der er kendt som Berlinblokaden, som varede til den 5. maj 1949 og bidrog til at skabe det psykologiske klima, hvori den atlantiske alliance dannedes.

Til denne udvikling omkring krigens økonomiske følger hører også den sovjetiske reaktion på Marshallplanen i sommeren 1947. Planen var fra amerikansk side

29. *Ibid.*, s. 51.
30. *Forrestal Diaries*, s. 261.
31. Peter Calvocoressi, *Survey of International Affairs, 1947–48*, London 1952, s. 238–41.
32. Calvocoressi, *op. cit.*, s. 243 og Nikolaev, *op. cit.*, s. 103.

først og fremmest tænkt som en aktion til støtte for Vesteuropa; men tilbudet udvidedes til at omfatte hele Europa, og muligheden af en sovjetisk accept var overvejet, inden Marshall talte. George Kennan, der nok har det højeste paternitetskrav på planen, anbefalede, at man accepterede russerne, men ikke lod sig sinke af sovjetiske forhalingsmanøvrer[33]). Molotov indfandt sig faktisk i Paris den 27. juni 1947 ledsaget af en betydelig stab af økonomiske eksperter, og hans første indlæg var positive. Men fem dage senere afbrød han forhandlingerne med en henvisning til, at planen ville medføre en krænkelse af modtagerlandenes suverænitet. Dette skridt skulle få vidtgående følger. Kampen mod Marshallplanen blev i de følgende år et hovedtema i sovjetisk udenrigspolitik og for den europæiske kommunisme. I Frankrig var de kommunistiske ledere endnu efter Molotovs udvandring positive over for planen, og først efter oprettelsen af Kominform ved mødet i Szklorska Poreba i Polen i september 1947 ændrede de kurs[34]). Til gengæld førte de nu an i den kraftige strejkebevægelse i efteråret 1947, der er en af forudsætningerne for regeringens reaktion i begyndelsen af 1948 på den kommunistiske magtovertagelse i Tjekkoslovakiet, som hurtigt efterfulgtes af oprettelsen af Bruxellestraktaten, der blev forløberen for Atlantpagten.

Årsagen til Molotovs omslag er stadig ukendt. En analyse af hans indlæg i forhandlingerne tyder nærmest på, at kontraordren er kommet direkte fra Stalin[35]). Om Stalins beslutning har været inspireret af nye oplysninger, som er fremkommet under Parismødet, vides ikke. I det sovjetiske hovedværk om international politik siden 1945 hedder det, at Sovjetunionen afviste den fransk-engelske plan om oprettelse af en »ledende komité«, der skulle have ret til »at blande sig i de europæiske landes indre anliggender, lige til afgørelserne med hensyn til, i hvilken retning de vigtigste industrigrene skulle udvikles«. I stedet foreslog Sovjetunionen en hurtig genrejsning af den europæiske økonomi »på grundlag af ligeberettiget, demokratisk internationalt samarbejde«[36]).

Den sovjetiske modvilje mod »indblanding« og tilkendegivne frygt for, at man fra amerikansk side ville udnytte Marshallplanen til at opnå politiske fordele, kan ligesom hele problematikken omkring krigsskadesproblemerne fra anmodningen om lån i januar 1945 til Parismødet i 1947 ses på baggrund af de talrige andre uoverensstemmelser, der udviklede sig mellem Sovjetunionen og vestmagterne i den samme periode.

*

I et memorandum til den amerikanske Moskvaambassadør Averell Harriman skrev daværende ambassaderåd i Moskva George Kennan den 16. december 1944:

»Vi skulle gøre os klart, hvad vi står overfor. Det er, at, hvad grænsestaterne angår, er Sovjetunionen aldrig holdt op med at tænke i interessesfærer. Den ven-

33. George Kennan, *Memoirs 1925–1950,* London 1967, s. 342.
34. Georgette Elgey, *La République des illusions,* Paris 1965, s. 335 f.
35. Adam Ulam, *Expansion and Coexistence,* London 1968, s. 434.
1962, bind I, s. 582 f.
36. N. N. Inozemtjev o. a. *Mezjdunarodnye otnosjenija posle vtoroj mirovoj vojny,* Moskva 1962, bind I, s. 582 f.

ter af os, at vi skal støtte den i enhver handling, den foretager i disse regioner, uanset om den forekommer os og resten af verden rigtig eller forkert. Det forventes ikke af os, at vi vil spørge, om det er gode eller dårlige handlinger. Jeg tvivler ikke om, at denne holdning er oprigtig, og at de på samme måde ville være tilbageholdende i deres moralske dom over, hvad vi foretager os f. eks. i det caribiske område«[37]).

Kennan rører her ved et af de centrale problemer i hele den øst-vestlige konfrontations udvikling. Man kan konstatere en række tegn på, at den sovjetiske regering med henblik på efterkrigsordningen tænkte i interessesfærer, og en række uoverensstemmelser med vestmagterne opstod dels af usikkerhed med henblik på afgrænsningen mellem de interessesfærer, der betragtedes som den ene eller den anden stormagts suveræne »kontrolområde«, dels om, hvorvidt selve interessesfæreprincippet skulle ligge til grund for struktureringen af det internationale politiske system. Den første konflikttype kan navnlig iagttages i forholdet til England, den anden i forholdet til USA.

Man kan konstatere en varig hovedlinie i sovjetisk politik i forhold til vestmagterne, som går ud på at opnå disses anerkendelse af etablerede kontrolzoner som sovjetiske indflydelsessfærer. En opdeling i interessesfærer havde været grundlaget for de aftaler, der var blevet indgået med Tyskland i tiden 1939–40, og allerede under udenrigsminister Edens første besøg i Moskva i december 1941 antydede Stalin, at han betragtede en gensidig anerkendelse af interessesfærer som grundlaget for den kommende fredsordning. Han foreslog en hemmelig protokol i tilknytning til den britisk-sovjetiske alliancetraktat, hvori England anerkendte de sovjetiske grænser af 1941, dog Curzonlinien i Polen og inkorporering af et stykke af Østprøjsen. Desuden ønskede han flyvebaser i Rumænien og Finland og en flådebase i Finland. Til gengæld var han parat til at støtte eventuelle britiske ønsker om baser i Frankrig, Belgien, Holland, Norge og Danmark[38]). Englænderne undslog sig for at acceptere det sovjetiske forslag, og under Molotovs besøg i Washington i maj 1942 udviklede præsident Roosevelt for første gang sine efterkrigsideer for russerne på en måde, der havde til formål at aflede dem fra indflydelsessfæretankegangen. Han foreslog en sikkerhedsordning efter krigen, som skulle administreres af de tre allierede stormagter i fællesskab. Tyskland og Japan skulle holdes nedrustet. Småstater, der havde været »fredsforstyrrende«, og »muligvis også Frankrig« skulle underkastes en lignende kontrol som aksemagterne. Koloniområder burde fratages »svage nationer« og underlægges et fælles mandatstyre[39]). Molotov tog det roligt, og under forhandlingerne i 1943 om en fællesdeklaration med henblik på efterkrigspolitikken forsikrede han, at Sovjetunionen ikke havde nogen planer om oprettelse af særlige indflydelsessfærer. Men nok så afgørende for den kommende udvikling var det, at Sovjetunionen besvarede et amerikansk forslag af følgende ordlyd: (de krigsførende) »vil handle sammen i alle spørgsmål vedrørende fjendens overgivelse og afvæbning og i besættelsen af fjendtligt territorium og andre staters territorium, som holdes besat af fjenden« med et modforslag

37. Kennan, *op. cit.*, s. 222.
38. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 26 f.
39. *Ibid.*, s. 68.

om, at den sidste del af sætningen – fra »og i besættelsen« – blev strøget, hvilket accepteredes. Hermed knæsattes det princip, at der ikke skulle være fællesbesættelse af befriede områder, samtidig med, at løfterne om ikke at indlade sig på separatfredsforhandlinger gentoges[40]).

Implicit var hermed grundlaget for en interessesfærepolitik lagt, og vestmagternes samtidige optræden i Italien kunne opfattes som et bevis for, at de i realiteten accepterede indflydelsessfæreprincippet, hvad der end blev sagt om fælles ansvar og mod »separate ansvarsområder«[41]). Det er dog tvivlsomt, om man navnlig fra amerikansk side klargjorde sig disse konsekvenser og erkendte, hvad den sovjetiske opfattelse af indflydelsessfærebegrebet indebar politisk.

Under alle omstændigheder fortsatte man på det principielle plan at modarbejde indflydelsessfærerne og gik i stedet ind for »den åbne døre politik«. Man var her i overensstemmelse med en linie i amerikansk udenrigspolitik, der kunne føres tilbage til opdelingen af Kina i indflydelsessfærer ved århundredskiftet[42]). Dermed er dog ikke sagt, at man håndhævede princippet for princippets skyld. Det tilgodeså også amerikanske interesser i åbne markeder, åbne transportveje, frit valgte regeringer og bevægelsesfrihed for presse- og forretningsmænd. Under sit besøg i Moskva i efteråret 1943 havde den amerikanske udenrigsminister Cordell Hull arbejdet energisk for sine planer om en udvikling af en friere verdenshandel uden at finde nogen imødekommenhed hos Stalin og Molotov, der formentlig havde svært ved at se, hvordan dette program kunne forenes med den sovjetiske planøkonomi. »Det var«, skriver Herbert Feis, »det politiske mål, han arbejdede mest stædigt for«, og han ønskede at bruge det sovjetiske behov for genrejsningskreditter som et redskab til at fremme sin handelspolitiske målsætning. Alle aftaler om indflydelsessfærer afviste han. De var højst acceptable som praktiske arrangementer, så længe fjendtlighederne stod på, men havde ingen gyldighed for efterkrigstiden[43]). Men den amerikanske holdning var ikke konsekvent. I Italien ordnedes som nævnt de administrative og politiske forhold uden sovjetisk indflydelse, og på Potsdamkonferencen var det den amerikanske udenrigsminister James Byrnes, der foreslog, at hvert land skulle tage skadeserstatninger fra sin egen zone. Da russerne efter nogen betænkning gik ind på dette forslag, var det efter udtrykkeligt at have fået bekræftet, at hvert land »ville få helt frie hænder i sin egen zone og handle helt uafhængigt af de andre«[44]). Ydermere aftaltes det udtrykkeligt, at fordelingen af de tyske udlandsinvesteringer skulle følge en linie fra Østersøen til Adriaterhavet, således at alt, hvad der var øst for den, tilfaldt russerne. Dette forhindrede dog ikke, at præsident Truman umiddelbart efter konferencen erklærede, at aftalerne ikke indebar, at de østeuropæiske lande blev »en enkelt magts indflydelsessfære«[45]).

40. *Ibid.*, s. 208.
41. *Ibid.*, s. 212.
42. George Kennan, *American Diplomacy 1900–1950*, London 1952, kap. II.
43. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 642 og 339.
44. William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, udg. 1962, s. 250 f.
45. *Ibid.*, s. 252 f.

Den britiske udenrigsminister Ernest Bevin sikrede sig udtrykkeligt under denne opdeling, at »Grækenland tilhørte England«, og Stalin foreslog, at Jugoslavien skulle falde i den vestlige zone. Bevin var her ganske på linie med en politik, som Churchill havde ført under krigen. Den havde fået sit mest dramatiske udtryk i den berømte opdeling af Østeuropa i indflydelsessfærer, som han foreslog Stalin under sit besøg i Moskva i oktober 1944: Rumænien: Rusland 90 %, vestmagterne 10 %; Grækenland: England 90 %, Rusland 10 %; Jugoslavien: 50–50; Ungarn: 50–50; Bulgarien: Rusland 75 %, vestmagterne 25 %[46]). Englænderne viste overhovedet langt større tilbøjelighed til at acceptere interessesfæreprincippet end amerikanerne og en klarere erkendelse end amerikanerne af, at efterkrigstidens politiske forhold ville blive bestemt af, hvilke hære der besatte hvilke områder. Churchills forgæves bestræbelser på at få gennemført et fremstød over Slovenien mod Ungarn i sommeren 1944 må således måske ses som et forsøg på at anvende en af det klassiske diplomatis metoder: at sikre sig territoriale »panter«. I Grækenland intervenerede England i december 1944 for at forhindre en magtovertagelse af sovjetvenlige kræfter i landet, uden at Stalin reagerede, og gav derved påny russerne et grundlag for at antage, at de allierede, hvad de end sagde i principerklæringer, handlede efter interessesfæreprincippet. Men heller ikke England var konsekvent, og følgen var, at der herskede betydelig usikkerhed om, hvor grænserne mellem indflydelseszonerne gik, og hvad begrebet indflydelsessfære indebar. Mens Churchill og Stalin indgik en klar aftale om Balkanlandene inklusive Ungarn, opnåede russerne først med Jalta og Potsdam en slags anerkendelse af deres vestgrænse af 1941, og med hensyn til Tjekkoslovakiet, Polen og Nordeuropa forelå ingen utvetydige aftaler. Stalin havde ganske vist i december 1941 tilkendegivet, at han anså Danmark og Norge for »engelsk område« og Finland for »russisk«. Men da de sovjetiske hære rykkede frem langs Østersøen, synes Moskva at have ændret standpunkt. Under en samtale i Moskva den 19. december 1944 erklærede ambassaderåd V. I. Semjonov, under hvem Skandinavien på dette tidspunkt sorterede, til gesandt Døssing: »Danmark er russisk interesseområde, hvilket selvfølgelig ikke udelukker venskabelige forhold til England, men en dansk politik uden om Sovjetunionen betragtes som en uvenlig politik«[47]). Englænderne synes at have været af den opfattelse, at det til syvende og sidst var de militære operationer, der ville blive afgørende for, hvilken indflydelsessfære Danmark ville komme til at tilhøre. Den 19. april skrev Churchill til Eden, at det var overordentlig vigtigt, at Montgomery erobrede Lübeck så hurtigt som muligt. »Hvis vi kommer til Lübeck inden vore russiske venner fra Stettin, vil det skåne os for en masse diskussioner senere. Der er ingen grund til, at russerne skulle besætte Danmark«[48]).

For Tysklands vedkommende var der for så vidt truffet en klar opdeling gennem aftalerne om besættelseszoner, hvorunder russerne i øvrigt en tid gjorde krav på Fehmarn, men derefter frafaldt det[49]), men også her kan Stalin have overvejet at tilpasse sin politik efter den militære udvikling. Endnu i foråret 1946 talte Stalin

46. Winston S. Churchill, *The Second World War*, London 1959, s. 852.
47. Jørgen Hæstrup, *Hemmelig alliance*, København 1959, bind II, s. 262.
48. *Ibid.*, s. 300.
49. William Strang, *Home and Abroad*, London 1956, s. 207.

og andre sovjetiske ledere ifølge den jugoslaviske ekskommunist Milovan Djilas om, at »hele Tyskland måtte blive vort, d. v. s. sovjetisk, kommunistisk«[50]). Den sovjetiske historieskrivnings konsekvente fremstilling af invasionen i Normandiet, hvori på den ene side forhalingen af den anden front skildres som udtryk for et ønske om, at Sovjetunionen skulle tilføjes den størst mulige skade, på den anden side selve landgangen fortolkes som fremkaldt af frygt for, at Sovjetunionen alene skulle besejre Tyskland[51]), kan måske indeholde en efterklang af skuffelse over, at det faktisk ikke blev Sovjetunionen, der alene besejrede og besatte Tyskland.

Med hensyn til Tjekkoslovakiet var der i de første år ingen større problemer. Præsident Beneš' regering i London havde allerede i december 1943 som den første østeuropæiske regering afsluttet en bistandspagt med Sovjetunionen og truffet aftaler med henblik på administrationen af befriede områder[52]).

Men tilbage var Polen, det land, der havde givet anledning til krigen og havde lidt mest under den tysk-sovjetiske aftale. I udviklingen fra koalition til konfrontation, fra samarbejds- til mistillidsatmosfære kom det polske spørgsmål til at spille en central rolle. Fra begge sider stod meget stærke og vanskeligt forenelige interesser på spil, og til uvisheden med henblik på anerkendelsen af indflydelsessfæreprincippet og afgrænsningen mellem indflydelseszonerne kom her for alvor problemet om, hvad man fra den ene og anden side lagde i begrebet indflydelsessfære. For England var det i særlig grad vanskeligt at afskrive Polen som sovjetisk indflydelsesområde, fordi det var gået i krig for at forsvare landets integritet. Set fra Sovjetunionen var Polen på den anden side fra et sikkerhedssynspunkt det mest vitale område. Det var herigennem indfaldsvejene gik fra Tyskland til den sovjetiske vestgrænse. Dertil kom måske, at Stalins personlige prestige i særlig grad var indblandet i det polske spørgsmål. Det, han øjensynlig har anset for sin største diplomatiske triumf, pagten med Hitler i august 1939, havde vendt sig til en katastrofe. Hvor en alliance med vestmagterne måske kunne have afholdt Hitler fra at starte krigen, havde 1939-pagten kun givet ham respit, og hans hårdnakkede afvisning af at tro på, at Hitler kunne bryde den, havde været en af årsagerne til den mangel på forberedelse, der gjorde de første måneder af felttoget i Sovjetunionen til en kæde af nederlag for den røde hær[53]). Det måtte for ham være særligt magtpåliggende at genvinde det største kontante udbytte, han i det mindste havde haft af Hitlerpagten, de nye vestgrænser, inklusive den polske. Så meget mere som han selv havde haft et ansvar for, at de hviderussiske provinser i 1920 var gået tabt for Sovjetunionen, ved den rolle, han havde spillet som politisk kommissær for sydarmeen under den røde hærs offensiv mod Polen. Ved at tilskynde den militære kommandant til ikke at følge general Tuhatjevskijs ordre om at marchere mod nord havde Stalin været med til at forårsage den flankeblottelse, der muliggjorde den polske sejr foran Warszawa – og var blevet truet med krigsret af Trotskij[54]).

50. Milovan Djilas, *Conversations with Stalin*, London 1962, s. 139.
51. Matthew P. Gallagher, *The Soviet History of World War II*, New York 1963, s. 29.
52. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 200 f.
53. Se herom navnlig den sovjetiske historiker Alexander Nekritj, *1941 22 junja*, fr. udg. *L'armée rouge assassinée*, Paris 1968.
54. Goeffrey Bailey, *The Conspirators*, London 1961, s. 182.

Det er blevet hævdet, at vestmagternes uvilje mod at anerkende den sovjetiske vestgrænse af 1941 skulle ligge bag Stalins ønske om at skaffe sig et bredere sikkerhedsbælte i Østeuropa under sovjetisk kontrol[55]). Som så meget andet vedrørende sovjetiske motiver er dette dog til dato kun gætterier. Under alle omstændigheder opnåedes der på Jaltakonferencen enighed om den polske østgrænse, mens fastlæggelsen af vestgrænsen udsattes til senere[56]). Men det polske problem havde en anden dimension, som forgiftede forholdet mellem de allierede både under og efter krigen: hvorledes skulle den polske regering sammensættes? Eller med andre ord, hvem skulle have den politiske kontrol med Polen? Spørgsmålet aktualiseredes, da den røde hær i sommeren 1944 rykkede ind på polsk territorium. Den 21. juli dannedes en polsk national befrielseskomité bestående af polske kommunister og sympatisører, og dens repræsentanter overtog administrationen af de polske områder, der efterhånden blev befriet af den røde hær. Den 29. startede den af Londonregeringen kontrollerede polske undergrundshær en opstand mod tyskerne i Warszawa, som i de følgende uger blev nedkæmpet, mens den røde hær forholdt sig passiv. Warszawaopstanden har været genstand for en heftig debat siden. Fra sovjetisk side er det blevet fremhævet, at polakkerne indledte deres opstand uden at tage kontakt med den røde hær, hvis forsyningslinier var så udstrakte, at den ikke på dette tidspunkt kunne gennemføre en hjælpeaktion. Fra London-polsk side har man hævdet, at russerne med fuldt overlæg lod tyskerne nedkæmpe den eneste væbnede polske styrke, som ikke var under sovjetisk kontrol. Hvad der er af betydning for udviklingen af forholdet mellem Øst og Vest, er imidlertid, at englænderne og amerikanerne ved denne lejlighed kom i skarp konflikt med Sovjetunionen. En amerikansk anmodning om tilladelse til at lande på flyvepladser i Ukraine under hjælpemissioner over Warszawa blev afvist, og de landingsrettigheder, som det amerikanske flyvevåben hidtil havde haft i Sovjetunionen, annulleredes[57]). I Moskva førtes der samtidig forhandlinger mellem Stalin og chefen for den polske Londonregering Mikolajczyk om dannelse af en fælles polsk regering. De var i første omgang resultatløse, og Stalin forsøgte nu en omvej, idet han under general de Gaulles besøg i Moskva i december 1944 prøvede at overtale den franske regeringschef til at anerkende Lublinregeringen som den polske befrielseskomité kaldtes efter den 23. juli at have taget sæde i byen Lublin. De Gaulle afslog, og på Jaltakonferencen måtte de tre store påny tage sig af det polske spørgsmål. Resultatet blev endnu en tvetydig erklæring, som midlertidigt over for tyskerne og offentligheden tilslørede uenigheden, men senere kunne tolkes forskelligt og derved satte mere ondt blod. Man opgav forsøget på en sammensmeltning af London- og Lublinregeringen, og enedes i stedet om, at der i Polen skulle oprettes en bredere provisorisk regering, som skulle »afholde frie og uhæmmede valg så snart som muligt på grundlag af almindelig stemmeret og hemmelig afstemning. Alle demokratiske og antinazistiske partier skulle have lejlighed til at deltage og opstille kandidater«[58]). Der skulle forhandles videre om

55. Williams, *op. cit.*, s. 217.
56. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 525.
57. Kennan, *Memoirs*, s. 210.
58. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 528.

den provisoriske regerings sammensætning i Moskva mellem Molotov og vestmagternes ambassadører. Forhandlingerne åbnedes den 23. februar, og Molotov insisterede på, at alle forslag om regeringsmedlemmer på forhånd skulle godkendes af den sovjetiske regering og Lublinregeringen, som i mellemtiden var flyttet til Warszawa. Den 13. marts telegraferede Churchill til Roosevelt, at han mente, at man stod over for »et fuldstændigt sammenbrud af, hvad der var aftalt i Jalta«[59]). Roosevelt optog nu en direkte telegramudveksling med Stalin, men uden større resultater. Den 24. marts var den sidste dag, Roosevelt opholdt sig i Washington inden sin død. Et øjenvidne fortæller, at han under frokosten modtog et telegram, som fik ham til at sige: »Averell (Harriman) har ret; vi kan ikke »do business« med Stalin. Han har brudt hvert eneste løfte, han gav os i Jalta«[60]). Der kan anføres adskillig anden, omend mindre dramatisk dokumentation for, at Roosevelt var desillusioneret i de sidste uger inden sin død. Men det var ikke dengang kendt af offentligheden – hensynet til den fælles fjende krævede en enig facade – og der opstod derfor hurtigt en forestilling om, at den amerikanske politik lagdes om med hans død, således at den, der egentlig forårsagede den kolde krigs udbrud, var Harry Truman. Den amerikanske historiker Arthur Schlesinger jr. skriver herom, at denne forestilling »omend fristende dramatisk, er en myte«[61]). Imidlertid blev Molotov første gang præsenteret for en ny stil i amerikansk politik, da han på vej til San Franciscokonferencen den 23. april blev modtaget af den nye præsident. Truman beklagede sig i heftige vendinger over den sovjetiske politik i det polske regeringsspørgsmål, og samtalen endte med, at den sovjetiske udenrigsminister sagde: »Aldrig i mit liv har man talt til mig på den måde«, hvortil Truman efter sin egen version svarede: »Hold Deres aftaler, så vil der ikke blive talt til Dem på den måde«[62]).

Det er muligt, at dette første møde med Truman har givet russerne indtryk af, at der var sket et omslag i Washington, som skyldtes præsidentskiftet. Det kunne bestyrkes af den måde, låne- og lejeleverancerne som nævnt blev indstillet på. Har deres diplomati været årvågent, ville det også have noteret, at Truman i sin tid som senator den 24. juni 1941 var blevet citeret for følgende bemærkning: »Hvis det ser ud til, at tyskerne er ved at vinde, bør vi hjælpe russerne, og hvis Rusland vinder, bør vi hjælpe Tyskland og lade dem slå så mange som muligt ihjel på den måde«[63]). Selvom det ikke virker sandsynligt, at en sådan udtalelse af en den gang ret ukendt senator har vakt opmærksomhed just i dagene efter den 22. juni 1941.

Det »løftebrud«, som både Roosevelt og Truman mente, Stalin havde gjort sig skyldig i i det polske spørgsmål, var måske snarere et fortolkningsspørgsmål. Den formel, man efter meget tovtrækkeri var enedes om i Jalta, lød: »Den provisoriske regering, der nu fungerer i Polen, bør reorganiseres på et bredere demokratisk

59. *Ibid.*, ss. 571–74.
60. Arthur Schlesinger, »*The Origins of the Cold War*«, *Foreign Affairs*, New York oktober 1967, s. 24.
61. *Loc. cit.*
62. Harry S. Truman, *op. cit.*, s. 99.
63. Gar Alperowitz, *Atomic diplomacy: Hiroshima and Potsdam*, London 1966, s. 30.

grundlag med optagelse af demokratiske ledere fra selve Polen og blandt polakker i udlandet.« Men vestmagterne havde allerede i Jalta frafaldet deres forslag om formuleringen »en fuldt repræsentativ regering«, hvor implicit lå, at de ikke betragtede den eksisterende Warszawaregering som sådan[64]). Den vage formulering var vel i sig selv udtryk for den interessemodsætning, der eksisterede på dette punkt. Men hvad der af vestmagterne i de følgende måneder oplevedes som et løftebrud, var nok først og fremmest den gradvise erkendelse af, hvad Stalin lagde i ordet »venligtsindet regering« og i begrebet interessesfære. I kommunistiske inderkredse havde han ifølge Djilas sagt dette ganske utvetydigt, da en jugoslavisk delegation var på besøg i Moskva umiddebart inden Jaltakonferencen:

»Denne krig er ikke som tidligere krige. Den, der besætter et område, påfører det også sit eget samfundssystem. Enhver indfører sit eget system, så langt hans hær har magt til det. Det kan ikke være anderledes«[65]).

Men for vestmagterne var dette ikke så indlysende. Under våbenstilstanden med Finland i september 1944 havde Sovjetunionen ikke søgt at opnå fuldstændig politisk kontrol. Grundene hertil kan man kun gisne om. Helt fra vinteren 1941–42 havde Eden dog fået det indtryk, at Finland ikke »skulle helt undertrykkes eller opsluges«[66]. Under alle omstændigheder var Finland, skønt fjendeland hverken blevet »opslugt« eller »undertrykt«. I Rumænien blev der kort efter Jalta dannet en regering under kommunistlederen Petro Groza, og det foruroligede amerikanerne; men Churchill følte sig bundet af sin interesseaftale med Stalin, som »havde overholdt denne meget nøje«, da den havde stået sin prøve i Grækenland i december[67]). Det samme gjaldt Bulgarien, som Sovjetunionen havde erklæret krig den 5. september 1944, dagen efter at en ny bulgarsk regering havde brudt med Tyskland og erklæret sig neutralt[68]). Men Polen var noget andet. Det var allieret, og det var aldrig blevet anerkendt som sovjetisk interessesfære. Det lykkedes Harry Hopkins under hans besøg i Moskva i maj 1945 at nå frem til en aftale med Stalin om det polske regeringsspørgsmål, dog stadig i meget vage vendinger[69]). Men på grundlag af den organiseredes i løbet af juni forhandlinger i Moskva om den polske regerings sammensætning. Under stærkt pres fra vestmagterne indvilligede Mikolajczyk, der var foruroliget over meddelelser fra Polen om, at flere af hans ledende tilhængere var blevet arresteret, i at deltage i dem. Han og fem andre blev optaget i en reorganiseret regering med 20 medlemmer[70]). Vestmagterne slog sig til tåls med denne løsning, da de anså det for mere afgørende, at der hurtigt blev holdt »frie og demokratiske valg« end, hvordan den provisoriske regering blev sammensat. De lovede valg blev dog først gennemført i januar 1947, og om de var »frie og demokratiske« var i det mindste diskutabelt. Kommunisterne og forskellige allierede partier havde dannet en »demokratisk blok«, som

64. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 528.
65. *Op. cit.*, s. 105.
66. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 58.
67. *Ibid.*, s. 565.
68. *Ibid.*, s. 417 f.
69. Feis, *Between War and Peace*, s. 107.
70. *Ibid.*, ss. 206–8.

stod over for Mikolajczyks bondeparti i valget. Da resultatet blev bekendtgjort tre dage efter valget, hævdedes bondepartiet kun at have fået 10 % af stemmerne. Mikolajczyk, der flygtede til udlandet i oktober 1947 af frygt for at blive arresteret, hævdede, at hans parti i virkeligheden havde fået 74 %[71]).

Endnu et element i det polske spørgsmål skabte uoverensstemmelser mellem Sovjetunionen og vestmagterne: den polske vestgrænse. Der var ikke i Jalta truffet nogen definitiv aftale herom. Russerne havde klart tilkendegivet, at de mente, Oderen og Vestneisse ville være den rigtige linie. Churchill var mere stemt for Østneisse, og man endte med en vag erklæring om, at Polen skulle have nye områder i vest og nord, og at den »endelige fastlæggelse af vestgrænsen skulle afvente fredskonferencen«[72]). Men inden statsoverhovederne pány mødtes i Potsdam, var der skabt en ny situation. Den tyske befolkning i Schlesien og øst for Oder var for en stor del flygtet for den røde hær, og Sovjetunionen havde overdraget disse områder til polsk administration[73]). Under de polske regeringsforhandlinger i Moskva var der et punkt, som samtlige polske politikere, inklusive Mikolajczyk, var enige om, at kræve grænsen ved Oderen-Vestneisse[74]). På Potsdamkonferencen stod vestmagterne således i nogen grad over for et fait accompli. Men debatten om Øst- og Vestneisse toges op pány. Det, den i virkeligheden gjaldt, var ikke bare et spørgsmål om folkeflytning, men også om Breslauindustridistriktet. Når vestmagterne til sidst affandt sig med det polsk-sovjetiske krav, var det en del af en »pakkehandel«, hvori det, man fra amerikansk side til gengæld ønskede at opnå – og opnåede, var en reduktion i de sovjetiske krav på skadeserstatninger fra vestzonerne[75]). Forbeholdet »den endelige fastlæggelse af Polens vestgrænse skal udsættes til fredskonferencen« indgik dog i slutcommuniqueet, og dermed var Oder-Neissegrænseproblemet skabt.

Potsdamkonferencen endte med to indbyrdes vanskeligt forenelige beslutninger: Tyskland skulle behandles som en økonomisk enhed, men hver besættelsesmagt skulle hente skadeserstatninger fra sin egen zone. Det skulle også betragtes som en politisk enhed, men samtidig politisk decentraliseres. Det er svært at fastslå, hvilken målsætning den sovjetiske Tysklandspolitik har haft i denne fase. Måske har dens egentlige mål været at holde to optioner åbne, den ene et samlet, neutraliseret Tyskland under fælleskontrol, den anden en sovjetisering af Østtyskland. Ingen af dem er uforenelige med den optimale aspiration, Djilas nævner fra begyndelsen af 1946: et kommunistisk kontrolleret samlet Tyskland. Fra begyndelsen af 1948, altså inden udvandringen fra kontrolrådet i marts, citerer Djilas imidlertid Stalin for en udtalelse om, at Tyskland ville forblive delt, og at »vestmagterne ville gøre Vesttyskland til deres eget, og vi Østtyskland til vor egen stat«[76]).

Som et første skridt i denne retning kan oprettelsen af det socialistiske enhedsparti i sovjetzonen, SED, i maj 1946 opfattes. Det skete ved en sammensmeltning

71. Peter Calvocoressi, *Survey of International Affairs, 1947–1948,* London 1952, ss. 185–187.
72. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin,* s. 525.
73. Feis, *Between War and Peace,* s. 61.
74. *Ibid.,* s. 210.
75. *Ibid.,* s. 262–64.
76. Djilas, *op. cit.,* s. 139.

af det af Otto Grothewohl oprettede socialdemokrati og det kommunistiske parti, men denne fandt *kun* sted i den sovjetiske besættelseszone, og dermed var den politiske udvikling i Øst- og Vesttyskland begyndt at gå i forskellige retninger. Tyske emigranter og tidligere krigsfanger, der vendte tilbage fra Sovjetunionen, overtog en række nøglepositioner i forvaltningen, og inden for SED kom kontrollen mere og mere i hænderne på kommunisterne[77]). Endnu i oktober 1946 afholdtes der dog valg under så frie former, at de borgerlige partier opnåede 49,2 % af stemmerne mod 47,8 til SED, og på det formelle plan fulgte Sovjetunionen efter vestmagterne. Den 1. januar 1947 sammensmeltedes den engelske og amerikanske zone. Den 25. maj skabtes det første tyske »erhvervsråd«. Den 9. februar 1948 omdannedes dette til en slags tysk »erhvervsregering«. Den 6. december 1947 samledes den første »folkekongres« i Østtyskland, den 10. marts 1948 fik det østtyske erhvervsudvalg udvidede beføjelser. Derpå indtraf den økonomiske spaltning med pengereformen. Den 23. maj 1949 trådte den vesttyske »grundlov«, der blev grundlaget for Den tyske Forbundsrepublik, i kraft. Den 30. maj vedtog den tredie »folkekongres« en forfatning for »Den tyske demokratiske Forbundsrepublik«[78]).

Det tyske spørgsmål havde snart overskygget det polske; men allerede inden Tyskland spaltedes ved pengereformen i sommeren 1948 og Berlinblokaden, var det øst-vestlige forhold blevet skærpet af udviklingen i to andre lande, Grækenland og Tjekkoslovakiet.

Churchill havde i 1945 følt sig bundet af sin aftale med Stalin og Stalins passivitet under nedkæmpelsen af opstanden i Grækenland. Men i løbet af sommeren 1946 begyndte en guerillabevægelse påny at gøre sig gældende i Nordgrækenland. Hvis man følger Djilas' version, virker det ikke overbevisende, at dette skulle have været inspireret af Stalin[79]). Snarere har der været tale om opbakning fra Grækenlands nordlige naboer Jugoslavien, Bulgarien og Albanien. Stalin undlod at anerkende partisanregeringen, der blev oprettet i december 1947, og henstillede i begyndelsen af 1948 skarpt til jugoslaverne at indstille deres støtte til de græske partisaner. Men skønt han således stadig synes at respektere Grækenland som vestligt indflydelsesområde, viste han en klar interesse for Tyrkiet ved i juni 1945 at foreslå en revision af den sovjetisk-tyrkiske traktat med henblik på oprettelse af militærbaser ved de tyrkiske stræder og eventuelt afståelse af provinserne Kars og Ardahan, som Rusland havde mistet i 1920[80]). De to problemer løb sammen i begyndelsen af 1947, da den engelske regering på grund af sine økonomiske vanskeligheder erklærede, at den måtte indstille sin hjælp til Grækenland. Dette førte til, at USA trådte i Englands sted med en erklæring af præsident Truman den 12. marts 1947, hvori det hed: »Jeg tror, at det må være USA's politik at understøtte frie folk, som gør modstand mod forsøg på undertrykkelse fra bevæbnede minoriteter eller ved ydre pres«. Denne såkaldte »Trumandoktrin« betegner Truman selv som »vendepunktet i Amerikas udenrigspolitik, der nu erklærede, at

77. Wolfgang Leonhard, *Die Revolution entlässt ihre Kinder,* Köln 1955, kap. VIII.
78. Alfred Grosser, *Die Bonner Demokratie,* Düsseldorf 1960, ss. 34–40.
79. *Op. cit.,* s. 164 f.
80. Calvocoressi, *Survey of International Affairs 1941–1946,* s. 607 f. og E. H. Carr, *The Bolshevik Revolution,* udg. Harmondsworth 1966, I, s. 351.

USA's sikkerhed stod på spil overalt, hvor aggression, direkte eller indirekte truede freden«[81]).

Erklæringen opfattedes dog i første omgang mindre generelt som møntet på Grækenland og Tyrkiet. Men en mere almindelig formulering af amerikansk udenrigspolitik i forhold til Sovjetunionen fremsattes kort tid efter i en artikel i julinummeret af *Foreign Affairs,* underskrevet »X«, et pseudonym, der dækkede over chefen for det amerikanske udenrigsministeriums nye planlægningsstab, George Kennan. Det var med denne artikel, Kennan lancerede begrebet »containment«, inddæmning som karakteristik af den amerikanske politik over for Sovjetunionen. Udtrykket kan have været hentet fra den traditionelle britiske politik over for Rusland i det 19. århundrede. Kennan afviste en analogisering mellem Sovjetunionen og Hitler, idet han fremhævede, at den sovjetiske politik var langt mere smidig og tålmodig. Russerne var indstillet på »en duel uden ende«. Den amerikanske politik måtte derfor være »en langfristet, tålmodig, men fast og årvågen inddæmning af russiske ekspansive tendenser«[82]).

Kennan har selv senere beklaget, at hans artikel blev koblet sammen med Trumandoktrinen og dermed skabte det indtryk, at han ved inddæmning forstod en *militær* indsats. Således blev artiklen opfattet, bl. a. af Walter Lippmann, der polemiserede herimod. Dette førte igen Kennan til at skrive et brev til Lippmann, hvori han præciserede sin opfattelse således:

»Russerne ønsker ikke at invadere nogen. Det er ikke deres tradition. De har prøvet det en gang i Finland og brændte fingrene. De ønsker ikke nogen slags krig. Frem for alt vil de ikke have det åbne ansvar, som en officiel invasion medfører. De vil meget hellere gøre jobbet politisk med stedfortræderstyrker. Bemærk: når jeg siger politisk, betyder det ikke uden vold. Men det betyder, at vold nominelt er *intern* (domestic), ikke *international* vold. Politivold, om man vil, ikke militærvold.

Formålet med inddæmningspolitikken er et forsøg på at opmuntre andre folk til at modsætte sig denne type vold og forsvare deres landes *interne* integritet«[83]).

Dette havde været tanken bag Marshallplanen, som Kennan selv havde skitseret. Den skulle afstive de vesteuropæiske lande økonomisk og dermed socialt og politisk.

Den sovjetiske reaktion tyder på, at den netop derfor følte som et effektivt modtræk, der måtte bekæmpes energisk. Fra efteråret 1947 mobiliseredes som nævnt de vesteuropæiske kommunistpartier i kampen mod Marshallplanen. Men desuden opfattedes den øjensynlig som en trussel også mod de områder, Sovjetunionen anså for sin interessesfære, og i denne forbindelse kom navnlig Tjekkoslovakiet i brændpunktet. Kennan selv havde i et memorandum til udenrigsminister Marshall d. 6. november 1947 understreget, at Sovjetunionen nu måtte søge at konsolidere de magtpositioner, den havde vundet, og derfor »snart ville se sig nødsaget til at bringe Tjekkoslovakiet under fuldstændig kontrol«[84]). Faktisk var

81. Harry S. Truman, *Years of Trial and Hope,* udg. New York 1965, s. 129.
82. Aftrykt i George Kennan, *American Diplomacy.*
83. *Memoirs,* s. 361 f.
84. *Ibid.,* s. 378.

de kommunistiske magtpositioner i Tjekkoslovakiet ved denne tid i skred. Tjekkoslovakiet havde – foruden Jugoslavien – været det eneste land i Østeuropa, hvori der fandtes et stærkt kommunistparti. (Finland betragtes her som en del af Nordeuropa, hvortil det øjensynlig også regnes af Sovjetunionen, da det sorterer under det sovjetiske udenrigsministeriums nordiske afdeling). Det havde siden befrielsen sikret sig en række nøglepositioner i det tjekkiske samfund og ved valget i maj 1946 opnået 38 % af stemmerne og som det største parti i en koalitionsregering besat premierministerposten. I løbet af 1947 begyndte der imidlertid at gøre sig en reaktion gældende. Ved valget i 1946 havde socialdemokratiet under ledelse af den tidligere Moskvaambassadør Zdeněk Fierlinger fået 13 % af stemmerne. Men på den socialdemokratiske partikongres i Brno i november 1947 blev Fierlinger, der havde været indstillet på et nært samarbejde med kommunisterne, styrtet som partiformand og erstattet af Bohumil Laušman, der i det mindste var tilhænger af en mere selvstændig kurs. Dermed var kommunisternes muligheder for sammen med et samarbejdsvenligt socialdemokrati at erobre over halvdelen af mandaterne ved det parlamentsvalg, der skulle afholdes inden udgangen af maj 1948, praktisk talt forsvundet, så meget mere som samtidige opinionsundersøgelser viste, at tilslutningen til det kommunistiske parti var dalet ned under 30 %[85]). I begyndelsen af 1948 tog den kommunistiske indenrigsminister Václav Nosek, der allerede tidligere havde udskiftet en række politifolk med kommunister, initiativet til at fortsætte denne aktion i Pragområdet. Otte politikommissærer blev erstattet med kommunister. På et regeringsmøde den 17. februar krævede de ikke-kommunistiske regeringsmedlemmer denne beslutning annuleret. Indenrigsministeren afslog, og premierminister Klement Gottwald hævede mødet. Den 19. erklæredes det kommunistiske parti i alarmberedskab. Samme dag ankom den sovjetiske viceudenrigsminister og tidligere ambassadør i Tjekkoslovakiet, Valerian Zorin, til Prag for »at overvåge de sovjetiske hvedeleverancer til Tjekkoslovakiet«. Samtidig vendte den amerikanske ambassadør Laurence Steinhardt tilbage fra et besøg i Washington med et tilbud om en kredit på $ 25 millioner. Den 20. erklærede de ikke-kommunistiske regeringsmedlemmer, at de ikke ville deltage i flere regeringsmøder, før Noseks dispositioner var annulleret. I de følgende dage mobiliserede kommunisterne arbejdermilitserne, bl. a. under ledelse af Josef Smrkovský, og flere politiregimenter blev trukket sammen om Prag. Natten mellem den 22. og 23. sattes ministerierne, radioen, presseagenturet C. T. K. og avisredaktionerne under bevogtning; den socialdemokratiske partibygning blev omringet. Fierlinger satte sig i besiddelse af partiorganet og erklærede partiet for sammensmeltet med det kommunistiske parti. En kommunistisk magtovertagelse var en kendsgerning. Den 30. maj gennemførtes valget. Den af kommunisterne ledede »folkefront« erklæredes at have fået 89,28 % af stemmerne.

Pragkuppet havde en stærk psykologisk virkning i Vesteuropa, ikke mindst i de nordiske lande, hvor Finland i ugerne efter syntes på vej til en tilsvarende udvikling. Sovjetunionen havde umiddelbart inden Pragkuppet afsluttet bistands-

85. Josef Korbel, *The Communist Subversion of Czechoslovakia*, Princeton 1959, ss. 185–89 og Amber Bousoglou, *23. fevrier 1948: le »coup de Prague«, Le Monde*, Paris 23/2 1968.

pagter med Rumænien (4. feb.) og Ungarn (18. feb.) og henvendte sig nu til Finland med forslag om en tilsvarende pagt. Samtidig synes de finske kommunister at have forberedt et kupforsøg, der dog muligvis er blevet forpurret ved, at den kommunistiske indenrigsminister Yrjö Leino aftenen inden den finske forhandlingsdelegations afrejse til Moskva over for forsvarschef Aarne Sihvo røbede planerne, således at hæren kunne sikre sig det kommunistisk infiltrerede politis våbendepoter[86]). Episoden er dog endnu ikke klart belyst, bl. a. fordi Leinos egne erindringer ikke har kunnet offentliggøres. Hvad der dengang var kendt, var først og fremmest det sovjetiske ønske om en bistandspagt med Finland og et internt opgør med kommunisterne. Begge dele endte med en løsning, der sikrede Finland en anden stilling end de østeuropæiske lande. Men sammen med Pragkuppet bidrog spændingen omkring Finland til den udvikling, der satte gang i forhandlingerne om et nordisk forsvarsforbund.

Selv i de nordiske lande var der således en tilbøjelighed til at reagere *militært* på en udvikling, der ganske nøje havde fulgt Kennans forudsigelse om, at Sovjetunionen foretrak at handle »politisk med stedfortræderstyrker«, og at problemet var ikke international, men intern vold. Også i de vesteuropæiske lande var der en tendens til at søge sikkerhed i militære foranstaltninger, der indledtes allerede *inden* Pragkuppet, men forstærkedes af det. Så tidligt som med sin tale i Fulton, Missouri, i marts 1946, hvor han lancerede udtrykket »jerntæppet«, havde Winston Churchill foreslået en »sammenslutning af engelsktalende folk« og forsvarsaftaler efter den amerikansk-canadiske model.

På regeringsplan satte den britiske udenrigsminister Ernest Bevin efter den resultatløse udenrigsministerkonference i London i december 1947 med sin tale i underhuset den 22. januar 1948 den udvikling i gang, der godt et år senere skulle føre til oprettelsen af Atlantpagten. Han foreslog heri et nærmere samarbejde mellem de vesteuropæiske lande med en henvisning til Dunkerquetraktaten med Frankrig fra marts 1947, og forklarede bagefter, at det, han havde i tankerne, var lignende tosidede traktater mellem England, Belgien »og andre lande«[87]). Der var ingen tvivl om, at Dunkerquetraktaten, som var kommet i stand på fransk initiativ, var en forsvarsaftale. Der var heller ingen tvivl om, at den var vendt mod Tyskland. Det stod udtrykkeligt i teksten. Desuden var den blevet indgået af en regering med kommunistiske ministre. Men allerede i august 1945 var den franske socialistleder Léon Blums ønsker om en engelsk-fransk alliance af den røde hærs organ *Krasnaja Zvezda* blevet udlagt som en plan om at danne en »vestblok«, og dette anførtes af det sovjetiske blad som den egentlige forklaring på, at Blum havde afvist en sammensmeltning af socialdemokratiet med det kommunistiske parti[88]). Den officielle sovjetiske fortolkning af Dunkerquetraktaten lyder da også: »Formelt havde traktaten et antitysk sigte. I virkeligheden var dens skjulte formål oprettelse af en af de forberedende aftaler med henblik på dannel-

86. Arvo Tuominen, *Hämligt ränkspel på jorden och under jorden,* Helsingfors 1958, ss. 238–44 og Ingemar Dörfer, *»Stalins nordiska balans«, Internasjonal Politikk,* Oslo 1965, nr. 2.
87. Calvocoressi, *Survey of International Affairs 1947–48,* s. 93 f.
88. Erling Bjøl, *La France devant l'Europe,* København 1966, s. 151.

sen af en antisovjetisk vestmagtblok«[89]). Fra juni 1947 begyndte russerne selv at give deres egne antityske bistandstraktater med de østeuropæiske lande den fortolkning, at de var rettet ikke bare mod Tyskland, men mod »alle andre vestmagter som Tysklands potentielle allierede«[90]).

Bevins forslag om nye »Dunkerquetraktater« blev under de følgende forhandlinger, navnlig efter pres fra den belgiske socialdemokratiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak til en flersidet, automatisk bindende forsvarstraktat med gyldighed til 1998, og dens bistandsartikel (§ 4) var ikke specifikt rettet mod Tyskland[91]). Den blev underskrevet den 17. marts 1948. De europæiske vestmagter anså militære forsyninger fra USA for nødvendige og en eller anden form for amerikansk garanti for ønskværdig, og det ventileredes på forskellig vis over for Washington. Modtagelsen var blandet. George Kennan skriver, at han anså europæernes ængstelse for »a little silly«[92]). Den 24. februar overrakte han udenrigsminister Marshall et memorandum, hvori han ganske vist anbefalede støtte til de vesteuropæiske planer om en Vestunion, men også tilbageholdenhed fra amerikansk side. Men under indtryk af Pragkuppet og spændingerne i Tyskland omkring pengereformspørgsmålet steg interessen for et engagement i Europa. Den 5. marts telegraferede den amerikanske øverstkommanderende i Tyskland general Lucius Clay, at han hidtil havde anset krig med Sovjetunionen for usandsynlig i de første ti år, men i de sidste dage var nået til den anskuelse, at den kunne udbryde med »dramatisk pludselighed«[93]). Endnu i april anbefalede State Department dog kun, at USA skulle støtte udviklingen af Vestunionen til også at omfatte andre europæiske lande, selv Sverige og måske Schweiz. Men under forhandlinger med formanden for senatets udenrigspolitiske udvalg, senator Vandenberg i de følgende uger blev det klart, at senatoren mente, at USA også – som under Marshallplanen – måtte »opnå noget« for en hjælpeydelse og navnlig en forsvarsgaranti for Vesteuropa, hvis den skulle godkendes af kongressen. I stedet for en amerikansk garanti måtte man sigte mod en kollektiv forsvarstraktat[94]). Dette var forudsætningen for den såkaldte Vandenbergresolution, der blev vedtaget af senatet den 11. juni 1948, og hvori der anbefaledes amerikansk støtte til regionale militære organisationer. På dette grundlag indledtes de forhandlinger, som førte til oprettelse af Atlantpagten.

Dannelsen af denne forsvarsalliance, der først blev en realitet et år efter, at Sovjetunionen havde afsluttet struktureringen af et østeuropæisk sikkerhedssystem gennem de sidste bilaterale bistandstraktater, fremkaldte ikke i sig selv nogen voldsom reaktion fra sovjetisk side. Russerne havde for længst foruddiskonteret denne udvikling og sat deres modtræk i gang allerede efter de første møder om Marshallhjælpen i Paris i sommeren 1947, i øvrigt flere måneder inden de første bevillinger var blevet vedtaget af kongressen. Tværtimod skete der for så vidt en

89. Inozemtjev, *op. cit.*, s. 407.
90. Korbel, *op. cit.*, s. 180 f.
91. Calvocoressi, *op. cit.*, ss. 107–10 og *L'Année politique 1948*, Paris 1949, s. 581 f.
92. *Memoirs*, s. 399.
93. Walter Mills, *The Forrestal Diaries*, New York 1951, s. 387.
94. Kennan, *Memoirs*, ss. 404–409.

vis afspænding i Europa, efter at Atlantpagten var blevet underskrevet i april 1949, som Berlinblokaden blev indstillet i maj. Nedskæringen af de sovjetiske militærstyrker var blevet standset allerede i 1948, og den fordobling af de stående styrker i forhold til niveauet i 1948, der ifølge senere sovjetiske oplysninger var sket i 1955, synes først at være indtruffet efter Stalins død. I sit sidste skrift, *Socialismens økonomiske problemer i Sovjetunionen* (1952) hævdede Stalin, at konflikterne mellem de kapitalistiske lande indbyrdes var stærkere end mellem den kapitalistiske blok og Sovjetunionen. At tro, at Tyskland og Japan ikke ville rejse sig mod det amerikanske overherredømme var »at tro på mirakler«[95]).

Den politiske ensretning af de østeuropæiske lande var i hovedsagen gennemført allerede inden 1949. I Polen i 1947. I Tjekkoslovakiet i 1948. I Ungarn i 1947–48[96]). I Rumænien og Bulgarien ligeledes i 1947–48[97]).

Det karakteristiske for året 1949 var ikke så meget kampen mod »imperialisterne« som mod »titoismen«. Bruddet mellem Jugoslavien og Sovjetunionen havde fundet sted i løbet af 1948. Baggrunden var først og fremmest det jugoslaviske kommunistpartis modstand mod at affinde sig med den form for kontrol, som Sovjetunionen havde indført med de andre østeuropæiske stater gennem sovjetiske »rådgivere« i administration og politi, hvortil kom jugoslavisk utilfredshed med den måde, Sovjetunionen forvaltede skadeserstatningsspørgsmålet på[98]). Det var meningen, at Jugoslavien skulle have sin del af de tyske skadeserstatninger af den sovjetiske andel, men disse leverancer fremkom ikke, hvorimod Sovjetunionen søgte at skaffe sig indflydelse på den jugoslaviske økonomi ved oprettelse af de »blandede aktieselskaber«, der i andre østeuropæiske lande havde vist sig at være et for Sovjetunionen fordelagtigt arrangement. Overhovedet bør ensretningspolitikken i Østeuropa formentlig også ses i forbindelse med Sovjetunionens bestræbelser på at få den størst mulige støtte til genrejsning af sin krigshærgede økonomi ud af Østeuropa. Det er ikke sandsynligt, at regeringer, som ikke havde været under fuld kontrol, ville have accepteret de økonomiske betingelser, som Sovjetunionen opnåede i samkvemmet med de østeuropæiske lande. Men titoismen rummede øjensynlig en smittefare. Også andre østeuropæiske kommunister identificerede sig vel efterhånden med de stater, de med sovjetisk hjælp havde fået magten i. Under alle omstændigheder indledte processen mod den kommunistiske indenrigsminister Laszlo Rajk i Ungarn i september 1949 en serie udrensninger af ledende østeuropæiske kommunister[99]). De kunne opfattes som en bekræftelse på George Kennans vurdering fra 1945, at Sovjetunionen ville få nok at gøre med at »fordøje« de østeuropæiske lande i de kommende år[100]). 1949 viste fordøjelsesvanskeligheder i Europa. Men samtidig samledes opmærksomheden mere og mere om Det fjerne Østen, hvor Mao Tse-tung i 1949 sikrede sig magten over det kinesiske fastland. Bortset fra, at den sovjetiske hær i Manchuriet i 1945 havde over-

95. Ulam, *op. cit.*, ss. 404 og 503 f.
96. Calvocoressi, *op. cit.*, ss. 190–93.
97. *Ibid.*, ss. 190–96.
98. Vladimir Dedijer, *Tito*, København 1953, ss. 174–225 og Ernst Halperin *Der Siegreiche Ketzer*, Köln 1957, ss. 78–96.
99. Zbigniew Brzezinski, *The Soviet Bloc*, udg. New York 1962, ss. 92 ff.
100. *Memoirs*, ss. 533–43.

ladt en del japanske våben til de kinesiske kommunister, havde disse stort set klaret sig selv. Stalin synes at have været skeptisk over for deres muligheder. I 1948 erkendte han over for en jugoslavisk delegation, at han havde undervurderet dem[101]). Men helt til oktober 1949 opretholdt han diplomatiske forbindelser med Chiang Kai-sheks regering. Umiddelbart efter at han i stedet havde anerkendt den kommunistiske regering, kom Mao Tse-tung imidlertid på besøg i Moskva, hvor han opholdt sig i flere uger i vinteren 1949–50. Hvad man ved om de langvarige forhandlinger mellem Stalin og Mao, er først og fremmest afledt af resultaterne. Den 14. februar 1950 afsluttedes en gensidig bistandspagt mellem de to kommunistiske stormagter. Endvidere lovede Stalin Mao at rømme de sovjetiske positioner i Manchuriet – den manchuriske jernbane og den isfri havn Port Arthur – senest i 1952. Endelig opnåede Kina en – beskeden – kredit svarende til $ 300 millioner, fordelt over fem år. Under forhandlingerne skete desuden noget, som måske kunne have været opfattet som et signal om, at en kursændring var forestående i Asien. Den 18. januar anerkendte Pekingregeringen Ho Chi-minhs regering i Vietnam, og den 30. fulgte Moskva efter[102]). Det var en klar afvigelse fra tidligere praksis. Mao Tse-tungs regering var som nævnt først blevet anerkendt, da den havde sejret klart på fastlandet, og general Markos' græske partisanregering opnåede aldrig anerkendelse. Samtidig indledte Sovjetunionen en boykot af FN's organer. Om Koreas fremtid er blevet drøftet under Maos ophold i Moskva, vides ikke. Men adskilligt tyder på, at det koreanske krigsudbrud den 25. juni 1950 kom bag på kineserne[103]). Under alle omstændigheder må angrebet have været besluttet efter den 12. januar 1950, hvis man accepterer teorien om, at den amerikanske udenrigsminister Dean Achesons tale i National Press Club denne dag, hvori han tilkendegav, at Korea lå uden for USA's »forsvarsperimeter«, blev opfattet som grønt lys for Moskva[104]). På den anden side havde den amerikanske øverstkommanderende i Det fjerne Østen, general Douglas MacArthur allerede i marts 1949 offentligt sagt det samme som Acheson[105]). Ydermere havde den relative passivitet, hvormed USA havde affundet sig med den kommunistiske magtovertagelse i Kina, og den amerikanske tilbageholdenhed med våbenleverancer til Sydkorea kunnet skabe forventninger om, at USA ikke ville reagere på en indmarch i Sydkorea. Set fra et sovjetisk synspunkt kunne en besættelse af Sydkorea bringe betydelige strategiske og politiske fordele. Man ville nå frem til Tsushimastrædet og dermed kunne sikre udsejlingen fra Vladivostok. Man kunne opnå isfri havne til erstatning af Port Arthur, der nu var lovet tilbageleveret til Kina. Derved kunne man sikre forsyningerne til Stillehavsbasen Petropavlovsk. Politisk kunne en besættelse af Sydkorea få virkninger på udviklingen i Japan. Kennan ser angrebet på Sydkorea som en sovjetisk reaktion på USA's beslutning om at afslutte en separatfred med Japan, som ville sikre fortsat amerikansk militær tilstedeværelse i landet. Denne forklaring tilbagevises af Dean Acheson med en henvisning til, at freds-

101. Djilas, *op. cit.*, s. 164.
102. Ulam, *op. cit.*, s. 515.
103. *Ibid.*, s. 517 f. & Allen S. Whiting, *China Crosses the Yalu*, New York 1960.
104. Ulam, *op. cit.*, s. 519, David Rees, *Korea, the Limited War*, London 1964, s. 18.
105. Rees, *op. cit.*, s. 15.

forhandlingerne først kom i gang efter krigsudbruddet i Korea[106]). Motiverne for Koreafelttoget, der i øvrigt i den sovjetiske historieskrivning hævdes at være begyndt med sydkoreanske angreb, er stadig uklare. Klarere ligger virkningerne, ikke mindst på konfrontationen i Europa. Mens man indtil Koreakrigen, som Kennan, havde kunnet hævde, at den sovjetiske trussel ikke gik i retning af en militær aggression, af »international vold«, blev dette nu vanskeligere. Ganske vist var der også her tale om »stedfortræderstyrker«, og ganske vist omtales Koreakrigen konsekvent fra sovjetisk side som en borgerkrig; men »politivold« var der i det mindste ikke længere tale om. Koreakrigen var ikke anledningen til, at et vesttysk bidrag til NATO blev bragt på bane; men det synes forsvarligt at hævde, at den gjorde det politisk muligt og dermed kom til at medvirke afgørende til, at de to dele af Tyskland blev optaget i de to eksisterende sikkerhedssystemer[107]).

Forhandlingerne om den tyske genbevæbning, der indledes i efteråret 1950, kom på grund af fransk modstand til at trække i langdrag, og da man omsider nåede til vejs ende ved Tysklands optagelse i NATO i maj 1955, var Stalin død og krigen i Korea afsluttet to år tidligere. Om der er sammenhæng mellem disse to begivenheder er usikkert. Det udspil fra Chou En-lai, der førte til afslutningen af våbenstilstandsforhandlingerne, fandt sted tre uger efter Stalins død, og forskellige andre træk tyder på, at Mao Tse-tung ved denne tid sikrede sig overherredømmet i dette område[108]). Men samtidig lod man fra amerikansk side vide, at der var blevet ført atomvåben til Okinawa, og antydede, at de kunne blive taget i brug, hvis Koreakrigen blussede op; kinesiske sonderinger i Sovjet synes at have vist, at Kina i en sådan situation ikke kunne påregne sovjetisk støtte, navnlig efter at marskal Sokolovskij i februar havde erstattet Sjtemenko som generalstabschef[109]).

Fra 1953 var en republikansk regering kommet til magten i Washington med John Foster Dulles som udenrigsminister, og demokraternes »inddæmningspolitik« var blevet suppleret med »den massive gengældelses« doktrin, d. v. s. at USA ifølge Foster Dulles i fremtiden ville forbeholde sig ikke at besvare lokale angreb lokalt som i Korea, men med sine strategiske våben »på steder, det selv valgte«. Endvidere var Dulles gået ind for at afløse »inddæmning« med »tilbagerulning«, og »befrielse« af de østeuropæiske lande erklæredes for et af USA's mål.

Det er uvist, om det var Foster Dulles' mere aggressive doktriner, forberedelserne af en tysk oprustning eller indre hensyn, der førte til den betydelige udvidelse af Sovjetunionens stående styrker, som efter sovjetiske kilder var gennemført i 1955. Men samtidig prægedes dette år af visse afspændingsbestræbelser. Efter årelange forhandlinger gik Sovjetunionen i foråret 1955 omsider med til afslutningen af en østrigsk statstraktat, der betød en tilbagetrækning af sovjetiske tropper fra Østrig. De afgørende indrømmelser i dette spørgsmål var synkroniseret med det franske parlaments sidste behandling af ratifikationen af Parisaftalerne om Tysklands optagelse i NATO. Da denne endelig var blevet en kendsgerning to måneder senere,

106. *Memoirs,* s. 395 og Dean Acheson, *Present at the Creation,* New York 1969, s. 429.
107. Bjøl, *op. cit.,* s. 68 f.
108. George Paloczi-Horvath, *Mao Tse-tung,* London 1962, s. 282 f.
109. Rees, *op. cit.,* s. 418 og Harold Hinton, *Communist China in World Politics,* New York 1966, ss. 220–29.

formaliseredes det østeuropæiske forsvarssystem i Warszawapagten, men i august samledes regeringscheferne fra Øst og Vest til det første topmøde siden Potsdamkonferencen ti år tidligere. Konferencen var for så vidt resultatløs, som det ikke viste sig muligt at forlige Sovjetunionens og vestmagternes synspunkter på det tyske spørgsmål, idet man fra sovjetisk side ønskede at gøre den tyske genforening til et anliggende, der skulle forhandles direkte »mellem de to tyske stater«, mens man ikke fra vestmagtside ønskede at anerkende DDR. Kort efter konferencen tog Sovjetunionen imidlertid skridt til for sit vedkommende at »legalisere« Tysklands deling i to stater ved at oprette diplomatiske forbindelser med Bonn.

Den usikkerhed, Foster Dulles' »tilbagerulningsdoktrin« havde skabt med hensyn til, om USA på tilsvarende måde anerkendte eller affandt sig med status quo i Europa, hævedes i efteråret 1956, da USA under Sovjetunionens nedkæmpelse af den ungarske opstand forholdt sig ganske passiv. Det følgende år lykkedes det Sovjetunionen gennem opsendelsen af de første sputnikker at skabe indtryk af et forspring med henblik på strategiske raketter, som fra Berlinultimatumet i efteråret 1958 søgtes udnyttet til at opnå den officielle anerkendelse af DDR, der længe havde været et mål for sovjetisk politik, og en ændring af Berlins status. Det følgende år betegnede tværtimod en tilnærmelse mellem USA og Sovjetunionen, der dramatiseredes af den sovjetiske premierminister Nikita Hrustjovs besøg i Camp David. Men 1960 blev påny et »koldt år«, idet nedskydningen af det amerikanske U-2 spionfly over Sovjetunionen gav Hrustjov anledning og måske årsag til at afbryde et nyt firemagtstopmøde i Paris i maj 1960. En videre udvikling i Øst-Vestforholdet afventede nu udfaldet af det amerikanske præsidentvalg. Efter John F. Kennedys sejr arrangeredes et møde mellem ham og den sovjetiske regeringschef i Wien i juni 1961, hvor spørgsmålet om interessesfærer påny blev bragt op, denne gang som et forslag fra amerikansk side. Den politik, som George Kennan havde foreslået allerede i 1945, at det sovjetisk-amerikanske forhold burde reguleres ved en udtrykkelig anerkendelse af interessesfærer, fordi USA derved klart fralagde sig medansvaret for en udvikling inden for sovjetbesatte områder, som det alligevel ikke formåede at påvirke, blev nu officielt knæsat af den amerikanske præsident. Men i modsætning til Stalin afviste Hrustjov udtrykkeligt en anerkendelse af indflydelsessfærer med en henvisning til, at kommunismens sejr var uundgåelig[110]). Ved sit forsøg på at anbringe mellemdistanceraketter på Cuba i efteråret 1962 viste han endvidere, at han i det mindste ikke anerkendte et område, som ifølge Kennans analyse i 1945 ville være blevet anerkendt af Stalin som amerikansk indflydelsessfære. Moskvaaftalen om forbud mod atomprøvesprængninger fra sommeren 1963 blev dog i vidt omfang i USA opfattet som en tilbagevenden til den »fredelige sameksistenspolitik«, der var blevet formuleret af Hrustjov i en tidligere fase.

I det tyske spørgsmål havde Hrustjov efter at have opgivet forsøgene på ved trusler at opnå en vestlig anerkendelse af DDR efter mødet med Kennedy i Wien skabt en ny tilstand gennem oprettelsen af Berlinmuren i august 1961. Kort tid efter standsedes den nedskæring af de væbnede styrker, som var blevet indledt, efter

110. Arthur M. Schlesinger, *A. Thousand Days,* London 1965, s. 325 f.

at Hrustjov med sin tale i januar 1960 var gået ind for en sikkerhedspolitik, der i højere grad var baseret på atomvåben. En udvikling og modernisering af de konventionelle styrker tog yderligere fart efter hans fald i efteråret 1964, muligvis som svar på den af Kennedyregeringen knæsatte »flexible response« strategi.

I forholdet til den tredie verden indledte allerede Malenkov en ny politik, da han i en tale i august 1953 fremsatte de første positive sovjetiske udtalelser om regeringerne i Mellemøsten, Indien og Sydøstasien[111]). De efterfulgtes af handelsaftaler med en række lande i disse områder og de første våbenleverancer til et ikke-kommunistisk land, Ægypten i 1955. I forvejen havde Foster Dulles med sine bestræbelser på at få oprettet nye pagter omkring Sovjetunionen og Kina fra 1953 markeret, at man også fra amerikansk side flyttede konfrontationen over til den tredie verden. Denne udvikling udfolder sig navnlig fra 1953 – efter Stalins død og Foster Dulles' overtagelse af ledelsen af amerikansk udenrigspolitik. Men skønt Stalin i senere sovjetisk historieskrivning er blevet kritiseret for en ukorrekt analyse af forholdene i den tredie verden, fremhæves det også, at Sovjetunionen allerede fra 1951 på Singaporekongressen formulerede en bistandspolitik over for udviklingslandene, der ret nøje skitserer hovedlinierne for kursen fra midten af 1950'erne[112]), og fra amerikansk side rettedes opmærksomheden mod u-landene allerede med præsident Trumans »punkt fire« program fra 1949.

Efter at de to supermagter ved styrkeprøver i både Europa og Det fjerne Østen mere eller mindre udtrykkeligt har fået fastlagt grænserne for deres respektive interessesfærer – i Korea ved våbenstilstanden i 1953, i Europa ved den østrigske statstraktat, og Den tyske Forbundsrepubliks optagelse i NATO i 1955 – intensiveres kampen om indflydelse i de områder, hvor der endnu ikke er klare grænser. Den af Frankrig ved Genèveaftalerne i 1954 opnåede neutralisering af Indokina respekteres ikke, men kampen om indflydelse udvikler sig her i de følgende år til en væbnet kamp om kontrol med Vietnam. I andre områder sker der dels en rivalisering om de siddende regeringers sympati, dels en identifikation med den ene eller den anden af de grupper, der rivaliserer om magten i de pågældende stater.

Denne ny *globale* konfrontation »ideologiseres« af Sovjetunionen med det nye partiprogram fra 1961, der daterer den »tredie etape i kapitalismens almindelige krise«, hvori kapitalismens endelige sammenbrud vil blive fuldendt ved, at den mister sit herredømme over udviklingslandene, de positioner, der ifølge Lenin var dens sidste redningsplanke, fra slutningen af 50'erne. Den udfolder sig i løbet af 60'erne dels ved en kraftig udvidelse af den sovjetiske propagandaaktivitet over for den tredie verden, dels ved bistandsprogrammer og udbygning af den sovjetiske handels- og krigsmarine[113]).

Denne problematik er udtryk for en forvandling af det globale politiske system, der har fundet sted siden 1945 og politisk markeres ved Bandungkonferencen i 1955, oprettelsen af et stort antal nye selvstændige stater, der for de flestes vedkommende afholder sig fra at tilslutte sig det konfrontationssystem, der i de første

111. J. M. Mackintosh, *Strategy and Tactics of Soviet Foreign Policy*, London 1962, s. 119.
112. Inozemtjev, *op. cit.*, bind II, s. 116 f.
113. Jan Triska, *Soviet Foreign Policy*, New York 1968, kap. VII.

efterkrigsår udkrystalliserede sig på den nordlige, økonomisk mest avancerede halvkugle. Denne udvikling, der utvivlsomt er blevet fremskyndet af selve konfrontationen mellem »den socialistiske lejr« og »den demokratiske lejr«, tog sin begyndelse i Asien med Indiens, Pakistans, Burmas og Indonesiens selvstændighed. Den fortsattes med en afvikling af de vestlige positioner i Mellemøsten og Nordafrika og afsluttedes endelig i løbet af 60'erne med oprettelsen af en række nye stater i Afrika.

Samtidig skete der i løbet af 60'erne en ændring af forholdet mellem Sovjetunionen og Kina (se nærmere s. 59), som har ført til, at rivaliseringen om indflydelse i den tredie verden ikke længere er begrænset til USA, sovjetblokken og de vesteuropæiske lande, men også omfatter Kina.

Kommunikation

Den globale konfrontation kan i sin oprindelse føres tilbage til det modsætningsforhold, der fra 1945 udviklede sig mellem de tidligere allierede i Europa. I det foregående er det hastigt skitseret, hvorledes interesserne kolliderer. Imidlertid er det næppe hermed tilfredsstillende belyst, hvorfor disse interessekonflikter ikke kunne løses ad forhandlingsvejen, men førte til en konfrontation med oprettelse af antagonistiske sikkerhedssystemer og et intensivt rustningskapløb. Måske vil det være muligt at komme en besvarelse af dette spørgsmål nærmere ved at se på kommunikationen mellem de antagonistiske grupper. Interessekonflikter, der har deres rod i så håndgribelige forhold som omkostningerne ved krigsindsats og genrejsning, kan opleves forskelligt efter det klima, hvori de udspiller sig.

Et klimaskifte fra tillid til mistillid kan ret nøje dateres til ugerne mellem Jaltakonferencen og begyndelsen af april 1945. Robert Sherwood citerer Hopkins for følgende udtalelse om Jaltakonferencen: »Vi troede virkelig i vort hjerte, at det var den ny dags morgengry, som vi havde håbet på og bedt for i så mange år. Vi var absolut sikre på, at vi havde vundet fredens første store sejr ... Russerne havde vist, at de kunne være rimelige og fremsynede, og hverken præsidenten eller nogen af os andre var i tvivl om, at vi kunne leve med dem og komme fredeligt ud af det med dem, så langt ind i fremtiden, nogen af os kunne tænke. Men jeg må gøre et forbehold; jeg tror, vi alle gjorde det forbehold, at vi ikke kunne forudsige, hvad resultaterne ville blive, hvis der skete Stalin noget. Vi var sikre på, at vi kunne stole på, at han ville være rimelig og fornuftig og forstående – men vi kunne aldrig være sikre på, hvem eller hvad der var bag ham i Kreml«[114]).

Mellem den her skildrede stemning og Roosevelts harmdirrende udbrud en måned efter Jaltakonferencen, at »Stalin havde brudt alle sine løfter«, ligger konflikterne om den polske regerings sammensætning og de sovjetiske beskyldninger for separatfredsforhandlinger, der af Kennan betegnes som den første »virkelig ubehagelige meningsudveksling mellem de to ledere«[115]). Roosevelt havde dog allerede i sin afskedstale i Jalta sagt, at det ikke var nogen sag at bevare enigheden

114. Sherwood, *op. cit.*, s. 870.
115. *Memoirs*, s. 236.

i krigstid, hvor der var et fælles mål, som var klart for alle. Vanskelighederne ville komme efter krigen, når divergerende interesser ville skille de allierede[116]).

Men hvori bestod Stalins »løftebrud«? Først og fremmest i en forskellig fortolkning af den tekst, man var enedes om vedrørende den polske regering, og omvendt var tvisten om »separatforhandlingerne« en fortolkningsstrid, idet vestmagterne hævdede, at der var tale om »forforhandlinger«, som de ifølge aftalerne kunne føre separat, mens russerne insisterede på, at det var egentlige forhandlinger[117]). Man havde med andre ord ikke præciseret og måske ikke villet præcisere, hvor langt enigheden rakte i to højst centrale spørgsmål. Hensynet til at bevare en enig facade over for den fælles fjende har vel været en årsag hertil. Men måske også det forhold, at det såkaldte »topdiplomati« var en vigtig form for kommunikation mellem de allierede under krigen. Kennan påpeger en række svagheder ved topdiplomatiet: »Under tidspres, stønnende under offentlighedens søgelys, under fysisk pres og nervepres, under det pres fra talrige sider, der følger med en høj position, flagrer statsmændene fra problem til problem som bier fra blomst til blomst, berører kun kort og sporadisk hvert af dem i håb om, at der vil ske en eller anden befrugtning ved deres magiske berøring ... Intet problem, navnlig intet, der er af vital betydning, behandles grundigt og udtømmende«[118]). Allerede krigstidsdiplomatiet viser, hvordan man enes om tvetydige formuleringer, der dækker over uoverensstemmelser, som dernæst dukker op på et lavere niveau, enten ved ambassadørforhandlinger eller ved udenrigsministerkonferencer. Også disse er dog en form for topdiplomati. De institutionaliseres efter Potsdamkonferencen, og flere gange følger vidtrækkende initiativer efter udenrigsministerkonferencer, der af vestmagterne har været følt som frustrerende. Det var efter Moskvakonferencen i foråret 1947, udenrigsminister Marshall iværksatte forberedelserne til det, der skulle blive Marshallplanen, og det var efter Londonkonferencen i december 1947, udenrigsminister Bevin tog initiativet til det, der senere skulle blive Vestunionen og Atlantpagten[119]). Hver af disse konferencer medfører med andre ord en uddybning af konfrontationen. Dette kan vel på den ene side sættes i forbindelse med, at disse møder giver højtstående beslutningstagere grundlag for at antage, at de har fået klarere rede på modpartens hensigter. Men dertil kommer, at der til konferencer på topplan knyttes forventninger om, at der skal opnås resultater, og at disse skal nås inden for en bestemt tidsfrist.

Men desuden kan topdiplomatiet have medført en slags »informationsblokering«, som har bidraget til at uddybe de konflikter, der udsprang af elementære interessemodsætninger. Hopkins udtaler en ubetinget tillid til Stalin selv, mens han er usikker på mændene »bag ham«. Han synes her at være offer for et af Stalins mest anvendte taktiske kneb ved den ene forhandling efter den anden at lade Molotov præsentere maksimalkrav, hvorefter han selv kan optræde som den forsonlige og dermed opnå visse resultater[120]). Men desuden giver de kortvarige topmøder, der

116. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 557.
117. Pospelov, *op. cit.*, s. 335.
118. George Kennan, *Russia and the West*, Boston 1961, ss. 147 & 129.
119. Kennan, *Memoirs*, s. 325.
120. Guy Hentsch, *Staline négotiateur*, Neuchâtel 1967, s. 262 f.

for en stor del tilbringes under selskabelige former, lejlighed til en personlig kontakt, som kan give topbeslutningstagerne en overbevisning om, at de »kender« modparten, måske bedre end de professionelle diplomater, der er varigt stationeret i de pågældende hovedstæder, og dermed gøre dem tilbøjelige til at afvise indberetninger, som ikke falder sammen med deres egne indtryk. Dette synes i et vist omfang at have været tilfældet i foråret 1945. Den amerikanske ambassade i Moskva var efter den foreliggende dokumentation ganske på det rene med, hvad Stalin mente med »venligtsindede« regeringer, og hvad sovjetregeringen ville betragte som indflydelseszoner. Den sovjetiske holdning under de polske forhandlinger kunne derfor ikke have virket som et chok, hvis beslutningstagerne i Washington i forvejen havde fæstet lid til eller læst deres egen ambassades indberetninger. På grundlag af sine erfaringer med amerikanske politikerbesøg i Moskva skriver George Kennan, at han har udviklet »en dyb skepsis med henblik på værdien af personlige (politiker) kontakter for forbedringen af internationale forbindelser«[121]).

Om Stalin skriver han, at »vor tid ikke har haft større mester i den taktiske kunst«. »Den beskedne, stilfærdige facade, der var så uskyldigt afvæbnende som en stor skakmesters første træk, var kun en del af dette strålende, skræmmende taktiske mesterskab«. Hans »storhed i forstillelse var en integrerende del af hans storhed som statsmand«[122]). Andre har oplevet Stalin på samme måde. De Gaulle skriver om sine forhandlinger med ham i Moskva i december 1944: »Trænet gennem et liv i konspiration til at maskere sine træk og sin sjæl, til at være uden illusioner, medlidenhed, oprigtighed og til at se en fare i enhver var han helt igennem blevet manøvre, vagtsomhed og udholdenhed«[123]). Walter Bedell Smith, der var ambassadør i Moskva i de år, hvor konfrontationen uddybedes, skriver om ham: »Når man møder Stalin ansigt til ansigt, er han slet ikke den usympatiske person, nogle har skildret. Han er tværtimod meget charmerende, når han vil«[124]). Lord Strang karakteriserede ham som den af diktatorerne, der »virkede mest normal i sin omgang med andre«[125]). Hans charme og humor er afspejlet i referaterne af krigstidens forhandlinger, og hans evne til at behandle mennesker rummer formentlig en del af forklaringen på den tillid, som både Roosevelt og Churchill længe nærede til ham. Men den sovjetiske politik i de lande, der blev befriet og besat af den røde hær, harmonerede ikke med det billede, de vestlige statsmænd havde dannet sig af Stalin, og i Fultontalen erklærede Churchill, der under krigen havde haft hyppigere møder med Stalin end nogen anden vestlig statsmand: »Ingen ved, hvad Sovjetrusland og dets kommunistiske internationale organisation har til hensigt at gøre i den nærmeste fremtid, eller hvilke grænser, om nogen, der er for deres ekspansive og missionerende tendenser«. Denne uvished om de sovjetiske hensigter kommer gang på gang til udtryk, og de fører for Amerikas vedkommende til, at planer og beregninger i stedet for en vurdering af hensigter

121. *Memoirs*, s. 277.
122. *Ibid.*, s. 279.
123. General de Gaulle, *Le Salut*, Paris 1959, s. 60 f.
124. Walter Bedell Smith, *My Three Years in Moscow*, New York 1950, s. 59.
125. Strang, *op. cit.*, s. 68.

baseres på en bedømmelse af modpartens »capabilities«, hans styrke, »idet man går ud fra, at han vil gøre alt, hvad han er i stand til, for at skade os«[126]. Denne tendens bliver navnlig fremherskende efter Koreakrigen, fordi denne kom ganske bag på de amerikanske beslutningstagere, hævder Kennan. Få uger inden krigsudbruddet var det militære efterretningsvæsen blevet bedt om at undersøge, hvorvidt der var fare for et angreb fra Nordkorea, og havde svaret, at det var helt utænkeligt. Dette havde yderligere svækket tilliden til hensigtsbedømmelser. Men det er værd at bemærke, at militærets fejlagtige hensigtsbedømmelse byggede på en styrkevurdering. De sydkoreanske styrker »var så vel bevæbnede og uddannede, at de var de kommunistiske nordstyrker klart overlegne«[127].

Det var hverken første eller sidste gang, den formodet sikrere styrkevurdering slog fejl. I 1941 havde Hitler indledt sit angreb på Sovjetunionen på grundlag af en styrkevurdering, der hurtigt viste sig fejlagtig. »Vi regnede ved felttogets begyndelse med ca. 200 fjendtlige divisioner. Nu har vi allerede talt 360«, skrev generalstabschef Halder den 11. august[128]. Da Kennedy kom til magten, konstaterede han, at flyvevåbnet anslog antallet af sovjetiske strategiske raketter til 600–800, flåden til 200[129]. Siden nåede man til det resultat, at russerne i hele perioden 1958–61 praktisk talt ingen operative interkontinentale raketter havde haft[130]. Kennedys forsvarsminister Robert McNamara oplyser, at man, da man i 1961 »begyndte at se nærmere på« de konventionelle styrker, opdagede, at »de sovjetiske landstyrkers faktiske størrelse var væsentligt mindre, end man tidligere havde skønnet«[131]. Kennan taler om »de stærkt overdrevne vurderinger af Sovjetunionens konventionelle militære styrker«, som indgik i NATO's skøn over forsvarsbehovet, allerede omkring 1950[132]. Han røber ikke, hvorfra han ved, at de var »stærkt overdrevne«. I efteråret 1948 erklærede general Clay i Berlin over for forsvarminister James Forrestal, at man i Washington »havde bygget russerne op til en magt, de ikke havde«, og at selv de begrænsede styrker, han nu havde til rådighed i Tyskland med nogen forøgelse af de franske styrker og britisk vilje til at overføre styrker til Frankrig kunne standse russerne ved Rhinen[133].

Koreakrigen slog bunden ud af en tilsvarende optimisme for Koreas vedkommende og øgede presset for en tysk genoprustning, ligesom den ifølge Kennan forstærkede den tendens, som han havde bekæmpet, til at søge en militær løsning på den trussel, Sovjetunionen formodedes at udgøre. Imidlertid kan man allerede på grundlag af de anførte citater konstatere, at styrkevurderingen var nok så usikker, og stille spørgsmålet, hvad det egentlig er, der har ligget til grund for den. Er den i virkeligheden ikke til dels udtryk for en mere eller mindre ubevidst hensigtsvurdering? Bortset fra de organisationsinteresser, der kan skjule sig under den?

126. Kennan, *Memoirs*, s. 475.
127. *Ibid.*, s. 497 & 485.
128. Andreas Hillgruber, *Hitlers Strategie*, Frankfurt am Main 1965, s. 546.
129. Schlesinger, *op. cit.*, s. 438.
130. Arnold Horelick & Myron Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy*, Chicago 1966.
131. Robert McNamara, *The Essence of Security*, New York 1968, s. 41.
132. *Memoirs*, s. 475.
133. *Forrestal Diaries*, s. 492.

Under alle omstændigheder er en sådan usikkerhed dog kun mulig, fordi det i det mindste i denne periode var uhyre vanskeligt at skaffe tilforladelige oplysninger om sovjetiske styrkeforhold. Kennan har fremhævet, at der på dette punkt eksisterer en afgørende asymmetri i forholdet mellem Øst og Vest, idet Sovjetunionen er i stand til at skaffe sig ganske præcise oplysninger om vestlige styrkeforhold: »I alt, hvad der kan måles statistisk, tror jeg, at sovjetregeringen er glimrende underrettet om os. Jeg er sikker på, at deres informationer om vor økonomiske udvikling, vort militære beredskab, vore videnskabelige fremskridt etc. er absolut første klasses. Men når det kommer til en analyse af vore motiver, tror jeg, at hele det store efterretningssystem bryder alvorligt sammen«[134]). Begge sider af Kennans analyse bekræftes af den sovjetiske adfærd. Oprettelsen af Atlantpagten gav som nævnt ikke, så vidt man nu ved, anledning til en skærpelse af det sovjetiske forsvarsberedskab. Som Adam Ulam har fremhævet, kunne de 50 divisioner, NATO satte som mål for 1952, vanskeligt anses for en alvorlig trussel, når man tager i betragtning, at Hitler havde startet sit angreb på Sovjetunionen med 170 divisioner[135]).

Omvendt har den »revisionistiske« sovjetiske historieforskning kunnet godtgøre, at Stalin i 1941 fundamentalt fejlvurderede Hitlers hensigter[136]).

Men er det amerikanske atomvåbenmonopol ikke fra sovjetisk side blevet opfattet som en alvorlig trussel? Dette er blevet gjort gældende i den »revisionistiske« amerikanske historieforskning. Navnlig har Gar Alperowitz forsøgt at forklare udviklingen fra koalition til konfrontation i 1945 ud fra atombomben og dens funktion i amerikansk diplomati[137]). Der vil senere blive lejlighed til at gå ind på dette spørgsmål i andre sammenhænge. Hvad der i første omgang har interesse er, om atomvåbnet er en undtagelse fra reglen om, at Sovjetunionen har bedre muligheder for at holde sig realistisk underrettet om Vestens styrke end omvendt. Det er en kendsgerning, at vestmagterne ikke holdt Sovjetunionen orienteret om deres udvikling af atomvåben. Truman underrettede først Stalin på Potsdamkonferencen dagen efter, at den første prøvesprængning var blevet gennemført, og dette kan i sig selv være et af de forhold, der bidrog til at skabe mistillid, så meget mere som Stalin formentlig har haft kendskab til forberedelserne ad sine egne efterretningskanaler. Sovjetunionen selv havde fra 1942 begyndt at træffe forberedelse til at udvikle atomvåben, hvad vestmagterne øjensynlig ikke vidste, da de i de første efterkrigsår regnede med, at USA ville have monopol på atomvåben i syv år[138]). Det har været diskuteret, om Stalins rolige reaktion på Trumans meddelelse om prøvesprængningen var udtryk for, at han ikke gjorde sig våbnets karakter klar. Forklaringen kan også være, at han ad sine egne kanaler på forhånd var orienteret, men ikke ønskede at styrke USA's forhandlingsposition ved at virke imponeret.

Når vestmagterne gang på gang har måttet revidere deres styrkebedømmelse af Sovjetunionen, skyldes det ikke bare det sovjetiske samfunds lukkede karakter,

134. George Kennan, *Russia, the Atom, and the West,* New York 1957, s. 21 f.
135. *Op. cit.*, s. 499.
136. Nekritj, *op. cit.*
137. Alperowitz, *op. cit.*
138. *Ibid.*, s. 197.

men også det forhold, at sovjetlederne bevidst har søgt at skabe indtryk af større styrke, end de, som man senere har kunnet konstatere, faktisk rådede over. I de første efterkrigsår holdtes omfanget af de tab, krigen havde medført, skjult. I 1946 opgaves de sovjetiske tab under krigen til syv millioner. Først med offentliggørelsen af den første befolkningsstatistik i 1959 blev det klart, at vestlige eksperter, der havde anslået dem til 14–20 millioner, havde været sandheden nærmere[139]). At Sovjetunionen i forvejen havde været udsat for to befolkningskatastrofer af et tilsvarende omfang, et tab på omkring 20 millioner mennesker under borgerkrigen og hungersnøden i årene efter revolutionen og på omkring 12 millioner under kollektiviseringen og udrensningen i 1930'erne, stod givetvis heller ikke de vestlige beslutningstagere klart i disse år[140]). På samme måde udnyttede sovjetlederne i slutningen af 1950'erne de første sputnikker til at skabe indtryk af en militær overlegenhed i raketvåben, som siden viste sig at være bluff[141]). I begge perioder må denne heldigt gennemførte bestræbelse på at tilsløre egen svaghed tages i betragtning, når man vil forstå, hvorfor vestmagterne med Kennans udtryk »overreagerede«[142]) og intensiverede deres rustninger. Det er derfor diskutabelt, hvor fordelagtig på længere sigt det lukkede samfunds mulighed for at tilsløre sin svaghed har været. Det samme kan anføres med henblik på krigsskadeserstatningerne. Havde sovjetregeringen tilladt større bevægelsesfrihed for vestlige presse- og regeringsrepræsentanter i de krigshærgede områder, ville dens vurdering af krigsskaderne til 128 milliarder dollars formentlig have virket mere troværdig, og dens krav om skadeserstatninger mere rimelige.

Der vil senere blive lejlighed til nærmere at overveje baggrunden for de sovjetiske ønsker om at begrænse kommunikationen med vestmagterne til snævre officielle kanaler. Spørgsmålet om overreaktion er imidlertid ikke udtømt med en henvisning til asymmetrien i informationsmulighederne. Foruden det forhold, at vestmagterne i visse situationer har overreageret på grundlag af en overvurdering af den sovjetiske styrke, må det anføres, at i det mindste visse vestlige ledere har ment, at sikkerheden ikke var tilstrækkeligt varetaget blot ved at skabe en ligevægt. I sin Fultontale sagde Churchill således med henvisning til sine krigstidserfaringer med russerne: »Der er intet, de beundrer mere end styrke, og intet, de respekterer mindre end militær svaghed. Derfor er den gamle magtbalancedoktrin usund. Vi har ikke råd til, hvis vi kan undgå det, at arbejde på en snæver margen, der indbyder til styrkeprøver«.

Når Churchill var nået til dette resultat, må det dog formentlig ses i sammenhæng med hans tilkendegivne usikkerhed med henblik på de sovjetiske hensigter, og trods Kennans påstand om, at man i Washington søgte at basere sin politik på en styrkevurdering, indgår hensigtsbedømmelsen gang på gang i de vestlige beslutningstageres overvejelser i denne periode og har formentlig påvirket deres forestillinger om Sovjetunionens styrke. Præsident Truman anfører i det mindste i sine erindringer flere gange bedømmelser af de sovjetiske hensigter, der svinger fra

139. Nicholas Riasanovsky, *A History of Russia,* New York 1963, s. 585.
140. *Ibid.,* s. 540 og Robert Conquest, *The Great Terror,* London 1968.
141. Rush & Horelick, *op. cit.*
142. *Memoirs,* s. 398.

forventninger om, at Sovjetunionen tilstræber verdensherredømmet, til forventninger om en mere pragmatisk politik gående ud på at støde frem overalt, hvor der ikke er modstand[143]). Tilsvarende svingninger kan konstateres i overvejelserne af, om Sovjetunionen ønsker krig eller ej. Hvad bygger disse hensigtsvurderinger på? En tolkning af forskellige kategorier af »signaler«: offentlige udtalelser, sovjetiske udsagn, holdninger og optræden i forhandlinger, militær adfærd, politisk adfærd samt de ikke-sovjetiske kommunistpartiers udsagn og adfærd. En af de første ansvarshavende amerikanske politikere, der opfatter den sovjetiske trussel som militær, er forsvarsminister James Forrestal. Han henviser gang på gang til Stalins tale den 9. februar 1946, der blev sat i stærkt relief ved en udførlig depeche fra Kennan i Moskva, og noterer højesteretsdommer William O. Douglas' karakteristik af den som »den tredie verdenskrigs krigserklæring«. Dean Acheson tillægger den en tilsvarende betydning[144]). Stalin havde heri talt om faren for en ny storkrig og erklæret, at yderligere »militære katastrofer« var uundgåelige. Sovjetunionen måtte derfor fortsætte med at udvike sin sværindustri, så den var »sikret mod alle eventualiteter«. »Dette ville muligvis kræve mindst tre nye femårsplaner«. Denne offentlige antydning af, at Sovjetunionen i mindst femten år endnu ville koncentrere sig om at udvikle sit forsvarsberedskab, kan sidestilles med en bemærkning af Stalin i kommunistiske inderkredse, som Djilas citerer: »Krigen er snart forbi. Det vil tage os femten–tyve år at komme på fode, og så prøver vi igen«[145]), og med en bravade, de Gaulle nævner fra sit Moskvabesøg i slutningen af 1944, da Stalin præsenterer den sovjetiske flådestabschef for ham: »Admiral Kuznetsov. Man har ikke hørt nok om vor flåde. Giv tid! En dag vil vi beherske havene!«[146]). Forrestal havde ikke den slags udsagn at holde sig til, men fortolkede ikke desto mindre Stalins tale som et bevis for, at Sovjetunionen havde ekspansive hensigter. En anden fortolkning er, som det skal vises i anden sammenhæng, mulig. Her anføres den foreløbig som eksempel på fortolkningen af »verbale signaler«.

Grundlaget for general Clays allerede omtalte telegram af 6. marts 1948 om, at han havde opgivet sin hidtidige vurdering gående ud på, at Sovjetunionen ikke ønskede krig de første ti år, og nu troede, at krigen kunne komme med »dramatisk pludselighed«, er et andet. Det anføres i telegrammet som »en subtil forandring i sovjetiske holdninger, som jeg ikke kan definere«, og Clay fortsætter: »Jeg kan ikke underbygge denne forandring i min egen tænkning med nogen data eller ydre beviser i relationerne, men kun beskrive det som en følelse af ny spænding i enhver sovjetisk person, vi har officielle forbindelser med. Jeg er ude af stand til at forelægge nogen officiel rapport, da jeg ikke råder over nogen underbyggende data, men min følelse er reel«[147]). Trods dette meget vage grundlag vakte telegrammet betydelig opstandelse i Washington. Nogle måneder senere havde Clay i øvrigt påny ændret standpunkt. I efteråret 1948 forsikrer han Forrestal, at han

143. Truman, *Year of Decision*, s. 455 og *Years of Trial and Hope*, ss. 157 & 286.
144. *Forrestal Diaries*, s. 141 og Acheson, *op. cit.*, s. 151.
145. Djilas, *op. cit.*, s. 106.
146. De Gaulle, *op. cit.*, s. 74.
147. *Forrestal Diaries*, s. 367 f.

ikke tror, russerne ønsker krig, men nok, at de »ville vandre igennem Europa«, hvis vestmagterne lod sig trænge ud af Berlin[148]).

Ejendommeligt nok henviser Clay i sit alarmsignal fra marts ikke til de begyndende sovjetiske chikanerier mod vestmagternes forbindelser med Berlin i de foregående uger, men kun til »en ny spænding« (tenseness) hos de russere, han har kontakt med. Denne kan meget vel have været en realitet; men baggrunden for den kan have været en anden. Efter den resultatløse firemagtskonference i London i december, hvor vestmagterne konkluderede, at det ikke var muligt at nå til et farbart samarbejde med russerne om Tysklands økonomiske enhed, og den efterfølgende vestmagtskonference om en sammenslutning af alle vestzonerne, kan russerne meget vel have været klare over, at en styrkeprøve nærmede sig – marskal Sokolovskijs udvandring af kontrolrådet skete kort tid efter – og været usikre på, hvordan den ville forløbe.

Det var efter firemagtsmødet i London, hvor tonen var blevet så bitter, at Bevin en eftermiddag erklærede: »Jeg havde ikke drømt om, at vi nogensinde skulle blive udsat for fornærmelser og skældsord, som vi har været det i eftermiddag«[149]), den britiske udenrigsminister holdt den parlamentstale, der førte til først Vestunionen og derpå Atlantpagten. Samtidig med, at Øst-Vestforhandlingerne foregik i London, gennemlevede Frankrig den alvorligste krise siden krigen. Foster Dulles besøgte Paris i begyndelsen af december og vendte ifølge Kennan rystet tilbage til Washington[150]). Her var det det kommunistiske partis adfærd, der opfattedes som signal.

Det forhold, at man befandt sig over for en stormagt, som politiske partier i andre lande identificerede sig med, skabte et særligt problem. Der var ikke mindst i Amerika en udtalt tendens til at opfatte dette forhold således, at den verdenskommunistiske bevægelse også var redskab for Sovjetunionen og dermed kunne anvendes til fortolkning af dens hensigter. Da den græske borgerkrig begyndte i sommeren 1946, kunne det derfor opfattes, som om Sovjetunionen ikke længere respekterede den interessesfæreopdeling, der var aftalt med Churchill, således som den havde gjort det i december 1944. Det var først senere, der fremkom antydninger af, at udviklingen i Grækenland ikke havde Stalins støtte, og først fra sommeren 1948 afsløredes det for alvor ved bruddet mellem Beograd og Moskva, at der var spændinger inden for den kommunistiske lejr.

I 1947 var der derimod fremkommet et stærkt indicium for, at i det mindste det franske kommunistparti lystrede Moskvas ordrer. Mens det i sommeren 1947, også efter at Tjekkoslovakiet havde trukket sig tilbage fra forhandlingerne om Marshallhjælpen, havde været positivt over for det amerikanske tilbud, havde det skiftet kurs efter stiftelsen af Kominform på konferencen i Szklorska Poreba i september – som det langt senere blev afsløret efter nok så heftige opgør med Zjdanov og endnu på dette tidspunkt jugoslaverne. Under alle omstændigheder indledtes i løbet af november en strejkebevægelse, der efterhånden tog form af en alvorlig social og politisk krise.

148. *Ibid.*, s. 492.
149. Calvocoressi, *Survey of International Affairs 1947–48*, s. 240.
150. *Memoirs*, s. 398.

Frankrig var set fra både et engelsk og et amerikansk synspunkt et nøgleland. Forbindelseslinierne til de amerikanske tropper i Tyskland gik over Frankrig, og styrkerne var afhængige af forsyningsdepoter i Frankrig. Så tidligt som i maj 1946 havde den amerikanske øverstkommanderende i Europa general McNarney bedt Pentagon om tilladelse til at sende amerikanske tropper fra Tyskland til Frankrig i tilfælde af et kommunistisk statskup for at beskytte amerikanske lagre, der ansloges til $ 2 milliarder. Pentagon var tilbøjeligt til at give tilladelsen under forudsætning af, at man undgik enhver konflikt med franskmændene. Men State Department satte sig imod under henvisning til, at USA skulle undgå alt, »der kunne føre til indblanding i andre landes indre anliggender«[151]). Nogle måneder tidligere havde den franske vicegeneralstabschef Pierre Billotte, der havde personlige erfaringer fra Sovjetunionen, idet han var blevet interneret der efter at være flygtet fra tysk krigsfangenskab for at slutte sig til de Gaulle, interveneret hos de kristelige demokrater for at forhindre en regering under kommunistisk ledelse efter de Gaulles tilbagetræden i januar[152]). Men kommunisterne havde fulgt de parlamentariske spilleregler indtil foråret 1947, hvor de brød dem ved skønt regeringsparti ikke at stemme for de militære bevillinger til krigen i Indokina, der var brudt ud i efteråret 1946 efter et fransk flådebombardement af Haiphong, der angiveligt havde været et repressalie for et overfald på en fransk marinepatrulje, som havde opbragt en kinesisk junke[153]). En uopklaret forsinkelse af et telegram fra Ho Chiminh til den nye franske regeringschef Léon Blum havde forpurret en sidste mulighed for at få forebygget krigen i Vietnam i december. De franske kommunister havde i første omgang affundet sig med, at der blev sendt militære forstærkninger til Indokina, men i april slog de kontra, og samtidig desavouerede de den franske politik i Saarspørgsmålet, som de hidtil havde bifaldet, efter at den havde mødt sovjetisk modstand på udenrigsministerkonferencen i Moskva. Den socialdemokratiske premierminister Paul Ramadier benyttede lejligheden til at skille sig af med de kommunistiske ministre i begyndelsen af maj. Det er fra kommunistisk side blevet hævdet, at dette skete efter amerikansk krav. Noget bevis er dog aldrig blevet fremført, og både Ramadier og andre franske ikke-kommunistiske politikere har benægtet det kategorisk[154]). I de første måneder efter bruddet tydede de kommunistiske lederes adfærd og udtalelser i øvrigt på, at de ventede snart pány at blive regeringsparti. Men i efteråret 1947 ændrede de politik. Mådeholdet afløstes af en militant kurs. Den 29. oktober skete det første større sammenstød mellem kommunister og politi siden krigen. 10.000 kommunistiske demonstranter forsøgte at bryde et protestmøde mod den sovjetiske politik i Østeuropa. De blev drevet tilbage. Flere hundrede blev såret. Den 12. november besattes rådhuset i Marseille af kommunister. Den 17. indledtes en strejke i det nordfranske minedistrikt, der efterhånden bredte sig til andre fag, men havde klare politiske overtoner. Et hovedslogan var kamp imod Marshallplanen. På intet senere tidspunkt under Den fjerde Republik gennemførtes en så omfattende strejkebevægelse. Den 29. november ind-

151. *Forrestal Diaries*, s. 161 f.
152. Georgette Elgey, *op. cit.*, ss. 102–107.
153. *Ibid.*, s. 166.
154. *Ibid.*, s. 278.

ledtes en debat i nationalforsamlingen, der varede fem døgn i træk og var uden fortilfælde i voldsomhed[155]). I begyndelsen af december, da de strejkende begyndte at blive trætte, kom der et nyt alvorligt element ind i krisen med sabotager og togafsporinger. Natten mellem den 2. og 3. december afsporedes eksprestoget Paris-Lille ved Arras. 16 mennesker omkom. I løbet af 14 dage skete 97 sabotagehandlinger. 106 personer blev dømt for dem, de fleste medlemmer af det kommunistiske parti[156]). Fra kommunistisk side har man hævdet, at der var tale om provokationer. Men beviser herfor er ikke blevet fremlagt.

Den franske krise i efteråret 1947 fik vidtgående konsekvenser for efterkrigstidens udvikling. Den koldblodighed, konseilspræsident Robert Schuman viste under krisen, skabte ham den position, der gav ham muligheder for i de følgende år at orientere fransk udenrigspolitik i retning af et intimt samarbejde med Tyskland. Den franske fagbevægelse blev splittet, idet en ny socialdemokratisk landsorganisation udskilte sig fra det siden krigen kommunistisk dominerede C. G. T. Mulighederne for et politisk samarbejde mellem socialdemokrater og kommunister blev samtidig forskertset i mange år.

Tilstræbte kommunisterne en magtovertagelse? Og hvilken rolle havde Sovjetunionen i denne krise? Det første spørgsmål må formentlig besvares med, at det ved man endnu ikke, men at deres muligheder herfor var små. For skønt den franske hær nu for en dels vedkommende var flyttet til Indokina, havde kommunisterne ikke som i Tjekkoslovakiet og Finland kontrol med politi og gendarmeri. Men krisen skabte en psykose, som den franske historiker, der mest indgående har beskæftiget sig med denne periode, Georgette Elgey, har kaldt »Den store skræk«. Når den kommunistiske offensiv, der i første omgang snarest synes at have haft til mål at få samfunds- og statsmaskineriet til at bryde sammen, kunne have denne virkning, må det bl. a. ses på baggrund af de erfaringer, man havde gjort med de kommunistisk dominerede frihedskæmpergrupper i de første måneder efter befrielsen i 1944. Der var her sket en »udrensning« under lynchjustitsforhold, som denne periodes førende historiker Robert Aron har anslået til at have omfattet likvideringen af omkring 40.000, flere end antallet af ofre for den store franske revolution[157]). Endvidere må det tages i betragtning, at det franske kommunistparti var en velorganiseret og omfattende stat i staten med et veldisciplineret medlemstal, der på dette tidspunkt var på ca. 800.000[158]).

Men hvilket grundlag var der for at anvende den store krise i Frankrig som indikator for Sovjetunionens hensigter? Foruden at omsvinget skete efter dannelsen af Kominform, spillede det en rolle, at det franske politi samtidig med, at uroligheder begyndte i Frankrig, opdagede et våbendepot i en sovjetisk repatrieringslejr ved Vaucresson uden for Paris. Chefen for den sovjetiske repatrieringsmission, oberst Filatov og 18 andre russere blev udvist af Frankrig under henvisning til, at de havde givet sig af med subversiv virksomhed. Den sovjetiske reaktion blev en udvisning af hele den franske repatrieringskommission i Sovjetunionen. Mens

155. *Ibid.*, ss. 323–75.
156. *Ibid.*, s. 363 f.
157. Robert Aron, *Histoire de la Libération de la France*, Paris 1959, ss. 655 & 723.
158. Annie Kriegel, *Les Communistes français*, Paris 1968, s. 31.

der på dette tidspunkt kun var meget få sovjetiske tidligere krigsfanger i Frankrig, havde udvisningen af den franske mission i Sovjetunionen vidtgående konsekvenser, fordi der endnu fandtes et betydeligt antal franske statsborgere fra Alsace-Lorraine, der tilbageholdtes i Sovjetunionen som tyske krigsfanger[159]).

Fortolkningen af udviklingen i Tjekkoslovakiet nogle uger senere var i det mindste i Frankrig påvirket af krisen i slutningen af 1947.

Mens der om udviklingen i de vestlige lande er offentliggjort så meget materiale til belysning af denne periodes politik, at det er ret let at danne sig et billede af, hvorledes bedømmelsen af de sovjetiske hensigter tager form, er det langt vanskeligere både at få klarhed over, hvad den egentlige sovjetiske målsætning har været, og hvorledes sovjetledelsen har bedømt vestmagternes hensigter. George Kennan hævder flere gange, at sovjetledernes forestillinger efter hans opfattelse er forvrængede af deres ideologiske briller, og at deres hensigtsbedømmelse derfor er urealistisk. Han mener endvidere, at de er præget af en forhåndsforestilling om de kapitalistiske lande som aggressive. Han understreger endelig, at russernes forestillinger og adfærd ikke er upåvirkede af vestmagternes adfærd, men tilføjer, at denne vekselvirkning kun i ringe grad har været erkendt og taget i betragtning ved udformningen af den vestlige politik. Som eksempler fremhæver han den amerikanske beslutning om at indgå en separatfred med Japan, der giver mulighed for permanent stationering af amerikanske tropper i landet, og optagelsen af Grækenland og Tyrkiet i NATO. Der er her tale om handlinger, som måtte forstærke den sovjetiske tendens til at føle sig omringet og truet[160]). Man kunne også henvise til flere af vestmagternes træk under den anden verdenskrig, der kunne styrke en eksisterende mistillid: Forhandlingerne omkring Italien i 1943, de tvetydige løfter om en anden front, den henholdende reaktion på den sovjetiske anmodning om kreditter.

Den sovjetiske presse med dens systematiske udvalg af de nyheder, der bekræfter den officielle sovjetiske opfattelse af omverdenen, såvel som den sovjetiske historieskrivning understøtter naturligvis Kennans opfattelse. Men man ved meget lidt om, hvorvidt de sovjetiske beslutningstagere handler på et tilsvarende informationsgrundlag. En afhoppet sovjetisk diplomat har hævdet, at mens de udenrigsministerielle indberetninger ikke adskiller sig meget fra pressens, giver det politiske politis agentnet et langt mere realistisk billede af omverdenen[161]). Det sidste ville svare til, hvad man ved om situationsbedømmelser, der udarbejdedes af tsartidens politiske politi Ohrana'en. Imidlertid ved man nu på grundlag af referaterne af debatten i Marx-Lenin-instituttet i Moskva den 16. februar 1966 om Alexander Nekritjs bog, at realistiske hensigtsbedømmelser ikke er nogen garanti for, at beslutningstagerne enten får dem forelagt eller tager dem til følge[162]). Der forelå en hel række meget præcise oplysninger om de tyske angrebsplaner i 1941, men Stalin fik dem enten ikke forelagt eller afviste dem som provokationer. I dette tilfælde,

159. *L'Année politique 1947*, Paris 1948, ss. 258–60 & 356.
160. *Memoirs*, ss. 395 & 411, og *Forrestal Diaries*, ss. 143–45.
161. Aleksander Kaznachev, *Inside a Soviet Embassy: Experiences of a Russian Diplomat in Burma*, Philadelphia 1962, ss. 45, 84 & 192.
162. Nekritj, *cit. fr. udg.*

der er det eneste, som er nogenlunde belyst indefra, blev altså end ikke det nazistiske Tyskland opfattet som aggressivt i relation til Sovjetunionen. Med henblik på opfattelsen af vestmagternes hensigter siden 1945 er man i hovedsagen henvist til konjekturer. Anså Stalin i virkeligheden krigen for så uundgåelig, som han gav udtryk for i sin tale i februar 1946? Den amerikanske Moskvaambassadør Bedell Smith siger i oktober 1947, at han har hørt, at Stalin skulle have sagt: »Vi ønsker ikke krig, men amerikanerne gør det endnu mindre, og det styrker vor position«[163]). Desværre angiver han ikke sin kilde, og der foreligger en indlysende mulighed for, at Stalin har ladet en sådan udtalelse tilgå Bedell Smith for at styrke sin forhandlingsposition. Det ville svare til hans reaktion i Potsdam på Trumans oplysning om atombomben. Men det forhindrer på den anden side ikke, at man fra sovjetisk side faktisk kan have opfattet USA som en fare, også en militær fare. I den revisionistiske amerikanske historieskrivning har man lagt megen vægt på, at det amerikanske »atombombediplomati« fra sommeren 1945 skulle have skræmt russerne til en forsvarsreaktion, der bl. a. omfattede ensretningen af Østeuropa. Teorien har den svaghed, at der vanskeligt kan konstateres noget brud i den sovjetiske politik i Østeuropa efter Potsdam og Hiroshima. Mønstret var allerede lagt tidligere i Polen og Rumænien, og de tydeligste amerikanske bestræbelser på at udnytte den »styrkeposition«, atombomben havde givet, nemlig med henblik på den interne udvikling i Rumænien og Bulgarien, førte det første sted til, at Stalin strammede grebet, det sidste til, at han midlertidigt slækkede det[164]). Men det var ganske i overensstemmelse med den indflydelsesfordeling, han havde aftalt med Churchill, ligesom vestmagternes større indflydelse i den allierede kontrolkommission i Ungarn end i Rumænien. Desuden kan man anføre i det mindste tre fordele, som Sovjetunionen kunne have af den totale politiske kontrol med Østeuropa, som intet har med atombomben at gøre: den muliggjorde en mere effektiv økonomisk udbytning, den forhindrede de østeuropæiske lande i at blive en politisk »smittekilde«, og den sikrede et militært forterræn i en konventionel krig.

Det første af disse spørgsmål har allerede været berørt. De to sidste hører nærmere hjemme under det, der i det følgende vil blive behandlet under »beslutningsbaggrunden«.

Stalins forholdsregler i Østeuropa var først og fremmest politiske, »politivold«. Demobiliseringen af de sovjetiske styrker fortsatte indtil 1948 med en nedskæring af krigstidsstyrken fra 11,4 millioner til 2.874.000[165]). Derpå bevaredes niveauet og fordobledes øjensynligt først efter hans død. Også Marshallplanen var en politisk forholdsregel, hvis mål var at stabilisere de politiske systemer i Vesteuropa. Det samme var den økonomiske genrejsningspolitik, som vestmagterne slog ind på i Tyskland. I begge tilfælde reagerede Sovjetunionen kraftigt. Med »slaget om Frankrig« i slutningen af 1947 var mulighederne for et politisk sammenbrud i Vesteuropa i virkeligheden udtømte. Men vestmagterne reagerede nu også militært, og denne tendens styrkedes afgørende efter og af Koreakrigen. Muligvis har Kennan

163. *Forrestal Diaries*, s. 315.
164. Alperowitz, *op. cit.*, David Horowitz, *From Yalta to Vietnam*, Harmondsworth 1967, s. 55 f.
165. Ulam, *op. cit.*, s. 403 f.

ret i at tale om en overreaktion. Men en tendens hertil var så at sige indbygget i det kommunikationsforhold, der bestod mellem Øst og Vest, præget af meget begrænsede kontakter og en mistillid, hvis forudsætninger lå ikke blot i interaktionen mellem de to grupper, men også i dybe forskelle i deres baggrund og forskellige konklusioner af en fælles referenceramme.

Selv da samarbejdet mellem Sovjetunionen og vestmagterne under krigen var på det højeste, hæmmedes kommunikationen mellem dem af mistillid. Dean Acheson skriver således på grundlag af sine erfaringer under UNRRA-forhandlingerne:

»Forbindelserne med ham (Vasilij Sergeev) blev lettere end med Gromyko, efterhånden som vi lærte hinanden at kende. Men det var sjældent, jeg så ham alene, og jeg havde aldrig den følelse af kontakt, som jeg havde med så mange af de andre deltagere. Faktisk opnåede jeg aldrig denne følelse i de år, jeg havde at gøre med russiske kommunister. Jeg kender heller ingen kollega, som opnåede den«[166]).

Beslutningsbaggrunden

Når vestmagterne stod over for at skulle udforme deres politik med henblik på en situation, hvorom de havde et meget usikkert informationsgrundlag, kan man gang på gang konstatere, at de søgte at fortolke deres usikre informationer og hente adfærdsvejledning ved analogier i fortiden og da først og fremmest den periode, de lige havde været igennem. Der er her to begivenheder, som gang på gang vender tilbage: konfrontationen med Hitler og den store økonomiske krise i begyndelsen af 30'erne. De samme referencer findes i den sovjetiske politik. Men de konklusioner, der drages, får, skønt eller netop fordi de er logisk ensartede, en forstærkende virkning på konfrontationsprocessen. Omvendt findes der en baggrund for beslutninger, som er forskellig i Øst og Vest, og som giver forudsætninger, der ikke opfattes klart af modparten. Navnlig synes det på begge sider at skorte på en virkelig forståelse af modpartens politiske system og de dertil knyttede doktriner. Endelig har de økonomiske konsekvenser af krigen givet de to parter vidt forskellige interesser. Dette har allerede været drøftet. Men til forståelse af den førte politik hører også de forventninger, man på begge sider har til den økonomiske udvikling efter krigen. Her er et ejendommeligt sammenfald, som kun kan forklares ved en fælles oplevelse, der på den ene side føles som et trauma, på den anden som en chance: 30'erne krise. Både i Amerika og i Sovjetunionen ser man hen til efterkrigstiden med henholdsvis bange og optimistiske forventninger om, at Amerika efter krigen vil blive ramt af en ny økonomisk storkrise. Det kommer tydeligt frem i Dean Achesons udtalelser til kongreskomiteen for økonomisk efterkrigsplanlægning i 1944. »Ligesom næsten alle amerikanske ledere« giver han udtryk for alvorlig bekymring for, at USA skulle komme ind i en ny depression. Han tilføjer, at man efter hans opfattelse ikke kan undgå denne og få fuld beskæftigelse uden udenlandske markeder, og understreger, at disse kun kan sikres ved indledningsvis at yde kreditter, der efter hans mening ikke kan præsteres af pri-

166. Acheson, *op. cit.*, s. 78.

vat kapital. Man har villet drage en linie herfra både til Cordell Hulls »åbne dør« diplomati og til Marshallplanen[167]). Under alle omstændigheder anbefaler Acheson med henvisning til den europæiske kapitaleksport før 1914 også senere en langt større amerikansk kapitaleksport[168]).

I kredsen omkring Stalin havde man tilsvarende forventninger, måske bestyrket af amerikanernes egne udtalte bekymringer. Den kommunistiske forsvarsminister i den sidste republikanske spanske regering Jesus Hernandez refererer en udtalelse af den sovjetiske indenrigsminister Berija under en samtale i 1943: »Vor skæbne har ikke noget med vore allieredes at gøre. De er en verden i forfald. Vi er en verden, der fødes. For dem er krigen enden. De vil falde efter vore fjender, fordi de er del af det samme system«. Hvortil Vysjinkij føjede: »De forenede Stater kan ikke overleve den frygtelige økonomiske krise, der vil indtræffe som følge af efterkrigen«[169]). Kennan anfører ligeledes som sit indtryk, at den sovjetiske ledelse baserede sin politik på forventninger om en stor økonomisk krise i Vesten og så de første tegn på den i Vesteuropas krise i de første efterkrigsår[170]). Djilas nævner forventningerne om en stor økonomisk krise i Vesteuropa som en del af grundlaget for de optimistiske sovjetiske udtalelser fra begyndelsen af 1946 om, at »hele Tyskland ville blive sovjetisk«[171]). Lejlighedsvis kan man ane disse forventninger bag den sovjetiske strategi i forhandlingerne med vestmagterne. I sommeren 1944, da Eric Johnston drøftede mulighederne af amerikansk efterkrigseksport til Sovjetunionen med Stalin, svarede sovjetlederen, at den amerikanske regering ville komme til at stå over for et beskæftigelsesproblem, og at han gerne ville høre, hvilke ordrer Sovjetunionen kunne placere for at afhjælpe denne situation. Da Johnston svarede, at arbejdsløsheden ville blive kortvarig, replicerede Stalin, at den tværtimod ville blive langvarig[172]). Under Marshallplanforhandlingerne i Paris tre år senere erklærede Molotov, at det var »velkendt«, at USA var interesseret i at yde kreditter for at udvide sine udenlandske markeder, navnlig af hensyn til »den tilstundende krise«[173]). Taktik eller tro? I hvert fald ville den kraftige sovjetiske reaktion på Marshallplanen og den tyske pengereform passe godt til en strategi, der var baseret på en kriseforventning, ligesom den sovjetiske passivitet efter kreditansøgningen i 1945 og afvisning af Marshalltilbudet ville falde godt i tråd med forestillingen om, at det under alle omstændigheder ville være i USA's egen interesse at yde kreditter.

Til baggrunden for reaktionen på Marshallplanen kan også høre det forhold, at netop kapitaleksport siden Lenins *Imperialismen* har haft en central placering i sovjetisk teori om international politik. Kapitaleksport er ifølge denne kapitalismens sidste udvej for at afværge en krise, og med kapitaleksport og kamp om markeder og råvarer følger uvægerligt bestræbelser på at bringe andre lande under

167. Williams, *op. cit.*, s. 235 f.
168. Dean Acheson, *Power and Diplomacy*, New York 1962, s. 19.
169. Jesus Hernandez, *Yo fui un ministro de Stalin*, Mexico 1953, s. 339.
170. *Memoirs*, s. 329 f.
171. *Op. cit.*, s. 139.
172. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 644 f.
173. Ulam, *op. cit.*, s. 433.

politisk kontrol. Dette er simpelthen imperialismen. Udtalelser som de citerede af Acheson, tilmed med direkte henvisninger til den europæiske kapitaleksport inden 1914, der dannede grundlag for Lenins – i øvrigt både uoriginale og svagt underbyggede – teori, kunne kun give sovjetlederne indtryk af, at deres fortolkningssystem stadig havde mere end rituel værdi.

Men modviljen mod at give amerikanske instanser indsigt i, måske endog indflydelse på sovjetisk økonomisk politik, kan have spillet en rolle i sig selv, uanset marxistisk-leninistisk teori.

Den amerikanske bistands uforenelighed med suveræniteten var Molotovs motivering til at afbryde forhandlingerne i Paris. Som nævnt var ambassadør Harriman allerede ved den første sovjetiske kreditansøgning inde på, at den burde udnyttes til at fremme USA's politiske mål, den »åbne døres politik« i både økonomisk og politisk forstand. Dette synspunkt findes også hos amerikanske politikere[174]). Man finder her på amerikansk side en til den sovjetiske svarende forventning om, at det er i den grad i Sovjetunionens egen interesse at opnå støtte, at det må kunne udnyttes politisk. På begge sider kan man tale om en fejlvurdering udsprunget af en svigtende evne til at sætte sig ind i modpartens forudsætninger. Fra amerikansk side har man undervurderet et totalitært og relativt primitivt samfunds muligheder for at ignorere materielle afsavn, der ville opleves som katastrofale i det velstående Amerika – en fejlvurdering, der optræder pånyt mange år senere, da luftbombardementerne mod Nordvietnam indledes. De sovjetiske ledere har på den anden side undervurderet den kriseforebyggende udvikling, der var foregået i USA, ved den store ophobning af købekraft under krigen og det gennembrud, der var sket i den »borgerlige« økonomiske videnskab. Disse forhold havde dog ikke undgået sovjetiske økonomers opmærksomhed. Evgennij Varga, daværende chef for det førende sovjetiske forskningsinstitut på området, Instituttet for verdensøkonomi og internationale Forbindelser, udsendte i september 1946 en bog, hvori han udtalte forventninger om, at den store krise i USA ved statsindgreb måske kunne udskydes i så meget som ti år, og at socialistiske reformer kunne gennemføres i Europa uden revolution. Han antydede også, at krig ikke længere nødvendigvis var uundgåelig. Disse synspunkter var i åbenbar strid med Stalins tale i februar, der havde opskræmt Forrestal så stærkt, og fra foråret 1947 indledtes en modoffensiv mod Vargas synspunkter. Debatten fortsatte i de følgende år. Skridt for skridt måtte Varga vige, indtil han i marts 1949 i en artikel i *Voprosy ekonomiki* fuldstændig fornægtede sine tidligere synspunkter[175]).

Men han var ikke den eneste økonom, der viste kætterske tilbøjeligheder. I 1947 udsendte Nikolaj Voznesenskij, der under krigen havde været chef for den sovjetiske rustningsindustri, en bog, der beskæftigede sig med Sovjetunionens økonomi. I forsigtige vendinger foreslog han en omlægning af den sovjetiske form for planøkonomi efter retningslinier, der minder om dem, der i 1960'erne blev kendt som libermanisme. Ganske vist deltog han i kritikken af Vargas vurdering af den kapitalistiske økonomi; men der lå i hans egne synspunkter afvigelser fra den linie,

174. Se f. eks. Alperowitz, *op. cit.*, s. 171 & Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, s. 643.
175. Marshall Shulman, *Stalin's Foreign Policy Reappraised*, Cambridge, Mass. 1963, s. 32 f.

Stalin havde lagt, idet han foreslog en ændret investeringsfordeling med større tilgodeseelse af forbrugerinteresser. I foråret 1949 mistede han sine poster; i 1952 udsattes han for skarp kritik af Mihail Suslov. I sin store tale på den 20. partikongres i februar 1956 afslørede Hrustjov, at han var blevet likvideret, og rehabiliterede ham. I 1964 var Suslov en af de drivende kræfter i den koalition, der førte til Hrustjovs fald på et tidspunkt, hvor han synes at ville gå videre med afstaliniseringen[176]).

Opgøret med økonomerne var et af de synlige symptomer på, at Stalins magt indadtil ikke var uanfægtet. Han kunne, som det langt senere er blevet afsløret, have grund til at frygte, at den ville blive truet fra en langt farligere side. Efter hans død er der fra flere sider i officerskorpset fremkommet kritik af den måde, han havde ledet de militære operationer under krigen på. Ofrene for hans udrensninger i 30'erne med marskal Tuhatjevskij i spidsen er blevet rehabiliteret. Kort inden hans død blev hans nærmeste militære rådgiver Sjtemenko degraderet for først pany at komme til ære og værdighed, da han umiddelbart inden invasionen i Tjekkoslovakiet i 1968 blev udnævnt til generalstabschef for Warszawapagten. Efterhånden som den røde hær begyndte at rykke frem hinsides de sovjetiske grænser, begyndte det politiske politi at foretage arrestationer inden for hæren, en udvikling, der fortsattes, efterhånden som soldaterne demobiliseredes[177]).

Kennan refererer i sine erindringer en samtale fra sommeren 1944 med en sovjetisk bekendt, hvori han kalder den sovjetiske spionfrygt en sygdom. Han fik ifølge sit referat følgende svar: »Vort folk må ikke glemme, at det lever omgivet af en kapitalistisk verden, at en ven i dag kan være en fjende i morgen. Vi kan ikke lade jer omgås dem intimt. I vil svække deres loyalitet«[178]). Stalins tale i februar 1946 fulgte denne linie. Omverdenen blev beskrevet som fjendtlig og truende og en fortsættelse af 30'ernes politik erklæret for nødvendig. Men var det den »krigserklæring«, Douglas, Forrestal og Acheson havde set i den? Eller var formålet at sikre en fortsat legitimation af Stalins magt? Den sidste fortolkning er i det mindste også mulig[179]). Først i de seneste år har man kunnet begynde at ane, hvor stor utilfredshed der har været med Stalin inden for det sovjetiske officerskorps, og selv under de sidste års forsøg på at rehabilitere ham fra politisk side kan man spore forbehold i officerskorpset[180]). Krigen havde dog vist tegn på svigtende loyalitet, som allerede dengang havde været iagttagelige, men som vestmagterne vanskeligt kunne tillægge nogen vægt. De første tre uger efter det tyske angreb tog tyskerne 600.000 krigsfanger, hvoraf 72.000 direkte betegnedes som overløbere. Man kan henvise til Nekritjs kritik af de manglende forberedelser fra sovjetisk side. Men inden årets udgang var antallet vokset til 3.350.000[181]). Blandt disse fanger lykkedes det den frafaldne sovjetiske general Vlasov at rekruttere en hær

176. *Ibid.*, s. 44 f & Michel Tatu, *Le Pouvoir en URSS, Paris 1967*, ss. 214–15 & 448.
177. Blandt ofrene var Aleksander Soltjenitsyn, jfr. Alexandre Soljénitsyne, *Le pavillon des cancéreux*, Paris 1968, indl.
178. *Memoirs*, s. 196.
179. Robert Tucker, *The Soviet Political Mind*, New York 1963, ss. 22–24.
180. Se f. eks. Marshal Gretjko, *»Na strazje mira i socializma«*, *Kommunist*, Moskva 1970, nr. 3.
181. Hillgruber, *op. cit.*, s. 536 og s. 550.

på 800.000 mand, fortrinsvis blandt de ikke-russiske nationaliteter, der mange steder havde hilst tyskerne som befriere[182]). Den engelske historiker Wheeler-Bennett fremhæver den rolle, nazisternes brutale »herremenneskepolitik« over for den sovjetiske befolkning, modarbejdet af flere Wehrmacht-officerer, der siden deltog i 20. juli kuppet, spillede i skabelsen af den sovjetiske modstandsvilje[183]). Til dette må man dog føje, at de oprindelige ud fra politiske loyalitetshensyn udpegede sovjetiske militære ledere blev udskiftet og erstattet med andre, nogle som marskal Rokossovskij hentet fra NKVD's fangelejre[184]).

Men den svigtende loyalitet hørte med til sovjetregeringens krigserfaringer og kunne i sig selv være et motiv til påny efter krigen at genetablere den isolering fra omverdenen, der havde været sovjetisk politik i 30'erne, og som var vanskeligt forenelig med udenlandsk »kontrol« med økonomiske hjælpeprogrammer – eller nedrustningsaftaler.

Men også andre krigserfaringer hører med til baggrunden for den sovjetiske politik. De tyske lynfremstød dybt ind i sovjetisk område havde vist værdien af et forterræn og kan have været med til at inspirere den sovjetiske kontrolpolitik med Østeuropa. Hvad specielt Polen angår, havde behovet for en »venligtsindet« regering en særlig baggrund i den polske obstruktion under forhandlingerne om en militærkonvention mellem Sovjetunionen og vestmagterne i sommeren 1939, noget, der stadig henvises til fra sovjetisk side[185]). Vestmagternes egen adfærd under disse forhandlinger såvel som under Münchenkrisen året før hører også til de forhold, der anføres fra sovjetisk side som beviser for, at Sovjetunionen havde grund til at vise årvågenhed over for vestmagterne.

Dette »Münchenkompleks«, som også hører med til forudsætningerne for den sovjetiske frygt for separatfredsforhandlinger under krigen, genfindes hos vestmagterne, men har en anden funktion. Navnlig i den amerikanske debat er ordet »appeasement« et af de hyppigst anvendte i argumentationen for en fast politik over for Sovjetunionen. Referencerne til mellemkrigstidens politik under udformningen af efterkrigens er legio:

Forrestal: »Det er utænkeligt, at selv den bande, der styrer Rusland, er rede til at risikere en krig; men man må altid huske, at der ikke syntes nogen grund for Hitler at starte en krig i 1939. Men han gjorde det alligevel og i en verden, der var praktisk talt uforberedt«[186]). (At vestmagterne, omend intellektuelt uforberedte var Tyskland jævnbyrdige i krigsmateriel, synes ingen af efterkrigstidens vestlige beslutningstagere at være opmærksomme på[187]).

Truman (ved krigsudbruddet i Korea): »På vejen (fra Kansas City til Washington) havde jeg tid til at tænke. Det var ikke første gang i min generation, at den stærke havde angrebet den svage. Jeg mindedes nogle fortilfælde: Manchu-

182. John W. Wheeler-Bennett, *The Nemesis of Power,* London 1953, s. 612 f.
183. *Loc. cit.* og s. 618.
184. Nekritj, *op. cit.,* fr. udg., ss. 99 og 119, Pjotr Jakirs artikel i *Le Monde,* Paris 16. 3. 1969 og Pjotr Grigorenko, *Staline et la deuxieme guerre mondiale,* Paris 1969.
185. Se f. eks. admiral Kuznetsov, »L'échec des conversations anglo-franco-soviétiques«, *Le Monde,* Paris, 31. 8. 1969.
186. *Forrestal Diaries,* s. 374.
187. Se f. eks. oberst A. Goutard, *The Battle of France,* London 1958, kap. II.

riet, Ethiopien, Østrig. Jeg huskede, hvordan det havde været en opmuntring til angriberne, hver gang demokratierne havde undladt at handle. Kommunisterne optrådte i Korea, præcis som Hitler og Mussolini og japanerne havde handlet femten–tyve år tidligere«[188]).

Eisenhower: »Hvis Indokina falder i kommunisternes hænder, kunne den endelige virkning på vor globale strategiske position blive katastrofal ... Vi forsømte at standse Hirohito, Mussolini og Hitler ved ikke at optræde samlet i tide«[189]).

Johnson: »Vi vil aldrig glemme 30'ernes lektie, da isolation og tilbagetrækning var vor del af den fælles katastrofe«[190]).

Kennans advarsel mod at analogisere mellem de fascistiske diktatorer og Sovjetunionen synes at have haft ringe virkning.

Et andet »trauma«, der gang på gang dukker op i den amerikanske debat, er Pearl Harbor. Heri ligger måske i sig selv noget af motiveringen til den tendens til militære reaktioner, som Kennan fremhæver. Hvad specielt Indokina angår, kan man spørge, hvorfor Eisenhower anser netop denne position for at være så strategisk betydningsfuld. Er det, fordi den i 1941 var japanernes første skridt på vejen mod deres asiatiske »samvelstandssfære«? Eller skal det ses på baggrund af et globalt strategisk perspektiv, hvori det er en aksiom, at USA må bevare kontrollen med »randlandet« for at forhindre et kommunistisk verdensherredømme, ligesom måske Stalin på den anden side har handlet ud fra Mackinders gamle aksiomer, at »den, der behersker »kernelandet« (hvis vestgrænse går ved Elben), behersker »verdensøen«, og at den, der behersker verdensøen, behersker verden«?

Det er endnu ikke muligt at sige med sikkerhed, hvor stor en rolle geopolitisk tankegods har spillet for udformningen af de to supermagters strategi. Men det er blevet hævdet, at Stalin i 20'erne regelmæssigt modtog geopolitiske analyser fra denne skoles tyske ypperstepræst professor Haushofer[191]). Mackinder fik en vis renæssance i USA under krigen, dels ved en ny udgave i 1942 af hans *Democratic Ideals and Reality* med et begejstret forord af Georg Fielding Eliot, der siden opnåede en vis navnkundighed som radiokommentator, dels ved en artikel i *Foreign Affairs* i 1943, hvori han foreslog en modvægt mod Sovjetunionen efter krigen i et »Atlantic Community« bestående af landene omkring Atlanterhavet, som han kaldte »The Midland Ocean«. Denne idé videreudvikledes af den hollandsk-amerikanske Yale-professor Nicholas Spykman, en af pionererne i den amerikanske universitetsundervisning i international politik, i *The Geography of Peace* (1944), hvori han lancerede begrebet »randlandet« om de områder, der strækker sig fra Nordnorge langs kysterne af Atlanterhavet, Middelhavet, Det indiske Ocean og Stillehavet til Korea og de ud for liggende øer, og udformede et nyt aksiom: »Den, der kontrollerer randlandet, behersker Eurasien; den, der behersker Eurasien, kontrollerer verdens skæbne«. Ifølge Princeton-professoren Harald Sprout har

188. Truman, *Years of Trial and Hope,* New York, udg. 1965, s. 378 f. Også Glenn D. Paige, *The Korean Decision,* New York 1968, ss. 114, 137, 174 og 295.
189. Schlesinger, *op. cit.,* s. 467.
190. *Tale* i New York d. 7. 10. 1966.
191. B. Nikolaevskij, »*Russia, Japan, and the Pan-Asiatic Movements*«, *The Far Eastern Quarterly,* maj 1949, ss. 259–95.

Mackinder sat »et dybt præg på amerikansk tænkning, som varer ved den dag i dag«; Spykman tillægger han en tilsvarende indflydelse[192]). Nogle har villet se det amerikanske engagement i Vietnam som udslag af, at »den frie verden er blevet offer for en myte, myten om verdensøens iboende enhed«[193]).

Et »Atlantic Community« finder man ikke bare hos Mackinder og Spykman under krigen. Det dukker også op i Walter Lippmanns tanker om efterkrigsverdenen fra 1943, hvor han anbefaler en sammenslutning af landene omkring Atlanterhavet, men dog understreger, at hovedstrukturen i efterkrigens sikkerhedssystem bør være en »kernealliance« bestående af USA, England og Sovjetunionen[194]).

Forskellige former for vestligt samarbejde bringes som nævnt på bane umiddelbart efter krigen, og det er nævnt, at den røde hærs organ *Krasnaja Zvezda* så tidligt som i sommeren 1945 så begyndelsen til en antisovjetisk vestblok i Léon Blums engelsk-franske ententepolitik, uagtet denne dels var rettet mod Tyskland, dels mod de Gaulles engelskfjendtlige politik under den forudgående krise om Syrien. Allerede under krigen havde Sovjetunionen konsekvent vendt sig mod alle planer om samarbejde mellem de europæiske stater vest for dens grænser[195]). Den sovjetiske holdning var her en konsekvent fortsættelse af en linie fra mellemkrigstiden og tilmed en linie, hvorom Stalin havde kollideret med sin ærkefjende Trotskij, der havde betegnet Stalins udlægning af Aristide Briands europæiske samlingspolitik gående ud på, at den kun tilsigtede krigsforberedelser mod Sovjetunionen, som »barnagtig«[196]).

Også i dette spørgsmål havde reaktionerne således en baggrund ikke bare i øjeblikkets situation, men i fortiden.

Som konfrontationen udviklede sig, blev den imidlertid i sig selv en ny referenceramme. Det er måske tydeligst med henblik på den indflydelse, Koreakrigen får på udviklingen i Europa. Her mente mange at have fundet den nøgle til de sovjetiske hensigter, som man havde famlet efter. Korea var som Tyskland en delt stat, hvori et kommunistisk og et demokratisk styre stod over for hinanden. Ganske vist svigtede analogien på visse punkter: Der var vestmagtstropper i Tyskland, mens amerikanerne havde rømmet Korea, og det var aldrig blevet antydet fra officiel amerikansk side, at USA ikke var vitalt interesseret i Tyskland. Men der havde været adskillige træk i den sovjetiske politik i Korea, som kunne genfindes i Tysklandspolitikken: Der var blevet opbygget en kommunistisk stat i Nordkorea ligesom i Østtyskland. I september 1948 havde russerne foreslået samtidig tilbagetrækning af besættelsestropperne fra Nord- og Sydkorea. Lignende forslag blev flere gange ventileret med henblik på Tyskland, og med martsnoten af 1952 ledsagedes de af forslag om genforening på grundlag af frie valg. Vestmagternes

192. Harold & Margaret Sprout, *The Foundations of International Politics,* Princeton 1962, s. 110 f.
193. Saul B. Cohen, *Geography and Politics in a World Divided,* s. 58.
194. Walter Lippmann, *U. S. Foreign Policy,* udg. London 1944, kap. VII & X.
195. Klaus Törnudd, *Soviet Attitudes towards Non-Military Regional Co-operation,* Helsingfors 1961.
196. Léon Trotskij, *Ecrits 1928–1940,* bind I, Paris 1955, s. 290.

passive reaktion på dette forslag har siden været genstand for heftig kritik, navnlig i Tyskland. Men notens tekst adskilte sig på dette punkt ikke fra den formulering, man i Jalta havde aftalt med henblik på Polen, og denne indgik nu foruden hele den østeuropæiske udvikling i den vestlige referenceramme, skønt analogierne naturligvis pány var bristende.

Til en vis grad måtte de to partier være bundet af deres respektive baggrund til ikke at kunne forlige deres uoverensstemmelser. Når Kennan som et praktisk forligsgrundlag har anført opdeling i interessesfærer, kan han støtte sig til Stalins faktiske beredvillighed til at acceptere dette klassiske magtbalanceprincip. Men ingen af parterne kunne i virkeligheden fuldt ud acceptere den klassiske konception af international politik. Churchill var den, der kom nærmest. Men også han var dog, som han f. eks. viste i Fultontalen, bundet af den liberale konception, ifølge hvilken selvbestemmelsesretten måtte være normen ikke bare for intern, men også for international politik. Stalin var på den anden side bundet af den revolutionære konception, som Hrustjov i Wienmødet med Kennedy åbent bekendte sig til, eller i det mindste af sit eget revolutionært-ideologiske legitimationsgrundlag. Han kunne ikke acceptere den indrømmelse til de liberale principper, som muligvis kunne have gjort en interessesfærepolitik acceptabel, at de utilfredse i de baltiske stater måtte udvandre, et princip, som indgik i den mest klassiske af alle interessesfæreordninger, den augsburgske religionsfred bygget på »Cujus regio, ejus religio« princippet. Men når Kennan kritiserer den amerikanske uvilje mod at acceptere interessesfæreprincippet, ignorerer han afgørende realiteter i selve det amerikanske politiske system.

Allerede en anerkendelse af den sovjetiske vestgrænse havde Roosevelt været betænkelig ved af hensyn til vælgere af baltisk afstamning. Det polske problem havde langt større indrepolitiske dimensioner, al den stund der fandtes betydelige polskfødte vælgergrupper i de østamerikanske industristater, hvortil kom en katolsk solidaritet og det forhold, at der her var tale om traditionelt demokratiske vælgergrupper, som republikanerne kunne søge at tiltrække ved deres udenrigspolitiske kurs, ikke om vælgergrupper, der fordelte sig jævnt over de to partier.

Kennan og mange andre har beklaget, at amerikansk udenrigspolitik påvirkes af taktiske hensyn i den indrepolitiske valgkamp, der spiller så meget større rolle, som der i USA afholdes valg hvertandet år. På grundlag af mange års erfaring i amerikansk udenrigstjeneste er han gået endnu videre og har erklæret, at selve det amerikanske politiske system med dets skarpe magtadskillelse mellem kongres og præsident gør det næsten umuligt at have en konsekvent eller bare én udenrigspolitik. Han har i stedet anbefalet et parlamentarisk system[197]). Men at tænke sig en så vidtgående amerikansk forfatningsrevision må nok siges at være ren utopi.

De træk i det amerikanske politiske system, der begunstiger, at udenrigspolitikken ofte bliver kastebold i indenrigspolitikken, noget, der navnlig har været tilfældet i den fjernøstlige politik, turde være blevet yderligere fremmet af USA's isolationistiske tradition, der har stærke rødder i både den særegne amerikanske befolkningshistorie – i hele indvandringsperioden kunne engagementer i de europæ-

197. Se interview i *Look*, 19. 11. 1963.

iske landes indbyrdes stridigheder let blive en fare for den nationale integrationsproces i USA – og i geografiske forhold, der gjorde, at Amerika indtil slutningen af den anden verdenskrig, ja i en vis forstand indtil begyndelsen af 60'erne var usårlig. Endnu omkring 1950 agiterede den republikanske ekspræsident Hoover for en alternativ sikkerhedspolitik, et »amerikansk Gibraltar«, baseret på tilbagetrækning til det amerikanske fastland. Han støttedes til en vis grad af den fremtrædende republikanske senator Robert Taft, og Foster Dulles' »massive gengældelsesdoktrin« var ikke uforenelig med et konventionelt degagement i de oversøiske områder, noget Dulles da også anvendte som pression mod Frankrig under debatten om den tyske oprustning, hvor han stillede en »agonizing reappraisal« i udsigt, hvis Europahæren blev forkastet. Påny i 60'erne har isolationistiske strømninger gjort sig gældende, f. eks. i den såkaldte Mansfieldresolution om tilbagetrækning af amerikanske styrker i Europa. På denne baggrund har tilhængerne af en anden politik fundet det nødvendigt at anvende en særlig kraftig og ofte primitiv argumentation, der siden har virket som skranke for den udenrigspolitiske handlefrihed. Med senator Vandenbergs udtryk fandt man det nødvendigt »to scare the hell out of the American people« for at få det med til oversøiske forpligtelser[198]). Dette kan igen have forstærket en sovjetisk tendens til at opfatte USA som en trussel.

Det forhold, at Sovjetunionen ikke blot var en rivaliserende stormagt i traditionel forstand, d. v. s. med henblik på erhvervelse af indflydelse, men også en ideokratisk magt, der repræsenterede andre ideer om både det politiske og det økonomiske system, og ydermere ideer, der ligesom USA's egen liberal-demokratiske ideologi gjorde krav på en universel gyldighed, har utvivlsomt vanskeliggjort forhandlingsløsninger af interessekonflikterne. De ideologiske overtoner gør sig meget hurtigt efter krigen gældende i amerikansk udenrigspolitik. Af årsager, som har deres rod i amerikansk historie og i amerikanske samfundsstrukturer – en enestående gunstig erhvervsgeografi (modsat Ruslands højst ugunstige) muliggjorde en økonomisk udvikling baseret på privat kapital og enestående sociale opstigningsmuligheder for den enkelte, noget, der i sig selv motiverede mange indvandrere – har socialistiske ideer altid haft så ringe udbredelse i Amerika, at der var vid sangbund for at betegne dem som »uamerikanske«. Dette begreb har en særlig odiøs klang i et samfund, hvis befolkningshistorie skabte et meget specielt integrationsproblem og en deraf følgende stærk tendens til konformisme.

Der fandtes på samme måde en række træk i det sovjetiske politiske system, de sovjetiske samfundsstrukturer og russisk historie, som vanskeliggjorde kommunikationen med vestmagterne. Det sovjetiske styre nedstammede fra et mindretal, der havde taget magten ved et kup på et tidspunkt, hvor statsmagten var i fuld opløsning. I foråret 1917 havde bolsjevikkerne under 50.000 medlemmer. Kuppet var lykkedes takket være organisation og disciplin, men bevarelsen af magten havde hurtigt krævet magtanvendelse. Den nye magtelite kom fra et milieu, hvori mistænksomhed mod alle var en betingelse for at overleve, den revolutionære undergrundsorganisation. Selv partifæller kunne være politiagenter. Stalin selv havde

198. Williams, *op. cit.*, s. 240.

sandsynligvis i sin ungdom en tid været enten dobbeltagent eller ligefrem engageret af Ohrana'en som spion og agent provocateur i det revolutionære milieu[199]). Magtkampen efter Lenins død og udrensningen i 30'erne havde forstærket den paranoide psykose, som regimet så at sige var født med.

Magtelitens legitimationsgrundlag var en ideologi, hvori der indgik flere aksiomer af betydning for udenrigspolitikken. For det første, at den kommunistiske magtovertagelse var definitiv, da den repræsenterede et højere historisk udviklingstrin. Hvis et kommunistisk partis magtmonopol var truet, indebar det derfor en indirekte trussel mod selve regimets legitimationsgrundlag. Flere gange er sovjetiske interventioner – i Østtyskland i 1953, i Ungarn i 1956, i Tjekkoslovakiet i 1968 – søgt retfærdiggjort med henvisning til den »proletariske internationalisme«, efter besættelsen af Tjekkoslovakiet i Vesten kaldet »Brezjnevdoktrinen«. For det andet og sammenhængende hermed fremstilledes det »borgerlige« demokrati som et skindemokrati, idet den virkelige magt konsekvent hævdes at ligge hos »monopolerne«. En tredie konsekvens af regimets ideologiske legitimationsgrundlag med udenrigspolitisk relevans er, at den nationale selvbestemmelsesret er et underordnet princip i forhold til den socialistiske revolution.

Derved skabtes i 1917 et ideologisk grundlag for opretholdelse af tsartidens multinationale rige, som gjorde det muligt for nogle af de mest begavede tsaristiske officerer som Brusilov og Tuhatjevskij at gå over til bolsjevikkerne og bidrage til at opbygge den militærmagt, der sikrede den kommunistiske sejr i borgerkrigen. Et regime, der accepterede den »borgerlige« version af nationalitetsprincippet, ville næppe have muligheder for at opretholde en stat, hvori den dominerende nationalitet kun udgør godt halvdelen af befolkningen og i øvrigt er svindende i forhold til de ikke-russiske nationaliteter.

Det forhindrer dog ikke, at det sovjetiske regime i sin udenrigspolitik erklærer sig for tilhænger af den nationale selvbestemmelsesret. Der lægges blot noget andet i begrebet: ikke folkeafstemning, men en revolutionær bevægelses ret til at frigøre sig for »imperialistisk« indflydelse. Det gælder også om en række andre centrale politiske begreber, at de simpelthen ikke har samme indhold i Øst og Vest, hvilket i sig selv kan give anledning til misforståelser, når man ikke gør sig det klart. Som et forbillede på »fredelig overgang til socialismen« har den kommunistiske magtovertagelse i Tjekkoslovakiet, der i Vesten opfattes som et statskup, været et standardeksempel i den sovjetiske terminologi. Ord som »demokratisk«, »fredselskende« og »frie valg« har et forskelligt begrebsindhold i kommunistisk og vestlig sprogbrug. Det samme gælder »fredelig sameksistens«, der i sovjetisk terminologi altid udvides med »mellem stater med forskellige samfundssystemer«, hvori ligger dels, at sameksistensen ikke indebærer nogen væsentlig kontaktudvidelse på det ikke-statslige, folkelige plan, dels at den ikke eliminerer klassekampen, der udgør den egentlige dynamik i den internationale politik[200]).

Overhovedet er den fundamentale sovjetiske opfattelse af international politik – ligesom den klassiske – en konfliktkonception. Konflikt er noget normalt, ikke som i den liberale Locke'ske konception, der har spillet så stor en rolle i ameri-

199. Edward Ellis Smith, *The Young Stalin*, New York 1967.
200. Se f. eks. V. A. Zorin, *Osnovy diplomatitjeskoj sluzjby*, Moskva 1964, ss. 3 f & 12.

kansk tradition, noget unormalt, mens det normale er harmonien i kræfternes frie spil – som bør fremmes ved »den åbne døre« diplomati[201]). Med den sidste konception harmonerer en politik, der tilstræber at udrydde konfliktens formodede kilder – enten de skønnes at være bestemte typer af politiske systemer eller bestemte typer af økonomiske systemer – en enten-eller målsætning, der ofte er blevet kritiseret af den »realistiske skole« i USA. Med den første, at kompromisser om konkrete problemer er mulige, men at den internationale politiks fundamentale konfliktstruktur ikke hermed ophæves. Det »fornuftige kompromis« om konkrete emner har en fremtrædende plads i sovjetisk diplomatisk teori. Men samtidig betegnes »pacifistisk propaganda« som en af imperialismens farligste metoder[202]). Hos folk, der er præget af den liberale konception, giver denne dobbelthed ofte anledning til misforståelser og overreaktioner. Løsninger af enkelte spørgsmål, hvori der foreligger sammenfaldende interesser i konkrete problemer, skaber ofte det indtryk, at det fundamentale modsætningsforhold er fjernet, mens kompromiser omvendt anses for udelukkede, når modsætningerne træder frem igen. Afsløringen af divergerende interesser efter krigens samarbejde førte i de første efterkrigsår til en overreaktion i retning af, at et generelt væbnet opgør var forestående. Omvendt blev den meget begrænsede prøvestopaftale i 1963 af mange opfattet som et udtryk for, at »den kolde krig« nu var afsluttet og afløst af »fredelig sameksistens«.

Men efter den tilkendegivne sovjetiske opfattelse førte Stalin allerede fra 1945 en »fredelig sameksistenspolitik«[203]). Dermed er ikke sagt, at Stalins udenrigspolitik ikke på noget punkt er blevet desavoueret. Der har været kontinuitet i sovjetisk udenrigspolitik, men også fornyelse og eksperimenter. Nogle af dem forberedes allerede i Stalins tid. Andre kan direkte sættes i forbindelse med hans død. Som ethvert andet lands udenrigspolitik udformes også den sovjetiske i en vekselvirkning mellem to politiske interaktionssystemer, det internationale og det interne. Processen er langt vanskeligere at følge for Sovjetunionens vedkommende end i samfund af vestlig type. Men nogle hovedtræk kan dog ridses op.

I den første efterkrigstid satsede Stalin – i øvrigt på linie med en taktik, der blev grundlagt af Lenin – på en udnyttelse af den foreliggende internationale magtsituation, der havde givet den røde hær kontrol med hele Østeuropa. Øst for en linie, der i Potsdam var blevet aftalt som demarkationslinien med henblik på skadeserstatninger, sikredes en fuldstændig politisk kontrol. Hvad der var uden for den, var en sekundær zone, hvori forhåbningerne – som i Lenins første år – sattes til de lokale revolutionære bevægelser og de chancer, efterkrigstidens økonomiske vanskeligheder, som de sovjetiske ledere forventede ville vokse til en almindelig krise, ville give. Marshallplanen var et afgørende modtræk og bekæmpedes med til rådighed stående politiske og økonomiske, men ikke militære midler. Med 1947 var »slaget om Frankrig« tabt. Derefter indledtes »slaget om Tyskland«, der dog snart begrænsedes til »slaget om Berlin«. Med 1949 var også dette tabt, og man

201. Roger D. Masters, »*The Lockean Tradition in American Foreign Policy*« i John Farrel Asa Smith (Ed.), *Theory and Reality in International Relations,* New York 1968.
202. Zorin, *op. cit.*, ss. 37–39.
203. Se f. eks. Vladimir Prokofjev, *Severnaja Evropa i mir,* Moskva 1966, s. 171.

vendte sig nu til Det fjerne Østen, hvor de kinesiske kommunisters sejr og amerikanernes valne reaktion herpå syntes at have skabt nye muligheder. I sommeren 1951 tog Sovjetunionen initiativet til våbenstilstandsforhandlinger. Mulighederne i Det fjerne Østen syntes udtømte; fronterne i både øst og vest syntes fastfrosne, og man begyndte at vende sig til mulighederne i den ikke-engagerede verden, idet man på Singaporekongressen i oktober 1951 skitserede en indflydelsespolitik med økonomiske midler i den tredie verden[204]). Stalin tilkendegav samtidig, at faren for en imperialistisk krig mod Sovjetunionen var drevet over. Baggrunden var muligvis modsætningerne mellem Frankrig og USA om den tyske oprustning, hvis virkeliggørelse sovjetlederne så sent som i foråret 1955 synes at have tvivlet på. På et møde mellem Mendes France og Molotov ved afslutningen af Genèvekonferencen i sommeren 1954 forsøgte den franske regeringschef at sondere den sovjetiske udenrigsminister med henblik på en ordning, der kunne overfløddiggøre den tyske oprustning, men uden resultat[205]). Med det franske senats ratifikation af Parisaftalerne – trods de sovjetiske indrømmelser i det østrigske spørgsmål i den ellevte time – havde denne politik slået fejl, og en drastisk kursændring tilkendegaves med Hrustjovs og Bulganins besøg i Beograd, topkonferencen i Genève og forbundskansler Adenauers besøg i Moskva. På udenrigsministerkonferencen i Genève i oktober 1955 om det tyske spørgsmål nåedes dog ingen resultater. Indadtil fortsattes imidlertid opgøret med stalinismen og kulminerede i Hrustjovs sensationelle tale på den 20. partikongres i februar 1956. Den efterfulgtes af Hrustjovs og Bulganins besøg i England. I juni trådte Molotov tilbage som udenrigsminister. Sammenhængen mellem indenrigs- og udenrigspolitik blev klarere. Afstaliniseringsprocessen førte i Østeuropa til først »den polske oktober« og derpå til opstanden i Ungarn. Den indre liberalisering havde ført til udenrigspolitiske rystelser. I sommeren 1957 kom det til et opgør mellem Molotovgruppen og Hrustjovfløjen, hvorved »stalinisterne« fik flertal i partipræsidiet, men ved hærens hjælp blev udmanøvreret af centralkomiteen. I oktober lykkedes det derpå Hrustjov at reducere hærens indflydelse ved at afsætte marskal Zjukov[206]). Samtidig skabtes der forestillinger om et nyt internationalt styrkeforhold ved opsendelsen af de første sputnik-raketter.

Foster Dulles erkendte hermed, at grundlaget for hans »massive gengældelsesdoktrin« var brudt endeligt sammen[207]). Siden han i 1953 havde overtaget ledelsen af den amerikanske udenrigspolitik, havde han forsøgt at fortsætte »inddæmningspolitikken« mod Sovjetunonen ved oprettelse af nye pagtsystemer i Asien i forlængelse af den optagelse af Tyrkiet og Grækenland i NATO, som havde fundet sted i 1952. Resultaterne havde i flere henseender været negative. De amerikanske initiativer i Mellemøsten skabte grundlaget for en etablering af sovjetiske positioner i den arabiske verden, som tidligere forgæves var tilstræbt ved krav om mandat over Libyen og støtte til Syrien og Libanon. På det indiske subkontinent spolerede Dulles' politik en gunstig forhandlingssituation med henblik på løsning af

204. Inozemtjev, *op. cit.*, bind II, Moskva 1963, s. 116 f.
205. Pierre Rouanet, *Mendes France au Pouvoir*, Paris 1965, ss. 213–40.
206. Wolfgang Leonhard, *Sovjetunionen efter Stalin*, København 1959, ss. 208–23.
207. Kalevi Holsti, *International Politics*, Englewood Cliffs, N. J. 1967, s. 370.

Kashmirproblemet mellem Indien og Pakistan, og i Sydøstasien lagde den grunden til det amerikanske engagement i Vietnam.

Sputnik-forspringet gav imidlertid Sovjetunionen vanskeligheder på en anden front, i forholdet til Kina. Mao Tse-tung mente, at man i ly af den formodede sovjetiske overlegenhed kunne føre en mere aktiv udenrigspolitik; dette ligger muligvis bl. a. bag de opblussende fjendtligheder i Vietnam i slutningen af 50'erne. Men under alle omstændigheder distancerede Hrustjov sig fra den kinesiske politik. Han søgte ganske vist at udnytte den nye strategiske situation til at søge en løsning på det tyske problem ved Berlinultimatumet fra efteråret 1958. Men tilnærmelsespolitikken over for vestmagterne fortsattes i 1959 og førte til mødet i Camp David. Baggrunden har muligvis været et ønske om omprioriteringer i den sovjetiske investeringspolitik. I det mindste proklamerede Hrustjov i januar 1960 en nedskæring af de væbnede styrker til det niveau, de havde haft i 1948. Sovjetunionens sikkerhedspolitik skulle nu primært baseres på atomraketter, hvilket var så meget mere hensigtsmæssigt, som »de hule årgange« fra krigen medførte et drastisk fald i mandskabsreserverne. En ny forhandling med vestmagterne planlagdes på topkonferencen i Paris i 1960. Nedskydningen af det amerikanske U-2 spionfly blev imidlertid årsag eller anledning til, at forhandlinger udsattes til efter det amerikanske præsidentvalg. Wienmødet i sommeren 1961 med præsident Kennedy bragte vel ikke i sig selv nogen resultater, men gav øjensynlig Hrustjov indtryk af, at han kunne gøre et nyt forsøg på at løse Tysklandsspørgsmålet, denne gang ved skabelsen af en ny situation: Berlinmuren. Den amerikanske reaktion var, i øvrigt i overensstemmelse med den nyligt knæsatte »flexible response« doktrin en opbygning af det konventionelle forsvar, umiddelbart efterfulgt af en sovjetisk indstilling af nedskæringerne i de væbnede styrker, der måske også som baggrund kan have haft det forhold, at USA fra efteråret 1961 ved et »efterretningsgennembrud« – enten i forbindelse med Penkovskij-spionaffæren i Moskva eller ved forbedret satellitovervågning – kom på det rene med, at den »raketkløft«, man i de foregående fire år havde troet på, havde været bluff.

Hrustjov opgav dog ikke tanken om at basere den sovjetiske sikkerhedspolitik på jævnbyrdighed i strategiske raketvåben og begyndte fra foråret 1962 at forberede en ny udvej, at anbringe mellemdistanceraketter på Cuba bag den amerikanske radarkæde. Samtidig indledte han indadtil en ny offensiv mod de stalinistiske elementer, tydeligst markeret ved offentliggørelsen af Solzjenitsyn's første roman. Styrkeprøven med Kennedy under raketkrisen 1962 blev begyndelsen til hans fald. Ganske vist slog han i 1963 pany ind på forhandlingspolitikken, der førte til den direkte ledning mellem Kreml og Det hvide Hus og prøvestoptraktaten. Men indadtil gjordes øjensynlig samtidig indrømmelser i investeringsprogrammerne, som i slutningen af 60'erne skulle vise sig i, at Sovjetunionen udbyggede sin styrke på de to områder, hvor Cubakrisen havde afsløret svaghed: antallet af interkontinentale raketter og søstridskræfter. Hans fald i efteråret 1964 kan sættes i forbindelse med nye bestræbelser både på at finde en løsning på det tyske spørgsmål og på at fortsætte elimineringen af den stalinistiske magtelite ved afskaffelse af »proletariatets diktatur«[208]).

208. P. B. Reddaway, »*The Fall of Khrushchev*«, *Survey*, London, juli 1965 og Tatu *op. cit.*, ss. 391–460.

At der havde været modstand mod hans politik, var flere gange kommet frem. Den var en udfordring til flere veletablerede magtgrupper: KGB, der direkte forsøgte at hindre en tilnærmelse til Tyskland[209]). Dele af officerskorpset, der havde været imod styrkereduktionerne. Det økonomiske planlægningsbureaukrati, hvis magt sikredes bedst ved fortsat høje investeringer i svær- og rustningsindustrien. Karakteristisk for den følgende periode har været en systematisk udvikling af forsvarsberedskabet og en fortsættelse af tidligere lagte linier i sovjetisk politik: konsolidering af det østeuropæiske kontrolområde, udvikling af den sovjetiske indflydelse i den tredie verden, idet det alvorlige tilbageslag, som sovjetisk politik led ved Sukarnos fald i Indonesien i 1965, synes at have styrket interessen for de områder, der ligger nærmest ved de sovjetiske grænser, Indien og navnlig Mellemøsten og Middelhavsområdet. Derimod har man kun sporet lidt af den initiativrigdom i international politik, hvormed Hrustjov øjensynlig søgte at holde modstanden mod sin indre reformpolitik og magtkonsolidering i skak.

For USA's vedkommende har tiden siden Hrustjovs fald været præget af et dybere og dybere engagement i Vietnam, efter at man i slutningen af præsident Kennedys periode og begyndelsen af præsident Johnsons endnu engang trods klare forslag om en antiguerillastrategi havde valgt et konventionelt militært svar på en politisk udfordring[210]). Interessen for anvendelsen af økonomiske midler i konfrontationen i den tredie verden har været tilsvarende svindende.

Internationale strukturer, der blev skabt i de labile år umiddelbart efter den anden verdenskrig, har vist sig at have en betydelig stabilitet i Europa, måske også at have udviklet en inerti, som det vil blive vanskeligt at overvinde. Men som navnlig den tjekkiske udvikling efter »de intellektuelles oprør« mod den sovjetiske politik under og efter den mellemøstlige krise i 1967 har vist, kan der under tilsyneladende størknede magtfacader foregå en »myndighedserosion«, som kan få konsekvenser for den internationale politik, men hvis omfang er vanskelig at måle.

Opløsningstendenser, der har gjort sig gældende i den vestlige verden, kan til gengæld bestyrke de traditionelle sovjetiske forventninger om, at den kapitalistiske verden bærer kimene til sin egen undergang i sig i sine iboende modsætningsforhold. Den vestlige presses iboende tendens til at fremhæve konflikter kan bestyrke denne sovjetiske opfattelse, idet pressen formentlig er den væsentligste sovjetiske informationskilde om omverdenen[211]), eftersom magteliternes heterogenitet vanskeliggør et tillidsforhold i de direkte kontakter. På samme måde kan den fremtrædende plads, som politikere med baggrund i industri- og finansverdenen har haft i amerikanske regeringer og diplomati, have styrket den sovjetiske tese om »monopolernes« afgørende indflydelse på vestlig politik.

I 70'erne bliver et af de store spørgsmål af vidtrækkende betydning for den internationale politiks udvikling, om den kinesisk-sovjetiske konflikt vil blive afløst af samarbejde. Den indre kinesiske debat i månederne efter de første ameri-

209. Reddaway, *op. cit.*
210. Herom navnlig Roger Hilsman, *To Move a Nation,* New York 1967, kap. XXVIII & XXIX.
211. Jfr. Zorin, *op. cit.*, s. 115.

kanske bombardementer af Nordvietnam viste, at stærke kræfter i Kina var modstandere af Mao Tse-tung's politik og tilstræbte en tilnærmelse til Sovjetunionen som grundlag for en mere energisk støtte til Nordvietnam mod USA[212]).

212. Uri Ra'anam, »*Peking's Foreign Policy Debate, 1965–66*« i Tang Tsou (Ed.), *China in Crisis*, vol. II, Chicago 1968.

BILAG 2

Sikkerhedspolitiske tendenser i enkelte vesteuropæiske lande

a. Forbundsrepublikken Tyskland

1. Den vesttyske regering og alle i forbundsdagen repræsenterede partier – omfattende ca. 94 % af den tyske vælgerbefolkning – går ind for en sikkerhedspolitik, der bygger på fortsat medlemskab af NATO. I regeringen Brandts tiltrædelseserklæring af 28. oktober 1969 hedder det således, at NATO også i fremtiden er garantien for Forbundsrepublikkens sikkerhed.

Denne enighed har udviklet sig, siden socialdemokraterne i slutningen af 50'erne ændrede deres stilling til Atlantpagten. Før dette tidspunkt var den tyske sikkerhedspolitik stærkt omstridt, idet ikke blot SPD, men også store dele af befolkningen, der ikke var politisk engageret, var imod tysk deltagelse i NATO og mange – specielt i de første år efter krigen – var imod genoprettelse af et tysk forsvar (således den nuværende tyske forbundspræsident). Denne modstand er nu svundet ind til at omfatte spredte grupper uden nogen virkelig betydning i tysk politik. Der er derfor i dag ro om den tyske sikkerhedspolitik, og debatten om sikkerhedsspørgsmål indskrænker sig for det meste til en diskussion om enkeltspørgsmål.

2. Stærkt medvirkende til denne udbredte enighed om tysk sikkerhedspolitik er Tysklands særlige stilling som et delt land. Hensynet til Vestberlin, tilstedeværelsen af betydelige sovjetiske troppestyrker i den anden del af Tyskland og den stadige ophidselseskampagne mod Forbundsrepublikken fra østlig, især østtysk, side er faktorer, som alle virker til fordel for tilslutningen til en politik, der bygger på tysk medlemskab af NATO. De kræfter, der i sin tid trak i modsat retning, især reaktionen på nederlaget og ønsket om at skabe et neutralt, forenet Tyskland er aftaget i styrke, efterhånden som årene er gået, og mulighederne for en genforening i en overskuelig fremtid er blevet mindre og mindre. Hvis der skulle opstå en helt ny situation, hvor en tysk genforening eller et snævert samarbejde mellem Øst- og Vesttyskland kom inden for mulighedernes rækkevidde, ville den sikkerhedspolitiske problematik naturligvis igen stille sig anderledes, og tilhængerne af en neutralitetspolitik ville påny få vind i sejlene.

3. I dag kommer modstanden mod den officielle tyske sikkerhedspolitik især fra venstreradikal, pacifistisk og nationalistisk side – således som tilfældet er i de fleste vesteuropæiske lande. Der er dog den væsentlige forskel, at kommunismen og venstreradikalismen i det hele taget som følge af Tysklands særlige situation er betydelig svagere her end i andre vesteuropæiske lande. Ved forbundsdagsvalget i september 1969 fik det venstreradikale Aktion Demokratischer Fortschritt (der

bl. a. omfatter kommunister og det pacifistiske parti Deutsche Friedensunion) således kun 0,6 % af stemmerne. Af væsentlig større betydning – dog mest som forstyrrelsesfaktor ved organisering af demonstrationer o. l. – end denne politiske organisation er den såkaldte »Aussenparlamentarische Opposition«, der i Forbundsrepublikken som andetsteds har sin vigtigste støtte i ungdommen, især blandt studenterne, samt i venstreintellektuelle kredse. Disse strømninger er i deres generelle venstreradikale politiske tendens fjendtligt indstillet til NATO-politikken, men er dog ikke i første række rettet mod denne. De repræsenterer derfor hovedsagelig kun en indirekte opposition til den officielle sikkerhedspolitik og gør sig i det store og hele ikke meget gældende i sikkerhedsdebatten.

4. Oppositionen fra højre mod den officielle sikkerhedspolitik har fået sit klareste politiske udtryk i det nationaldemokratiske parti, NPD, der går ind for et fælles-europæisk forsvar, for tysk overtagelse af overkommandoen over tyske tropper og som sit mål har tilbagetrækning af fremmede tropper fra Tyskland og Tysklands genforening inden for 1937-grænserne. Denne opposition har fået sit særlige præg ved sin tilknytning til anti-vestlige tendenser, der har deres rod i Hitlertiden og krigen. Selv om denne modstand fra højre mod den officielle sikkerhedspolitik vel er stærkere end i mange andre NATO-lande, er den dog ikke en faktor af væsentlig betydning i den tyske sikkerhedsdebat. Som forbundsdagsvalget i september 1969 viste, er tilslutningen til NPD begrænset (godt 4 %).

5. Større rolle spiller de *europæiske* synspunkter inden for andre partier, især det bayerske CSU, men i modsætning til, hvad tilfældet er med den ovennævnte højreradikale opposition, er der her ikke tale om en politik rettet *mod* NATO. Her er der snarere tale om en betoning af det europæiske samarbejde inden for alliancen til yderligere styrkelse af denne og med Europas forenede Stater rådende over et eget atomvåben som mål. I øvrigt er det næppe sikkerhedspolitiske betragtninger, der ligger bag vælgernes støtte til CSU.

Medens den egentlige modstand mod den tyske sikkerhedspolitik ikke er synderlig kraftig, findes der inden for rammerne af den officielle politik forskellige retninger, som nedenfor skal omtales nærmere.

6. I Forbundsrepublikken har man – ikke mindst fra socialdemokratisk side – viet spørgsmålet om europæiske sikkerheds- og fredsordninger særlig stor interesse. Denne interesse kan ikke tages til indtægt af kredse, der går ind for en europæisk separatisme rettet mod USA; man erkender tværtimod fuldtud, at Forbundsrepublikken måske mere end noget andet europæisk NATO-land er afhængig af amerikansk støtte. Interessen for europæiske sikkerhedsordninger må – sådan som tilfældet er også i andre lande – ses som udtryk for ønsket om at give afspændings- og nedrustningsbestræbelserne et særligt europæisk sigte for at bidrage til at nedbryde modsætninger mellem Øst- og Vesteuropa. For Tysklands vedkommende får dette ønske sit særlige aspekt derved, at man håber på, at denne nedbrydning af modsætninger også kan bidrage til at knytte de to dele af Tyskland nærmere sammen. Tanken om en europæisk sikkerhedsordning er derfor nøje knyttet til Tysklands- og Østpolitikken. Som i andre europæiske land har overvejelserne om mulighederne for europæiske sikkerheds- og fredsordninger endnu et ret ubestemt præg, og de har ikke konkretiseret sig i detaillerede forslag.

7. Medens der ikke fra nogen ansvarlig side er rejst krav om tysk atombevæbning, og dette problem ikke indgår i den tyske sikkerhedsdebat, spiller spørgsmålet om, hvorvidt det tyske forsvar skal være forsynet med fremføringsmidler til atomvåben en vis rolle i debatten. FDP er modstander af sådanne fremføringsmidler, og denne modstand har fået særlig interesse efter dette partis regeringssamarbejde med SPD.

Spørgsmålet om placeringen af udenlandske atomvåben på tysk territorium er ikke noget omstridt tema for tiden, men udelukkes kan det ikke, at det vil få øget betydning i debatten, for eksempel i forbindelse med etablering af atomfrie zoner. Derimod er spørgsmålet om placering af udenlandske kemiske våben i Tyskland af aktuel interesse. Brandt har således i en tale den 2. september 1969 udtalt: »Skulle den amerikanske regering under det videre forløb af den interne amerikanske behandling af dette spørgsmål komme til den opfattelse, at en tilbagetrækning af de amerikanske kemiske våben fra Forbundsrepublikken Tyskland var ønskelig, så ville jeg intet have derimod. En sådan amerikansk beslutning ville bestemt ikke true vor sikkerhed.«

Heller ikke stationeringen af allierede tropper på tysk territorium er noget omstridt tema i tysk sikkerhedspolitik. Det erkendes fra næsten alle sider, at sådanne styrker er nødvendige, således som situationen er i dag – allerede på grund af Vestberlins stilling og tilstedeværelsen af store sovjetiske styrker i Østtyskland. Allierede ønsker om delvise tilbagetrækninger – eventuelt i forbindelse med en rotation – mødes derfor ikke med sympati i Tyskland. Fra socialdemokratiets side gøres det i denne forbindelse gældende, at troppereduktionen bør ske som led i en gensidig afbalanceret formindskelse af styrkerne i Øst og Vest, og at en ensidig vestlig reduktion ville vanskeliggøre mulighederne herfor. Ej heller de tyske styrkers integration i NATO's forsvarssystem er genstand for kritik fra ansvarligt hold.

8. Konklusionen af ovenstående er, som indledningsvis nævnt, at der hersker en så omfattende enighed om de væsentlige elementer i tysk sikkerhedspolitik, at man må formode, at grundlaget for denne vil forblive uændret i en overskuelig fremtid.

b. Frankrig

1. Umiddelbart efter afstemningen den 27. april 1969, som medførte de Gaulles tilbagetrækning, udsendte udenrigsminister Debré en rundskrivelse til franske missionschefer i udlandet, hvori det hed, at Frankrigs udenrigspolitik var uændret. Han sluttede[1]):

»General de Gaulle har lært Frankrig uafhængighedens dyd. Lektionen vil ikke blive glemt, og De må, på Deres niveau, være garanten herfor.«

Intet tyder på, at regeringen Chaban-Delmas under præsident Pompidou vil forkaste den arv, de Gaulle har efterladt sig i henseende til udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

1. Teksten gengivet i *Le Monde* 11.–12. maj 1969.

2. Lige siden han under den anden verdenskrig ledte de frie franske, har det været de Gaulles mål at se Frankrig accepteret som stormagt, »i første række«[2]). Han var hverken til stede ved Jalta- eller Potsdamkonferencen, hvor efterkrigstidens Europa blev planlagt. Da han i 1958 kom til magten samtidig med Den femte Republiks dannelse, var hans første udenrigspolitiske opgave at finde en løsning på problemet i Algeriet, men efter freden i Evian i 1962 havde han held til at indlede den fase i fransk politik, som Debré benævner de Gaulles »lektion« i sin instruktion til de franske repræsentationschefer.

De Gaulles »grand dessein« var først og fremmest rettet mod de to supermagters hegemonier i Europa. Det var Frankrigs mission at bryde den bipolare verdensstruktur ved at optræde uafhængigt af de to lejre. I et videre perspektiv kunne dette vise vej for andre mindre og mellemstore stater, og i den bipolare verdensorden kunne Frankrig få en historisk opgave som mægler mellem Øst og Vest.

Frem for alt var de Gaulle's vision dog europæisk i sit sigte: l'Europe des Patries skulle strække sig fra Ural til Atlanten. Det skulle opbygges via en proces, som strakte sig fra »détente« til »entente« og »coopération«. I midten af dette Europa lå Tyskland, hvis genforening kun kunne komme i stand som led i et fredeligt fælleseuropæisk system[3]).

I 1960'erne søgte de Gaulle at tage skridt til gennemførelsen af sin europæiske vision. For Frankrigs vedkommende betød det, at vægten i fransk sikkerhedspolitik kom til at hvile på tre hovedhjørnestene: forholdet til NATO (og vestmagterne), forholdet til Tyskland, og forholdet til Sovjetunionen og Østeuropa.

3. Bruddet med NATO-integrationen, som blev fuldbyrdet i 1966 med kravet om, at SHAPE skulle ud af Frankrig senest 1. april 1967, var et vigtigt led i den franske »uafhængighed«. Dels gav det Frankrig en handlekraft, fordi Frankrig nu »beviste« sin uafhængighed af USA, og dels gav det grundlag for en tilnærmelse til Øst, med henblik på en gennemførelse af détentepolitikken.

I den franske regerings memorandum af 11. marts 1966 til den danske regering hedder det bl. a.[4]):

»De trusler, der hang over den vestlige verden, især i Europa, og som var årsagen til traktatens (om NATO) indgåelse, har i virkeligheden ændret natur. De er ikke af samme øjeblikkelige og truende karakter som dengang. Samtidig har de europæiske lande genopbygget deres økonomi og er nu kommet på fode igen. I særdeleshed er Frankrig i færd med at opbygge en atombevæbning, hvis karakter udelukker, at den bliver integreret. For det tredie har atombalancen mellem Sovjetunionen og De forenede Stater, der har erstattet det monopol, som sidstnævnte havde, omformet de almindelige betingelser for Vestens forsvar. Endelig er det en kendsgerning, at Europa ikke længere er centrum for internationale kriser. Dette findes nu andre steder, især i Asien, hvor den atlantiske alliances lande som helhed naturligvis ikke er indblandet.«

Den franske tese var, at den amerikanske atomgaranti ikke var tilforladelig fra det øjeblik, det amerikanske kontinent kunne nås fra sovjetiske kernevåben. Det måtte i en sådan situation anses for udelukket, at USA ville risikere sin eksistens for en

2. Charles de Gaulle: *Mémoires de Guerre,* bind I, s. 1, Paris 1954.
3. Pressekonference 4. februar 1965.
4. *Udviklingen inden for NATO 1966–67,* København 1968, s. 34.

europæisk allierets skyld. Hvis en konflikt med udspring i Europa skulle gøre den gensidige kernevåbentrussel mellem USA og Sovjetunionen akut, ville truslen ikke hvile over disse to magter, som i stiltiende enighed om at undgå det gensidige selvmord ville holde hinandens områder fri af kernevåbenangreb, men så meget stærkere true hinandens forterræn, henholdsvis Vest- og Østeuropa.

Frankrig er i kraft af sin geografiske placering et forholdsvis beskyttet område. Tysklands NATO-medlemskab betyder, at Frankrig er afskærmet mod øst. Samtidig er det vitalt for alliancens forsvar at kunne bevare forsyningslinierne til Tyskland via fransk territorium intakt. Frankrig kunne således degagere sig fra alliancens organisation uden at miste dens beskyttelse. I denne sammenhæng må det understreges, at de Gaulle aldrig drog nytten af selve alliancen i tvivl, samt at Frankrig fortsat deltager i dele af det militære samarbejde.

Konsekvensen af den franske bedømmelse af truslen mod Frankrig var imidlertid en egen forsvarsstyrke »tous azimuts« – i alle retninger – baseret på eksistensen af en national atomstyrke. Den første generation af den franske atomslagstyrke var udbygget med udgangen af 1967. I 1970'erne vil anden generation, nedgravede mellemdistanceraketter, samt tredie generation, atom-ubåde, gøre sig gældende. Dertil kommer også i 1970'erne en udbygning af den franske hærs bevæbning med taktiske atomvåben, og en udbygning af flåden. Frankrig gennemførte det første brintbombeforsøg i 1968[5]).

Som led i den franske »antiblokpolitik« søgte de Gaulle at lægge luft mellem sig og de angelsaksiske magter. Det gjaldt først Storbritannien ved det konsekvente nej til Storbritanniens optagelse i Fællesmarkedet; dernæst USA, især efter optrapningen af krigen i Vietnam. Allerede før de Gaulles afgang var der dog ved at ske en ændring i forholdet mellem USA og Frankrig. Præsident Nixon besøgte Paris i februar 1969, og man konstaterede på fransk hold med tilfredshed efter besøget, at Nixon havde vist vilje til at inddrage Europa i konsultationer, når der skulle træffes vigtige beslutninger om den internationale sikkerhed[6]).

4. I den vision af Europa, som var de Gaulle's, indgik det tysk-franske samarbejde som et vigtigt led. Grundstenen skulle være den aftale, som Adenauer undertegnede under sit besøg i Paris i 1963, og som tilsigter et snævert samarbejde, både politisk, økonomisk, militært og kulturelt. Af de nævnte områder er det dog det kulturelle, der har haft størst succes.

Men Tyskland er en vanskelig samarbejdspartner, set med gaullistiske øjne. Med sine stærke motiveringer for at fastholde det amerikanske engagement i Europa, med sine handelsinteresser, der tilsigter et meget videre engagement end det snævre kontinentaleuropæiske, og med sine uløste nationale problemer var Tyskland næppe en ideel partner for opbygningen af det Fælleseuropa, de Gaulle havde i tankerne.

5. Ledetråden for de Gaulles Østpolitik var, at forholdet til Sovjetunionen og til de enkelte østeuropæiske lande skulle plejes samtidigt. I sidste halvdel af 1960'erne foregik der en intens besøgsudveksling med de enkelte østeuropæiske

5. *The Military Balance 1969–70.* London 1969.
6. F. eks. udenrigsminister Debré i et fjernsynsinterview 3. marts 1969, *Le Monde* 5. marts 1969.

lande, og de Gaulle selv besøgte først Sovjetunionen i sommeren 1966, dernæst Polen i 1967 og Rumænien i 1968. I lighed med sin egen politik over for sine vestlige allierede stræbte han efter et østeuropæisk dégagement fra Warszawapagten og det sovjetiske hegemoni. Det var hans idé, at han kunne opnå en sådan opløsning af blokkene i forståelse med Sovjetunionen, men han holdt fast ved, at dette forudsatte en intern liberalisering i Sovjetunionen. Der var tale om en langtidsstrategi, hvor han kun havde taget de første skridt på vejen til den »détente«, der senere skulle føre til »entente« og »coopération«.

6. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken i 1970'ernes Frankrig vil ændre karakter alene af den grund, at de mænd, der skal lede den, næppe bliver skikkelser med de Gaulle's visioner og vilje til at gennemføre sine ideer. Dertil kommer, at Frankrig, i hvert fald i de første år, står over for store interne problemer af økonomisk og social karakter, som de Gaulle ikke evnede eller ikke interesserede sig for at løse. »Oprøret« i maj-juni 1968 bidrog til at blotlægge Frankrigs egne vanskeligheder for den øvrige verden og dermed til en svækkelse af dets prestige.

Regeringen Chaban-Delmas har koncentreret sin indsats om programmer til løsning af det franske samfunds problemer[7]), og udenrigs- og sikkerhedspolitikken er som følge deraf blevet skubbet i baggrunden. Regeringen har dog hele tiden tilsagt den gaullistiske uafhængighedslinie sin støtte.

Alene den udvikling af den franske atomslagstyrke, som er i gang, tvinger ved egen kraft de franske politikere til at følge forgængernes spor. Selv om en standsning af Frankrigs forsvar »tous azimuts« skulle blive besluttet nu, ville det vare nogle år, før en sådan beslutning kunne effektiviseres. Der er tale om så langsigtede programmer, at både den forsknings- og den finansielle indsats, de kræver, hindrer en omgående standsning eller en omlægning. Der er tendenser i retning af en omvurdering af den franske forsvarspolitik. Hærchefen, general Fourquet har gjort sig til talsmand for en mere nuanceret fransk strategi i retning af afpasset imødegåelse og en mindre »neutralistisk« vurdering af, hvem der kunne true Frankrigs sikkerhed[8]). Dette betyder imidlertid ikke, at Frankrig har forladt sit endelige mål om et »tous azimuts« forsvar, eller at det vil nære ønske om at blive genoptaget i NATO-integrationen.

Men en mere atlantorienteret holdning kan man måske vente. En forsigtig åbning for udvidelser af Fællesmarkedet synes i alt fald at finde sted. Man kan dårligt forestille sig en gentagelse af de Gaulle's udfordrende holdning til USA, omend en fransk regering næppe heller vil bede om ny stationering af amerikanske tropper. Et mindre intenst amerikansk engagement i Europa vil i så henseende kunne mødes med en mere proamerikansk fransk holdning. En åbning mod Vest vil muligvis også lette det fransk-tyske forhold. I forholdet til Østeuropa betød allerede invasionen i Tjekkoslovakiet i 1968 et tilbageslag, og selv om détentepolitikken vil blive videreført, vil intensiteten også her blive mindre. I det fransk-tyske perspektiv vil de to nye regeringer med deres respektive ændrede holdninger i forhold til forgængerne måske netop kunne mødes i et samarbejde om détentepolitikken.

7. Jfr. regeringserklæringen af 26. juni 1969.
8. *Revue de la Défense Nationale,* maj 1969.

c. Storbritannien*)

1. Den britiske regering under premierminister Wilson har, siden Labour-partiet overtog regeringsmagten i 1964, ved enhver given lejlighed erklæret, at den betragter Den nordatlantiske Traktat som det fundamentale grundlag for Storbritanniens sikkerhed. I konsekvens heraf har der på intet tidspunkt været tvivl om, at den britiske regering fuldt og helt går ind for et integreret atlantisk forsvar omfattende såvel de vesteuropæiske lande som USA og Canada.

2. Medens denne grundsætning har ligget fast i de forløbne år, er der imidlertid i den underliggende del af Storbritanniens forsvarspolitik og sikkerhedspolitik i øvrigt sket betydelige ændringer, der har understreget Storbritanniens orientering mod Europa og mod NATO.

Allerede i efteråret 1964 indledte Labour-regeringen den første gennemgang af den britiske forsvarsordning, som i årenes løb har ført til betydelige ændringer i denne, og hvis væsentligste resultat var den britiske regerings beslutning i 1967 om inden udgangen af 1971 at rømme de militære baser øst for Suez til fordel for en stærkere koncentration af de britiske forsvarsbestræbelser i europæisk sammenhæng. Jævnsides hermed foregår en ændring i våbentyper og – inden for NATO's militære organer – i strategisk tænkning; selv om disse ændringer er relevante for britisk forsvarspolitik, vil de ikke blive behandlet i nærværende sammenhæng.

Årsagerne til den nævnte ændring i Storbritanniens sikkerhedspolitiske koncept er flere. For det første er det en naturlig konsekvens af afviklingen af det britiske imperium og Commonwealth's omdannelse til en række suveræne nationalstater. Et fortsat britisk militært engagement måtte i givet fald omdannes til alliance – eller bistandstraktater med de nye stater; selv i de tilfælde, hvor de sidstnævnte har ytret et sådant ønske, har Storbritannien i princippet ønsket en afvikling. Dette kan i visse tilfælde skyldes en skuffelse over de udslag, de nye staters nationale selvhævdelse antager, men må først og fremmest ses som en tilpasning til Storbritanniens ændrede rolle i verdenspolitikken, dets ønske om at indtage sin naturlige plads i Europa, og desuden dikteret af den britiske økonomis relativt reducerede bæreevne.

Overbevisningen om, at Storbritanniens fremtid ligger i Europa, baseres ikke blot på det militærpolitiske ønske om at opretholde et fremskudt forsvar på det europæiske kontinent i ly af den amerikanske atomparaply, men influeres også af det langsigtede mål i Storbritanniens udenrigspolitik, som kan beskrives som et ønske om at udvikle en betydelig grad af europæisk enhed – både økonomisk og politisk, herunder også i retning af en vis udenrigspolitisk fællesoptræden. Den britiske forsvarsminister Healey har udtrykt det derhen, at Europas geografiske enhed i sig selv skaber fælles interesser, som kun kan udnyttes fuldt ud gennem en fælles europæisk politik.

3. Den britiske tilbagetrækning af styrkerne øst for Suez er i dag så langt fremme, at man med visse få undtagelser regner med at have rømmet de hidtidige baser ved udgangen af 1971. Dette indebærer, at en britisk regering i 1969 for første

*) Redaktionen af dette afsnit var afsluttet før det britiske valg den 18. juni 1970.

gang i ti år har været i stand til at nedsætte forsvarsbudgettet både procentuelt og totalt. Ifølge den britiske forsvarshvidbog for 1969, *Statement on the Defence Estimates 1969*, vil forsvarsudgifternes andel af bruttonationalproduktet i 1969–70 være under 6 procent. I årene før 1965 var andelen ca. 7 procent. I 1972–73 forventes andelen at kunne nedsættes til ca. 5 procent.

Jævnsides med nedskæringen, som først og fremmest skyldes tilbagetrækningen af styrkerne øst for Suez, har Storbritannien øget sin indsats i NATO, fortrinsvis på det sømilitære område, og i det væsentlige opretholdt den britiske Rhinhær, som i dag tæller ca. 60.000 mand. Det bør tilføjes, at Storbritannien ved 1954-aftalerne i forbindelse med Vesttysklands optagelse i NATO forpligtede sig til at opretholde fire divisioner og en taktisk luftstyrke på det europæiske fastland og ikke trække disse tilbage uden Bruxellesmagternes (WEU-landenes) samtykke.

Den britiske regering har defineret det britiske forsvars opgave i 70'erne i det supplement til forsvarshvidbogen for 1968, som udsendtes i juli måned 1968, og hvori det hedder, at det britiske forsvar vil være koncentreret inden for NATO-området og derved ikke blot styrke alliancen militært, men også den politiske solidaritet blandt NATO's europæiske medlemmer.

4. Omvurderingen af den britiske forsvarspolitik har imidlertid som ovenfor antydet videregående perspektiver, både for så vidt angår Storbritanniens politik i NATO og den britiske Europapolitik i øvrigt.

Storbritannien har stedse været en meget varm fortaler for det integrerede forsvar i NATO. For den britiske regering har det som følge af erfaringerne fra den sidste krig været afgørende allerede i fredstid at etablere de fysiske arrangementer, som betragtes som afgørende forudsætninger for, at den kollektive kommando over de allierede styrker i en krisesituation og under krigstilstand virkelig kan etableres. Samtidig har den britiske regering stedse fremhævet, at den virkelige garant for NATO-landenes sikkerhed er den amerikanske atomstyrke. Det britiske atomvåben, der i dag omfatter fire Polaris-undervandsbåde samt visse taktiske atomvåben, er i denne forbindelse i sig selv kun et lidet betydningsfuldt supplement.

Den britiske regering har i de seneste par år arbejdet kraftigt for at styrke det europæiske samarbejde inden for NATO. Baggrunden herfor er Storbritanniens generelle orientering mod Europa, men nok tillige et ønske om at forebygge, at en mulig fremtidig afsvækkelse af den amerikanske garanti for Vesteuropas sikkerhed fører til, at det integrerede forsvar enten opspaltes i en række bilaterale aftaler med USA eller afløses af en nationalistisk selvstændighedsfølelse i Europa, der kunne have alvorlige konsekvenser for Øst-Vest forholdet. På denne baggrund må nogle af de britiske udenrigs- og forsvarspolitiske initiativer i NATO ses.

Det konkrete initiativ, som er taget med henblik på at »etablere en europæisk identitet« inden for NATO, har imidlertid i hvert fald hidtil haft et mere begrænset sigte, nemlig først og fremmest at søge udviklet en fælles våbenproduktion, hvorved man kunne høste fordel ikke blot af standardiseringen, men tillige af de forbedrede udsigter til at hævde sig i konkurrencen med USA med hensyn til den tekniske udvikling.

Forud for NATO-ministerrådsmødet i november 1968 indledte den britiske

forsvarsminister Dennis Healey et forsøg på at danne en europæisk gruppe – »European Caucus«. Den kontakt, som blev skabt mellem en række vesteuropæiske forsvarsministre, er siden blevet opretholdt, men der har kun været tale om uformelle drøftelser.

5. De nævnte britiske bestræbelser står i snæver sammenhæng med forsøget på også uden for NATO at søge fremmet det britiske ønske om et snævrere økonomisk og politisk samarbejde i Europa. I denne forbindelse må selvsagt i første række nævnes det britiske ønske om optagelse i Fællesmarkedet for derigennem at sikre britisk deltagelse i den grad af økonomisk integration, som allerede er en realitet i dette forum, såvel som i den videre udvikling af integrationen og af et politisk og forsvarsmæssigt samarbejde, som fremtiden måtte bringe.

Givetvis for også på andre fronter at arbejde for britisk medlemskab af Fællesmarkedet, men samtidig med det videre sigte også at fremme den politiske enhed i Europa som et efter britisk opfattelse nødvendigt supplement til den økonomiske integration, har den britiske regering søgt at aktivere samarbejdet i andre allerede eksisterende europæiske samarbejdsorganer, først og fremmest Den vesteuropæiske Union (WEU).

6. Wilsonregeringens stilling til forsvaret, den europæiske problemkreds og til NATO nyder støtte hos det overvejende flertal af Labour-partiet. Der findes dog – hovedsagelig på venstre fløj – en mere artikuleret end indflydelsesrig gruppe, som – omend indbyrdes ikke altid enig – er modstander af europæisk integration, som ønsker forsvaret nedskåret mest muligt, og herunder Polaris-undervandsbådene afskaffet. Dette program kombineres ofte med ønsker om at frigøre større midler til undervisningsformål, sociale formål og udviklingshjælp, og nogle går desuden ind for en svækkelse af det britiske engagement i NATO. Nogen mulighed for at præge regeringens politik har disse standpunkter imidlertid næppe.

7. Selv om det generelt kan konstateres, at der ikke i dag er større divergenser mellem de to store britiske partiers praktiske politik med hensyn til Europa og det europæiske forsvar, har det konservative parti dog en forskelligartet opfattelse på visse punkter.

Det konservative parti er enig med arbejderpartiet i, at Storbritannien skal arbejde for fuld britisk deltagelse i en europæisk integration – økonomisk, politisk, forsvarsmæssigt og teknologisk. I konsekvens heraf er der enighed mellem de to partier om, at Storbritannien skal opretholde ansøgningen til CE og i mellemtiden søge udviklet det europæiske samarbejde på de områder, der ligger uden for Romtraktaten. Den tiltagende opposition mod britisk tilslutning til CE, som i sidste halvdel af 1969 har afspejlet sig bl. a. i opinionsundersøgelser, og som er repræsenteret både inden for de konservatives og arbejderpartiets rækker, giver næppe grund til at formode, at ledelsen i nogen af de to partier har forandret syn på ønskeligheden af britisk tilslutning.

Det konservative parti har også udtrykt principiel sympati for regeringens bestræbelser for at etablere en europæisk identitet i NATO, men dog kritiseret, at dette sker som et biprodukt af tilbagetrækningen fra de oversøiske engagementer. Endelig er der en vid overensstemmelse mellem de to partier i deres vurdering af forholdet til USA. Det erkendes i begge lejre, at det særlige forhold, der under

krigen udvikledes mellem Storbritannien og USA, er ved at forsvinde, og at der fortsat må være tale om et amerikansk engagement i Europa og et snævert samarbejde mellem Vesteuropa og Nordamerika uden dog dermed at føre til et amerikansk domineret Europa.

På visse punkter er uenigheden mellem det konservative parti og arbejderpartiet imidlertid udtalt. Således har de fleste konservative konsekvent talt imod den britiske tilbagetrækning af styrkerne øst for Suez og direkte erklæret, at såfremt de konservative ved næste valg får regeringsmagten, vil de af hensyn til de britiske interesser og forholdet til USA og de »gamle« Commonwealth-lande omgøre denne beslutning, hvis der på lokalt ansvarligt hold er et ønske herom. Også hensynet til de britiske investeringer, ikke mindst i Mellemøsten, påberåbes undertiden.

Hvad endelig angår den britiske atompolitik, er der også på dette område visse divergenser. Fra regeringens side har man udtalt, at man har til hensigt at søge Nassauaftalen forlænget og acceptere Polaris-ubådenes forbliven på de hidtidige vilkår, men at man i øvrigt anser NATO (NATO's Nuclear Planning Group samt Nuclear Defence Affairs Committee) som værende det mest velegnede forum for kernevåbenpolitikken. Fra konservativ side har man ønsket en grundig drøftelse af spørgsmålet om det indbyrdes forhold mellem de tre eksisterende atomvåben i den vestlige verden – det amerikanske, det britiske og det franske – og ledende konservative politikere har fremført tanker om et britisk-fransk arrangement, ifølge hvilket de to lande burde holde deres atomvåben i forvaring for Europa. På regeringshold har disse konservative tanker ikke fundet genklang, og det er i denne forbindelse blevet præciseret, at regeringens forslag om et europæisk forsvarssamarbejde inden for NATO ikke samtidig indebærer et forslag om en etablering af en særlig europæisk kernevåbenstyrke, men at et sådant forslag alene måtte være et hypotetisk anliggende, sålænge en europæisk føderalstat med en overnational regering ikke var dannet.

8. Generelt kan det formentlig på denne baggrund konkluderes, at Storbritannien i de kommende år – uden hensyn til om regeringsmagten er hos Labourpartiet eller de konservative – fortsat vil basere sin sikkerhedspolitik på medlemskabet af NATO og i øvrigt fortsætte sine bestræbelser for at fremme europæisk integration med britisk deltagelse både politisk, økonomisk, teknologisk og forsvarsmæssigt.

d. Belgien

1. Den belgiske regering går uden forbehold ind for Belgiens fortsatte medlemskab af Den nordatlantiske Traktat, bl. a. af følgende grunde:

a) En international afspænding kan ikke tænkes uden for rammerne af Atlantpagten og Warszawapagten.

b) For små stater i almindelighed og for Belgien i særdeleshed står valget mellem alliancepolitik med heraf følgende deltagelse i et integreret forsvar og

uvæbnet neutralitet. Og den sidstnævnte mulighed betragtes ikke som noget realistisk alternativ.

c) Kun ved medlemskabet af en stærk alliance kan små lande komme til at spille en mere fremtrædende rolle på den internationale scene, end deres størrelse a priori berettiger dem til.

d) NATO betragtes af Belgien som det bedst egnede forum for den vestlige verdens drøftelser af forholdsregler til lettelse af den gradvise overgang fra »det militære forsvar« til »det diplomatiske forsvar«, som er nødvendiggjort af de senere års militære og politiske udvikling.

e) Belgien har både af økonomiske grunde og på grund af flankeproblemet en historisk interesse i et internationalt samarbejde.

2. I en rapport til det belgiske senat udarbejdet af senatets udenrigskomité, dateret den 8. januar 1969, konkluderer komiteen énstemmigt, at Atlantpagten under de nuværende omstændigheder fortsat er garanten for Belgiens sikkerhed og samtidig grundlaget for et samarbejde mellem de vesteuropæiske lande. Efter en gennemgang af de forandringer, der er indtrådt i den internationale situation siden Den nordatlantiske Traktats undertegnelse i 1949, konstateres det, *at* alliancen fortsat imødekommer sin militære målsætning som en regional forsvarsorganisation, *at* det militære apparat ikke må betragtes som et mål i sig selv, men som et instrument for en fredens politik, som er den mest fundamentale interesse for de allierede, *at* det er op til de europæiske lande selv at bestemme den rolle, som de vil spille inden for alliancen, *at* kun en multilateral organisation tillader etableringen af en ligevægt, som imødekommer både supermagten USA's og de små og mellemstore staters legitime interesser, og *at* medlemskab af den multilaterale alliance er de små staters eneste chance for at øve indflydelse på de beslutninger, som under alle omstændigheder vil være afgørende for deres forhold, selv om de står uden for alliancen.

3. Regeringen har i det belgiske parlaments to kamre almindelig støtte for sin sikkerhedspolitiske linie baseret på fortsat medlemskab af Den nordatlantiske Traktat med vægt på NATO's fredsbevarende betydning og alliancens indsats for afspænding. Der er bred enighed om denne linie mellem Belgiens tre store partier, det kristeligt-sociale parti, det liberale parti og socialisterne.

4. Inden for alle politiske partier i Belgien gør der sig først og fremmest hos ungdommen visse neutralistiske strømninger gældende. Disse strømninger kan imidlertid ikke siges at have nogen væsentlig indflydelse, og Belgiens fortsatte medlemskab af NATO må siges at have betydelig både politisk og folkelig støtte. De neutralistiske strømninger, der kan konstateres, kan man formentlig forsvare at benævne som symptomatiske for den del af den yngre generation, som ikke længere ser nogen aktuel krigsfare i Europa, og som følgelig mener, at Den nordatlantiske Alliance har udspillet sin rolle – et synspunkt, som genfindes i samtlige mindre NATO-lande med en neutral tradition.

2 vel; alle

e. Holland

1. Den hollandske regerings standpunkt adskiller sig i substansen ikke fra den belgiske regerings. I en redegørelse fra regeringen til generalstænderne af 20. juni 1968 om Hollands NATO-politik hedder det, at regeringen både af militære og politiske årsager mener, at en NATO-politik, som de skiftende hollandske regeringer har fulgt siden 1949, og som altid har haft som sit vigtigste mål at bidrage til et snævrere samarbejde inden for den atlantiske ramme, bør fortsætte også i fremtiden.

I den nævnte redegørelse fremfører den hollandske regering, at det langsigtede mål for Hollands udenrigspolitik er etableringen af et internationalt globalt retssystem. I dette globale retssystem vil der også i givet fald efter den hollandske regerings opfattelse være plads til Den nordatlantiske Alliance, selv om denne ifølge sagens natur vil skifte karakter fra en militæralliance til et ikke-militært atlantisk samfund.

2. Det er værd at mærke sig, at den hollandske regering har støtte i sine synspunkter vedrørende NATO også uden for regeringspartiernes kreds. Eksempelvis vedtog generalstændernes andetkammer efter debatten i november 1968 af regeringens ovennævnte rapport et af det ene af de to store oppositionspartier – arbejderpartiet – fremsat dagsordenforslag, hvorefter kammeret udtaler som sin overbevisning, at det under de nuværende forhold er nødvendigt at opretholde det atlantiske forbundsfællesskab og et kollektivt forsvar til beskyttelse af traktatområdet, og hvori regeringen samtidig opfordres til at arbejde for en styrkelse af alliancens politiske rolle.

For dette dagsordensforslag stemte såvel regeringspartierne som de to store oppositionspartier, arbejderpartiet og det radikalt-liberale parti D-66. Imod stemte alene kommunister og nogle få pacifistiske socialister.

Den pågældende dagsorden kan synes overflødig, men har dog sin betydning derved, at den fastslår, at også den væsentlige del af oppositionen går ind for et fortsat hollandsk medlemskab af Den nordatlantiske Traktat.

3. Det hollandske medlemskab af NATO synes at nyde tilsvarende støtte hos vælgerne. Til illustration kan det nævnes, at det hollandske fjernsyn i en debatudsendelse om NATO i februar 1968 – altså forud for Warszawapagtlandenes besættelse af Tjekkoslovakiet – offentliggjorde resultatet af et befolkningsrundspørge, hvor spørgsmålet var, hvorvidt Holland skulle fortsætte som medlem af NATO. 85 procent af de adspurgte besvarede dette spørgsmål bekræftende og kun 7 procent benægtende.

Kun en mindre del af befolkningen og de politiske kredse i Holland mener, at der findes noget realistisk sikkerhedspolitisk alternativ for Holland, og angiver i debatten som en mulighed et neutralt Holland. Som det er tilfældet i Belgien, er der dog intet i den sikkerhedspolitiske debat i Holland, som sandsynliggør nogen ændring i Hollands sikkerhedspolitiske ståsted.

f. Sverige

1. Sveriges sikkerhedspolitiske grundlinie kan kortest muligt beskrives som »alliancefrihed i fred med henblik på neutralitet i krig«. De grundlæggende elementer i svensk sikkerhedspolitik, således som de i en lang årrække har manifesteret sig, er sammenfattende udtrykt i følgende punkter[9]):

»Vi är beslutna

att vägra ge efter för påtryckningar och hot från främmande makt,

att bevara vår alliansfrihet samt att värna vår neutralitet mot kränkningar från varje främmande makt såväl i fredstid som under pågående krig eller som förspel till mot oss riktade krigsföretag,

att värna vår frihet och självständighet mot varje militärt angrepp utifrån,

att jämsides med det militära motståndet skydda civilbefolkningen mot krigets verkningar samt

att även under svårast tänkbara yttre förhållanden vidmakthålla vår demokratiska samhällsordning och vårt folks samhörighetskänsla.«

Hertil føjes den betragtning, at de faktiske magtforhold i verden naturligvis sætter bestemte grænser for den politiske handlefrihed. Inden for disse grænser kan Sverige imidlertid gennem egne forholdsregler i høj grad påvirke handlefriheden. Denne beror på de forskellige nationale hjælpekilder, hvorover der rådes. Et funktionsdygtigt totalforsvar er en vigtig del af disse hjælpekilder. Der konkluderes på dette punkt, at Sveriges muligheder for at stå uden for krig og alvorligere konflikter *også i fremtiden* bedst fremmes gennem fastholdelse af den alliancefri politik indrettet på at muliggøre neutralitet i en fremtidig krig.

Den fremtidige fastholden ved den traditionelle svenske neutralitetspolitik fik et prægnant udtryk, da Olof Palme, efter at han på den socialdemokratiske kongres i oktober 1969 var blevet valgt som Tage Erlanders afløser, i det udenrigspolitiske afsnit af sin tiltrædelsestale sagde:

Den svenska neutralitetspolitiken, så som den formats av Östen Undén och Torsten Nilsson, ligger fast. Den har bestått sitt historiska prov. Den är grundad på Sveriges reella läge i det strategiska och maktpolitiska spänningsfältet. Vi tror att den bidragit till det lugn och den stabilitet som i stort karakteriserat förhållandena i Norden under efterkrigstiden. Vid utformningen av vår politik tar vi särskild hänsyn till de nordiska länderna. Vi respekterar de linjer i utrikespolitiken som dessa själva valt.

Det er næppe nogen tilfældighed, at der til afgivelsen af denne troskabsed over for den svenske neutralitetspolitik knyttedes bemærkninger til de øvrige nordiske landes afvigende udenrigspolitiske valg. Der synes at være en klar linie fra Tage Erlanders »forståelse«[10]) for Danmarks sikkerhedspolitiske valg i 1949 til Olof Palmes »respekt« for samme.

9. *Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning.* Statens Offentliga Utredningar 1968 : 10, s. 129–130.
10. Der sigtes her til Erlanders meddelelse af 23. 2. 1949 til Hedtoft, hvori det hed, jfr. bilag

2. Truslen mod Sverige hænger nøje sammen med truslen mod hele Norden. I denne sammenhæng betegnes Sveriges strategiske beliggenhed som mere sekundær i og med, at de mest udsatte punkter i Norden, Nordkalotten og de danske stræder ikke umiddelbart berører svensk territorium. Danmark-Norges medlemskab af NATO frembyder en form for beskyttelse af svensk territorium, og i den svenske sikkerhedspolitiske debat er der flere gange givet udtryk for tilfredshed med dansk-norsk medlemskab af NATO. Omvendt må Sverige siges i vid udstrækning at udgøre en flankebeskyttelse af Norge.

I tilfælde af større operationer på Nordkalotten regner man med[11]) risiko for, at svensk territorium kan blive inddraget, fordi der vil opstå et behov for kommunikation og f. eks. flyvepladser. Risikoen herfor øges, jo længere mod syd i Norge der sigtes mod med operationen.

I Østersøområdet kan retten til uskadelig passage for krigsførende flådemagter skabe vanskeligheder, idet svensk territorialfarvand kan berøres ved passagen gennem Sundet og helt op til det nordlige Bohuslen. For den magt, som ønsker at kontrollere og udnytte udfaldsvejene fra Østersøen, regner man dog ikke med, at svensk territorium er af afgørende betydning, omend sikkerheden for den kontrollerende magt kan øges væsentligt, om den behersker Skåne, den svenske vestkyst og Sydnorge foruden Danmark.

Både Warszawapagten og NATO antages at kunne være interesseret i flyvepladser i det sydsvenske område, og det kan i denne forbindelse påvises, at svensk territorium er blevet krænket af begge pagter på grund af deres flyveaktivitet i området. Fra et defensivt synspunkt kan et neutralt Sverige af begge parter udnyttes som en barriere mod modpartens luftoperationer. Tilsvarende synspunkter kan anlægges for land- og sømilitære operationers vedkommende under forudsætning af, at Sverige er i stand til at hævde sin neutralitet.

3. Det svenske forsvars opgave er at gøre svensk neutralitet troværdig, d. v. s. at det må have en sådan sammensætning, at en præsumptiv angriber ikke ved at konstatere brist i dets sammensætning skal forledes til at have mistillid til landets erklærede politik. Når muligheden for ensidig nedrustning har været drøftet i Sverige, har det været fremhævet, at nedskæringen af det svenske forsvar ikke bør være så stor, at der kunne skabes tvivl om den svenske neutralitet. Til dette kommer, at der fra svensk side lægges vægt på, at forsvaret er et totalforsvar, til værn for den svenske befolkning mod politisk, økonomisk og psykologisk krigsførelse, foruden de tænkelige niveauer af militært angreb på Sverige, jfr. om forsvarets sammensætning, s. 163.

4. I spørgsmålet om atomvåben har det i 1960'erne været svensk indstilling, at handlefriheden med hensyn til anskaffelse af et nationalt atomvåben burde holdes åben[12]). Herom har der været enighed mellem de fire store partier og i militæret;

39 til *Dansk Sikkerhedspolitik 1948–66:* »Erlander forstod særdeles vel Danmarks vanskelige stilling. Han ville ikke indlade sig på at give os noget råd, det tilkom ham slet ikke, men han ville blot gøre den bemærkning, at det her i Sverige ikke ville fremkalde nogen særlig stor overraskelse, dersom Danmark så sig nødsaget til at følge Norge.«

11. *Säkerhetspolitik och försvarsutgifter op. cit.* s. 107–108.

12. *Ibid.* s. 137.

men tilhængerne af denne linie har været delt mellem dem, der ønskede en »aktiv« handlefrihed, d. v. s. at Sverige skulle påbegynde visse indledende skridt for i givet fald at reducere tidsintervallet mellem en eventuel beslutning om at fremstille kernevåben og den faktiske erhvervelse heraf, og dem, der har forfægtet den »passive« linie, at man ikke skulle sige nej til kernevåben, men heller ikke foretage sig noget i sagen. I 1965 anbefalede den svenske øverstbefalende, at Sverige burde overgå til »aktiv« handlefrihed[13]). Fra regeringsside blev forslaget imidlertid afvist.

I den svenske forsvarskommissions beretning fra 1968 hedder det[14]), at det ikke er i Sveriges interesse at anskaffe sig atomvåben, bl. a. ud fra den betragtning, at Sverige i alt væsentligt er dækket af atomparaplyen på omtrent samme måde som sine naboer, uden hensyn til hvilken magtgruppering eller stormagtsinteressesfære disse henregnes til. Såfremt udviklingen på langt sigt skulle føre til, at atomvåben blev et normalt indslag i små nationers væbnede styrker, kan spørgsmålet om svensk atomvåben komme til at stille sig anderledes.

Et mere definitivt svensk afkald på at anskaffe sig atomvåben foreligger med Sveriges ratifikation af ikke-spredningsaftalen. Spørgsmålet om svensk atombevæbning er herefter løst, så længe Sverige er bundet af aftalen.

5. Som anført foran under 1. er svensk sikkerhedspolitik stærkt forankret i neutralitetspolitikken, og der er ingen holdepunkter for, at der i 1970'erne skulle indtræde nogen ændring heri. Fra tid til anden er spørgsmålet om en genoplivelse af tanken om et nordisk forsvarsfællesskab dukket op, og i efteråret 1965 opstod en kortvarig debat om et sådant forsvarssamarbejde, hvorunder fremkom en række officielle kommentarer. Den mest autoritative svenske reaktion var statsminister Erlanders, der i en tale i Karlstad den 17. oktober 1965 udtalte[15]):

»Låt mig klart slå fast, att lika litet som tidigare har vi någon åstundan att försöka påverka våra grannar. I dag är från svensk sida ett nordiskt försvarssamarbete icke aktuellt och att ta ställning til hypotetiska situationer i framtiden är självfallet icke möjligt. Den svenska regeringen har inte för avsikt att ta några initiativ. Det måste ankomma på våra nordiska grannar att själva avgöra vad de bäst anser gagna sina vitala säkerhetsintressen.«

Det synes klart, at man under ingen omstændigheder kan forvente noget svensk udspil i den sikkerhedspolitiske debat i Norden. Fra svensk side stiller man sig tilfreds med den øjeblikkelige nordiske situation. Der foreligger ingen indikationer af, hvorledes Sverige vil stille sig i den tænkte situation, at Danmark og Norge ikke længere var medlem af NATO, og der fra disse landes side udgik en opfordring til på ny at prøve mulighederne for etablering af et nordisk forsvarssamarbejde. Situationen er imidlertid tænkt allerede af den grund, at Norge har besluttet sig for fortsat medlemskab af NATO. Et isoleret dansk-svensk forsvarssamarbejde forekommer ligeledes usandsynligt, idet man må gå ud fra, at Sverige ligesom i 1949 vil anse, at risikoen herved vil være for stor til at opveje fordelene.

13. *ÖB 1965, Utredning om den militära försvarets fortsatta utveckling*, s. 94 ff.
14. *Säkerhetspolitik och försvarsutgifter op. cit.* s. 138–139.
15. Optrykt i *Dansk Sikkerhedspolitik 1948–66*, bind II, s. 87.

g. Norge

1. Den 13. og 14. juni 1968 fandt der en debat sted i det norske storting om Norges tilhørsforhold til NATO. Ved den afsluttende afstemning stemte kun seks medlemmer for et resolutionsforslag om, at Norge skulle træde ud af NATO. Af de seks var tre fra arbejderpartiet, ét fra det kristelige folkeparti og to fra socialistisk folkeparti.

Under debatten blev det fremhævet, at Norges geografiske udstrækning med deraf følgende strategiske problemer på forhånd gjorde det udelukket, at Norge alene kunne værne om sin sikkerhed. Man havde bitre erfaringer for, at neutralitet ikke var til at stole på, og man måtte undgå, at Norge igen sank hen i en labil situation som i mellemkrigsperioden.

Et eventuelt nordisk forsvarsforbund blev afvist med en bemærkning om, at det for Norge ville rumme mindst lige så store forsvarsudgifter som nu, uden tilsvarende sikkerhed. Desuden ville tanken ikke fremme et kollektivt sikkerhedssystem på globalt niveau, som var den egentlige målsætning for norsk sikkerhedspolitik.

I den brede tilslutning til NATO-politikken både hos regeringspartier og opposition indgik den opfattelse, at NATO's militære styrkeposition kunne danne et grundlag for afspænding i Europa. Arbejderpartiets ordfører, som indledte med at erklære, at der i arbejderpartiet havde været en bred meningsudveksling om NATO-tilhørsforholdet, uden at enigheden i partiet på forhånd havde været givet, gav tre fundamentale årsager til, at hans parti trods alt kunne slutte op om NATO:

a) fortsat medlemskab løste Norges nationale forsvarsproblem;
b) samarbejde inden for NATO var en stabiliserende faktor for forholdene i Europa;
c) stabilitet i Europa var en forudsætning for et varigt fredsgrundlag.

Han fortsatte med at erklære, at det grundlæggende problem for en fremtidig løsning af den europæiske sikkerhed var manglen på et organisatorisk samarbejde mellem landene, både i forhold til u-landsproblemerne og på det sikkerhedspolitiske område. Opgaven bestod derfor ikke i at opløse de eksisterende organisationer, som trods mangler og skrøbeligheder måtte siges at give udtryk for et vist fremskridt fremfor tidligere tiders skiftende alliancesystemer. Tværtimod måtte man nu gå et skridt videre frem mod en bedre organisation for europæisk sikkerhed. I takt med en gradvis bedring i forholdet mellem Øst og Vest ville det blive erkendt, at de nuværende europæiske alliancesystemer kun var et mellemstadium på en vej, hvor et verdensomspændende sikkerhedssystem var det endelige mål.

Ud over denne stortingsdebat har de enkelte norske partier på landsmøder i 1968 og 1969 vedtaget udtalelser til fordel for fortsat norsk medlemskab af NATO; i arbejderpartiet skete vedtagelsen med 248 for NATO og 48 imod[16]).

2. For Norge er sikkerhedsproblemet landets store udstrækning og ringe befolk-

16. *Arbeiderbladet* 14. maj 1969.

ningstæthed samt den direkte sovjetiske interesse i Nordkapområdet. NATO-medlemskabet betyder, at Norge kan regne med, at den sydlige del af landet forsvares gennem det danske og tyske medlemskab af det integrerede NATO-forsvar, medens nordmændene selv kan koncentrere deres indsats om Nordkalotten. Dette stemmer på den anden side overens med norsk politik, som går ud på ikke unødigt at provokere sin sovjetiske nabo i grænseområdet ved at have allierede NATO-styrker dér. Norge fører desuden samme politik vedrørende fremmede baser og atombevæbning som Danmark.

Sovjetunionen har dog til alle tider været voldsommere i sine angreb på norsk medlemskab af NATO end på dansk. Allerede Norges påtænkte tiltræden til NATO var genstand for en noteudveksling mellem den sovjetiske og den norske regering[17]). I den indledende sovjetiske note henviste man direkte til den fælles norsk-sovjetiske grænse og spurgte, om den norske regering under Atlantpagten ville tillade etableringen af luft- eller sømilitære baser på norsk territorium. På dette svarede den norske regering negativt – »ikke så længe Norge ikke blev angrebet eller udsat for trusler om angreb«. Dette var imidlertid ikke tilstrækkeligt for den sovjetiske regering, som i en note den 5. februar 1949 tilbød Norge en ikke-angrebspagt, som nordmændene en måned senere afslog.

3. Den norske udenrigsminister Halvard Lange sagde dengang om den sovjetiske trussel[18]):

»I regjeringen har vi sett det slik at Sovjet-Samveldet ikke vil gå til skritt hverken overfor oss eller noe annet sted i verden, som de selv mener sannsynligvis vil utløse en ny storkrig. Nettop fordi vi vurderer Sovjetregjeringens holdning slik, mener vi, at en uttalt og paktmessig forankret solidaritet med de store demokratiene i vest gir oss den største grad av sikkerhet, som det er mulig å oppnå i denne ufullkomne verden«.

Denne bedømmelse af Sovjetunionens holdning har ikke ændret sig. Forsvarsplanen, *Hovedretningslinjer for forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1964–68,* som blev godtaget af stortinget i efteråret 1963, hviler på tre strategiske forudsætninger: *at* terrorbalancen er så stabil, at sandsynligheden for bevidst igangsat angreb med atomvåben fra en stormagts side er aftaget betragteligt; *at* farerne for lokale aktioner i ly af terrorbalancen er tiltaget; *at* forsvar mod et begrænset angreb for Norges vedkommende har størst sandsynlighed i et optrapningsperspektiv. Disse principper videreføres i forsvarsplanen for 1969–1973, som blev vedtaget i juni 1968, umiddelbart efter NATO-debatten.

En konsekvens heraf har været, at det norske beredskab i Nordnorge er blevet udbygget. Den norske forsvarschef begrundede sin indstilling herom med udtrykkeligt at påpege[19]), at der ikke var tale om sovjetiske intentioner over for det norske folk, men at Nordkalottens strategiske betydning udsprang af stormagtskonstellationen og af den våbentekniske udvikling.

Det sovjetiske basekompleks i Murmansk-Kola området på den anden side af

17. Johan Jørgen Holst: *Norges Sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv.* Bind II, s. 65 ff.
18. Tale på arbejderpartiets landsmøde den 19. februar 1949. Halvard Lange: *Norsk Utenrikspolitikk siden 1945,* s. 122, Oslo 1952.
19. *Stortingsmelding nr. 37* (1967–68).

den norsk-sovjetiske grænse er et vigtigt led både i Sovjetunionens kernefysiske gengældelsesevne mod USA og for Sovjetunionens kapacitet for krigsførelse i Nordatlanten. I og med at der i sovjetisk maritim strategi lægges øget vægt på en verdensomspændende flåde, der kan intervenere i oversøiske konflikter, og en stor del af denne flåde baseres i Murmanskområdet, tilføjes der en ny trussel for Nordnorge.

Problemet for Norge er, hvilken betydning Sovjetunionen tillægger det norske grænseterritorium – om de sovjetiske baser kan trues fra norsk område, og om en udvidelse af baseområdet mod vest ville øge deres sikkerhed og funktionsevne. Fra finsk side har man i de seneste år indledt en debat om dette emne, som også har vundet en vis genklang i Norge, jfr. nedenfor under Finlandsafsnittet. En spredning af den sovjetiske flåde langs den nordnorske kyst ville reducere dens sårbarhed, og russerne ville fra baser i Nordnorge være bedre placeret til at afskære de maritime forsyningslinier mellem Nordamerika og Vesteuropa. De konventionelle u-bådes patruljetid kunne øges som følge af reduceret transitafstand. Endelig ville en besættelse af Finmarken eliminere de varslingsfordele for NATO, som området nu repræsenterer.

Fra vestlig side er baser i Nordnorge ikke nødvendige for at kunne true de sovjetiske baser. Et angreb på disse kunne foretages fra NATO-flådestyrker i Atlanten. Norge har da også til enhver tid undladt at opbygge en kapacitet i området, som Sovjetunionen kunne fortolke som en trussel mod sine nordlige baser. På den anden side vil tyngden af det norske forsvar automatisk blive inddraget, dersom Sovjetunionen gik til angreb på Finmarken, og risikoen for en optrapning af krigen ville være stor.

Konklusionen på dette forhold er paradoksalt nok, at Norges beliggenhed i nærheden af et strategisk vigtigt sovjetisk basekompleks kan indebære en vis grad af sikkerhed for landet: Frygten for, at en eventuel konflikt på nordflanken skal sprede sig til det sovjetiske område, forventes at ville øve en modererende indflydelse på sovjetisk politik. Omvendt vil vestmagterne og Norge selv udvise stor forsigtighed i området for således at undgå en eksplosionsagtig optrapning[20]).

4. Foruden det specielle Nordkalotproblem bestyrkes Norges medlemskab af NATO ved Norges traditionelle samhørighed med Atlanterhavslandene. Norsk handel og skibsfart har skabt en politisk tradition i Norge, gennem hvilken landet forbindes med de øvrige lande, som grænser til Atlanten, det gælder i første række Storbritannien, USA og Canada. Dette forhold spiller for Norge mindst lige så stor en rolle som Norges skandinaviske og vesteuropæiske tilhørsforhold. På grund af Norges korte livstid som selvstændig nation og det i perioder lidt vanskelige svensk-norske forhold har skandinavismen ikke altid forekommet så naturlig i Norge som i Danmark, og Norge har ikke Danmarks territoriale forbindelser til Centraleuropa, som derved kun indirekte spiller en omend vigtig rolle for Norge, jfr. ovenfor om forsvaret af Sydnorge. Allerede under den anden verdenskrig søgte Norge et alternativ til neutraliteten i et bredt alliancesystem

20. Holst *op. cit.* Bind I, s. 158 ff. Arne Olav Brundtland: *Sikkerhetspolitisk omprøvning?* Oslo 1968, s. 39 ff.

omfattende alle stater omkring Atlanterhavet og i Skandinavien[21]). Der er ingen grund til at tro, at norsk stillingtagen til 70'ernes konstellationer skulle ændre sig stort fra denne grundindstilling, som jo nu er bekræftet ved 20 års NATO-tilhørsforhold.

h. Finland

1. For den finske sikkerhedspolitik er landets geografiske naboskab med Sovjetunionen af afgørende betydning. En ganske særlig rolle spiller naturligvis den militære betydning, som Østersøområdet og Nordskandinavien må antages at kunne få i en eventuel væbnet styrkeprøve mellem Sovjetunionen og andre lande.

Medens den våbentekniske udvikling almindeligt antages at have formindsket det østlige Østersøområdes strategiske værdi – et forhold, som ved tilbagegivelsen af Porkkalahalvøen til Finland også synes erkendt af Sovjetunionen – har Norges og Sovjetunionens fælles grænse i nord og Sovjetunionens udbygning af sine sømilitære stridskræfter i havnene på nordkysten i væsentlig grad forøget også det nordlige Finlands betydning for parterne i en eventuel øst-vestlig konfrontation. At disse finske territorier i givet fald ville blive anvendt til transitering af mandskab og materiel, kan ikke udelukkes, hvorfor den finske neutralitetslinie hurtigt ville blive udsat for svære belastninger, jfr. s. 154 ff. om finsk neutralitet.

2. Præsident Urhu Kekkonen, der i 1956 blev Finlands statsoverhoved, har søgt at tilføje finsk udenrigs- og sikkerhedspolitik et specielt nordisk aspekt, idet han har understreget, at et angreb på Sovjetunionen over finsk territorium kun kunne finde sted fra et skandinavisk land, hvilket ville være utænkeligt[22]). Sverige fremhæves i den sammenhæng som en model for de øvrige nordiske landes sikkerhedspolitik, men enhver forbedring i forholdet mellem Sovjetunionen og Skandinavien tjener eo ipso Finlands interesser, ifølge Kekkonen.

3. Et markant udtryk for denne tankegang er i 1963 fremkommet i form af den såkaldte Kekkonenplan om dannelsen af en kernevåbenfri zone omfattende Finland, Danmark, Norge og Sverige. Tanken fremsattes første gang af præsident Kekkonen i en tale den 28. maj 1963 i Helsingfors, hvori præsidenten fremhævede, at de nordiske lande allerede de facto dannede en kernevåbenfri zone, men at denne kendsgerning dog kun hvilede på unilateral stillingtagen. En bekræftelse af den nuværende situation i denne henseende med gensidige deklarationer ville ikke forårsage nogen ændring i den politik, som de nordiske lande havde tilegnet sig, og ville ikke svække deres sikkerhed. Den ville ej heller forrykke de rådende styrkeforhold i verden og således ikke indvirke skadeligt på nogen udenforstående stats interesser, men proklameringen af Norden som en kernevåbenfri zone ville på en betydningsfuld måde stabilisere alle de nordiske landes stilling. Dette ville uimodsigeligt føre de nordiske lande uden for rammerne

21. *Hovedlinjer i Norsk Utenrikspolitikk,* 8. maj 1942, jfr. Trygve Lie: *Hjemover,* s. 57–58, Oslo 1958.
22. Første gang med den såkaldte »pyjamastale« i 1952, citeret i Arne Olav Brundtland: »Nordisk balanse för og nå«, *Internasjonal Politikk* nr. 5, 1966, s. 499.

af de spekulationer, som er fremkaldt af kernevåbenstrategiens udvikling, og ville sikre, at dette område blev holdt uden for den internationale spænding.

De nordiske landes reaktioner på denne tanke var reserverede, idet der både fra dansk, norsk og svensk side henvistes til, at man ikke i øjeblikket var i besiddelse af atomvåben, og at man heller ikke overvejede eller forberedte anskaffelse af sådanne våben.

4. Den seneste udløber af Kekkonenlinien var Kekkonens forslag, som skulle sikre Nordkalottens integritet både i krig og fred[23]):

»Ett sådant fördrag ... vore i enlighet med såväl Norges som Finlands intressen, emedan det skulle lindra det militära spänningsläget på Nordkalottens område vid internationella kriser och underlätta såväl Norges som Finlands möjligheter att trygga sin territoriella integritet vid tänkbare konflikter mellan stormakterna.«

Bag dette forslag lå tanker[24]), som navnlig havde relevans til det også i Norge omdiskuterede Nordkalotproblem. Tesen er, at det ville være upraktisk for russerne at forsøge at skyde sovjetiske baser frem fra Murmanskområdet til den norske kyst, fordi landforbindelsen er svag – vejen langs den norske kyst er smal og ikke isfri – og fordi moderne baser, med det nødvendige udstyr og den påkrævede reparationskapacitet, er teknisk højt komplicerede og tager lang tid at udbygge. Små interimistiske baser ville være værdiløse. På Kolahalvøen derimod findes en kyststrækning på ca. 400 km med flere gunstige positioner for konstruktioner af baser. Den halve til hele dags ekstra sejltur, som skibene måtte foretage for at nå basen, regner man med kan kompenseres ved basens beliggenhed længere borte fra krigsskuepladsen, og ud fra en helhedsbetragtning ville fordelen ved den fremskudte position i Nordnorge ikke kunne opveje vanskelighederne forbundet med at konstruere en base her.

5. Det er næppe venteligt, at Finlands sikkerhedsproblemer vil ændre sig stort i 1970'erne. Fra finsk side vil man til stadighed være interesseret i at gøre Norden til en traktatlig befæstet atomvåbenfri zone, og brobygningspolitikken mellem Øst og Vest, som har givet sig udslag i initiativer som det finske tilbud om værtskab for SALT-forhandlingerne og for en eventuel europæisk sikkerhedskonference, må antages at fortsætte.

Allerede den finsk-sovjetiske bistandspagt, der er blevet forlænget til 1995, vil vanskeliggøre et snævrere sikkerhedspolitisk samarbejde i Norden.

i. Island

1. Islands sikkerhedspolitik skal ses på baggrund af dels landets strategiske beliggenhed, dels erfaringerne fra den anden verdenskrig.

Da Island ved den dansk-islandske forbundslov af 30. november 1918 opnåede

23. Tale i Helsingfors 29. 11. 1965. Efter Aimo Pajunen: »Finlands säkerhetspolitik«. *Strategisk Bulletin* nr. 4, 1967, s. 28.
24. Jan Klenberg: *The Cap and the Straits. Problems of Nordic Security,* Occasional Paper in International Affairs, Harvard University, 1968.

anerkendelse som suveræn stat, men forblev i personalunion med Danmark, erklærede Island sig som stedsevarende neutralt. Holdbarheden af denne sikkerhedspolitiske linie blev for første gang sat på prøve med den anden verdenskrigs udbrud med det resultat, at englænderne besatte landet i maj 1940 for i 1941 efter aftale med de islandske myndigheder at blive afløst af amerikanske tropper.

Da Island efter etableringen i 1944 af den selvstændige republik i slutningen af 40'erne stod over for valget mellem at vende tilbage til neutraliteten fra 1918 eller at tilslutte sig det atlantiske forsvarsfællesskab, valgte man at indtræde i NATO. Betragtningen var den, at det ikke var landets neutrale status, der i tiden indtil 1940 havde sikret Island mod militære angreb, men dets beliggenhed fjernt fra alle brændpunkter i verden. Den våbentekniske udvikling op til 1940 havde imidlertid ført til en radikal ændring i den militære tankegang, og med den globalisering af krigen, som skete under den anden verdenskrig, fik Island en ikke ringe strategisk betydning. Kontrollen med Island fik afgørende indflydelse på krigens forløb i Nordatlanten dels på grund af landets egnethed som base, dels på grund af landets muligheder for at bidrage til overvågningstjenesten.

2. Islands stilling inden for NATO er af en særlig karakter, idet landet som det eneste NATO-land ikke har væbnede styrker. Islands bidrag til det nordatlantiske fællesskab har i stedet bestået i, at man har tilladt NATO at oprette base- og varslingsfaciliteter i Island, og yderligere ved den islandsk-amerikanske forsvarsaftale af 5. maj 1951 har tilladt stationering af amerikanske styrker i Island til forsvar af landet.

3. Mellem de to regeringspartier, selvstændighedspartiet og socialdemokratiet, og oppositionspartiet, fremskridtspartiet, er der enighed om, at Island fortsat bør bygge sin sikkerhedspolitiske linie på medlemskab af NATO. Under en udenrigspolitisk redegørelse i altinget i februar 1969 konstaterede den socialdemokratiske udenrigsminister Emil Jonsson, at Island ikke tænker mere på opsigelse end andre medlemslande, herunder Islands frændefolk i de nordiske lande, og han tilføjede, at 80 procent af Islands vælgerbefolkning støtter regeringens NATO-politik. En tilsvarende holdning indtager fremskridtspartiet, der på et hovedbestyrelsesmøde i april 1969 konstaterede, at det er rigtigt, at Island under uændrede omstændigheder fortsat bliver i NATO.

Det socialistiske parti, folkealliancen, har derimod gentagne gange uden resultat stillet forslag i altinget om, at Island skulle bringe sit medlemskab af NATO til ophør.

4. En tilsvarende bred enighed gælder imidlertid ikke vedrørende spørgsmålet om udenlandske baser og stationering af fremmede tropper i Island. I den førnævnte udenrigspolitiske redegørelse i altinget i februar 1969 erklærede udenrigsministeren, at man, selv om Island havde gode erfaringer med hensyn til forholdet til de amerikanske forsvarsstyrker, til stadighed måtte have opmærksomhenden henvendt på, om ændringer er ønskelige i dette arrangement, al den stund det er sundest for et land ikke at have fremmede tropper. Til trods for den militær-teknologiske udvikling er Islands strategiske betydning imidlertid ikke formindsket og behovet for et militært forsvar følgelig heller ikke. En afgørelse herom er dog til enhver tid af politisk karakter og kræver nøje forudgående overvejelser.

Især fremskridtspartiet har i dette spørgsmål fremhævet, at der er tale om to forskellige omend indbyrdes forbundne sager, nemlig om Islands medlemskab af NATO og forsvarsoverenskomsten med USA. I det sidstnævnte spørgsmål er det partiets politik, at forsvarsstyrkerne over en 4-årig periode etapevis skal forlade landet, idet islændinge efterhånden skal uddannes til at varetage betjeningen af de forskellige tekniske anlæg.

Folkealliancen er i konsekvens af sin holdning til NATO naturligvis også absolut modstander af den amerikansk-islandske forsvarsoverenskomst.

5. Det islandske alting har én gang besluttet at iværksætte forhandlinger med USA om en revision af forsvarsoverenskomsten. I marts 1956 vedtog altinget med fremskridtspartiets, socialdemokratiets og det kommunistiske partis stemmer imod selvstændighedspartiets at anmode USA om forhandlinger med henblik på de amerikanske troppers tilbagetrækning fra Island. På grund af den forværring i den internationale situation, som senere samme år indtrådte med begivenhederne i Ungarn og Suezkrisen, blev forhandlingerne stillet i bero, og der skete ingen ændring af forholdene. Den bekymring for Islands fortsatte medlemskab i NATO, som altingets beslutning tillige med kommunisternes indtræden i regeringen samme år gav anledning til, blev hermed manet i jorden og er ikke senere blevet vakt til live, selv om enigheden om de amerikanske troppers tilstedeværelse som nævnt ikke er så udtalt, som tilfældet er for Islands NATO-politik i øvrigt.

I overvejelserne om de amerikanske troppers fortsatte tilstedeværelse i Island indgår formentlig den beskæftigelsesmæssige og valutariske betydning, som navnlig Keflavikbasen har for Island, med nogen omend næppe afgørende vægt. Ifølge oplysninger, der blev offentliggjort i december 1969 tilførtes der den islandske økonomi 1200 mill. isl. kr. i udenlandsk valuta i form af afgifter for elektricitet og brug af vejnettet, betaling for tjenesteydelser samt køb af islandske varer. Beløbet svarer til godt 3 % af den islandske nationalindkomst. Det blev samtidig oplyst, at ca. 700 islandske statsborgere var beskæftiget på basen en større eller mindre del af året.

6. Det bør sluttelig tilføjes, at selv om Island hele tiden har været en ivrig deltager i det nordiske samarbejde, har tanken om et nordisk forsvarsforbund aldrig vakt nogen interesse i Island, først og fremmest på grund af Islands beliggenhed fjernt fra de øvrige nordiske lande.

BILAG 3

Økonomisk integration. Institutionerne

a. Organisationen for europæisk økonomisk Samarbejde (OEEC) og Organisationen for økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD)

1. En af følgerne af den anden verdenskrig var bl. a., at de vesteuropæiske landes økonomiske situation i 1945 på det nærmeste var katastrofal. En stor del af deres produktionsapparat var enten ødelagt eller udslidt. Samtlige lande var på en række vitale områder henvist til tilførsler fra de oversøiske lande, og da Vesteuropas muligheder for at eksportere ifølge sagens natur var stærkt reduceret, udviste de europæiske landes betalingsbalancer betydelige underskud over for dollarområdet, det såkaldte dollargab. Samtidig var de europæiske guldreserver næsten opbrugt.

Genopbygningen af de europæiske landes produktionsapparat og økonomiske trivsel blev i stort omfang finansieret af amerikanske midler via den såkaldte Marshallhjælp. Det oprindelige amerikanske tilbud om finansiel støtte til genopbygningen omfattede også Østeuropa, men de østeuropæiske lande afslog at modtage det amerikanske tilbud. Det var følgelig ikke muligt effektivt at kanalisere den amerikanske bistand via FN's økonomiske komité for Europa. I stedet oprettedes ved traktat af 16. april 1948 Organisationen for europæisk Samarbejde – OEEC – med Storbritannien, Frankrig, Belgien, Holland, Luxembourg, Irland, Island, Norge, Danmark, Sverige, Portugal, Italien, Grækenland, Tyrkiet, Schweiz og Østrig. OEEC's opgaver var således i første række at være organ for fordeling af den amerikanske hjælp og i forbindelse hermed at danne rammen om et friere intereuropæisk samhandelsforhold og nærmere økonomisk samarbejde.

Deltagerne i OEEC udvidedes i 1949 med Forbundsrepublikken Tyskland. I 1950 blev Canada og USA associerede. Spanien begyndte i 1955 i et vist omfang at deltage i organisationens arbejde. Siden 1957 har Jugoslavien deltaget i visse grene af organisationens virksomhed.

2. Den 14. december 1960 omdannedes OEEC til OECD – Organisationen for samarbejde og økonomisk Udvikling. USA, Canada og Finland blev fuldgyldige medlemmer, og medlemskredsen udvidedes senere med Japan. OECD fremtræder herefter som en organisation med globalt sigte til fremme af medlemslandenes økonomiske samarbejde og den økonomiske udvikling i de respektive medlemslande.

3. OEEC's betydning for Europas udvikling skal først og fremmest ses i lyset af den amerikanske bistand til Europas genopbygning, genskabelse af landbrugs-

og industriproduktionen og genskabelse af den indbyrdes handel. OEEC-samarbejdets vigtigste resultater har været frigørelsen af den europæiske samhandel og skabelsen af et europæisk betalingssystem, som nu er afløst af det globale. OEEC har dermed spillet en væsentlig politisk rolle ved økonomiske midler, idet den har været en hovedfaktor i Vesteuropas økonomiske genrejsning. Samtidig har organisationen haft en ikke uvæsentlig betydning for de europæiske enhedsbestræbelser som den første permanente organisation for økonomisk konsultation og samarbejde.

Med omdannelsen af OEEC til OECD har karakteren af og målet med samarbejdet skiftet karakter. Med medlemskredsens udvidelse kan OECD i dag karakteriseres som en international samarbejdsorganisation mellem verdens industrialiserede stater – bortset fra de østeuropæiske – med henblik på i muligt omfang at samordne den økonomiske udvikling i de respektive medlemslande. På denne baggrund kan man formentlig i dag se bort fra OECD i europæisk sikkerhedspolitisk sammenhæng.

b. Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (CECA)

1. Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (CECA) er det første af de europæiske forsøg på at skabe et integreret samarbejde mellem stater, hvor disse afgiver en del af deres suverænitet til et overnationalt organ. Fællesskabet blev oprettet ved traktat af 18. april 1951 mellem Vesttyskland, Holland, Belgien, Luxembourg, Italien og Frankrig.

2. Motiverne for oprettelsen af CECA var af både økonomisk og politisk karakter. Den bærende idé var, at man ved at begynde fra bunden med udviklingen af et samarbejde inden for visse begrænsede sektorer, som samtidig var økonomiske nøglefaktorer, kunne skabe et interessefællesskab og med dette som udgangspunkt etablere en faktisk solidaritet, som lidt efter lidt kunne føre til en udvidelse af grundlaget for som det endelige mål at nå frem til en politisk overbygning. Den praktiske gennemførelse af et »styret« fællesmarked for kul og stål kunne kun lade sig gøre, hvis man samtidig oprettede institutioner af overnational karakter.

I denne opfattelse lå gemt en forestilling om økonomisk dynamik, eftersom det ikke i det lange løb ville være muligt at begrænse et fællesskab til alene at omfatte de to valgte sektorer. Efterhånden måtte dette udvides til andre industrielle sektorer og yderligere inddrage almindelige handelsspørgsmål og landbrugssektoren. Følgelig rummede tanken også en dynamik på det politiske plan.

3. CECA's overnationale karakter kommer klart frem i dets institutioner og disses kompetence. I centrum stod her Den høje Myndighed, bestående af 9 medlemmer, som skal udøve deres funktioner i fællesskabets interesser i fuldstændig uafhængighed. Den høje Myndighed fik suveræn beslutningsmyndighed for så vidt angik medlemslandenes stål- og kulindustrier både med hensyn til produktion, salg, investeringsplaner, långivning etc. Myndighedens og de øvrige CECA-institutioners virksomhed er nu overført til de fælles institutioner for de tre europæiske fællesskaber.

Med Romtraktaten af 1957, hvorved oprettedes Det europæiske Fællesskab (CEE) og Det europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) med de samme 6 medlemslande, overførtes integrations- og fællesskabsprincippet til de øvrige sektorer i økonomien (CE).

Pr. 1. juli 1967 er som nævnt CECA's institutioner inkorporeret i fælles institutioner for de tre fællesskaber.

I centrum for de europæiske fællesskabers arbejde på kul- og stålområdet står i dag spørgsmålet om etableringen af en fælles energipolitik, hvilket imidlertid har vist sig vanskeligt, fordi CEE-, EURATOM- og CECA-traktaterne har forskellige regler for energisektoren, og medlemsstaternes politik er meget forskellig, og de store ændringer i forbrugsstrukturen fra kul til olie har endelig medført voksende national statsstøtte til kulproduktionen[1]).

c. Det europæiske økonomiske Fællesskab (CEE) og Det europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM)

1. Forsøget på at overføre integrationsprincippet til forsvarssektoren med etableringen af Det europæiske Forsvarsfællesskab slog fejl i 1954. Tilhængerne af europæisk enhed holdt dog fast ved, at man ikke kunne blive stående i den økonomiske integrationsproces ved Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, begrænset som det var til de to nævnte sektorer. Ideen i dette fællesskab var netop, at det kun skulle være første etape i en proces henimod en langt videregående økonomisk og i sidste ende politisk sammensmeltning i Vesteuropa.

På denne baggrund fornyede man i midten af 1950'erne bestræbelserne for at komme videre ad integrationsvejen, men kun de nuværende seks medlemslande af De europæiske Fællesskaber var villige til at deltage i dette forsøg, idet navnlig Storbritannien og de skandinaviske lande valgte at holde sig udenfor. Efter næsten 2 års forhandlinger lykkedes bestræbelserne, og den 25. marts 1957 enedes de seks medlemslande i CECA i Rom om at oprette yderligere de to forannævnte fællesskaber.

2. Romtraktaten har som anført ikke bare et økonomisk sigte. Som det fremgår af traktatens præambel, er endemålet skabelsen af politisk enhed i Vesteuropa.

I vidt omfang overførtes institutionsprincipperne fra CECA til Romtraktaten. Der var dog tale om visse modifikationer.

For det første udvidedes CECA's parlamentariske forsamling fra 78 til 142 medlemmer og samtidig omdannedes den til en europæisk parlamentarisk forsamling for alle tre fællesskaber.

På samme måde blev CECA-domstolens dømmende myndighed udvidet til alle tre fællesskaber.

CECA's rådgivende kommission fik lov til at bestå, indtil man i 1965 enedes om en generel sammensmeltning af de tre fællesskaber. Som pendant til denne

1. *Danmark og De europæiske Fællesskaber.* 1. supplerende redegørelse fra Udvalget vedrørende Danmarks forhold til De europæiske Fællesskaber, København 1969, s. 293.

kommission oprettedes derfor for så vidt angår CEE og EURATOM et økonomisk og socialt udvalg, hvis kompetencer på tilsvarende måde var begrænset til rent rådgivende funktioner.

Den afgørende institutionelle nydannelse finder vi i de to nye fællesskabers administrative myndighed og dennes kompetence i forhold til medlemslandenes nationale myndigheder.

Bevidst undgik man i Romtraktaten betegnelsen overnational for at hindre en uønsket polemik. I stedet valgte man de mere vage udtryk »kommission« og »fælles politik« o. l. for at accentuere medlemslandenes vilje til samarbejde fremfor en understregning af et uafhængigt organ skarpt adskilt fra medlemslandenes regeringer. I stedet for CECA's høje Myndighed oprettedes CEE-komissionen og EURATOM-kommissionen med henholdsvis 9 og 5 uafhængige medlemmer. Som nævnt er de to kommissioner og kul- og stålfællesskabets høje Myndighed i 1967 integreret i en fælles kommission.

Beslutningsmyndigheden for de to nye fællesskaber lå ikke udelukkende hos kommissionerne, men hos de samtidigt etablerede Ministerråd. Det er imidlertid værd at mærke sig, at Ministerrådet kun kan træffe beslutninger efter forslag fra Kommissionen og altid skal tage stilling til Kommissionens forslag. Selv om således Kommissionens beslutningsmyndighed traktatligt er begrænset, spiller den en afgørende rolle i hele beslutningsprocessen, al den stund den virker som den drivkraft i fællesskaberne, der tvinger Ministerrådet til at tage stilling til dens forslag[2]).

Erfaringen har da også vist, at det er Kommissionen, der har anlagt de mere fællesskabsprægede synspunkter, medens Ministerrådet nok så meget har forsvaret de respektive nationale positioner.

3. I Romtraktaten er det forudset, at Ministerrådet i voksende omfang træffer sine beslutninger som flertalsafgørelser, med henblik på at fællesskabet skulle være fuldt etableret efter udløbet af den i traktaten fastlagte etapevise overgangsperiode på 3 gange 4 år. I praksis kender man dog næppe eksempler på, at flertallet har nedstemt et medlemslands væsentlige interesser. På en række områder kræver traktaten stadig énstemmighed, således i de meget væsentlige spørgsmål om optagelse af nye medlemmer og spørgsmål om etablering af associeringsaftaler med udenforstående tredielande.

4. Med hensyn til de områder, der er henlagt under CEE, er der tale om en nyskabelse i både statsretlig og folkeretlig forstand. De går langt ud over, hvad man hidtil har oplevet i et internationalt samarbejde. CEE søger systematisk at afskaffe alle grænser mellem medlemslandene, således at der skabes fri bevægelighed for varer gennem oprettelse af en toldunion, for tjenesteydelser, arbejdskraft, kapital og etablering. Man bliver imidlertid ikke stående herved, men tilstræber tillige indførelse af en økonomisk union, d. v. s. gennemførelse af fælles eller i hvert fald ensartede regler for hele den økonomiske virksomhed i medlemslandene.

2. *Danmark og De europæiske Fællesskaber.* Hovedredegørelse fra Udvalget vedrørende Danmarks forhold til De europæiske Fællesskaber, København 1968, Bind I, s. 36 f.

Målet er således, at der skal ske en reel sammensmeltning af den økonomiske politik og dermed af vilkårene for det økonomiske liv i de deltagende lande. Medens den frie bevægelighed i vidt omfang er gennemført, står CEE endnu over for løsningen af sin anden hovedopgave, den økonomiske union.

5. Efter at CEE og EURATOM var etableret, blev det efterhånden klart for de seks medlemslande, at det var uhensigtsmæssigt at fortsætte med kul- og stålsektoren i CECA og de øvrige økonomiske sektorer, først og fremmest energisektorerne i CEE og EURATOM. Resultatet blev derfor, at man i 1963–64 forhandlede om en sammensmeltning af de respektive fællesskaber. En traktat herom blev undertegnet i 1965, men dens realisering blev forsinket på grund af den krise, som i denne periode hjemsøgte Fællesmarkedet, i første række vedrørende den fælles politik i landbrugsspørgsmål. Etableringen af en fælles Kommission og et fælles Ministerråd for de tre fællesskaber fandt derfor først sted pr. 1. juli 1967.

6. Storbritannien var oprindelig indbudt til at deltage i forhandlingerne om etableringen af det snævrere økonomiske samarbejde, som førte til Romtraktaten, men afslog, idet den britiske regering ikke ønskede at deltage i et samarbejde, der kunne begrænse deltagerlandenes suverænitet.

Efter at bestræbelserne på dannelsen af et stort europæisk frihandelsområde, omfattende samtlige eller størsteparten af de europæiske OEEC-lande, var endt resultatløse i 1958, reviderede den britiske regering i 1961 sin opfattelse og ansøgte om forhandlinger om medlemskab af De europæiske Fællesskaber. Det grundlæggende motiv for det britiske skridt var utvivlsomt politisk, men også økonomiske overvejelser spillede ind. Danmark, Norge og Irland søgte ligeledes medlemskab. Tre neutrale lande, Sverige, Schweiz og Østrig, søgte associering, idet de fortolkede deres neutralitetspolitik som værende uforenelig med fuldt medlemskab af Fællesmarkedet.

Der fandt derefter indgående forhandlinger sted mellem Fællesmarkedets medlemslande og især Storbritannien, men også med Danmark. Det afgørende problem var Frankrigs holdning til en udvidelse af Fællesmarkedet. Man blev vidne til en udvikling, hvor Storbritannien førte hårdnakkede forhandlinger om den økonomiske problemstilling, samtidig med at det blev stadig mere klart, at Frankrigs holdning i sidste instans ville blive afgjort af storpolitiske, herunder sikkerhedspolitiske overvejelser.

7. I maj 1967 indgav Storbritannien og de øvrige ovennævnte lande fornyede ansøgninger om medlemskab af eller tilknytning til Fællesmarkedet. Ansøgningerne var denne gang mere uforbeholdne, men da de grundlæggende politiske motiver, der efter alt at dømme var udslaggivende for den franske holdning i 1963, fortsat stod ved magt, nedlagde Frankrig i december 1967 pany veto.

8. I 1969 skete der efter præsidentskiftet en ændring i fransk markedspolitik, idet den nye franske regering koncentrerede sig om en økonomisk reformpolitik, hvorunder man erkender den franske økonomis behov for et snævert samarbejde med de øvrige vesteuropæiske lande.

På forslag af præsident Pompidou vedtoges det at afholde et møde i Haag den 1. og 2. december 1969 mellem de seks landes stats- eller regeringschefer med henblik på nærmere at drøfte problemerne omkring afslutningen af overgangs-

perioden og den fremtidige udvikling inden for Fællesskaberne, herunder spørgsmålet om udvidelse af medlemskredsen. Topmødet blev en bekræftelse af de seks landes vilje til såvel at fortsætte og styrke samarbejdet inden for Fællesskaberne som at indlede forhandlinger ikke blot med de fire ansøgerlande, men også med de europæiske lande, som ønsker en løsere tilknytningsform end medlemskab.

Samtidig med at løse en række spørgsmål omkring Fællesskabernes fuldførelse af overgangsperioden og samarbejdets styrkelse, har CE i løbet af foråret 1970 opstillet et fælles forhandlingsgrundlag for udvidelsesforhandlingerne. Efter et åbningsmøde i juni 1970 vil egentlige realitetsforhandlinger med kandidatlandene komme i gang i efteråret. Forhandlingerne samt ratifikationsproceduren for tiltrædelsestraktater ventes at ville strække sig over en periode på i det mindste 2–3 år.

9. De vigtigste resultater, som er opnået i de europæiske markedsorganisationer i 1960'erne, er afviklingen af told og kvantitative restriktioner for samhandelen mellem de respektive medlemslande. For EFTA's vedkommende fuldførtes afviklingen for industrivarernes vedkommende pr. 1. januar 1967; samhandelen med landbrugsvarer gennemførtes stort set på grundlag af bilaterale aftaler mellem de enkelte EFTA-lande. Inden for CE har samhandelen siden 1. juli 1968 været fritaget for told og restriktioner samtidig med etableringen af den fælles ydre toldtarif.

Igennem de under Kennedyrunden aftalte toldnedsættelser er der yderligere sket en nedbrydning af toldskrankerne mellem de vesteuropæiske lande.

Landbrugsvarernes inddragelse i Fællesmarkedets toldunion i kraft af etableringen af fælles markedsordninger for de vigtigste landbrugsvarer har voldt store problemer, men er nu i det store og hele gennemført. Af hensyn til det frie marked har det været nødvendigt at fastlægge en fælles landbrugspolitik, under hvilken der ikke alene har måttet fastsættes regler for samhandelen med landbrugsvarer mellem medlemslandene og med tredielande, men også om prispolitik, interne støtteforanstaltninger, rets- og forvaltningsregler, strukturelle spørgsmål m. v.

Ved årsskiftet 1969/70 vedtoges den endelige finansieringsordning for den fælles landbrugspolitik og Fællesskabernes øvrige fonds og budgetter. Bestemmelserne indeholder regler for gradvis overgang fra finansiering på grundlag af budgetbidrag fra statskasserne til et system med Fællesskabernes »egne indtægter«, bestående af tre elementer: afgifterne på landbrugsvareimport fra tredielande, provenuet af den fælles ydertold og en vis andel af de i medlemslandene opkrævede merværdiafgifter. Det nye system vil være fuldt ud gennemført fra 1978.

Ud over den nedbrydning af de direkte handelshindringer, som har fundet sted inden for CE, er der gennemført en omfattende afvikling af andre restriktioner for den frie bevægelighed landene imellem af varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Virksomhedernes konkurrencevilkår søges udlignet i kraft af regler om restriktive forretningsmetoder, statsstøtte og fiskal harmonisering. Igennem lovharmonisering søger man at nedbryde de handelshindringer, som skyldes forskelligheder i landenes lovgivninger og administrative regler. Endvidere har CE taget afgørende beslutninger til gennemførelse af en fælles transportpolitik, en fælles handelspolitik over for tredielande samt på det social- og regionalpolitiske område.

De hidtidige bestræbelser inden for Fællesskaberne på en koordinering af medlemslandenes økonomiske politik synes nu at skulle overgå til en egentlig harmonisering af midlerne i den økonomiske politik. De kommende års arbejde henimod skabelsen af en økonomisk og monetær union på grundlag af Barreplanen og øvrige forslag er af stor betydning og vil indgå i forhandlingerne om Fællesmarkedets udvidelse.

På det teknologiske og forskningsmæssige område foregår forhandlinger mellem CE og en række øvrige europæiske lande om visse projekter, der skal danne indledning til et bredere videnskabeligt og teknologisk samarbejde i Europa[3]).

For så vidt angår Det europæiske Atomenergifællesskab gælder, at den hidtidige udvikling har været præget af en række samarbejdsproblemer, som især manifesterede sig i uenighed om tilvejebringelse af et flerårsprogram til afløsning af EURATOM's andet 5-årsprogram, der udløb med udgangen af 1967. Aktiviteten i 1968–69 og tildels i 1970 måtte derfor baseres på midlertidige løsninger.

CE-kommissionen fremlagde i april 1969 forslag om EURATOM's fremtidige virksomhed omfattende et 5-årsprogram for forskningen samt forslag til en industripolitik på det nukleare område og til ikke-nukleare opgaver, der kunne tages op i det fælles forskningscenter[4]). I en af Ministerrådet i december 1969 vedtagen resolution hedder det, at det fælles forskningscenter skal gøres til et effektivt redskab for udførelse af både kommunitære og specielle programmer samt for arbejde, der f. eks. for private virksomheder udføres mod betaling. Forsøgscentrene skal kunne benyttes til videnskabelig og teknologisk forskning uden for det nukleare område, navnlig i forbindelse med det ovennævnte teknologiske samarbejde i Europa. Driften af forsøgscentrene vil blive søgt omorganiseret efter moderne principper med henblik på at sikre en bedre koordination af nukleare aktiviteter inden for Fællesskabet, større fleksibilitet i udarbejdelse og gennemførelse af forskningsprogrammer og større effektivitet i driftsledelse.

d. Det europæiske Frihandelsområde (EFTA)

1. Allerede medens forhandlinger om dannelsen af CEE og EURATOM fandt sted i 1955–57 mellem de seks medlemmer af CECA, var der hos de vesteuropæiske lande, der havde valgt at holde sig uden for det forberedende arbejde, en voksende erkendelse af, at også disse under en eller anden form måtte søge at nå ud over det økonomiske samarbejde, som baseret på traditionelle grundsætninger for internationalt samarbejde fandt sted inden for rammerne af OEEC.

2. Dette var baggrunden for, at der inden for OEEC sideløbende med de interne forhandlinger mellem CECA-landene iværksattes langvarige forhandlinger på to fronter: Dels vedrørende et atomart samarbejde, dels vedrørende skabelsen af et stort europæisk frihandelsområde. Forhandlingerne om etableringen af et civilt atomart samarbejde lykkedes, for så vidt som man i december 1957 kunne oprette

3. *Danmark og De europæiske Fællesskaber.* 2. supplerende redegørelse, København 1970, s. 67.
4. *Ibid.*, s. 312.

Det europæiske Atomenergibureau inden for rammerne af OEEC. Denne nye institutions målsætninger var mere begrænsede end det senere oprettede EURATOM's. Formålet var i fællesskab at gennemføre undersøgelser med henblik på gennemførelsen af visse konkrete projekter, herunder bl. a. kernekraftværker til elektricitetsproduktion, at gennemføre et sikkerhedskontrolsystem for brugen af spaltelige materialer og endelig arbejde henimod en fri udveksling af spaltelige materialer. Til gengæld skulle dette samarbejde i OEEC gennemføres som et traditionelt internationalt samarbejde og uden etablering af overnationale institutioner og uden afgivelse af suverænitet.

3. Forhandlingerne om skabelsen af et stort europæisk frihandelsområde lykkedes derimod ikke. Tanken var at skabe et frihandelsområde, hvori CEE's toldunion skulle indgå som en samlet enhed. Disse bestræbelser slog fejl, først og fremmest på grund af modsætningerne mellem Storbritannien og visse af de små europæiske lande på den ene og De Seks på den anden side. Storbritanniens modstand mod at lade samarbejdet omfatte landbrugshandelen og visse andre spørgsmål opfattedes af De Seks – anført af Frankrig – som et uacceptabelt forsøg på at skabe et samarbejde uden den balance mellem fordele og ulemper, som var et hovedmotiv ved udformningen af Romtraktaten.

4. Syv OEEC-lande, Storbritannien, Danmark, Sverige, Norge, Østrig, Schweiz og Portugal, enedes herefter om at gennemføre frihandelstanken for deres eget vedkommende. Den 4. januar 1960 undertegnede de syv lande en konvention herom, og med virkning fra 3. maj 1960 var Det europæiske Frihandelsområde – EFTA – en realitet. Finland fik i 1961 en særlig associeringsaftale med EFTA, og Island optoges som medlem den 1. marts 1970.

EFTA er baseret på traditionelle grundsætninger for internationalt samarbejde og er uden overnationale træk. Også på anden måde adskiller EFTA sig fra CEE. Organisationens arbejdsfelt er langt mere begrænset, idet det stort set kun omfatter gennemførelse af fri bevægelighed for industrivarer.

Herudover var det tanken, at EFTA skulle danne rammen om de deltagende landes bestræbelser for at gennemføre den brede europæiske markedsløsning, der var deres mål. Det blev dog efter få års forløb klart, at man ikke kunne nå til en bred europæisk løsning gennem EFTA, men at dette mål måtte forfølges ved, at EFTA-landene enkeltvis søgte medlemskab af eller tilknytning til De europæiske Fællesskaber. Såfremt de forestående forhandlinger om udvidelse af De europæiske Fællesskaber fører til et positivt resultat, vil det være ensbetydende med, at EFTA må omdannes eller ophæves.

e. Planen om udvidet nordisk økonomisk Samarbejde (NORDEK)

Målsætningen for Danmarks markedspolitik har i en lang årrække været at deltage i den europæiske økonomiske integration. Selv om samarbejdet i EFTA har givet Danmark betydelige økonomiske fordele, kan dette samarbejde ikke siges at opfylde denne målsætning, allerede af den grund, at EFTA kun omfatter en lille del af Europa.

Det andet franske veto mod optagelse af Storbritannien i Fællesmarkedet i november 1967, der bl. a. også var ensbetydende med fortsat udelukkelse af Danmark, skabte i de nordiske lande den opfattelse, at der ikke var mulighed for at komme til at deltage i et bredere økonomisk samarbejde inden for en overskuelig fremtid. På denne baggrund tog den danske regering initiativ til optagelse af forhandlinger om et nærmere økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande i Nordisk Råd i februar 1968.

Det danske initiativ førte til forhandlinger mellem Danmark, Norge, Sverige og Finland, der resulterede i et udkast til traktat om etablering af et udvidet nordisk samarbejde, der forelå færdigt til ratifikation omkring årsskiftet 1969/70. Nordisk Råd accepterede denne formel på sit møde i februar 1970. Efter det finske valg i marts 1970 meddelte den finske regering imidlertid, at Finland ikke ville underskrive traktatudkastet. Motiveringen var, at der forelå en ændret situation for så vidt angik de øvrige nordiske landes holdning til CE. Traktatudkastet er derefter indtil videre henlagt.

BILAG 4

De enkelte østeuropæiske lande

a. Polen

1. Polens altoverskyggende statspolitiske interesse består i behovet for at sikre landets integritet gennem bevarelsen af de bestående statsgrænser, specielt den såkaldte Oder-Neissegrænse, som er opstået ved den anden verdenskrigs slutning gennem polsk overtagelse af tidligere tyske østområder. Det juridiske problem omkring den manglende formelle, internationale anerkendelse af grænsen forud for en eventuel afslutning af en fredstraktat med Tyskland har i praksis spillet en mindre rolle for Polen, end behovet for at sikre sig en reel garanti af grænsen gennem passende arrangementer med Polens østlige og vestlige naboer, Sovjetunionen og Østtyskland. I anden række har Polen som sit erklærede ønske, at landets sikkerhed må blive befæstet gennem afvikling af politiske spændinger i Europa.

Indadtil har det kommunistiske styre som sit primære formål at sikre sit magtmonopol gennem passiv eller aktiv accept fra befolkningens side. Dette kan ikke ske uden imødegåelse af en række kulturelle, politiske og økonomiske vanskeligheder. Kulturelt er den overvældende majoritet af befolkningen bundet i et loyalitetsforhold til den katolske kirke, fremfor en verdslig, politisk livsanskuelse. Den intellektuelle del af befolkningen føler sig dybt forankret i den klassiske og moderne europæiske kultur, hvilket mere end noget andet sted i Østeuropa får aktivt udtryk i kunst, litteratur og videnskab. Politisk kan der siges at være en udpræget tendens, først og fremmest i den intellektuelle gruppe, til at anfægte disciplinerede og ensrettende forhold, ikke blot kulturpolitisk, men også alment politisk. Økonomisk set bliver en ortodoks, kommunistisk politik navnlig imødegået af en talstærk og individualistisk bondeklasse, som modsætter sig en kollektivisering af landbruget.

Det var en række af disse vanskeligheder, foruden en udpræget utilfredshed hos industriarbejderne over deres materielle vilkår, som førte frem til Gomulkas magtovertagelse i 1956 og indførelsen af et reformstyre. Statsmagten indgik en overenskomst med den katolske kirke. Man afskrev den strengt ortodokse linie i kulturpolitikken og lod nye eksperimenter trives frit. Der åbnedes for en politisk debat, omend ikke uden kontrollerende begrænsninger. Økonomisk lempede man kollektiviseringen, åbnede adgang for friere initiativer i handel og produktion, skabte organer til sikring af arbejdernes medbestemmelse i ledelsen af industrivirksomhederne og begrænsede samtidig den stramme og usmidige centralledelse af økonomien i forbindelse med en almindelig begrænsning af det administrative bureaukrati og det politiske politi.

Under alle disse bestræbelser var det imidlertid stadig spørgsmålet om den nationale sikkerhed, som udgjorde tappen, hvorom alting drejede sig. Gomulkas styre sikrede sig den sovjetiske tolerance og Sovjetunionens fortsatte garanti af Oder-Neissegrænsen ved til gengæld – med klar tilslutning fra befolkningen – at garantere Sovjetunionen polsk loyalitet i udenrigspolitikken. I sammenhæng med dette lagde man fra polsk side vægt på at opretholde et venskabeligt forhold til Østtyskland, hvor Ulbrichtstyret på den ene side kunne føle sig truet af den polske liberalisering, men på den anden side i kraft af dets fortsatte eksistens var en garanti for opretholdelsen af Oder-Neissegrænsen. Ud over dette forsøgte man fra polsk side at tage initiativer i den europæiske sikkerhedspolitik ved fremsættelsen af Rapackis og Gomulkas afspændingsplaner.

2. Dette samlede mønster af forskelligartede hensyn og modstridende kræfter har ikke tilladt en harmonisk udvikling i løbet af tiden siden 1956. Den oprindelige målsætning for den nye økonomiske politik er i væsentlig udstrækning blevet opgivet. Det første tegn herpå var en faktisk opgivelse af de nystiftede arbejderråd, hvilket utvivlsomt skyldtes regimets frygt for at give for stort spillerum til en arbejderbefolkning, som viste tilbøjelighed til at demonstrere sin utilfredshed gennem strejker. Følgen af den økonomiske frustration og stagnation blev i næste omgang styrets behov for at opretholde den strengest mulige disciplin i det politiske liv, herunder også for at stramme kontrollen over den offentlige debat og kulturlivet. Det polske samfundsliv har således idag en væsentlig mere rigid karakter end i halvtredsernes slutning.

Noget tilsvarende gælder Polens forhold til udlandet. I løbet af tresserne har man gradvis afskrevet tendenser til at opretholde en mere nuanceret linie i den europæiske politik, men til gengæld i stedse stærkere grad understreget den undtagelsesløse loyalitet over for Sovjetunionens udenrigspolitik og Østtysklands fundamentale interesser. Det afgørende skred i denne henseende indtraf med den mellemøstlige krise i 1967, som udløste en usædvanlig skarp, polsk reaktion over for Israel og en dertil svarende, helt overrumplende kampagne imod såkaldte zionistiske elementer i Polen. I forholdet til de østeuropæiske lande har Polen med stedse stærkere virkning foretrukket de traditionelle elementer, men til gengæld lagt luft mellem sig og de jugoslaviske og rumænske regimer. Kulminationen af den sidstnævnte udvikling var Polens deltagelse i besættelsen af Tjekkoslovakiet.

3. Den polske holdning over for det tjekkoslovakiske reformstyre – som på mange måder kunne minde om Gomulkas reformstyre i halvtredsernes slutning – syntes motiveret af såvel udenrigspolitisk loyalitet over for Sovjetunionen og Østtyskland som et indenrigspolitisk behov for at sikre styret mod krav om at efterfølge det tjekkoslovakiske eksempel. Det polske styre havde under uroligheder i marts 1968 fået et indtryk af utilfredshed i befolkningen og måtte gribe drastisk ind over for disse tilkendegivelser. Ved indgangen til halvfjerdserne udgør Polen således et traditionalistisk element i det østeuropæiske system og spiller sammen med Sovjetunionen og Østtyskland rollen som hovedgarant for *status quo* – men på grund af indenrigspolitiske spændinger og åbenbare reformbehov er regimet for udsat til, at Polen samtidig kan betragtes som en stabilitetsfaktor i Østeuropa.

b. Tjekkoslovakiet

Det er foreløbig ukendt, hvad der var de konkrete motiveringer for Warszawapagtlandenes beslutning om at skride til militær besættelse af Tjekkoslovakiet den 20. august 1968. Af de almindeligt iagttagne vilkår, af den forudgående polske, østtyske og sovjetiske polemik imod Dubčekstyret, samt af de efterfølgende officielle begrundelser kan det imidlertid skønnes rimeligt at uddrage tre hovedårsager som de afgørende: for det første, at man ikke nærede tillid til Dubčekstyrets evne til at sikre det kommunistiske magtmonopols fortsatte beståen i Tjekkoslavakiet; for det andet, at det østtyske og det polske regime følte sig truet af den allerede stedfundne kursændring i det tjekkoslovakiske, kommunistiske styre; for det tredie, at man frygtede en svækkelse af Warszawapagtsystemet og den europæiske *status quo* gennem en friere orientering i Tjekkoslovakiets udenrigspolitik.

For alle tre motiveringer gælder det med andre ord, at der var tale om en forebyggende foranstaltning med det formål at standse en udvikling, som befrygtedes at føre til uønskede resultater. Derimod har der ikke efter besættelsens gennemførelse kunnet ses tegn på et primært ønske om at bringe Tjekkoslovakiets politiske forhold tilbage til tilstanden indtil Novotnys fald. Selve magtskiftet var blevet accepteret af de øvrige Warszawapagtlande og efter besættelsen accepterede man indtil videre Dubčekstyrets fortsatte, formelle beståen. Heri lå også som konsekvens en anerkendelse af behovet for væsentlige reformer i landets styrelse og økonomi under hensyntagen til særlige, nationale forudsætninger. Dubček mente sig også i stand til efter besættelsen at hævde over for befolkningen, at reformprogrammet ville blive videreført.

På den anden side har besættelsestilstanden i sig selv været en hindring for, at reformarbejdet kunne videreføres. Den økonomiske omlægning og produktionsmæssige modernisering, som var det allervæsentligste programpunkt, havde som nødvendig forudsætning – anerkendt af Dubčekstyret – en fri og åben debat om mål og midler. Den frie debat blev imidlertid standset, samtidig med at det traditionelle bureaukrati fik stadig bedre held med at genoprette dets hidtil truede positioner. Under disse vilkår blev reformpolitikken reduceret til tomme løfter. Det ømtålelige balanceforhold, som bestod i, at Dubček på den ene side skulle overbevise befolkningen om styrets eksistensberettigelse, og på den anden side sikre sig besættelsesmagtens accept og tolerance, blev endelig væltet i april 1969, da Husak overtog magten.

Husaks strengt realpolitiske styre har ikke fået midler i hænde af besættelsesmagten til at tilkøbe sig befolkningens accept og samarbejdsvilje. Når bortses fra det kommunistiske bureaukratis traditionelle kerne, synes det tjekkoslovakiske folk som helhed at være inspireret af stigende bitterhed over for besættelsesmagten og stigende mistro til det hjemlige styre. Ved indgangen til 1970'erne må Tjekkoslovakiet følgelig karakteriseres som en potentiel urofaktor i det østeuropæiske system – med et styre, hvis eksistens må sikres gennem militær besættelse, og en befolkning, hvis følelser i hidtil uset grad er samlet om fjendskab til Tjekkoslovakiets formelle allierede, frem for alt Sovjetunionen, Polen og Østtyskland.

c. Østtyskland

1. Spørgsmålet om det østtyske styres rolle i beslutningstagningen om Tjekkoslovakiets besættelse er under løbende diskussion. Det forekommer imidlertid berettiget at fastslå, at det østtyske styre i hvert fald havde en aktiv interesse i indgrebet over for reformstyret i Prag, samt at denne interesse var motiveret i to hovedhensyn: for det første at undgå smitte, eller – som det officielt blev udtrykt allerede under opgøret med Robert Havemann i 1964 – at hindre anbringelsen af rådne æg i den østtyske rede[1]); for det andet at hindre Østtysklands udenrigspolitiske isolation i tilfælde af en afspænding og tilnærmelse mellem Vesttyskland og østeuropæiske lande. Det sidste problem var ikke mindst blevet aktualiseret af Kiesinger-Brandt-regeringens tilnærmelse til Østeuropa, specielt oprettelsen af diplomatiske relationer mellem Vesttyskland og Rumænien. Det videre perspektiv i denne udvikling var en for Ulbrichtstyret højst uvelkommen ændring af *status quo*, med mindre denne udvikling kunne føre frem til en vesttysk anerkendelse også af Østtyskland selv. Dette sidste er for det østtyske styre hovedformålet med tilnærmelsen til Bonn efter Brandts overtagelse af magten.

2. Det er indlysende, at Østtyskland i denne henseende indtager en ganske særlig position mellem de østeuropæiske lande. Ganske vist tåler den østtyske økonomi meget vel en sammenligning med de øvrige østeuropæiske landes i betragtning af, at forholdene i Østtyskland både med hensyn til produktivitet og levestandard fremtræder relativt fordelagtige, set i den østeuropæiske sammenhæng. Det afgørende er imidlertid, at Østtyskland også efter Berlinmurens opførelse udgør en forpostlinie i konkurrencen mellem vesteuropæisk og østeuropæisk økonomisk organisation. Sammenligningsforholdet til Vesttysklands formidable økonomiske styrke, og det åbenbare behov for et snævert økonomisk samarbejde mellem de to Tysklande, må nødvendigvis understøtte og inspirere østtyske politiske strømninger, som peger imod en opløsning eller nuancering af det bestående system.

Det er karakteristisk for den tvungent traditionelle indstilling hos Ulbrichtstyret, at den ovennævnte udtalelse om rådne æg i den østtyske rede blev fremsat i forbindelse med en henvisning til »visse revisionistiske teorier, som udgik fra Prag«, – i begyndelsen af 1964, da det tjekkoslovakiske styre beherskedes af Novotnys ånd. Det er lige så karakteristisk, at forholdet mellem Østtyskland og Polen på tilsvarende måde blev varmere, efterhånden som stramningen i Polen gjorde sig gældende i tressernes midte. Af dette synes at fremgå, at Østtyskland under de gældende betingelser må se sin centrale og vitale interesse i bevarelsen af Tjekkoslovakiet og Polen som sikre bastioner for det traditionelle, østeuropæiske system, idet Østtyskland ellers ville befinde sig i en dobbelt isoleret position, både mod vest og mod øst.

Når det yderligere betænkes, at Østtyskland udgør den mest fremskudte stilling i Sovjetunionens østeuropæiske interessesfære, nærmer billedet af det østtyske styres og af sovjetstyrets interesser sig identiteten for så vidt angår det østeuropæiske system. Dette udelukker ikke nuanceringer mellem østtyske og sovjetiske øn-

1. *Neues Deutschland* 13. 2. 1964.

sker i konkrete situationer, som for eksempel i 1956, da sovjetstyret fandt det formålstjenligt at acceptere den nationale kommunisme i princippet, eller i begyndelsen af 1968, da man accepterede Novotnys fald. I hovedsagen forekommer det dog åbenbart, at Østeuropa som politisk system og som sovjetisk interessesfære har sine to afgørende og bevarende støttepunkter i Sovjetunionen og Østtyskland.

3. Dette vilkår må forventes at være gældende ind i halvfjerdserne. I konsekvens heraf må det påregnes, at ændringer i det østeuropæiske system, som følger af indenrigspolitiske reformer i de enkelte lande, eller tilnærmelser mellem enkelte lande og Vesteuropa, specielt Vesttyskland, vil kunne blive imødegået under anvendelse af ethvert til rådighed stående middel. For at se dette vilkår erstattet af andre, må der forudsættes en helt fundamental ændring af de almindelige betingelser, der i dag kan anses for gældende, specielt vedrørende det tyske problem. Der tænkes her ikke på en relativ begrænset ændring som en formel, international anerkendelse af den østtyske stat, men snarere på en tysk genforening, som kunne motivere Sovjetunionen til at opgive sin primære interesse for og hensyntagen til det østeuropæiske område til fordel for en tilnærmelse til det samlede Tyskland.

d. Ungarn

1. Den ungarske udvikling efter revolutionens nedkæmpelse i 1956 må ses i lyset af dobbelttydigheden i Sovjetunionens politik over for de østeuropæiske lande. Efter en periode, som var karakteriseret ved et hårdhændet opgør med de revolutionære kræfter, og hvis sidste udløber var henrettelsen af Imre Nagy, kunne en reformpolitik – hvis hovedindhold i virkeligheden allerede var bebudet ved Kádárs magtovertagelse – gøre sig stadig stærkere gældende. Der var således ikke på noget tidspunkt talc om forsøg på at genoprette et styre af typen Rákosi, men snarere om en accept fra sovjetisk side af en nationalt præget reformlinie, forudsat at den blev holdt inden for de grænser, som Nagy måtte overskride under revolutionstrykket.

2. Den relativt harmoniske udvikling efter revolutionen skyldes næppe en særlig tilbøjelighed hos befolkningen til at acceptere et fortsat kommunistisk magtmonopol. Det store flertal er stærkt bundet til den katolske kirke, hvis modsætningsforhold til det kommunistiske statsstyre traditionelt er betydeligt stærkere end i Polen. Hertil kommer, at et mindretal af overvejende sækulariserede intellektuelle vel kan være orienteret i retning af socialisme og kommunisme, men fremfor alt er indstillet på kritisk tænkning og fri debat. Derimod havde det blodige opgør under revolutionen og den brutale bekæmpelse af dens rester utvivlsomt efterladt en chockvirkning, som motiverede befolkningen til en positiv reaktion på selv beskedne indrømmelser og fremskridt.

3. Kádárstyret udviste i løbet af tresserne en betydelig smidighed og evne til at levere sådanne begrænsede indrømmelser og fremskridt. Der blev foretaget en mærkbar liberalisering af kulturpolitikken – omtrent samtidig med at den blev

strammet i Polen – og styret udfoldede betydelige anstrengelser for at fremme produktiviteten og forbedre befolkningens materielle vilkår. Med disse træk som hovedindhold lancerede styret en forsonings- og samarbejdspolitik i forhold til de forskellige befolkningsgrupper under det utraditionelt rummelige motto, at »de, der ikke er imod os, er med os«. Der lå heri et utvetydigt løfte om at ville tolerere nuanceringer i forhold til det kommunistiske styres principper og opfattelser, forudsat at nuanceringer ikke indebar bestræbelser på at begrænse eller afvikle magtmonopolet.

4. Der er således tale om en forholdsvis stabil balancetilstand. Hertil bidrager det forhold, at Ungarn ikke som de ovenfor karakteriserede lande er umiddelbart impliceret i storpolitiske forhold, som tillægges primær betydning af Sovjetunionen eller andre østeuropæiske lande. En eventuel ungarsk følelse af stærkere økonomisk interessefællesskab med Donauområdets lande, heri medregnet Østrig, end med det ret kunstige østeuropæiske samarbejdsområde, kan utvivlsomt anses for uaktuel som politisk problem under de gældende hovedbetingelser. Derimod forekommer det indlysende, at Ungarn med dets forholdsvis neutrale position i forhold til storpolitiske problemer af første prioritet ser og vil se sin overvejende interesse i en forbedring af vilkårene for samarbejde og samhandel med lande uden for det østeuropæiske system, sideløbende med en fortsat udnyttelse af de fordele, samarbejdet inden for COMECON måtte kunne bringe.

Tilsvarende kan det forventes, at det ungarske styre vil repræsentere en forholdsvis stabil faktor i forhold til reformtendenser i de øvrige østeuropæiske lande. Deltagelsen i Tjekkoslovakiets besættelse må for Ungarns vedkommende først og fremmest betragtes som en opfyldelse af de forpligtelser, der pålægges landet i kraft af dets medlemskab af Warszawapagten – og som kun Rumænien ville eller kunne frigøre sig fra. Ungarn er mere et resultat af den østeuropæiske problematik, end en årsag til den.

e. Rumænien

1. Efter den jugoslavisk-sovjetiske forsoning i 1955 og den centraleuropæiske problematiks tilspidsning i 1956 foretog Sovjetunionen i 1958 en tilbagetrækning af sine militære styrker i Rumænien og demonstrerede dermed en aftagende interesse i at opretholde kontrollen over indfaldsporten til Balkan. Denne udvikling gav Rumænien spillerum til i løbet af tresserne – og med særlig virkning efter Ceausescus magtovertagelse i 1965 – at varetage sine interesser på mere selvstændig måde, end det hidtil var sket. Den primære interesse bestod deri, at Rumænien med dets betydningsfulde og righoldige ressourcer af råstoffer og mineraler kunne organisere disses udnyttelse på en sådan måde, at landet blev i stand til at overgå fra rollen som råstofleverende agrarnation til råstofudnyttende industrination.

Under folkedemokratiets klassiske periode havde bestræbelser af denne karakter været skuffende for Rumænien. Naturforekomsternes udnyttelse blev organiseret på basis af blandede sovjetisk-rumænske aktieselskaber, som i realiteten kom til at

kanalisere en ensidig sovjetisk udnyttelse af de rumænske ressourcer. Dette system blev afskaffet under Malenkovperiodens »nye linie«, i 1954, men at problematikken fortsat levede videre, fremgår af det forhold, at Rumænien i begyndelsen af tresserne benyttede sit friere spillerum til at modsætte sig Hrustjovs planer med hensyn til Rumæniens råstofleverende rolle inden for COMECON. Netop i den samme periode demonstrerede Rumænien sit ønske om selvstændighed ved at indtage en neutral og mæglende holdning i den tiltagende sino-sovjetiske konflikt.

2. En væsentlig tilskyndelse til Rumæniens hævdelse af den udenrigspolitiske selvstændighed var behovet for – som et alternativ til det utilfredsstillende økonomiske samarbejde inden for det østeuropæiske system – at sikre sig kapitalinvesteringer og teknisk assistance fra vestlige industrilande. I konsekvens heraf er der sket en kraftig udvidelse af samhandelen med Vesttyskland, Frankrig, Storbritannien og Italien, som på overfladen synes at have skabt næsten ligevægt mellem Øst og Vest i økonomisk henseende. Tyve års intimt samarbejde med det øvrige Østeuropa og især Sovjetunionen har imidlertid skabt et gensidigt økonomisk afhængighedsforhold, som det vil være overordentlig vanskeligt for Rumænien at bryde ud af på kortere åremål, medmindre Vesten vil træde i stedet for, og der vil da blive tale om vestlig hjælp af en helt anden størrelsesorden end i dag. Økonomisk må det derfor være mest nærliggende at se den hidtidige rumænske evolutionære udenrigspolitik fortsat, med en langsomt voksende rumænsk økonomisk selvstændighed til følge.

De økonomiske forhold samt Rumæniens tilbagetrukne position i forhold til de centrale, storpolitiske problemer motiverer et så udpræget ønske om frie, internationale samarbejdsmuligheder i Europa, at Rumænien med en vis berettigelse kan siges at tendere imod en form for neutralisme som den jugoslaviske. Rumæniens optagelse af diplomatiske forbindelser med Bonn, Rumæniens forbeholdne indstilling over for Warszawapagtsystemet og Rumæniens klare afstandtagen fra »Brezjnevdoktrinen« og dennes praktiske anvendelse over for Tjekkoslovakiet – alt dette markerer under alle omstændigheder en udenrigspolitisk handlefrihed, der i øvrigt kun kan iagttages hos de to østeuropæiske lande, som rent faktisk er anerkendt som liggende uden for den sovjetiske, østeuropæiske interessesfære i streng forstand.

3. Med sin økonomiske udviklingspolitik og den dertil hørende nyorientering i forhold til udlandet har Ceausescu og det kommunistiske regime vundet en så tydelig tilslutning fra befolkningen, at der må påregnes konsoliderede indenrigspolitiske tilstande i en overskuelig fremtid, selv om styret ikke foreløbig har gennemført politiske reformer af mere vidtgående art. Den indre stabilitet – muligvis også de overordentlig betydelige investeringer af vesteuropæisk kapital i landets industri – må påregnes at motivere en moderat sovjetisk holdning over for Rumænien uden forsøg på at gennemtvinge en disciplinering som i Tjekkoslovakiet – under forudsætning af de bestående storpolitiske vilkår.

f. Bulgarien

Ved indgangen til halvfjerdserne udviser Bulgarien ikke træk, som lader formode, at landet vil give anledning til eller blive inddraget i begivenheder, der ændrer det bestående østeuropæiske system. Det bulgarske styre synes uden vanskelighed at kunne opretholde et traditionelt, bureaukratisk centraliseret folkedemokrati, kun tillempet med strengt begrænsede reformer i overensstemmelse med de af Sovjetunionen fulgte linier. Bulgarien opretholder uden forbehold sin plads i Sovjetunionens østeuropæiske interessesfære og udgør dermed Sovjetunionens sikreste position på Balkan – eller snarere: den eneste sikre.

g. Jugoslavien

1. Med Warszawapagtens oprettelse uden jugoslavisk deltagelse og Sovjetunionens samtidige, officielle forsoning med Jugoslavien i sommeren 1955 blev det stadfæstet som en anerkendt tilstand, at Jugoslavien stod uden for Sovjetunionens direkte interessesfære i Østeuropa og indtog en neutralistisk position i den internationale politik. Det vil også fremdeles kunne påregnes, at Jugoslaviens konsoliderede udenrigspolitiske selvstændighed bliver respekteret fra østeuropæisk og sovjetisk side. En eventuel anvendelse af »Brezjnevdoktrinen« over for Jugoslavien – hvilket ikke ville kunne lykkes med politiske, men kun med militære midler – ville ikke blot være en betydeligt mere krævende opgave end besættelsen af Tjekkoslovakiet, men også en langt mere alarmerende og i sine konsekvenser uoverskuelig handling. *)

Det er samtidig fortsat en kendsgerning, at Jugoslavien i visse henseender må regnes som hørende til det østeuropæiske system. Jugoslaviens accept af den ungarske revolutions undertrykkelse afspejlede dels ængstelse for de uoverskuelige konsekvenser af en eventuel opløsning af det østeuropæiske system, dels interesse i at sikre de kommunistiske regimers fortsatte eksistens, også det jugslaviske. På den anden side har Titostyret demonstreret en vital interesse i en større nuancering af de østeuropæiske regimers karakter og et friere spillerum for de østeuropæiske lande i forhold til Sovjetunionen. Jugoslavien har indgået et intimere samarbejde med Rumænien under Ceausescu, og Titostyret afviser konsekvent »Brezjnevdoktrinen«, såvel som dens anvendelse over for Tjekkoslovakiet.

2. Trods en relativt beskeden, økonomisk udviklingsgrad og en vis traditionel indflydelse fra det centrale partibureaukrati har Jugoslavien videreført et teoretisk og praktisk opgør med det klassiske, folkedemokratiske systems såkaldte statssocialisme og i stedet søgt at udvikle et decentraliseret økonomisk og politisk selvstyre efter participationsprincipper. Udviklingen har afsløret et vist konfliktstof, baseret på problematikken om bevarelsen af et demokratiseret étpartisystem eller indførelsen af et to- eller flerpartisystem. Uanset hvorledes denne udvikling vil forme sig i halvfjerdserne, må det påregnes, at Jugoslaviens eksperimenter vil tiltrække sig de øvrige østeuropæiske landes opmærksomhed og udøve en vis indflydelse.

*) 1971 bragte indrepolitisk uro, hovedsagelig knyttet til nationalistiske bevægelser, Kroatien [illegible] SSSR [illegible] [illegible] Titoismen. [illegible] 23 DEC 71

h. Albanien

Reelt, men ikke formelt, har Sovjetunionen anerkendt Albaniens opgivelse af sit medlemskab i Warszawapagten. I lighed med hvad der gælder for Jugoslavien, vil denne faktiske tilstand formentlig kunne fortsætte uanfægtet, specielt når Albaniens i alle henseender ubetydelige rolle inden for det østeuropæiske system tages i betragtning. Også i det tilfælde, at der indtraf en drastisk tilspidsning af konflikten mellem Sovjetunionen og Kina, ville Albaniens kinesiske orientering næppe nødvendigvis have en sådan betydning, at dets status blev anfægtet. Muligheder af denne art måtte snarere søges i en fundamental ændring af Sovjetunionens storpolitiske prioritering med den virkning, at adgangen til Adriaterhavet tillagdes primær betydning.

BILAG 5

Warszawapagten

1. I tiden 29. november–2. december 1954 afholdtes i Moskva den såkaldte konference mellem europæiske lande for at styrke freden og sikkerheden i Europa. Deltagerne i konferencen var Sovjetunionen, Polen, Tjekkoslovakiet, Østtyskland, Ungarn, Rumænien, Bulgarien og Albanien. Desuden havde Kina sendt en observatør. Når Jugoslavien ikke deltog, hang det sammen med den dissens mellem Beograd og Moskva, som allerede på det tidspunkt var udtalt.

I det efter konferencen udsendte communiqué hed det bl. a., at deltagerne havde behandlet den situation, som var opstået i Europa i forbindelse med, at visse vestmagter den 23. oktober 1954 havde undertegnet Parisaftalerne om Vesttysklands remilitarisering og indlemmelse i de militære gruppedannelser, som var rettet mod Europas fredselskende stater.

I en i tilslutning til communiqueet udsendt fællesdeklaration rettede de deltagende lande et kraftigt angreb på de vestlige forsvarsplaner, og det blev direkte sagt, at såfremt Parisaftalerne blev ratificeret af de respektive landes parlamenter, så de i Moskvakonferencen deltagende stater sig tvunget til at gennemføre fælles foranstaltninger med hensyn til organisationen af deres væbnede styrker og deres kommandoorganer.

I fortsættelse af Moskvakonferencen førte deltagerlandene i den følgende tid forhandlinger dels om afslutningen af en overenskomst om venskab, samarbejde og gensidig bistand mellem de otte stater, dels om spørgsmålet om oprettelse af en enhedskommando for de stater, der måtte tilslutte sig bistandstrakataten.

I løbet af de første måneder af 1955 blev Parisaftalerne af 23. oktober 1954 vedrørende Vesttysklands optagelse i NATO ratificeret. Samtlige NATO-medlemslandes ratifikationer forelå den 5. maj 1955, og den 6. maj samme år var Forbundsrepublikkens medlemskab af NATO en kendsgerning. Den 14. maj 1955 undertegnedes i Warszawa en fra sovjetisk side foreslået tekst til en traktat om venskab, samarbejde og gensidig bistand mellem Albanien, Bulgarien, Tjekkoslovakiet, Polen, Rumænien, Sovjetunionen, Ungarn og Østtyskland, den såkaldte Warszawapagt. Samtidig udsendtes en erklæring om oprettelsen af en fælles overkommando for signatarmagternes væbnede styrker.

Østtyskland var medunderskriver af traktaten og følgelig formelt fuldgyldigt medlem straks fra undertegnelsen. Der gjorde sig dog det særlige forhold gældende, at de østtyske væbnede styrker endnu i 1955 officielt blev benævnt folkepoliti og i hvert fald formelt ikke blev betragtet som egentlige militære styrker. Dette er forklaringen på, at det i den nævnte erklæring om oprettelse af en fælles over-

kommando udtrykkeligt blev sagt, at spørgsmålet om Østtysklands deltagelse i det militære samarbejde ville blive afgjort senere. Samtidig kan det vel ikke udelukkes, at man fra sovjetisk side stadig ville lade en dør stå åben med henblik på at kunne forhindre Vesttysklands genoprustning.

Da vestmagterne med Vesttysklands optagelse i NATO havde tilladt en kontrolleret vesttysk oprustning, herunder oprettelsen af en egentlig vesttysk hær, var der ikke længere nogen grund til i Østtyskland at give det udseende af, at man alene rådede over styrker af politimæssig karakter. Den 18. januar 1956 godkendte det østtyske folkekammer, at folkepolitiet blev omdannet til den nationale folkearmé, og efter et møde i Warszawapagtens politiske komité i Prag den 27. januar 1956 blev det meddelt, at den østtyske folkearmé ville blive inddraget under fælleskommandoen.

2. I Warszawapagtens præambel bekræfter de kontraherende parter deres ønske om et kollektivt europæisk sikkerhedssystem, omfattende alle europæiske stater, men fremhæver samtidig, at Parisaftalerne og Vesttysklands remilitarisering og optagelse i NATO gør det nødvendigt for de østeuropæiske stater at tage skridt til at beskytte deres sikkerhed. Selve traktatteksten, der består af 11 artikler, har i sin formelle opbygning tydeligt taget Den nordatlantiske Traktat som mønster. Traktaten, der gælder i 20 år, løber automatisk videre i de næste 10 år for de deltagere, som ikke senest ét år før 20-årsperiodens udløb har opsagt den.

Warszawapagten blev officielt oprettet som en reaktion på vestmagternes beslutning om at optage Forbundsrepublikken Tyskland i NATO, men udover denne motivering kan der fra Sovjetunionens side ses både politiske og militære grunde til at skabe et østeuropæisk modstykke til NATO. For det første kunne pagten tjene som en institutionel ramme for den »sovjetiske kontrol« med Østeuropa[1]). De i 1955 eksisterende bilaterale bistandsaftaler fastslog kun den gensidige bistandsforpligtelse, men indeholdt intet om, at uddannelse, øvelsesvirksomhed og bevæbning skulle søges koordineret og ensrettet af effektivitetshensyn. Med Warszawapagtens oprettelse fik man det formelle grundlag for på multilateral basis at inddrage de østeuropæiske landes styrker i Sovjetunionens militære planlægning og samtidig give de østeuropæiske tropper en hårdt tiltrængt modernisering både med hensyn til uddannelse og bevæbning.

Samtidig skabte Warszawapagten det fornødne grundlag for den fortsatte tilstedeværelse af sovjetiske tropper på de østeuropæiske staters områder. Endvidere kunne Warszawapagten være et velegnet instrument ved siden af partikanalerne for kanalisering af politiske direktiver til østeuropæiske hovedstæder og samtidig fremstå som en ydre ramme omkring den østeuropæiske opslutning bag Sovjetunionens politiske linie. Pagten kom på denne måde til at fremstå som udtryk for, at der nu eksisterede et mere fasttømret system af socialistiske stater, som med tiden kunne udvikle sig til en formel organisation.

Dernæst kunne organisationen yderligere tjene som en demonstration af, at der var tale om et samarbejde mellem ligestillede stater og ikke en gruppe af lande, hvor den dominerende part ikke tog hensyn til de mindre medlemslandes syns-

1. *The Warsaw Pact, Its Role in Soviet Bloc Affairs,* undersøgelse af The Subcommittee on National Security and International Operations, s. 4, Washington 1966.

punkter. Dette kom bl. a. til udtryk i pagtens artikel 3, der fastslog, at parterne måtte rådføre sig med hinanden om alle internationale spørgsmål af fælles interesse. Temaet er gentaget i artikel 6 om oprettelsen af en rådgivende politisk komité med henblik på den indbyrdes konsultation mellem parterne.

Samtidig tilgodeså Warszawapagten også militære interesser. Før den multilaterale pagts oprettelse havde Sovjetunionen under og efter den anden verdenskrig indgået en lang række bilaterale militære bistandspagter med de østeuropæiske lande, ligesom de østeuropæiske lande indbyrdes i efterkrigsårene havde indgået tilsvarende aftaler. Disse aftaler havde en gyldighedsperiode af 20 år med en automatisk forlængelse i 5 år, såfremt de ikke blev ændret. Når der bortses fra de oprindelige aftaler, som blev indgået i 1950 med Østtyskland på den ene side og en række østeuropæiske lande på den anden, og som kun er venskabstraktater, og fra den ungarsk-bulgarske aftale, som også kun er en venskabstraktat, forpligtede parterne sig først og fremmest til gensidig bistand – herunder militær bistand – i tilfælde af væbnet aggression.

Fra vestlig side er det ofte blevet fremført, at en samtidig ophævelse af de to alliancer, NATO og Warszawapagten, ville svække vestblokken uden nødvendigvis at svække østblokken tilsvarende, med mindre også de østlige bilaterale aftaler blev ophævet. Det er klart, at såfremt der tilstræbes en balanceret afvikling af alliancesystemerne, må det forudsætte, enten at de østlige bilaterale aftaler også afvikles, eller at et tilsvarende vestligt net oprettes.

De fleste af de østlige bilaterale pagter er i de seneste år blevet fornyet umiddelbart forud for udløbet af 20-årsperioden. Når der bortses fra den rumænsk-tjekkoslovakiske aftale, der blev fornyet i 1968, og den sovjetisk-rumænske aftale, er de aftaler, hvori Rumænien er den ene part, ikke blevet fornyet, men da de heller ikke er blevet opsagt, løber de videre i kraft af den automatiske forlængelse i 5 år.

De nævnte bilaterale aftaler eksisterer således fortsat som et net under Warszawapagten. Bortset fra en passus i de samtidig med fornyelserne reviderede præambler om, at parterne er fast besluttede på at overholde de forpligtelser, som følger af Warszawapagten, indeholder de ingen henvisninger til den multilaterale aftale. Selv om Warszawapagten måtte blive opløst, må det formentlig antages, at de bilaterale aftalers gyldighed ikke formelt vil blive berørt heraf. At denne fortolkning er rigtig, kan støttes på en række forhold. For det første indeholder de bilaterale aftaler ikke nogen til Warszawapagtens artikel 11 svarende bestemmelse om, at aftalen bortfalder, såfremt der oprettes et kollektivt sikkerhedssystem i Europa. Dernæst hedder det udtrykkeligt i Warszawapagtens artikel 7, at traktaten ikke påvirker parternes andre traktatlige forpligtelser. Warszawapagtens opløsning ville derfor formentlig også formelt være uden indflydelse på de østeuropæiske landes traktatlige forpligtelser. Og endelig har man fra sovjetisk side flere gange betegnet de bilaterale aftaler ikke bare som et supplement til Warszawapagten, men som en organisk del af hele det aftalesystem, som forener de socialistiske stater i Europa[2]).

Warszawapagten kan tænkes at bryde sammen af interne grunde, eller den kan

2. *Izvestija* den 18. maj 1968.

tænkes ophævet som resultat af Øst-Vest forhandlinger. I det første tilfælde er det vel troligt, at det bilaterale net samtidig vil gå i opløsning. I den sidstnævnte situation, hvor der vil være tale om en formel opløsning som led i en overenskomst mellem Øst og Vest, ville pagtens opløsning næppe have større sikkerhedspolitisk relevans, med mindre nettet af bilaterale aftaler samtidig blev ophævet.

Skulle Warszawapagten alene blive afviklet, ville de militære og sikkerhedspolitiske betingelser derfor antagelig komme til at gælde relativt uforandret. Alligevel kan man ikke se bort fra, at Warszawapagten bortset fra den politiske effekt har haft et væsentligt militært indhold[3]).

Med undertegnelsen af fredstraktaten vedrørende Østrig i maj 1955 kunne man ikke længere fra sovjetisk side påberåbe sig, at det med sovjetiske troppers tilstedeværelse i Østrig var nødvendigt at opretholde forsyningslinier til disse fra moderlandet og med henblik herpå have tropper stationeret i de østeuropæiske lande. Efter Warszawapagtens oprettelse blev der derfor i 1956–57 undertegnet specielle bilaterale aftaler med Polen, Østtyskland, Ungarn og Rumænien om stationering af sovjetiske tropper i disse lande. Aftalen med Rumænien er senere blevet ophævet, men antallet af stationeringsaftaler er på ny blevet udvidet i 1968, idet Sovjetunionen gennemtvang en sådan aftale over for Tjekkoslovakiet i oktober 1968 efter invasionen i august samme år.

3. Som nævnt er Warszawapagtens traktattekst udformet efter retningslinier svarende til Den nordatlantiske Traktat, og samtidig er dens organisation opbygget efter samme mønster.

Det til det nordatlantiske ministerråd svarende organ i Warszawapagten er den rådgivende politiske komité, som omhandles i traktatens artikel 6. I henhold til artiklens ordlyd sammensættes det af regeringsmedlemmer fra de respektive medlemslande. I praksis deltager normalt medlemslandenes regeringschefer samt lederne af de pågældende landes kommunistiske partier ledsaget af deres respektive udenrigsministre og/eller forsvarsministre i komiteens møder.

Medens NATO's ministerråd i hvert fald mødes to gange årligt, har Warszawapagtens rådgivende politiske komité i tiden 1955 til medio 1969 kun holdt i alt ti møder. Det nordatlantiske Råd på stedfortræderniveau, der afholder kontinuerlige møder, har ikke noget modstykke i Warszawapagten. Det samme gælder størstedelen af de mange specialkomiteer i NATO, der beskæftiger sig med både militære og civile sager. Warszawapagten har et fælles sekretariat, men dets opbygning og aktivitet kan på ingen måde sammenlignes med NATO's sekretariat.

I Det nordatlantiske Råd indtages formandspladsen af organisationens generalsekretær. Posten har hidtil været beklædt af en politiker eller en diplomat, der er stillet til rådighed af et af medlemslandene. Warszawapagten har i adskillige år også formelt haft en generalsekretær, nemlig en af de sovjetiske viceudenrigsministre; posten svarer umiddelbart ikke til posten som generalsekretær i NATO, idet sidstnævnte principielt indtager en uafhængig stilling. Han repræsenterer ikke sit hjemland, men er alene ansvarlig over for ministerrådet.

På mødet i den rådgivende politiske komité i Warszawapagten i januar 1956

3. Thomas W. Wolfe: »Die Entwicklungen im System des Warschauer Paktes«, *Osteuropa* nr. 4/april 1966, s. 210.

i Prag blev det bl. a. besluttet at oprette en permanent komité, der skulle have til opgave at fremsætte indstillinger om medlemslandenes udenrigspolitiske linie. Komiteens rolle synes dog at være af ret underordnet karakter, og der har ikke været afholdt regelmæssige møder.

Der er således ikke inden for Warszawapagtens organisation noget modstykke til den konsultationsprocedure, som kendes i NATO. De konsultationer om politiske og økonomiske spørgsmål, som finder sted mellem Warszawapagtlandene, gennemføres som hovedregel på bilateral basis.

4. Oplysningerne om Warszawapagtens militære opbygning er særdeles sparsomme, og der er aldrig blevet offentliggjort detaillerede oversigter. Officielt siges det dog, at det øverste militære organ i Warszawapagten er Overkommandoen for de fælles væbnede styrker. Den øverstkommanderende for disse styrker såvel som stabschefen har altid været sovjetiske officerer, ligesom Warszawapagtens øverste militære stab stedse er indgået som en integrerende del af den sovjetiske forsvarsledelse. De seks ikke-sovjetiske medlemslandes forsvarsministre har alle i forhold til Warszawapagten titel af stedfortrædende øverstkommanderende. I den øverstkommanderendes stab indgår der repræsentanter for de enkelte landes generalstabe, men der synes her som i de øvrige militære organer i Warszawapagten at være tale om en klar sovjetisk dominans.

5. Allerede fra Warszawapagtens etablering i 1955 var det tanken at give pagten et egentligt militært indhold. Den sovjetiske hær var på dette tidspunkt blevet udrustet med en lang række nye våben og i meget vidt omfang omorganiseret, men noget tilsvarende var ikke sket i de øvrige medlemslande, hvis væbnede styrker for at kunne udgøre det ønskede supplement til Sovjetunionens militære potentiel måtte omdannes efter sovjetisk mønster både i henseende til udrustning, uddannelse og organisation.

I slutningen af 50'erne gennemførtes en delvis standardisering af de enkelte våbenarter og våbenproduktionen i de enkelte lande, og den organisatoriske opbygning indrettedes efter sovjetisk mønster. De sovjetiske militære doktriner blev lagt til grund for formuleringen af medlemslandenes opgaver under hensyn til Sovjetunionens monopolstilling som pagtens eneste atommagt.

Selv om der ved udgangen af 50'erne var sket en gennemgribende modernisering af Warszawapagtstyrkerne, var der dog i de første år kun i begrænset omfang tale om en integreret militær organisation. Der havde ikke på noget tidspunkt været afholdt fællesøvelser inden for pagten, og de militære føringsorganer, først og fremmest Overkommandoen i Moskva, var ikke organiseret på multilateral basis.

6. I 60'erne blev der imidlertid sat en ganske omfattende integrationsproces i gang[4]), først og fremmest foranlediget af den nye sovjetiske strategiske doktrin, som blev offentliggjort i januar 1960. Denne nye sovjetiske doktrin lagde den afgørende vægt på atomvåbnenes rolle. De strategiske våbens betydning trådte i forgrunden med den følge, at de konventionelle styrker blev tilsvarende nedvurderet.

4. *Ibid.*, s. 211.

Den nye doktrin førte til en reduktion af de sovjetiske konventionelle styrker og i konsekvens heraf til, at de øvrige medlemslandes styrker måtte udfylde de tomrum, som den sovjetiske reduktion skabte. Nedskæringen af de konventionelle styrker blev kraftigt kritiseret af de sovjetiske militære ledere, og efter Berlinkrisen i 1961 blev de konventionelle styrker påny øget til et niveau, som er fortsat nogenlunde uforandret siden. Dette fik imidlertid ingen indflydelse på størrelsen af de øvrige medlemslandes styrker.

Den siden 1961 iværksatte integration inden for Warszawapagten adskiller sig stærkt fra systemet i NATO. Der blev etableret en ny kommandostruktur, hvor den sovjetiske ledelse fortsat havde det afgørende ord, men hvor der nu etableredes enkeltfronter, bestående af enten udelukkende sovjetiske armégrupper eller blandede armégrupper (Østtyskland, Polen, Tjekkoslovakiet, Ungarn) eller rent nationale armégrupper (Rumænien og Bulgarien).

Samtidig påbegyndte man i september 1961 et fælles øvelsesprogram, som er fortsat siden. I tiden fra 1961 til 1969 har man afholdt talrige multinationale øvelser, hvoraf hovedparten har fundet sted i den nordlige del af Warszawapagtområdet (Østtyskland, Polen og Tjekkoslovakiet).

Warszawapagtens militære potentiel er i 1960'erne blevet stadig forbedret, og det militære apparat udgør set fra et teknisk synspunkt en særdeles slagkraftig enhed.

7. Sideløbende med den militære udbygning af Warszawapagten har man i 1960'erne oplevet en voksende uenighed mellem medlemslandene om opfattelsen af pagtens politiske rolle. Allerede i 1956 indtog Polen og Ungarn en kritisk holdning (under oprøret i 1956 erklærede Ungarn sig neutral og udtrådte af pagten), senere fulgte vanskeligheder med Albanien. Divergenserne blev efterhånden så udtalte, at de diplomatiske forbindelser mellem Albanien og Sovjetunionen blev afbrudt i 1961. I de følgende år deltog Albanien ikke i Warszawapagtsamarbejdet, og i september 1968 udtrådte landet også formelt af pagten.

En nok så betydningsfuld kritiker af Sovjetunionens opfattelse af Warszawapagtens politiske rolle blev Rumænien. Rumænien gav oftere og oftere udtryk for, at landet gik ind for princippet om ikke-indblanding i andre landes interne forhold, og fra 1963 har Rumænien forbeholdt sig ret til at træffe selvstændige udenrigspolitiske og forsvarspolitiske beslutninger. Rumænien har siden med voksende styrke arbejdet for, at Warszawapagten skulle være en egentlig alliance mellem ligeberettigede stater, der respekterer hinandens suverænitet.

Begivenhederne i Tjekkoslovakiet i 1968 er et klart eksempel på uoverensstemmelse mellem medlemslandene om Warszawapagtens rolle. Forud for besættelsen af Tjekkoslovakiet i august 1968 fremstod Warszawapagten som en organisation, som politisk tjente til at koordinere de østeuropæiske landes støtte til Sovjetunionens udenrigspolitiske linie[6]). På det militære område var Warszawapagten nok så meget et administrativt organ, som skulle sørge for en ensartet uddannelse og udrustning af Warszawapagtlandenes styrker, men som ikke havde noget selvstændigt overnationalt kommandosystem. Den operative ledelse af styr-

5. Malcolm Mackintosh: »The Evolution of the Warsaw Pact«, *Adelphi Paper* nr. 58/juni 1969, s. 11.

kerne forblev hos de sovjetiske militære myndigheder[6]). Tjekkoslovakiet indtog en kritisk holdning til Warszawapagten, som på mange måder var analog med Rumæniens. På en pressekonference i Prag i juli 1968 udtalte således generalløjtnant Prchlik, der var leder af statens administrationsdepartement:

»Der bør gives klare garantier for, at der ikke dannes individuelle grupperinger af medlemslande. Fraktioner inden for koalitionsrammerne må undgås. Sådanne fraktionsdannelser kunne medføre brud på pagtens grundlæggende principper om respekt for suverænitet og ikke-indblanding i de enkelte medlemslandes indre anliggender«[7]).

Spørgsmålet er, om de fem Warszawapagtlandes besættelse af Tjekkoslovakiet i august 1968 medfører nogen ændringer i den ovenfor anførte vurdering.

8. Ved et tilbageblik på begivenhederne omkring Sovjetunionens, Bulgariens, Polens, Ungarns og Østtysklands besættelse af Tjekkoslovakiet er det iøjnefaldende, at Warszawapagtens politiske apparat bogstavelig talt ikke blev taget i anvendelse. Der blev ikke indkaldt til møde i den rådgivende politiske komité, hvad der ellers turde have været en nærliggende mulighed. Den politiske side af krisen i Tjekkoslovakiet blev først og fremmest behandlet i de tosidede møder mellem de sovjetiske og de tjekkoslovakiske ledere i Moskva i maj måned, i Prag i juni måned og i Cierna-nad-Tisou i juli måned. Mindre vigtigt i denne sammenhæng var de multilaterale møder mellem de fem besættelsesmagter i Dresden, Moskva og Warszawa og mellem disse fem og Tjekkoslovakiet i Bratislava i begyndelsen af august måned. Det er i denne forbindelse vigtigt, at selv om der i meddelelserne fra de fem landes møder hyppigt blev refereret til Warszawapagten, fandt ingen af disse møder sted som egentlige pagtmøder.

9. Derimod var Warszawapagtens militære organisation aktiv i forberedelserne til invasionen i Tjekkoslovakiet. Allerede i maj måned indledtes en hektisk øvelsesaktivitet med en sovjetisk-polsk øvelse langs grænsen til Tjekkoslovakiet. Denne øvelse blev fulgt op af en fællesøvelse i Tjekkoslovakiet i slutningen af juni måned, den såkaldte Sumavaøvelse med deltagelse af sovjetiske, polske, østtyske, ungarske og tjekkoslovakiske tropper. Øvelsesaktiviteten fortsatte i juli måned med forsyningsøvelser i Sovjetunionen, som senere blev udstrakt også til Polen og Østtyskland. Øvelsesrækken blev senere udvidet til også at omfatte signaløvelser. I august måned besøgte yderligere en lang række af de mest fremtrædende sovjetiske generaler Polen og Østtyskland, og i forbindelse med de forskellige øvelser havde Tjekkoslovakiet også gentagne besøg af fremtrædende sovjetiske generaler.

Den rolle, som Warszawapagtens Overkommando spillede i forbindelse med Tjekkoslovakiets besættelse, synes at bekræfte, at den kun er en koordinerende myndighed. I krigstilfælde vil kommandomyndigheden formentlig på et meget tidligt tidspunkt overgå til den sovjetiske overkommando, som vil udøve kommandomyndigheden over samtlige Warszawapagtstyrker uden hensyn til disses nationalitet[8]).

Besættelsen af Tjekkoslovakiet synes at bekræfte det indtryk, at Warszawa-

6. *Loc. cit.*
7. Frank Esmann Jensen: *Warszawapagten*, København 1969, s. 84.
8. Malcolm Mackintosh: *op.cit.*, s. 13.

pagten anvendes som en organisation til at koordinere de østeuropæiske landes støtte til Sovjetunionens sikkerhedspolitik og tjene Sovjetunionens bestræbelser for at holde den socialistiske lejr sammen.

20. Besættelsen af Tjekkoslovakiet løste på kort sigt et påtrængende problem for Sovjetunionen. Den tjekkoslovakiske partiledelses liberale program blev bragt til standsning, og med udskiftningen af ledelsen blev landet bragt tilbage til en mere traditionel kommunistisk kurs. Derimod bragte besættelsen ingen løsning på uenigheden omkring Warszawapagtens rolle, som først og fremmest er kommet til udtryk i de modstående opfattelser hos henholdsvis Rumænien og Sovjetunionen. Sovjetunionens opfattelse er klart kommet til udtryk i den såkaldte »Brezjnevdoktrin«, der i praksis begrænser de øvrige Warszawapagtlandes selvbestemmelsesret. I en tale til den femte polske partikongres den 12. november 1968 sagde den sovjetiske partichef, at der findes fælles love for socialismen, som intet land kan fravige uden at træde uden for socialismen som sådan, og når indre og ydre kræfter, der er socialismen fjendtlige, søger at vende udviklingen i et socialistisk land i retning af genoprettelse af kapitalismen, når der opstår en trussel mod socialismen i dette land og en trussel mod de socialistiske landes sikkerhed som helhed, da er dette ikke blot et problem for det enkelte lands folk, men et fælles problem og en fælles bekymring for alle socialistiske lande.

Heroverfor står Rumænien fast på sin opfattelse: at Warszawapagten skal være en alliance mellem fuldt suveræne stater, som under hensyntagen til samtlige landes interesser koordinerer deres politik i spørgsmål af fælles interesse.

Mødet i den rådgivende politiske komité i Budapest i april måned 1969 bragte ikke nogen tilnærmelse mellem de modstridende opfattelser. Af communiqueet efter dette møde fremgår, at man var enedes om en institutionalisering af en forsvarsministerkomité. Der er i hvert fald formelt tale om en nydannelse, men det synes ikke sandsynligt, at det vil få større betydning i praksis. Mødet bragte heller ingen løsning på de østeuropæiske landes ønske om, at de ledende militære poster i Warszawapagten på skift skal beklædes af officerer fra samtlige medlemslande.

Derimod fremgår det klart af de rumænske myndigheders efterfølgende godkendelse af dokumenterne fra Budapestmødet, at Rumænien står fast på sin holdning. De rumænske myndigheder præciserer nøje, at Warszawapagten er en europæisk forsvarspagt, der udelukkende har til formål at forsvare medlemslandene mod aggression udefra.

BILAG 6

Fem udenlandske eksperters vurdering af Danmarks militære og politiske plads

General Wolf Graf von Baudissin, Tyskland

1. Danmarks traditionelle militærstrategiske rolle som en barriere mod øst-vest operationer fra Østersøen eller Nordsøen kan man under nutidige betingelser i lige så høj grad sætte spørgsmålstegn ved som ved Jyllands funktion som bro mellem Mellemeuropa og Skandinavien.

Som initiativtager til internationale kriser kan Sovjetunionen i rette tid lade lige så mange søstridskræfter passere Øresund og Kattegat, som det har planer om at sætte ind på oceanerne i pressionsøjemed eller for krigsførelse. Moderne under- og overvandsstridskræfter kan med tiltagende uafhængighed af havne operere i længere tid uden faste baser. Som nødstøttepunkter står desuden Nordhavshavnene til disposition. For raketter og fly, der fra Østersøområdet er rettet mod Vesten, byder Danmark ingen som helst alvorlig hindring.

På samme måde forholder det sig – ligeledes rent militærstrategisk set – med nord-syd forbindelsen i tilfælde af konflikt. Norge kan styrkes, understøttes og forsynes via luft- og vandvej, også uden berøring med dansk territorium. De vigtigste linier hertil turde gå vestfra over Storbritannien og havområdet nord derfor og ikke i retningen syd-nord, som med sin åbne østflanke er let at såre.

2. Naturligvis ville det være forkert på grundlag af den militærstrategiske beliggenhed at undervurdere Danmarks politisk-psykologiske betydning for det nordatlantiske forbund og landets særlige sikkerhedspolitiske problemer.

2. 1. Danmarks politiske brofunktion inden for rammerne af Allied Forces Northern Europe ligger ligefor. Uden dansk medlemskab af NATO-forbundet, uden danske officerers tilhørsforhold til og samarbejde i den militære komité, ved SHAPE og AFNORTH og uden tildeling af danske enheder ville en fælles forsvarsplanlægning mellem Bornholm, Nordkap, Island og Storbritannien og dermed en permanent troværdig afskrækkelse i dette område ikke være mulig. I hvert fald på nationalstatsbasis eller inden for rammerne af adskillige ikke- eller kun løst samarbejdende forbund ville selv en betydeligt ringere afskrækkelsesvirkning kun kunne opnås ved betragteligt højere forsvarsanstrengelser fra de omkringliggende staters side. Planlægningens og forsvarets multinationale karakter sammen med det implicitte potentiel, der er til stede fra de andre forbundsfællers side, især USA's, bevirker, at de kræfter, der er tildelt AFNORTH, har en potentiel strategisk værdi, som rækker langt ud over summen af hver enkelts indsats.

Herudover har danske enheders militære integration en ikke uvigtig afspæn-

dingseffekt. Deltagelsen af en stat som Danmark i forsvaret af Slesvig-Holsten og af Østersøudløbene dokumenterer NATO-strategiens rent defensive karakter og bidrager væsentligt til, at de østeuropæiske stater ikke fremtidigt skal føle sig militært truet af Forbundsrepublikken Tyskland. Dertil må føjes, at det praktiske samarbejde mellem tyske og andre soldater såvel i stabene som i de forskellige enheder under NATO-øvelser er med til at bidrage til hurtigere at hele sårene fra krig og besættelse.

2. 2. Når man betragter Danmarks sikkerhedspolitiske beliggenhed, kan man lade storkrigen såvel som andre krigsformer, der tenderer mod at eskalere til højeste intensitet, ude af betragtning. Mod den slags kriges katastrofale følger findes der alligevel ingen beskyttelse. I Europa ville de nedbryde civilisationerne i årtier, ikke blot hos ven og fjende, men også hos de neutrale.

I betragtning af Sovjetunionens tydelige bestræbelser på for enhver pris at undgå en direkte militær konfrontation med USA, d. v. s. også med NATO som pagtsystem, turde andre farer være mere sandsynlige. Således kan det forventes, at Warszawapagten i første række vil løse politiske konflikter ved anvendelse af militær magt dér, hvor risikoen for en konfrontation ikke består: inden for dets eget system, i den »grå zone« og over for NATO-medlemmer, som ligger geografisk udsat og som er politisk isolerbare. Angrebet på sidstnævnte måtte imidlertid med hensyn til målsætning, kraftindsats og varighed forblive under et niveau, som naboer og forbundsfæller kunne anse for en fare mod sig selv og som en alvorlig trussel mod den angrebnes eksistens som stat.

I propagandahenseende kunne en sådan begrænset aggression forklares både ens egen befolkning, de vestlige allierede og den øvrige verden med Warszawapagtens angivelige sikkerhedsbehov. Ved bestemte indrepolitiske udviklingstendenser i de lande, man ville angribe, kunne »Brezjnevdoktrinen« også give den fornødne ideologiske baggrund. I hvert fald måtte man undertrykke den virkelige politiske motivering såsom Vestens disintegration, Østens reintegration eller Kinas overtrumfen som verdenskommunismens kompromisløse førende magt.

Overfører man den her skildrede krigsform til dansk territorium, når man til den slutning, at det frem for alt er begrænsede handlinger på Østersøer som Bornholm, Møen eller Falster, der ligger for. Landsættelser på Sjælland, Færøerne eller i Grønland betyder allerede en betragteligt højere risiko, uden at love en tilsvarende politisk gevinst. Men hvis en besættelse af en eller flere Østersøer lykkes, så har Sovjetunionen en løftestang for at øve enhver tænkelig pression mod Danmark, at løsne Norge fra forbundet og at isolere Sverige. Også Forbundsrepublikken Tysklands strategiske beliggenhed ville blive betydeligt mere eksponeret; beskyttelsen af nordfløjen og nordflanken måtte omorganiseres.

Danmarks klassiske strategiske betydning ville næppe spille nogen rolle ved sådanne aggressioner. Alligevel kan netop den blive draget frem som anledning. Beskyldninger som indskrænkninger i den frie gennemsejling af Sundet og hindringer for skibsfarten ved Østersøudløbene kunne i forbindelse med uventede og ultimative koncessionsfordringer blive det politiske middel til en isolering af Danmark. Sovjetunionen ville i så tilfælde øjensynlig kun kæmpe om sine egne og Østeuropas rettigheder som Østersøstater og med et klart begrænset mål.

Den anden mulige militære trussel har Jylland som mål. Dog er den betydeligt mere usandsynlig inden for rammerne af en strategi med begrænsede aktioner, som kun måtte rette sig mod NATO's enkelte forbundspartnere. Fremfor alt ville Danmark kun blive ramt indirekte og i anden række. Men det er også her i Danmarks vitale interesse at holde sandsynligheden for militære sammenstød i Centraleuropa så lav som mulig. Hvis fjendtligheder først er brudt ud i dette kritiske område, så vil afgrænsningen deraf i alle dimensioner blive svær. Netop her danner den multinationale planlægning og tilstedeværelse en afgørende afskrækkelsesfaktor. Denne udelukker fremfor alt »indretyske« kampe, d. v. s. isolerede, bilaterale sammenstød mellem Nationale Volksarmee og Bundeswehr, i hvilke, som man i Kreml kunne håbe, forbundet efter omstændighederne ikke ville gribe ind. I hvert fald formindsker enhver stat, der deltager i forsvaret af Mellemeuropa med integrerede enheder, d. v. s. med en vis automatik, faren for en »miscalculation«. Jo højere antallet af således engagerede regeringer er, desto ringere er sandsynligheden for at isolere Forbundsrepublikken Tyskland politisk og dermed i tilfælde af angreb kun at støde på enheder fra Bundeswehr.

3. Teoretisk betragtet byder der sig for Danmark tre mulige organisationsformer til løsning af dets sikkerhedsproblem: som nationalstat uden for alle forbund, som deltager i et sandsynligvis klassisk skandinavisk regionalforbund og som deltager i det nordatlantiske forbund.

3. 1. Et Danmark *uden for pagtsystemer* ville uden tvivl tilhøre den »grå zone« og ville dermed ligge uden for, i bedste fald ved randen af det vestlige forbunds afskrækkelsesskærm. Dertil er yderligere at bemærke, at det strategiske afskrækkelsessystems slagskygge er blevet forkortet, efter at begge verdensmagter har opnået »second strike capability«. Mod angreb af begrænset art yder kernevåbnene kun betinget beskyttelse, og de taber deres afskrækkelsesvirkning for så vidt angår områder uden for det egentlige forbundsterritorium. Der behøves ingen yderligere begrundelse for, at et neutralt land under sådanne betingelser lettere vil kunne udsættes for pression eller isoleres. Også understøttelses-garantier fra andre stater har i kernevåbentidsalderen tabt i troværdighed. Risikoen er blevet for stor til, at en regering vil sætte sin egen nations eksistens på spil til fordel for en anden stat, den ikke er i forbund med, fremfor alt når den ikke har haft nogen indflydelse på den angrebnes politik. Dertil kommer, at det i vor sammenhæng ikke engang er garantens gode vilje og tilforladelighed, der er udslaggivende, især da denne først manifesterer sig post festum; det, der tæller, er den potentielle angribers vurdering af afskrækkelsen.

3. 2. Men også *forbund af klassisk art* har kun betinget afskrækkelsesvirkning, fordi casus foederis først indtræder, når det er for sent, d. v. s. når angrebet allerede er brudt løs. I klassiske forbund begynder det militære samarbejde for det meste ikke automatisk; derfor er disse uden virkning mod fait-accompli-aktioner fra verdensmagterne.

Endnu et andet synspunkt har vægt: i et skandinavisk regionalforbund ville stater slutte sig sammen, som ikke kunne udvikle et afskrækkelsespotentiel mod alle arter af militær trussel. Desuden ville de geografiske betingelser kræve et højt mobilt og fleksibelt, d. v. s. dyrt apparat, såfremt det skulle stå til alle de

truedes disposition. Et angreb på Østersøudløbene ville på forhånd bringe både Sverige og Norge i en strategisk vanskelig position. De ville begge kun kunne yde virkningsfuld hjælp dér ved at blotte deres egne 'sanctuaries'.

3. 3. Den sikreste beskyttelse mod begrænsede aktioner turde som hidtil *NATO* byde. Selv i de enkelte forbundsfællers svaghedsøjeblikke og i konfliktsituationer mellem forbundsfæller er konsekvenserne af en reaktion fra forbundets side så alvorlige, at allerede en ringe sandsynlighedsgrad for, at parterne vil forholde sig solidariske, vil gøre et angreb meget usandsynligt. Som medlem af NATO turde Danmark med relativt ringe rustningsudgifter – f. eks. i sammenligning med Sverige – nyde en relativ høj sikkerhed, men til gengæld bidrager det ved sit medlemskab også til sine naboers sikkerhed. Denne sikkerhed skal ikke blot ses militært eller blot måles ved styrken af forsvaret. I den nuværende strategiske situation drejer det sig fremfor alt om at forhindre politiske fejlvurderinger, d. v. s. ikke at fremme den opfattelse i Sovjetunionen, at et angreb på et bestemt land ville være uden risiko og derfor kunne lønne sig gennem sin virkning inden for blokken.

Det turde derfor være i alle naboernes interesse, at også Danmark forbliver en del af barrieren mod begrænsede eksplosioner og en bæredygtig politisk bro mellem forskellige NATO-dele og -nationer. Denne funktion er ikke blot til gavn for NATO-parterne; også Sverige og Finland drager på deres måde nytte af den geografiske nærhed til den vestlige alliance, som uden dansk medlemskab ville ligge dem endnu fjernere. Den direkte eller indirekte paraply, som USA's potentiel frembyder, kan blive endnu vigtigere, alt eftersom Sovjetunionen intensiverer sin maritime globalstrategi.

4. Den *størst mulige sikkerhed* imod aggressioner af lavere eller højere intensitet kan Danmark kun opnå som medlem af et moderne militærforbund med en struktur af integrerede stridskræfter. Denne funktion kan i den nuværende situation kun sikres Danmark af NATO. Afskrækkelsesvirkningen inden for forbundets rammer virker fuldt ud: dels gennem USA's atomgaranti, dels gennem forbundsintegrationen. Dermed kan også sandsynligheden for politiske fejlbedømmelser fra Sovjetunionens side holdes så lav som muligt.

Forankringen i forbundet tillader både at øve indflydelse på NATO's politik og på de enkelte forbundspartnere, uden fuldstændigt at indsnævre sin egen bevægelsesfrihed. Disse muligheder får særlig betydning i arms control's og afspændingsbestræbelsernes tegn, d. v. s. under politiske og strategiske betingelser præget af voksende dynamik og aftagende stabilitet. I en sådan periode drejer det sig ikke mere om en total, men om en partiel trussel; ikke så meget om bekymringen for gennem tilhørsforholdet til forbundet modvilligt og mod al egeninteresse at blive indblandet i en krig som om omsorgen for i alle forbundsfællernes fælles interesse at hindre krige og skabe freden. Eftersom eksistensspørgsmål ikke mere står på spil for den potentielle angriber, er udsigterne til succes for afskrækkelsen ikke ubetragtelig, sålænge forbundsfællernes solidaritet virker troværdig mod ethvert angreb.

Facit:

Hvorledes kan Danmarks sikkerhed formes på mere effektiv vis i »*pre-crisis tensions*«? Dette kan ikke ske ved en fritagelse for Danmarks nuværende forbundsforpligtelser, f. eks. neutralitet efter Sveriges mønster. Heller ikke dannelsen af et skandinavisk regionalt sikkerhedssystem er en egnet vej. Det kræves i langt højere grad, at allerede forhåndenværende integrerede NATO-strukturer – AFNORTH – integreres således, at en effektiv fælles »crisis-management« bliver mulig. En sådan måtte tydeliggøre det for en potentiel angriber, at pressioner mod Danmark automatisk vil tangere NATO-forbundet og føre til en konfrontation med hele det bestående afskrækkelsessystems mangfoldighed.

Vejen til større sikkerhed for Danmark fører logisk ind på problemet om, hvorledes effektiviteten i NATO's nordregion kan forhøjes uden derved at ændre den nu herskende ligevægt til den ene eller den anden side.

General André Beaufre, Frankrig

I. *De danske stræders nuværende strategiske betydning*

De danske stræder har altid haft en betydelig strategisk betydning, i det omfang Østersøen har spillet en rolle i krigshandlinger, i hvilket tilfælde stræderne gør det muligt efter behag at lukke eller åbne for udsejlingen fra Østersøen og derved gøre denne til et lukket henholdsvis vidt åbent hav mod Nordsøen.

Imidlertid har de danske stræders betydning ændret sig væsentligt de sidste hundrede år som følge af den tekniske udvikling inden for militær og flåde. Den første modifikation af strædernes betydning var bygningen af Kielerkanalen, der gjorde det muligt for den tyske flåde at komme ud i Nordsøen eller søge tilflugt i Østersøen uden at gennemsejle de danske stræder, som derved mistede deres monopolstilling. Den anden modifikation, der var mærkbar fra begyndelsen af anden verdenskrig, var luftvåbnets dominerende indflydelse i smalle farvande som Østersøen. Denne indflydelse medførte, at den vestlige del af Østersøen blev en af det tyske luftvåben kontrolleret indsø. Som følge heraf ophørte Østersøen i realiteten med at være skueplads for flådeoperationer. Men nødvendigheden for tyskerne af at anlægge en bred base for operationer i Nordsøen både for at afværge allieredes aktioner i Norge og for at lette deployeringen af deres offensive undervandsflåde i Atlanterhavet måtte medføre tysk besættelse af Norge. En sådan operation, gennemført fra Hamborg og Wilhelmshafen langs Vestjylland, ville have været alt for risikabel og kunne opfanges af den britiske flåde. Det var nødvendigt at indtage Oslo via Kattegat og råde over det danske fastland som støttepunkt for luftvåbnet ved operationer i Norge, hvoraf kom den lynhurtige tyske besættelse af Danmark, som var en nødvendig forudsætning for en operation i Norge.

Efter anden verdenskrig har det spændte forhold til Sovjetunionen givet de danske stræder en stor strategisk betydning. Sovjetunionen har ikke i sin europæ-

iske del adgang til det åbne hav, bortset fra Arkhangelsk, en passage, der er fyldt med is flere måneder af året. Dets havne i Østersøen og Sortehavet ligger ud til have, der er lukket af stræder: de danske stræder og Dardanellerne. Dette forhold, der ikke hindrer kommerciel sejlads i fredstid, gør Sovjetunionen meget sårbar over for en sømilitær blokade, og i tilfælde af krig er dens flåde fordelt på forskellige have uden nogen chance for at kunne samles eller for at kombinere sin indsats, hvorimod en modstander, der disponerer over stræderne, kan koncentrere sin indsats successivt i hvert af disse have. Dette er en klar underlegenhed, men en søkrig mellem oceangående flåder i sådanne smalle farvande er lidet sandsynlig på grund af faren fra luften. Modsat har fremkomsten af raketbevæbnede atom-ubåde givet disse indre farvande stor betydning: fordi deres rækkevidde går langt ind over kontinentet, muliggør de en væsentlig tilnærmelse af vestlige u-både til deres mål, d. v. s. at deres aktionsradius eller den præcision, hvormed de rammer, øges; ved deres rækkevidde flere steder hen mod den europæiske Atlanterhavskyst kunne de gøre det muligt for sovjetiske u-både at disponere over en bredere base for operationer i Atlanterhavet end den alt for snævre, de har i Arkhangelsk. Af alle disse grunde er besiddelsen af de danske stræder og Dardanellerne af største vigtighed for Vesten og af vital betydning for Sovjetunionen. Den teknologiske udvikling synes ikke at kunne ændre denne konklusion, i det mindste ikke de næste 10–15 år. Det må tilføjes, at hvad angår de danske stræder har disse genvundet hele deres betydning som eneste gennemsejlingsmulighed mellem Nord- og Østersøen: Kielerkanalen kan ikke længere erstatte de danske stræder i krigstid; som følge af moderne bombeteknik med langtrækkende raketter vil Kielerkanalen, der fungerer ved sluser, være meget sårbar, og vil således let kunne ødelægges.

Sammenholdt med de danske stræders nyere strategiske historie resulterer disse overvejelser i en konklusion om disse stræders væsentlige strategiske betydning såvel for at undgå blotlæggelse af Atlanterhavskysten som for at tillade offensiv udnyttelse af Østersøens maritime korridor.

Denne privilegerede strategiske situation gør disse stræder til et af de mest sårbare mål i tilfælde af en åben konflikt i Europa mellem baltiske og atlantiske magter.

II. *Forsvaret af de danske stræder*

Muliggør den nuværende teknik sikringen af et godt forsvar af de danske stræder mod et direkte flådeangreb i betragtning af angrebsfartøjernes sårbarhed (og forudsat at man disponerer over det fornødne materiel: radar, sonar, miner og jord-til-hav raketter), er forsvaret mod amfibie- eller luftangreb langt vanskeligere at gennemføre.

Til sådanne angreb råder man i virkeligheden over en bred offensiv base, kysten fra Rügen, Rostock, Lauen til Lübeck, fastlandet fra Lübeck til Lauenburg nord for Elben. Efter nogle timers natlig sejlads kunne man nå et hvilket som helst punkt i det danske øhav og derved forstærke allerede udsendte faldskærmsstyrker eller helikopterbårne tropper. Øhavets opdeling i talrige øer nød-

vendiggør en a priori fordeling af styrkerne, som da ikke kan omgrupperes, mens angrebsstyrkerne kan samles i ro og mag. Øen Sjælland, der politisk og strategisk er nøglen til øhavet, er i sig selv meget indskåret, hvilket er ufordelagtigt for forsvaret, der herved opdeles i flere sektorer. Øhavet, der er direkte truet af en lyninvasion, kan desuden angribes fra øst ved en amfibieaktion på svensk territorium, der udgår fra Kristianstad og trænger frem mod Sundet fra Hälsingborg til Malmö, eller fra vest gennem en offensiv, der udgår fra Schwerin over Neumunster og bemægtiger sig Jylland. At modstå disse forskellige muligheder kræver betydelige midler, som Danmark langt fra er i besiddelse af. Derfor kan forsvaret af Danmark kun blive resultatet af et kombineret forsvar, hvor tyskerne og de allierede sikrer forsvaret af Slesvig-Holsten og derved dækker Jylland, mens Sverige ved sin neutralitet (og sin styrke) dækker sit sydlige territorium, og Danmark koncentrerer sine styrker om forsvaret af Sjælland.

For forsvaret af Sjælland er det åbenlyst, at luftvåbnet spiller den vigtigste rolle, og her kan også de i Tyskland stationerede flystyrker spille en væsentlig rolle ved angreb på modstanderens offensive fly- og flådebaser samt forsyningsskibe og lufttransporter. En sådan deltagelse forudsætter etableringen af særdeles gode forbindelser med de centraleuropæiske styrker.

Men dette indirekte forsvar er ikke tilstrækkeligt. Det direkte forsvar af Sjælland bør sikres af danske styrker, på land, til vands og i luften, støttet af norsk og allieret luftvåben og eventuelt af det svenske luftvåben. Et sådant forsvar må baseres på nøje undersøgte detektions- og varslingssystemer for at undgå overraskelse, da man kun kan påregne meget kort frist.

Det fremgår af denne hurtige analyse, at et forsvar af de danske stræder er muligt, forudsat at Danmark råder over tilstrækkelige og veludrustede militære styrker, og især at det kan drage fordel af indirekte hjælp fra allierede styrker, som kan dække strædernes flanker og er i stand til at ødelægge invasionens fly- og flådebaser. Et isoleret og neutralt Danmark vil ikke kunne modstå et alvorligt angreb.

III. *Danmark og fredens bevarelse*

Det foregående afsnits strategiske overvejelser refererer sig hovedsagelig til hypotesen om en væbnet konflikt i Europa, hvori baltiske magter er involveret. En sådan hypotese frembyder kun en ringe sandsynlighed, efter at atomvåbnenes fremkomst har medført enorme risici for de krigsførende. I denne gensidige trusselssituation er det blevet umuligt at forestille sig en forsætlig aggression fra en statsmagt eller gruppe af magter; de nukleare repressalier, en sådan aggression medfører, ville forårsage ødelæggelser, der slet ikke står i forhold til nogen som helst politisk indsats i en konflikt. Derimod er det blevet mere og mere klart, at situationen i Central- og Østeuropa er helt ustabil på grund af Tysklands deling og den hurtige udvikling, der finder sted i østlandene. Det må forudses, at alvorlige kriser vil kunne opstå i dette område og eventuelt medføre mulighed for lokale konflikter i Centraleuropa eller på Balkan, som i sig selv vil kunne udvides, hvis man ikke træffer de fornødne foranstaltninger. Sådanne konflikter med re-

volutionære styrker over for undertrykkelsesstyrker vil kunne forblive klassisk og ikke medføre brugen af atomvåben. Opretholdelse af freden i Europa vil således ikke længere kunne sikres alene af et forsvarssystem som NATO, der er baseret på en hypotese om generel aggression, men forudsætter nu et *sikkerhedssystem* støttet af et forsvarssystem, der er tilstrækkelig fleksibelt til at kunne tilpasses forskellige hypoteser med mulighed for at begrænse kriser og om muligt forhindre dem.

I stedet for at begrænse sig til forudseenhed i tilfælde af en defensiv krig skal et sådant system tværtimod muliggøre den forudseenhed og den politiske koordination, der er tvingende nødvendig for en samlet aktion med det mål at undgå, at kriser udvikler sig til åbne konflikter. Det drejer sig her om et betydeligt og hastende problem, som kun er blevet meget løseligt berørt i NATO, og som efter min mening nødvendiggør oprettelsen inden for rammerne af Den atlantiske Alliance af en europæisk »politisk komité«, der har til opgave at undersøge de forskellige krisehypoteser samt de for deres løsning passende forholdsregler. Blandt disse forholdsregler er de vigtigste dem, der har til hensigt at genoplive, at gøre »troværdig«, den nukleare trussel, som den amerikanske strategiske styrke udøver – på samme måde som det var tilfældet under Cubakrisen. På baggrund af disse undersøgelser vil hver statsmagt – fuldt informeret om risici og aktionsmuligheder ved hver hypotese – beholde sin handlefrihed (da der ikke kan være tale om at opnå enstemmighed), men de eventuelle aktioner ville på denne måde være forberedt og i vid udstrækning koordineret – hvad der ikke blev opnået under den nylige krise i Tjekkoslovakiet.

Denne opfattelse af sikkerheden, som visse personer i Europa og USA nu orienterer sig henimod, forudsætter en mere omfattende og mere fleksibel *politisk aftale* end den, der er defineret inden for Den atlantiske Alliance, såvel som et system bestående af *militære alliancer.*

Danmark kan ikke for så vidt angår en politisk overenskomst og militære alliancer begrænse sig til sine nordiske naboer: systemet vil mangle politisk vægt til at intervenere i kriser, og dets militære effektivitet vil være tvivlsom på de danske stræders sydlige og vestlige flanke. Højst vil et sådant system kunne udgøre en regional gruppe – som sådan særdeles nyttig – inden for rammerne af en mere omfattende overenskomst. Men det må frygtes, at den svenske neutralitet vil medføre neutralitet for hele den nordiske gruppe, hvilket ville placere Danmark i en meget udsat position på grund af stræderne, uden dækning mod syd og sydvest.

Det er næppe heller muligt at forestille sig en overenskomst og en alliance begrænset til Vesttyskland, som søger at løse de meget ømtålelige politiske problemer omkring Tysklands genforening. En gruppering af vesteuropæiske stater, hvor Tyskland er ligestillet, i forbund med USA gennem Den nordatlantiske Traktat er utvivlsomt den eneste sammenslutning, Danmark kan glide harmonisk ind i. Med ind i denne gruppering bringer Danmark den uvurderlige fordel, som de danske stræder udgør, og sikrer sig den fornødne støtte på sin sydflanke, samtidig med at det udgør det nødvendige led i forbindelsen med Norge. Det kan således deltage i udformningen af en fredspolitik i Europa uden derved i fredstid at

miste sin handlefrihed og se sig engageret i foranstaltninger, som ikke vil kunne opnå støtte af den offentlige opinion i landet.

Det vil i alle tilfælde være illusorisk i den periode med ustabilitet, som kan gå gennem Europa, at søge at sikre Danmarks sikkerhed ved en tilbagetrækning fra de europæiske anliggender – det være sig på Balkan eller i Middelhavsområdet: enhver åben konflikt i Europa indebærer stor risiko for udvidelse, hvilket Danmark erfarede under anden verdenskrig. Kun gennem en af alle aftalt aktion vil det kunne lykkes at afgrænse eventuelle brændpunkter.

»Un état faible, sur un grand chemin du monde, garde difficilement sa complète indépendence.«

André Siegfried.

Oberstløytnant Bjørn Egge, Norge

1. Problemet

Geografiske områders militærstrategiske betydning vil veksle med det våpenteknologiske utviklingsstadium og ambisjonsnivået hos nasjonsaktører som søker innflytelse i området.

Vil den sikkerhetspolitiske situasjon i 1970-1980-årene gi økt eller svekket betydning til de danske streder?

For å kunne gi et noenlunde adekvat svar på dette spørgsmål må en dele problemet opp i flere ledd og granske hvert enkelt ledd for seg.

- Hvilket ambisjonsnivå kan eventuelle aktører tenkes å operere på?
- Hvilket kvantitativt og kvalitativt ressursnivå disponerer eventuelle aktører for sin utenrikspolitikk?
- Hvilket konfliktnivå er aktørene villige til å engasjere seg på for å få gjennomført sin politikk?

2. Hypoteser

Det skal fremsettes 4 hypoteser som hver enkelt skal underkastes nærmere gransking til belysning av forholdene i forbindelse med de danske streder.

2.1: *Hypotese nr. 1:*

Det er i første rekke supermaktene som kan tenkes å virke for en endring i status quo. *USA* har ressursene til å tvinge gjennom en endring, men landet har neppe ambisjoner i denne retning.

Sovjetunionen har også ressursene til å endre status quo og landet har gitt uttrykk for ambisjoner i retning av endring. *Sovjetunionen* forudsettes å føre en politikk i 1970 og 1980-årene som går ut på å gjøre seg uavhengig av dansk eller NATO-herredømme over stredene.

2.2: *Hypotese nr. 2:*

Sovjetunionen vil operere på et forsiktig, men målbevisst ambisjonsnivå med en forholdsvis høy risikoterskel. Politikken vil være karakterisert ved slagordet: »Expansion by Opportunity« – hvilket innebærer at man vil utnytte alle de sjanser som åpner seg for å gjennomføre sin politikk, dog uten å risikere væpnet konfrontasjon med den annen supermakt.

2.3: *Hypotese nr. 3:*

Sovjetunionen har bygget opp et ressursnivå på den militær-strategiske og økonomiske sektor som gjør det mulig å føre en ekspansiv politikk.

2.4: *Hypotese nr. 4:*

Sovjetunionen er fullt klar over den innebygde risiko for eskalering av en væpnet konflikt som følge av en for rask ekspansjon på NATO-området. Det er derfor sannsynlig at *Sovjetunionen* ikke vil engasjere seg på de tre klassiske nivåer for væpnete konflikter som sovjetisk militær doktrine regner med:

I. Global kjernefysisk krig
II. Lokal krig
III. Frigjøringskrig (geriljakrig).

Det er mer sannsynlig at *Sovjetunionen* vil ekspandere på et nivå som ligger mellom de tre nevnte konfliktnivåene (formell krig) og det konfliktnivå vi vanligvis regner å befinne oss på (formell fred).

Dette mellom-nivå som i mangel av noen bedre benevnelse kan kalles et »grått område» vil antakelig karakterisere utviklingen i de 20 årene som ligger foran oss.

3. Diskusjon

3.1: *Endring eller status quo?*

Den våpenteknologiske utvikling har medført en revolusjonerende omveltning av hva avstander og andre geografiske begreper innebærer. En må for hvert trekk i utviklingen ta opp de geografiske begreper til ny vurdering.

Med innføringen af kjernefysiske våpen og leveringsmidler som kan dekke ethvert punkt på kloden, så det en stund ut til at de strategiske fordeler eller ulemper som var bundet til en bestemt geografisk posisjon, for alltid var redusert til ubetydelighet.

Med den kjernefysiske terrorbalanse inntrådte det en endring i dette forhold og vi er nå tilbake til at betydningen av geografiske posisjoner har fått en renessanse. Men begrunnelsene er endret og avstandene er mangedoblet.

I 1939 fant russerne at *Leningrad* var truet fordi man ikke behersket innløpet til *Finskebukten* og fordi *Viborgs* kanoner lå for nær den sovjetiske marinebase.

Med en sjømilitær og økonomisk begrunnelse kan det i dag fra sovjetisk hold hevdes at de danske streder i en potensiell motstanders hender truer deres bevegelsesfrihet. Det er tegn som tyder på at ambisjonene nå strekker seg enda lenger ut – til tilgangene til verdenshavene mellom *Island* og *Skottland*. Full sovjetisk bevegelsesfrihet er ikke oppnådd før dette problemet er løst.

En tilsvarende interesse til å endre status quo kan ikke sees å være tilstede hos USA, – hvis ikke landet skulle ønske å hindre sovjetisk bevegelsesfrihet i området fordi de følte dette som en trusel mot egen sikkerhet.

Alle indikasjoner peker i retning av at det er i *Sovjetunionen's* interesse å endre status quo for å:

- sikre *Østersøen* som eget operasjonsområde som forterreng til et bakenforliggende strategisk viktig område
- sikre handelsveiene til oversjøiske land i den tredje verden som er en forutsetning for *Sovjetunionen's* videre vekst som verdensmakt.

3.2: *Hvilket ambisjonsnivå?*

Hvis det er riktig at *Sovjetunionen* tar sikte på å endre det tradisjonelle maktmønster i *Østersø-utløps*-området kan man stille seg spørgsmålet: Hvor store er russernes ambisjoner?

Dreier det seg om et beskjedent defensivt ønskemål om å sikre fri adgang til verdenshavene? Eller ligger det mer pretensiøse målsettinger bak?

To typer av indikasjoner kan her anvendes som bakgrunn for argumentasjonen:

- Sovjetiske offisielle uttalelser.
- Sovjetisk handlingsmønster.

Når det gjelder sovjetiske offisielle meningsytringer, har vi notene om *Femarn* og *Bornholm* som er vel kjent. Fra den senere tid har vi fra 1964–65 og utover en rekke kategoriske utsagn om *sovjetmarinens* rolle som instrument i utenrikspolitikken.

Når det gjelder handlingsmønsteret må det være riktig å peke på:

- Sovjetiske marine/fly-øvelser som gradvis har strukket seg lenger og lenger ut fra basene i *Østersjøen* og i *Barentshavet*. Det foregår nå årlig tilbakevendende øvelser som strekker seg over *Nordsjøen* og *Norskehavet* langt ud i *Atlanterhavet*.
- Sovjetiske handels- og fiskefartøyer opererer året rundt i *Nordsjøen, Norskehavet* og *Atlanterhavet*.
- Sovjetiske havforskningsfartøyer og etterretningsfartøyer dekker periodisk store områder av de nevnte havstrekninger.

Disse faktorer sett i sammenheng indikerer at russerne ser på *Østersjøen – Nordsjøen – Norskehavet – Barentshavet* som ett operasjonsområde hørende til ett og samme funksjonelle sikkerhetspolitiske forterreng foran *Sovjetunionen's* flanke mot *Vest*. I sovjetisk strategisk persepsjon kan *Danmark* og *Norge* ha antatt samme funksjoner som randstatene *Finland – Estland – Lettland* og *Littauen* tidligere hadde mot den *Botniske bugt* og *Østersjøen*.

For å mestre denne situasjon kan det tenkes at *Sovjetunionen* sikter på langsomt å opprette lokalt sjøherredømme i *Norskehavet* og farvannene som leder inn til *Østersjøen* i *syd* og til *Barentshavet* i *nord*.

For russerne må de danske streder fortone seg som et defilé som hindrer dem i å nå ut til verdenshavene; på samme måte må passasjen mellom *Bjørnøya* og *Nordkapp* fortone seg som en defilé-artet hindring for fri utseiling til verdenshavene fra basekomplekset på *Kola-halvøya*.

Av klimatiske årsaker (isgrensene i *Barents-* og *Norske*-havet) må *Kola*-basene store deler av året i sovjetisk perspektiv befinne seg innerst i en »fjordarm« hvor *Norge* betegner fjordens ene side og isgrensen fra *Bjørnøya* over *Jan Mayen* til *Island* betegner den andre siden.

For å sikre både det danske og det norske defiléet vil det være en naturlig løsning for russerne å sikre selve adgangen til *Norskehavet* gjennom passasjen *Island – Skottland*. Dette kan gjøres ved en gradvis oppbygning av et mønster for tilstedeværelse i området.

En slik politikk ville i tilfelle kreve omfattende ressurser. Nøkkelen til svaret på sovjetisk ambisjonsnivå i dette område kan kanskje finnes ved å underkaste de tilgjengelige ressurser et nærmere studium.

3.3: *Hvilket ressursnivå?*

For å virkeliggjøre en sikkerhetspolitikk som går ut på å dominere havområder som støter opp til eget interesseområde kreves et instrument av en bestemt karakter og en viss størrelsesorden.

Det vil bl. a. kreves havgående marinestridskrefter og sikring for disse mot overraskende angrep fra luften, fra overflatefartøyer og fra ubåter.

En analyse av utviklingen av sovjetiske sjø- og luftstridskrefter viser at man nettopp satser på de elementer som gir størst verdi i rollen som utenrikspolitisk instrument. Dette behøver ikke nødvendigvis falle sammen med den modell som måtte følges for å gi en fullverdig sjømilitær slagstyrke som kunne være beredt til å ta kampen opp på ethvert tenkelig konfliktnivå.

Det som i første rekke trenges på et lavt konfliktnivå er en styrke med en tilstrekkelig troverdig avskrekkingsevne til å tvinge en angriper til å måtte akseptere at væpnet konfrontasjon er ensbetydende med automatisk eskalering til høyere, og dermed uønsket konfliktnivå.

Sovjetmarinen inneholder i dag elementer av overflatefartøyer med moderne overflate-til-overflate rakettvåpen og velutviklede våpensystemer med moderne raketter til forsvar mot angrep fra luften. Spesialutrustede fartøyer er bygget for å ta seg av ubåt-truselen. Luftstridskreftene er utstyrt med tidsmessige raketter til bruk mot overflatefartøyer.

I tillegg til dette har Sovjet utbygget et nett av etterretningsledd i fjærne og nære farvann. Dette nettet består av havforskningsfartøyer, spesialutrustede elektroniske etterretningsfartøyer, fiskefartøyer, handelsfartøyer og rekognoseringsfly fra Sovjetmarinens flyvåpen og fra det Strategiske flyvåpen. Det må forudsettes at den innsamlede informasjon blir vurdert samlet og at den gir et brukbart hel-

hetsbilde som bakgrunn for beslutningsprosessen i den gradvise flytting av interesseområdet i vestlig retning.

De ressurser som er nevnt ovenfor er etterhvert blitt prøvet under sjømilitære øvelser i *Barentshavet* og *Norskehavet*. Etter siste verdenskrig har en vært vitne til at sovjetiske sjø- og luftstridskrefter er blitt ført stadig lenger *syd* og *vest*-over etterhvert som våpensystemenes maksimale rekkevidde er økt ved tekniske forbedringer og stridskreftenes evne til å mestre langt utgående operasjoner er stadfestet.

De årvisse sovjetiske sjømilitære øvelser drives i dag helt ute i *Nord-Atlanteren* og beviser således at de har kapasitet til å bevokte den siste og ytterste port til verdenshavene (mellom *Island* og *Skottland*).

Hvis dette mønster festner seg kan det bety at *Sovjetunionen* er iferd med å etablere en ny form for sikring av tilgangene til sine havner i *Østersjøen* og *Barentshavet*. Ved å bevokte den ytterste port effektivt vil man automatisk samtidig utøve bevoktningen av de innenforliggende porter.

Det kan hevdes at indikasjonerne på Sovjets ambisjoner i *Norskehavet* i dag er for svake til å rettferdiggjøre altfor vidtgående konklusjoner. Til dette kan bemerkes at det her bare er pekt på visse tendenser som ikke kan neglisjeres på vestlig side da konsekvensene av en eventuell videreføring av tendensene åpner alvorlige perspektiver for Danmarks og Norges fremtidige sikkerhetspolitikk.

3.4: *Hvilket risikonivå?*

Hvis en forudsetter at *Sovjetunionen* er interessert i endring af status quo, at deres ambisjoner i *Norden* går i retning av å skyte frem sitt innflytelsesområde til å gjelde *Barentshavet – Norskehavet – Nordsjøen* og at de har de fysiske resursser til å gjennomføre en slik politikk, – hvilket risikonivå vil *Sovjetunionen* i tilfelle være villig til å engasjere seg på? Her kan vi holde oss til følgende:

- Det alminnelige utviklingsmønster i *Sovjetunionen's* utenrigspolitikk.
- Det våpenteknologiske utviklingsnivå som begrensende faktorer i handlingsvalget.

Den historiske utvikling viser at sovjetiske handlinger på det utenrikspolitiske plan er sterkt situasjonsbestemt. Målsettingen og den politiske vilje til å iverksette denne kan være klar nok, men egentlig ekspansive tiltak foretas bare når det byr seg en anledning til å innkassere en utenrikspolitisk gevinst uten å risikere å bli engasjert på et konfliktnivå hvor man automatisk blir dratt med i en eskaleringsprosess.

Det sterke legalistiske trekk i sovjetisk utenrikspolitikk skulle tilsi at fremstøtene i første rekke vil komme på områder hvor folkeretten ikke setter sjenerende grenser for virksomheten, som f. eks. på det åpne hav. Hvor det eksisterer grenser, må det forutsettes at *Sovjet* vil søke å endre gjeldende folkerett ved å etablere sedvanerett eller ved forhandlinger, å oppnå endringer til egen fordel.

En sammenligning mellom den folkerett som hevdes innen den Sovjet-dominerte sosialistiske verden og den som er gjeldende utenfor gir en indikasjon på i hvilken retning *Sovjet* ønsker å endre situasjonen. I sovjetisk persepsjon kan lover, traktater og overenskomster utnyttes til det maksimale. Hvis en traktat-

partner ikke holder seg til bestemmelsene gir dette full hjemmel for iverksettelse av sanksjoner. Intervensjonen i *Tsjekkoslovakia* i 1968 må kunne tas som et bevis på at dette er riktig innenfor den sovjetdominerte sosialistiske leir.

Utenfor denne krets av stater må *Sovjet* fremdeles gå forsiktigere til verks. Bestrebelser i retning av å endre gjeldende folkerett (som i deres øyne er urettferdig og en arv fra den imperialistisk-dominerte verden) vil sannsynligvis skje ved avmålt påtrykk og leilighetsvis latente trusler om bruk av makt. Fysisk anvendelse av militær makt vil neppe være tjenlig som middel til å nå mål innenfor NATO-dominert område.

Det våpenteknologiske utviklingsstadium, med en serie kjernefysiske våpen av forskjellig ytelsesnivå, vil fremdeles i lang tid fremover gjøre det umulig å iverksette væpnete operasjoner for å oppnå lokale fordeler, uten å risikere eskalering til kjernefysisk storkrig.

Utviklingen er imidlertid på andre områder kommet så langt at man i dag makter å holde stridskrefter med troverdige innsatsmuligheter over lengere tidsperioder i områder langt bort fra deres baser. Dette muliggjør opprettelse av lokale avskrekkende elementer som vil ha innflytelse på den politiske maktbalanse i området.

Situasjonen i *Middelhavet* hvor den sterke amerikanske 6. flåte står overfor den militært langt svakere sovjetiske eskadre, viser at den politiske virkning av en avskrekkingsstyrke ikke er direkte proposjonal med dens fysiske militære slagkapasitet.

Av det foregående kan utledes at *Sovjet* neppe vil engasjere seg på et særlig høyt risikonivå for å endre status quo med hensyn til de danske streder. Endringen vil trolig søkes oppnådd ved etablering av et nytt fredstids maktmønster i området med utvidelse av innflytelsesområdet til *Norskehavet* og portene til *Atlanterhavet*. I tillegg til dette vil *Sovjet* trolig søke å gjøre seg uavhengig av fremmed dominans over stredene ved gradvis etablering av sedvane og gjennom forhandlinger å endre de internasjonale bestemmelser for gjennomfart og for sikring av gjennomfarten.

4. Konklusjon

På grunnlag av det som er anført ovenfor må det kunne konstateres at *Sovjetunionen* er interessert i endring av status quo vedrørende de danske streder. Offisielle uttalelser og handlinger tyder på at ambisjonsnivået ligger forholdsvis høyt og at de ressurser som står til rådighet er tilstrekkelige for å tilfredsstille ambisjonene. En rask gjennomføring vil være forbundet med stor risiko. Det mest sannsynlige handlingsmønster er derfor at *Sovjet* vil beholde en målsetting på et høyt ambisjonsnivå, men avpasse de konkrete handlinger etter den til enhver tid foreliggende situasjon for å sikre full kontroll over utviklingen.

Risikoen for en uønsket eskalering ved en eventuell væpnet konfrontasjon med hovedmotstanderen vil avholde *Sovjet* fra å presse sin sak unødig sterkt. Et væpnet oppgjør vil øyeblikkelig medføre at et nytt sett lover og regler vil regulere

forholdet mellom de konkurrerende parter og gi strategiske geografiske posisjoner ny valør. Dette er en følge av moderne stridsmidlers ubegrensede rekkevidde og deres store ødeleggelsesevne. En endring i denne retning kan ikke sees å være til *Sovjets* fordel.

En må derfor slutte at det er riktig å legge til grunn for en bedømmelse av de danske streders strategiske betydning – ikke en ren militær tankegang basert på betydningen i krig – men en »krisetankegang« basert på de aktuelle forhold. Denne »krisetankegang« er basert på det fremherskende politiske element i sovjetisk militær doktrine som i den senere tid er fremhevet fra sovjetisk hold (Ref. oberst, cand.milit. *V. Larionov* i »Kommunist Vooruzhennykh Zil«, nr. 22/1968).

Ifølge denne doktrine er de væpnede styrker et instrument for statsledelsen til å nå politiske mål. Instrumentet skal ikke bare være en latent maktfaktor som kun kommer til anvendelse i krig. Redskapet skal brukes aktivt i kampen om maktposisjoner som føres i den mellomtilstand mellom formell fred og formell krig – »det grå området« – hvor vi befinner oss i dag.

Hvis *Sovjet* lykkes i sitt tilsynelatende forsett å etablere en permanent tilstedeværelse i *Norskehavet* med kontroll over tilgangene fra *Atlanterhavet,* vil *Danmark* og *Norge* befinne seg i en ny militærstrategisk situasjon. Ved et eventuelt fremstøt fra *Sovjets* side f. eks. mot *Finland* (krav om fremskutte varslingslegg på finsk territorium eller lignende), kunne det tenkes at den danske og den norske regjering ville ønske å ta sin basepolitikk opp til vurdering på subjektivt grunnlag. En slik vurdering av situasjonen kunne tenkes å resultere i en anmodning om stasjonering av vestlige stridskrefter til styrking av forsvaret av de respektive land.

Hvis *Sovjets* flankesikrende isoleringsstyrker i *Norskehavet* og det nord-østlige *Atlanterhav* og patruljerende potensielle intervensjonsstyrker utenfor kysten av *Danmark* og *Norge* i en slik situasjon er troverdig etablert, ville det være vanskelig å gjennomføre en tilførsel av styrker mot *Sovjets* vilje. Situasjonen kan sammenlignes med *Sovjets* forsøk på opprettelse av rakettbaser på *Cuba* i 1962. Dette ble tilbagevist av USA – som hadde troverdig militær kapasitet i området til å støtte kravet om sovjetisk tilbaketrekning.

Det følger av dette at en uhindret utvikling i den retning som er skissert ovenfor, over en tidsperiode kan redusere betydningen av de danske streder til i nominell fredstid å bli et internt sovjetisk problem. Ved å beherske forterrenget frem til *Atlanterhavet* vil *Sovjet* automatisk også beherske de bakenforliggende områder.

5. Verifikasjon

Det må fremheves at de fremtidsperspektiver som er utviklet ovenfor, forutsetter en ubrudt videreføring av de tendenser som i dag gjør seg gjeldende. Det vil si at det sovjetiske ambisjonsnivå holdes noenlunde konstant og at tendensene i landets ressursutvikling ikke endres.

Analysens gyldighet forutsetter videre at de tendenser som i dag gjør seg gjeldende i vest fortsetter, nemlig en nedbygging av den amerikanske marine (Ref.

»US Naval Institute Proceedings« September, 1969) og en gradvis amerikansk tilbaketrekning fra det østlige *Atlanterhav.*

En realisering av de sovjetiske målsettinger forutsetter videre et generelt utenrikspolitisk scenario som er gunstig for *Sovjet.* Dette er ikke uten videre gitt. Utviklingen av den sino-sovjetiske konflikten og de mange uoverensstemmelser innen den sosialistiske leir kan virke hemmende på gjennomføringen av *Sovjets* intensjoner.

Av disse årsaker er det nødvendig med periodiske mellomrom å ta opp til fornyet vurdering hvor vi står og hvor vi går. De forskjellige hypoteser må kontinuerlig verifiseres i lys av nye faktiske opplysninger og endrede vurderinger av den politiske situasjon. På denne måten vil man også best kunne skaffe seg et pålitelig grunnlag for beslutningsprosessen under valg av egne sikkerhetspolitiske handlingsalternativer. Egne muligheter til å påvirke utenrikspolitiske hendelser er avhengig av en klar oppfatning av hvilke faktorer som medvirker i prosessen.

En ny militærstrategisk situasjon vil kanskje tvinge frem et nytt syn på anvendelsesmåten av de sikkerhetspolitiske virkemidler. Hvis det for et lite land i en utsatt situasjon ikke fører frem å sette fysisk makt mot en latent militær trusel, hvilke muligheter har man da med andre sikkerhetspolitiske virkemidler, som f. eks. våpen-kontroll-tiltak, som kan gi tilnærmet samme grad av nasjonal sikkerhet? Dette er et problem vi vil komme til å stå overfor i fremtiden og som vil kreve økt oppmerksomhet etterhvert som tiden og den våpenteknologiske utvikling skrider frem.

Betydningen av de danske streder vil veksle i fremtiden og det sikkerhetspolitiske aspekt vil bli mer eller mindre dominerende. De fleste tegn tyder imidlertid på at vi står overfor et permanent problem som man må innstille sig på å leve med. Bare ved et vedvarende studium av problemet kan man sikre seg at det får sin plass i den kontinuerlige prosess av sikkerhetspolitisk analyse og påfølgende ansvarlig valg av handlingsalternativ i fremtiden.

Professor L. W. Martin, Storbritannien

De danske Stræder.

Inden for en overskuelig fremtid kan fjendtligheder i og omkring de danske stræder kun tænkes at opstå i forbindelse med en konflikt mellem Warszawapagten, ført af Sovjetunionen, og medlemmer af Den atlantiske Alliance med Sveriges tilslutning. Selv hvis de eksisterende pagter blev ændret i deres medlemskab eller i deres formelle struktur, ville den samme spænding mellem Øst og Vest dominere de strategiske problemer, og den sovjetiske politik ville blive ved med at være den væsentlige potentielle trussel.

Den strategiske nukleare afskrækkelsesbalance, som eksisterer mellem de to supermagter, vanskeliggør i høj grad enhver analyse af tænkelige militære situationer i Europa i dag. Ethvert forsøg på at fastsætte det rette niveau for den militære indsats undermineres af den udbredte opfattelse, at den nukleare afskrækkelse

gør åben aggression højst usandsynlig, og at fjendtlighederne, såfremt aggressionen fandt sted, ikke kunne fortsætte mere end nogle få dage, før atomvåben blev sat ind.

Et hvilket som helst konventionelt beredskabsniveau kan følgelig undergraves af det argument, at det først skulle bruges, når den nukleare tærskel allerede er passeret, eller med den mere vidtgående tankegang, at dets eksistens ligefrem underminerer troværdigheden af den nukleare afskrækkelse. Selv om man har fået fastlagt et beredskabsniveau for alliancen som helhed, har man ikke løst spørgsmålet om, hvor meget hvert medlem af alliancen skal bidrage. Desuden må det erkendes, at i praksis følger beslutningsprocesserne ikke en sådan militærnødvendighedens abstrakte logik. I stedet for bestemmer alliancens medlemmer, hvad de vil yde til forsvaret, i lyset af strategiske vurderinger, det almindelige diplomatiske klima, en fornemmelse af hvad deres allierede vil anse for at være rimeligt, og under hensyn til alle de andre krav, der stilles til deres ressourcer. Dernæst udvikles en fælles militærstrategi, som gør brug af det materiel, der foreligger. Omend der i denne korte redegørelse kan gøres et forsøg på at karakterisere det strategiske problem, som de danske stræder i almindelighed frembyder, kan man derfor ikke gå så vidt som til at sige, hvilke skridt Danmark burde tage for at løse det.

På baggrund af disse forbehold vedrørende både den logiske og den politiske vanskelighed forbundet med at fastslå, hvilke eventualiteter der er tænkelige, og hvilke anstrengelser der er rimelige, er det muligt at drøfte en række omstændigheder, under hvilke militære aktioner i de danske stræder kunne tænkes at finde sted.

Den værste eventualitet er den totale krig, som efter sin definition meget hurtigt ville blive nuklear. Kun få lande forbereder sig alvorligt på en krigsførelse, der følger, efter at strategisk nukleare våben i stort omfang er blevet sat ind. Selvfølgelig må de store atommagter selv have planer for gennemførelsen af deres atomangreb, men den tanke, at krigsførelse kunne fortsættes i en post-nuklear fase, ses der i almindelighed bort fra. Selv om man kunne forestille sig, at visse militære enheder kunne overleve og fortsætte krigshandlingerne eller yde hjælp i genopbygningsprocessen, sigter kun få militærudgifter på specielt at styrke evnen hertil.

For så vidt angår de danske stræder synes det sandsynligt, at landområdet omkring dem hurtigt kunne blive ødelagt af strategisk nukleare våben, og at lidet kan gøres for at hindre dette. Strædernes status ville ikke have nogen alvorlig betydning for de offensive strategiske styrkers operation, og passagen af andre flådestyrker gennem stræderne ville hurtigt blive enten umulig eller uden betydning som følge af det sammenbrud af det internationale system, som gav anledning til krigen. Går man derfor først ud fra, at den strategisk nukleare udveksling er blevet nået, hører de danske stræder, som alle mindre strategiske problemer, op med at have megen interesse. Anses en sådan bedømmelse for kortsigtet, kræves der en perspektivændring for hele den vestlige strategi og ikke blot en nyvurdering af stræderne.

Ikke desto mindre forudses det nu i NATO-strategien, at selv om Warszawa-

pagten lancerer et totalt konventionelt angreb på centralfronten, skal dette imødegås så længe som muligt med et afpasset og i begyndelsen konventionelt svar. De fleste kommentatorer, herunder den britiske forsvarsminister, forestiller sig, at denne fase ikke ville kunne vare længe under hensyntagen til Warszawapagtens konventionelle overlegenhed og de fordele, den nyder hvad angår forstærkninger. Dette er selvfølgelig det område, hvor spørgsmålet om, hvad der er et rimeligt niveau for den vestlige ydelse, presser mest på. Den nuværende tendens inden for alliancen går, til trods for den tjekkoslovakiske krise i 1968, henimod en nedskæring af styrkerne. Der må imidlertid være et punkt, under hvilket den nuværende NATO-politik, som går ud på i det mindste i begyndelsen at imødegå en sovjetisk aggression med midler af samme art, mister al troværdighed. Forudsat at en sådan total fornægtelse ikke finder sted, må man regne med muligheden af at der i »pausen« kunne finde militære operationer af betydning sted i de danske stræder.

Adskillige typer aktioner kan teoretisk tænkes under en sådan pause. Sovjetunionen kunne forsøge på at sende enheder af Østersøflåden ud gennem stræderne, det kunne indtage dansk territorium ved en amfibieaktion til omgåelse af centralfronten, eller det kunne benytte stræderne til angreb på Sydnorge. Det må indrømmes, at ingen af disse muligheder synes særlig sandsynlige eller særlig betydningsfulde i den tænkte sammenhæng. Hvis Sovjetunionen havde iværksat et større angreb, må det antages, at det havde sikret sig ved på forhånd at få de nødvendige flådestyrker ud af Østersøen. NATO-strategien regner ikke med, at pausen ville vare længe nok til, at skibene kunne passere stræderne igen for genforsyning, så selv den relative ulempe at skulle bruge arktiske havne ville kun få ringe praktisk betydning. Det er også højst usandsynligt, at vestmagterne ville ønske at sende egne flådeenheder ind i så sårbart et område som Østersøen. Sømilitær brug af stræderne under en storkrigs tidlige konventionelle stadier forekommer således relativ ubetydelig.

For så vidt angår den landmilitære kampagne må den pessimistiske vurdering af NATO's kapacitet til at yde langvarig konventionel modstand på centralfronten lede til den antagelse, at hvadenten en amfibieudflankning på højre fløj gennem dansk territorium kunne give Warszawapagten en taktisk fordel eller ej, ville det strategiske resultat ikke blive synderlig påvirket. For et russisk gennembrud på centralfronten ville under alle omstændigheder bringe kombattanterne til eskalations- eller forhandlingspunktet i løbet af nogle få dage. Hvis dette ikke er tilfældet, hvis et almindeligt angreb ledsaget af en invasion af de danske øer og en del af hovedlandet ikke provokerede NATO til at anvende de nødvendige militære modforholdsregler, som var til rådighed, så kræves der en fundamental omvurdering af hele NATO-strategien og ikke blot af den del, der vedrører stræderne.

Den mulighed består givetvis, at de danske stræder bliver skueplads for betydningsfulde militære engagementer i en almindelig krigs tidlige faser. Så længe NATO opretholder strategien om konventionel modstand i begyndelsesfasen, må man derfor forberede forsvaret af stræderne. Hvis man ikke gjorde det, ville hele grundlaget for de sovjetiske beregninger blive ændret og hidtil utiltrækkende op-

tioner kunne blive meget mere attraktive for russerne. Men med i det mindste en minimal vestlig forsvarsevne synes det rimeligt at konkludere, for det første, at et overlagt russisk angreb er usandsynligt, og for det andet, at hvis det skete, ville de danske stræder ikke være et af alliancens mere alvorlige problemer, i betragtning af det sandsynlige handlingsforløb på centralfronten.

Det er selvfølgelig ganske klart, at Danmark kan have en vital national interesse i at være i stand til at øve indflydelse på det taktiske begivenhedsforløb i og omkring dets landområde i tilfælde af krig. Det kunne for eksempel være meget betydningsfuldt, hvor våbenstilstandslinien blev lagt i tilfælde af en forhandlet våbenstilstand. Således kunne kapaciteten til at forhale eller forhindre en amfibielandsætning være vigtigere fra et nationalt synspunkt, end det ville forekomme set fra alliancen som helhed. Men selv dette argument lider af den generelle usandsynlighed for, at russerne skulle iværksætte et almindeligt angreb mod Vesten under den nuværende gensidige nukleare afskrækkelses betingelser.

Det bliver derfor nødvendigt at spørge, om operationer kunne finde sted i de danske stræder som en del af en begrænset aggression under den tærskel, hvor et nukleart modangreb ville være tænkeligt. Teoretisk har det længe været erkendt, at russerne måske kunne gennemføre begrænsede territoriale overgreb og således overlade Vesten den byrde at gå til modangreb. De hyppigst nævnte områder for sådanne scenarier er Nordnorge, Bornholm og Trakien. Det er tænkeligt, at NATO, såfremt et sådant kup blev gennemført på Nordflanken, ville ønske at nægte russerne brugen af de danske stræder til støtte for deres operationer.

Endnu engang synes eventualiteten usandsynlig; skønt den teoretisk er begrænset, synes den i visse henseender endda mindre trolig end en totalaggression. For medens man kan forestille sig en totalaggression som en desperat modaktion i en eller anden krisesituation, måtte et begrænset territorialt overgreb næsten med sikkerhed være del i en forudberegnet diplomatisk manøvre. Som sådan ville det forekomme at være en operation med enorme risici mod begrænsede fordele. På Sydflanken, som i Trakien, kunne operationen gennemføres ved stedfortræder, forklædt som resultatet af lokale uroligheder snarere end af sovjetisk politik. Der kunne faktisk være nogen sandhed heri. Men på Nordflanken er den politiske stabilitet stor, og den røde hær ville være det eneste pålidelige instrument. Derfor måtte et overgreb gennemføres åbent med den provokerende virkning som formål. Danmark ligger givetvis for nær centralfronten til, at russerne kan have nogen tillid til, at et udbrud dér med sikkerhed kunne isoleres.

Det er svært at tro, at Rusland skulle kunne finde et tilstrækkeligt motiv til at retfærdiggøre sådanne operationer. Den strategiske værdi af baser i Norge er for eksempel givetvis dalet og ville kun være relevant under forudsætning af almindelig krig. Omend et heldigt gennemført kup kunne forventes at splitte NATO politisk, er det mindst lige så sandsynligt, at en sådan handling ville sammensvejse alliancen til nye præstationer. Hvis russerne mente, at NATO var gået i opløsning i en sådan grad, at alliancen ikke kunne genopbygges ved et sådant angreb, så ville deres motiv for at handle være tilsvarende svækket. De kunne tillidsfuldt afvente alliancens spontane sammenbrud.

Muligheden for et sådant russisk træk kan ikke helt udelukkes. Desuden ville

sandsynligheden herfor blive betydelig større, hvis muligheden for endog kortvarig militær modstand forsvandt på grund af opløsningstendenser i alliancen og nedgang i de nationale forsvarsforanstaltninger. For såfremt militære indfald blev mødt fuldstændig uden modstand, og ingen kamphandlinger fandt sted, så ville den psykologiske virkning og dermed operationens provokerende virkning i vidt omfang blive reduceret. Derudover ville eskalationens byrde, når besættelsen først var blevet hurtigt gennemført, hvile på den vestlige alliance, som ville være hæmmet i sit svar på grund af erkendelsen af sin egen sårbarhed på centralfronten og især i Berlin. Derfor er evnen til at yde lokal modstand en yderst vigtig afskrækkelse.

Hvis russerne mod al forventning skulle fremkalde begrænsede fjendtligheder på Nordflanken, forekommer det igen usandsynligt, at brugen af de danske stræder ville spille nogen større rolle i den sovjetiske strategi. Eftersom russerne forudsætningsvis selv ville have valgt tidspunktet for operationerne, ville de formentlig anbringe deres styrker ud fra den antagelse, at NATO ville forsøge at lukke stræderne. Omend de uden tvivl ville foretrække at kunne benytte stræderne, forekommer det sandsynligt, at de kunne mønstre det nødvendige for en begrænset krig uden denne fordel. Nødvendigheden af at gøre dette og af at betragte Østersøen som et isoleret sømilitært område er imidlertid utvivlsomt en ulempe for dem og en hemsko for deres planlægning, som vestmagterne kan udnytte, uden at omkostningerne bliver overvældende store.

Disse betragtninger bringer os til, hvad der synes at være væsentlige kendetegn ved de danske stræder i dag, nemlig at deres strategiske betydning er meget større forud for krig end under selve krigsførelsen. I de fleste tænkelige krige vil omfanget enten være så lille, at Rusland forholdsvis nemt vil kunne klare sig uden brugen af stræderne, eller omfanget vil være så stort, at krigen ikke vil kunne fortsætte ret længe. I begge tilfælde holder stræderne op med at være af vital interesse.

Under forhold, hvor krig ikke er brudt ud, kunne evnen til at lukke stræderne være et yderst vigtigt pressionsmiddel for Vesten, og derfor en alvorlig dæmper på den russiske politik. For det er kun i sådanne tilfælde, at det er muligt at forestille sig til en lukning af stræderne i en periode, der er tilstrækkelig lang til at skabe vanskeligheder for medlemmerne af Warszawapagten.

Der er en række omstændigheder, under hvilke Vesten kunne ønske at lukke stræderne, uden at krig var brudt ud. Nogle strateger forestiller sig muligheden for begrænsede russiske forstyrrelser mod den vestlige skibsfart. Omend denne mulighed både er politisk mindre sandsynlig og teknisk mere vanskelig end fortalerne for vestlig flådemagt som regel vil vedgå, så kan den ikke helt udelukkes og er et eksempel på, at en hel eller delvis lukning af de danske stræder for den kommunistiske skibsfart kan forekomme en nyttig og – hvad der må understreges – en passende symmetrisk repressalieforanstaltning. Den samme teknik kunne anvendes for at genere Warszawapagtlandene som modtræk mod deres opførsel andetsteds, skønt Vesten i så tilfælde omhyggeligt måtte veje forskellige modrepressalier, som dette kunne give anledning til på den anden side. Berlin repræsenterer et særligt farligt tilfælde, men man vil erindre, at denne Berlins særegne

farlighed bevirkede, at byen var immun mod repressalier under Cubakrisen. Det er klart, at hvis den oprindelige sovjetiske overtrædelse havde drejet sig om Berlin, så måtte grundlaget for sådanne beregninger ændres, og det måtte i hver enkelt krisesituation afgøres, om fordele opvejede risici. Lukningen af de danske stræder som et våben måtte også vurderes i bevidstheden om, at NATO også ved Gibraltar og Dardanellerne har to andre muligheder for en tilsvarende aktion.

De taktiske metoder, ved hjælp af hvilke stræderne kunne lukkes, er emner for specialister, men man må antage, at minering ville spille en hovedrolle. Miner har den store fordel, dels at de kan bruges til at lette kontrollen og til ødelæggelsen af skibsfarten, dels, som i tilfælde af blokade, at den part, der ønsker passage, må påtage sig byrden at beslutte at løbe risikoen for ødelæggelser. Forberedelser til at nægte adgang ved minering kan tages i god tid forud for påkommende fjendtligheder, uden at det får nogen uigenkaldelig virkning. Sådanne forberedelser ville åbenbart formindske russernes chancer for succes i nogen af de hurtige coups de main, man har forestillet sig ovenfor. Hvis forventningen blev ført ud i sin yderste konsekvens, ville det formodentlig også være muligt, at den sovjetiske marine ikke ville kunne gennemføre de sidste stadier i redeployeringen forud for krig. Således ville lukningen af stræderne som et pressionsinstrument i en større krise også garantere et højt beredskabsstadium i stræderne, såfremt krisen skulle udvikle sig henimod krigens mere alvorlige form.

I det nuværende klima præget af afskrækkelse og afspænding forekommer anledningen til sådanne desperate handlinger fjern. Men medmindre hele det vestlige forsvarsapparat er overflødigt, må man forestille sig, at der eksisterer *en vis* mulighed for sådanne udbrud. Hvis disse muligheder eksisterer, måtte man desuden antage, at de mindre former for ikke-krigsførende manøvrer og krisekontrol vil være blandt de mere og ikke de mindre sandsynlige. Blandt sådanne pressionsformer forekommer evnen til at lukke de danske stræder at være blandt de mest værdifulde, fordi den ville være en alvorlig ulempe for Warszawapagtens nationer, uden at deres sikkerhed eller deres endelige nukleare afskrækkelsesevne direkte blev truet.

Hvordan den danske politik end måtte være, forekommer det usandsynligt, at den vestlige alliance som helhed nogensinde ville give afkald på evnen til at foretage sådanne operationer. Tyske og andre flådestyrker ville formentlig forsøge sådanne operationer. Hvis sådanne operationer blev gennemført uden dansk samarbejde, ville det klart gøre krænkelse af den danske suverænitet fra begge sider særdeles sandsynlig. For en udenforstående måtte det derfor synes at være en dansk interesse at bevare en solid evne til at foretage blokerende operationer i stræderne, og derigennem sikre sig en afgørende stemme i de allieredes beslutninger om, og under hvilke omstændigheder sådanne operationer skulle gennemføres. Naturligvis måtte en sådan evne sammenlignes med de mange andre krav til danske ressourcer. Men som et militært bidrag kunne de danske stræder forekomme at give anledning til et særdeles karakteristisk nationalt dansk bidrag til den fælles sag, ved hjælp af hvilket man måske i højere grad kunne vinde indflydelse end med en lille, proportional andel i de almindelige styrker. Det forekommer også sandsynligt, at en solid dansk deltagelse af legale, geografiske og historiske

grunde kunne yde det legitimitetsgrundlag, som kan være yderst betydningsfuldt under krisekontrol. Dette ville især være tilfældet, hvor alternativet var en tysk aktion.

Konkluderende forekommer det, at hvor de danske stræder har tabt meget af deres traditionelle strategiske værdi i en almindelig krig, har de betydelig potentiel betydning i de grå krisebehandlingsmanøvrer, som under den nukleare afskrækkelses vilkår bliver den mest sandsynlige funktion, de militære styrker vil komme til at udøve.

Docent Ingemar Ståhl, Sverige

0. *Inledning*

Det kan alltid synas aningen förmätet att ge synpunkter på ett annat lands säkerhetspolitik, särskilt om uttalandena som i detta fall vänder sig direkt till det andra landets publik. De följande kommentarerna till danska – men också i betydande utsträckning gemensamma svenska och danska – säkerhetspolitiska problem kan därför fordra några inledande randanmärkningar. För det första måste det understrykas att de följande resonemangen i enlighet med min uppdragsgivares intentioner är att betrakta som personliga och icke som uttryck för en fastställd officiell svensk syn. Synvinkeln är universitetsforskarens med utsiktspunkt från Lund och inte byråkratens officiella Stockholmsperspektiv.

För det andra har min framställning i hög grad präglats av ett ekonomiskt betraktelsesätt. Detta kan måhända vara till viss fördel genom att det kompletterar de övriga framställningarna. Att formulera säkerhetspolitiska problem i termer av ekonomiska och politiska lönsamhetskalkyler för olika parter involverade i komplicerade spel ligger också i linje med vissa utvecklingstendenser inom modern säkerhetspolitisk forskning. Med viss framgång har också resonemang av detta slag legat till grund för principerna för det nya planeringssystem som under senare år introducerats för det svenska försvaret[1]).

Uppsatsen innehåller fyra huvudavsnitt. I det första – *Balans och stabilitet* – diskuteras och presenteras den säkerhetspolitiska situationen kring Östersjöutloppen som ett spel mellan fyra spelare – Danmark, resten av Nato, Sverige och Sovjet (inkl. övriga Warszawapaktsländer). Det bör betonas att framställningen främst koncentreras till de danska säkerhetspolitiska problem som sammanhänger med Östersjöutloppen och därmed också påverkar den svenska situationen. Den mer speciella problematik som föreligger i Schleswig-Holstein och södra Jylland har jag här knappast möjlighet att gå in på och jag förutsätter dessutom att denna problematik utförligt behandlats av övriga författare. Man kan *ex post* konstatera att den strategiska situationen kring Östersjöutloppen har varit en balanssituation som också har haft ett betydande mått av stabilitet under de senaste två decen-

1. Se exempelvis ***Planering och programbudgetering inom försvaret,*** Statens offentliga utredningar 1969 : 25. Stockholm.

nierna. Men finns det några utvecklingstendenser som kan minska denna stabilitet? I det inledande avsnittet görs ett försök att diskutera möjliga utvecklingstendenser som kan tänkas rubba stabiliteten.

I det andra avsnittet presenteras ett underlag för diskussioner av ekonomiska och strategiska lönsamhetskalkyler. Avsnittet har benämnts »*Östersjöutloppens betydelse*« och utgör ett försök att diskutera de »intäkter« och »kostnader« som kan vara förenade med försök att stänga Östersjöutloppen eller att på andra sätt skaffa sig kontroll över dem.

Det tredje avsnittet diskuterar mera konkret några tänkbara scenarios eller konfliktfall som kan tänkas realiseras under det kommande decenniet. I det avslutande avsnittet ges några i detta sammanhang förhållandevis fristående synpunkter av mera utpräglad ekonomisk och beslutsteoretisk karaktär på ett litet lands säkerhetspolitik och därvid främst dess försvarspolitik.

1. *Balans och stabilitet*

Inom det korta utrymme som står till buds för denna uppsats är det nödvändigt med en serie drastiska förenklingar. En sådan förenkling är att vi i det följande skall begränsa antalet aktörer i spelet kring Östersjöutloppen till fyra:

a) Danmark
b) Nato utom Danmark
c) Sverige
d) Sovjet samt övriga öststater

Främst när det gäller den andra spelaren blir det emellertid svårt att upprätthålla fiktionen om en homogen spelare med helt entydiga värderingar och ett motsägelsefritt agerande. Framförallt blir det tillfälle att i vissa sammanhang särskilja den roll som USA resp. Västtyskland spelar.

Utgångspunkten för de följande resonemangen är att vi har en balanssituation i Östersjöområdet och därvid speciellt kring Östersjöutloppen. Vi skall inte ställa större krav på denna balanssituation än att varje spelare av alla tänkbara strategier väljer sådana som icke innehåller »drag« som direkt innebär väpnade konflikter i området. Bibehållen fred i ett geografiskt avgränsat område är likvärdigt med att det internationella systemet åtminstone partiellt befinner sig i ett jämviktstillstånd. I princip kan en sådan balanssituation inkludera mycket höga rustningsnivåer, ständigt återkommande hot från en spelare och mothot från de andra etc., men det centrala är att systemet likväl har en »lösning« som icke innebär öppen, väpnad konflikt[2]).

En balans eller ett jämviktsläge av denna typ säges vara dynamiskt stabilt om systemet i en process över tiden med en serie olika ekonomiska, politiska och teknologiska förandringar hela tiden ligger kvar i jämviktsläget eller automatiskt anpassar sig utan att väpnade konflikter inträffar. Stabilitetsbegreppet hänger här

2. Resonemangen baseras här på en spelteoretisk terminologi. Vi skall dock avstå från alla mer sofistikerade tillämpningar av teorin för strategiska spel.

intimt samman med skilda tänkbara förändringar: systemet behöver inte besitta något slags generell stabilitet som skulle gälla alla tänkbara förändringar, utan det kan räcka med att systemet är stabilt för sådana förändringar som kan ges ett större mått av trovärdighet. Det blir därför av intresse att diskutera möjliga utvecklingstendenser – ekonomiska, politiska och teknologiska – och undersöka om den speciella del av det internationella systemet som vi här diskuterar är stabil när det gäller balansen i området kring Östersjöutloppen. Det är också något av en truism att konstatera att denna lokala stabilitet i många avseenden är beroende av om det föreligger stabilitet eller ej i det globala systemet.

Retrospektivt kan vi således konstatera att balanssituationen upprätthållits under hela den dryga tjugoårsperiod som spelarkonstellationen existerat. Parallellt med den globala strategiska utvecklingen fram till system med »second strike capability« i bägge stormaktsblocken och en doktrin samt också kapacitet för en mer graderad krigföring i det centrala europeiska området kan man iaktta några mer specifika utvecklingstendenser i Östersjöområdet.

Sovjetunionens politik i området har i hög grad varit av status quo karaktär. USA har exempelvis under långa perioder utan några allvarliga störningar eller motåtgärder kunnat bedriva en omfattande flygspaningsverksamhet inom Östersjöområdet mycket nära sovjetiskt territorium (och närmare centrala industriområden i Sovjet än på något annat område i världen). Det amerikanska strategiska bombflyget räknade under lång tid med inflygningar mot Sovjet över Östersjöområdet med »staging-bases« bl. a. i Norge. Det är uppenbart att Sovjetunionen under denna period hade haft mycket stora strategiska fördelar av att förflytta sin förvarningskedja västerut just i Östersjöområdet där det sovjetiska luftförsvarets kontaktlinjer måste ha legat obehagligt nära de centrala bombmålen för SAC. Från en sovjetisk synpunkt kan också den relativt generösa tilldelningen av luftförsvarsrobotar från USA till de skandinaviska NATO-länderna snarast ha tolkats som ett extra skydd för SAC:s inflygningar än som ett bidrag till de skandinaviska ländernas försvar mot ett överraskande sovjetiskt angrepp. Inte heller tillkomsten av en västtysk flotta i Östersjön har rubbat balansen. Det är således möjligt att peka på en rad strategiska utvecklingstendenser som har berört Östersjöområdet utan att störa jämvikten.

Utvecklingen under det senaste decenniet pekar snarast mot ett slags teknologiskt-strategiskt betingat »disengagement« i området. Tillkomsten av hårdgjorda robotsystem med kärnvapen har klart minskat betydelsen av inflygningsvägar över Östersjön och ett sovjetiskt luftförsvar mot kärnvapenbärande flyg. Utbyggnaden av en sovjetisk nukleär ubåtsflotta har främst berört Ishavet och minskat den relativa betydelsen av den sovjetiska Östersjömarinen. Samtidigt har en överflyttning även av andra marina enheter skett från Östersjöflottan till andra områden. Det under hela 1950-talet mycket starka marinflyget i Östersjön har numerärt beskurits kraftigt. Den omstrukturering och utbyggnad av vissa sovjetiska enheter som skett kan ses som ett svar dels på den tyska upprustningen, dels på krav i samband med Sovjets engagemang i utvecklingsländerna.

Finns det nu några drag i den framtida utvecklingen som kan tänkas rubba stabiliteten? Det finns inte här möjlighet att behandla hela det globala perspek-

tivet, ej heller att göra en uttömmande beskrivning av alla de för Östersjöområdet interna faktorer som kan vara relevanta. Vi får nöja oss med att peka på några punkter:

a. Teknologisk-strategisk utveckling.

Läget när det gäller ABM- och MIRV-utveckling är fortfarande oklart. Visserligen talar många argument i en rent rationell analys för att det är lönsamt för bägge parter att avstå från mer omfattande ABM- och MIRV-utveckling. Om sådana system likväl skulle komma till stånd kan det finnas fördelar för Sovjet med en mer framskjuten ABM- och förvarningskedja. Detta område är mycket svårbedömbart bl. a. beroende på att tekniska och ekonomiska egenskaper hos tänkbara system fortfarande är till stor del okända.

b. Ekonomisk utveckling.

Som kommer att ytterligare behandlas i det senare växer Sovjets handelsflotta mycket snabbt, samtidigt som Sovjets handel med västländer och engagemang i utvecklingsländerna ökar. Detta bidrar i sin tur till att öka Sovjets värde av att hålla Östersjöutloppen öppna.

c. Försvarsutveckling i området.

Det bör understrykas att även om den svenska försvarsbudgeten under senare år varit konstant har det likväl varit möjligt att bibehålla i stort antalet förband samtidigt som en betydande kvalitativ upprustning ägt rum. Pansarbrigaderna har kraftigt förstärkts och moderniserats, luftförsvarsprogrammet baseras helt på skilda varianter av Draken och om något år börjar Viggen att ersätta äldre Lansen-attackplan. Genom det svenska försvarets speciella struktur kan den nu uppbyggda kapaciteten bibehållas till relativt låga kostnader för avsevärd tid framöver. Det förefaller inte heller troligt att man kan räkna med några mer drastiska förändringar i den västtyska försvarspolitiken.

d. Speciella Östersjöproblem.

Under den kommande tioårsperioden kan man räkna med att ett antal frågor som i betydande utsträckning berör flera av staterna kring Östersjön måste lösas genom bilaterala eller i vissa fall multilaterala avtal. Några av dessa frågor kan ha sådan karaktär att de på ett speciellt sätt aktualiserar de tyska gränsfrågorna. De viktigaste av dessa problem är dels ett avtal om kontinentalsockeln och uppdelningen av eventuella oljefyndigheter. Bornholm, Gotland och gränsdragningen mellan de tyska staterna utgör därvid potentiella problem. De ökande fartygsstorlekarna har också aktualiserat frågan om s.k. tungtrafikleder i Östersjön. På sikt kan kanske även fördjupningar av utloppen aktualiseras. Leder och fördjupningsåtgärder kan i vissa fall endast åstadkommas genom internationella samar-

betsavtal. Det måste också betonas att vinsterna av sådana trafikleder till stor del tillfaller Sovjet (och Finland).

Det ökande intresset för miljövårdsfrågor kan i kombination med den snabba försämringen av Östersjöns vatten också ställa krav på en internationell reglering. Slutligen bör det framhållas att en aktiv utbyggnadsverksamhet i själva utloppen – Öresundsbro och -tunnel, Saltholm, Storabältsbron – dels kan ställa större krav på trafikreglering i områdena, dels tekniskt kan underlätta en effektiv blockering.

2. *Östersjöutloppens betydelse*

I nästan all diskussion om skandinavisk säkerhetspolitik är författarna alltid villiga att med kvalitativa resonemang understryka den stora strategiska och ekonomiska betydelsen hos Östersjöutloppen. Men ytterst få försök görs att försöka kvantitativt undersöka eller uppskatta värdet för olika parter. De följande resonemangen syftar inte heller till att åstadkomma en sådan kvantifiering men kan peka på dels möjliga framtida studier som bör utföras i en långsiktig säkerhetspolitisk planering, dels en grov storleksordning av Östersjöutloppens värde för en av spelarna, nämligen Sverige.

För att renodla situationen kan vi tänka oss att Östersjöutloppen genom ett ingripande *Deus ex machina* helt oväntat proppas igen och att ingen trafik längre är möjlig genom (och i viss utsträckning kanske också tvärs över) Öresund, Bälten och Kielkanalen. Hur mycket kommer de olika parterna att förlora på denna händelse? För att bestämma Östersjöutloppens värde skall vi alltså jämföra två alternativa förlopp – ett med öppna utlopp och ett hypotetiskt alternativ med stängda utlopp. Det säger sig självt att denna jämförelse är svår att genomföra genom de förändringar i transport- och lokaliseringsstruktur och strategisk planering som kan bli följden. Betydelsen är också beroende av den allmänna säkerhetspolitiska miljö som råder. Det är också självklart att värdet av öppna utlopp i hög grad är beroende av hur lång tid parterna räknar med att utloppen skall vara stängda[3]).

Utan några krav på fullständighet eller kalkylmässig sofistikation kan det emellertid vara av visst intresse att försöka skatta värdet i ekonomiska termer för en av aktörerna i spelet under en förutsättning av *ceteris paribus;* således förutsättes att utskeppning över svenska västkusten och Norge är möjlig och att de internationella handelsströmmarna i stort är opåverkade.

Sådana förutsättningar kan självklart modifieras i senare och mer avancerade kalkyler. Detta kalkylexempel skall följas upp med en mer kvalitativ diskussion av förändringens konsekvenser för övriga aktörer.

Omfattningen av den svenska utrikes sjöfarten har under 1960-talets sista år varit av storleksordningen 50 miljoner ton – export och import[4]). Tillväxten i

3. Ett slående parallellexempel är naturligtvis stängningarna av Suezkanalen 1956 och 1967.
4. För de följande kalkylerna har i första hand utnyttjats material från Hamnutredningen (publicerad som Statens offentliga utredningar 1969 : 22 och 23: De svenska hamnarna)

godsvolym är av storleksordningen 5 % per år. Av den totala godsvolymen anländer eller utskeppas närmare 15 miljoner ton reguljärt över västkusthamnarna och närmare 4 miljoner ton – främst järnmalm – skeppas över Luleå med Narvik som en mycket naturlig alternativhamn. Den sjötrafik som skulle beröras av ett stopp i trafiken genom Östersjöutloppen är således av storleksordningen 30 miljoner ton. En betydande skevhet i fördelningen mellan import och export föreligger dock. Exporten – bl. a. huvuddelen av exporten av skogsprodukter – kommer att störas kraftigare än importen för vilken Göteborgs hamn redan i ett ostört trafikmönster har en mycket stark position.

Som ett rent transportekonomiskt problem kan således en stängning av Östersjöutloppen formuleras som att godsmängder av storleksordningen 30 miljoner ton per år skall tas in och skeppas ut över i första hand svenska västkusthamnar. Denna transportvolym skall jämföras med den totala godsmängden (exkl. Lapplandsmalmen) på det svenska järnvägsnätet som är 40 miljoner ton per år. Det är självklart att en stängning av Östersjöutloppen kräver en betydande omstrukturering av transportarbetet och att besvärliga kapacitetsproblem – bristande tillgång på lok och vagnar, hamnplatser och terminalutrymmen etc. – kan uppstå i första hand på kort sikt. En beräkning av de ökade samhällsekonomiska kostnaderna i ett kortsiktigt perspektiv är svåra att genomföra då sådana fordrar detaljstudier av kapacitet och trånga sektorer i ett komplicerat transportnätverk. Men som en mycket grov indikation på var kostnaderna kan ligga vid en mer långsiktig anpassning – dvs. på några års sikt då i första hand investeringarna i befintligt transportnät anpassats till den nya situationen – kan man ange en ökad genomsnittlig transportkostnad per ton på omkring 30 sv. kronor. Den totala merkostnaden vid given transportvolym är således av storleksordningen 1000 miljoner kronor per år eller c:a 0,6 % av Sveriges bruttonationalprodukt. På kort sikt kan naturligtvis beloppet vara väsentligt större. I ett ännu mer långsiktigt perspektiv kan man gissa att beloppet knappast ökar: förändrad industrilokalisering i riktning mot västkusten, nya transportsystem som oljepipelines från västkusten till industri- och konsumtionsområdena i Mellansverige kan minska de långsiktiga effekterna. En mer eller mindre permanent blockering av Östersjöutloppen kan i detta rent ekonomiska perspektiv för Sveriges del jämställas med att den ekonomiska tillväxen oåterkalleligt försenas något kvartal eller att landets »terms of trade« försämras så pass mycket att en engångsdevalvering på några procentenheter kan bli nödvändig. Det bör dock understrykas att den fiktiva blockeringen kan få mer betydande konsekvenser på den interna inkomsfördelningen – bl. a. sänkta löner och vinster i skogsindustrin, stora kapitalvinster för ägare av transportmedel och ökade löner för transportarbetare – som kan och bör kompenseras med en aktiv arbetsmarknadspolitik och inkomstpolitik. Ett speciellt kapitalförlustproblem drabbar redare av »instängda fartyg«.

Min slutsats av dessa resonemang är att åtgärder från främmande makter som syftar till att blockera och förhindra trafik genom Östersjöutloppen *icke* be-

samt vissa ännu ej publicerade samhällsekonomiska studier av kostnaderna för att ersätta vintersjöfart på Norrland med järnvägstransporter till isfria hamnar i Södra Sverige eller västkusten.

höver leda till några ekonomiska katastrofer för Sveriges del utan att blockeringsåtgärder relativt väl bör kunna kompenseras genom *interna* politiska och ekonomiska åtgärder. Detta utesluter självfallet inte att svensk politik av ekonomiska och av andra skäl i en blockeringssituation bör inriktas på att få blockeringen hävd. Kalkylexemplet kan dock ge en viss indikation om att de *ekonomiska* argumenten är alltför svaga för att använda sådana säkerhetspolitiska åtgärder som medför eller väsentligt ökar riskerna för en väpnad konflikt.

De ekonomiska konsekvenserna blir självfallet mindre om blockeringen genomföres i en situation där världshandeln till följd av konflikter i andra områden redan är väsentligt krympt. Å andra sidan kommer vissa strategiska nackdelar att öka, framför allt genom att svenska flottenheter inte alternativt kan användas i Östersjön och västkustområdet. Fartygsenheter som i en fredssituation representerar ett kapitalvärde på mellan 1000 och 2000 miljoner kronor kommer att bli »instängda«. I ett mer långsiktigt perspektiv kan detta naturligtvis kompenseras genom nyinvesteringar kanske främst i skilda slag av min- och eskortfartyg med västkustbasering (och därmed en partiell »dubblering« av flottan) men i ett kortsiktigt perspektiv med strategiska komplikationer kan naturligtvis alternativkostnaderna för instängda marina enheter växa mycket kraftigt[5]).

Jag har här ganska utförligt uppehållit mig vid den svenska situationen, inte för att den skulle vara särskilt intressant utan snarast för att den med några enkla kalkylexempel kan exemplifiera en ansats till något slag av säkerhetspolitiska lönsamhetsbedömningar. Det är tyvärr inte möjligt att inom ramen av detta korta utrymme lika utförligt behandla värdet av öppna Östersjöutlopp för de övriga aktörerna utan jag får beträffande dessa inskränka mig till några korta randanmärkningar.

Finland kommer att få problem som i många avseenden påminner om de svenska – när det gäller ökade kostnader: väsentliga delar av Finlands västhandel måste omdirigeras med färje- och järnvägstransporter till svenska västkusthamnar. Den relativa transportfördyringen kan således för vissa bulktransporter – trä, massa och papper – bli högst avsevärd. Dessutom är Finland i denna situation i hög grad beroende av den svenska transportpolitiken.

Det är rimligt att anta att en avstängning av Östersjöutloppen för Finlands del kan kompenseras av en ökad handel med Comeconstaterna. Några väsentliga förändringar i Finlands strategiska situation uppstår knappast.

Det ligger utanför denna studie att diskutera konsekvenserna för *Danmarks* del. För en sådan diskussion fordras också betydligt mer strukturerade antaganden om stängningens karaktär: hur mycket av trafiken mellan de danska öarna inbördes och till Jylland är möjlig att upprätthålla, kan Köpenhamn hållas öppet eller skall stora delar av den danska utrikeshandeln omdirigeras till andra hamnar? Frågorna kan lätt mångfaldigas. För det fortsatta resonemanget kommer

5. Självfallet mötes risker av detta slag genom att man redan i fredstid har en gynnsam lokalisering av marina enheter mellan de två potentiella operationsområdena. På sikt kan också denna strategiska olägenhet minska genom övergången till lättare (och inom given budget därmed också fler) marina fartygsenheter samt att vissa traditionellt marina uppgifter har övertagits eller kan övertas av andra försvarsgrenar.

jag dock att utgå från att en stängning kommer att ha avsevärt allvarligare konsekvenser än för Sverige.

Den mest intressante spelaren i detta sammanhang är *Sovjetunionen*. I princip bör samma resonemang som fördes kring Sveriges situation kunna tillämpas kring denne spelare med de kompletteringar som är nödvändiga med hänsyn till Sovjets globalt inriktade säkerhetspolitik.

Sovjet har under det senaste decenniet snabbt byggt ut sin handelsflotta och har i dag en total handelsflotta på drygt 4.000 fartyg på sammanlagt 12 miljoner bruttoregisterton. Motiven bakom denna utbyggnad har varit föremål för många diskussioner och analyser och det kan här räcka med att peka på några faktorer som kan ha varit av betydelse.

Ett väsentligt argument är rent ekonomiskt: Sovjet har haft betydande svårigheter på valutasidan. En utbyggnad av handelsflottan har direkt kunnat minska valutautflödet. Detta argument har ytterligare förstärkts av Sovjets svårigheter att för sin växande utrikeshandel på västländer och u-länder chartra utländskt tonnage till följd av den amerikanska svartlistningen av redare som låter sina fartyg gå på Kuba, Nord-Vietnam m. fl. länder. Innan man fullt ut accepterar teorier om den sovjetiska handelsflottan som en spjutspets i världserövringen och som uttryck för strategiska expensionssträvanden nära förknippade med den sovjetiska marinens samtidiga uppbyggnad och utlokalisering till nya farvatten bör man också ha i minnet att det från rena risksynpunkter kan vara fördelaktigare för en försiktig spelare att förlita sig på eget tonnage än den alltid oroliga fraktmarknaden[6]).

Det föreligger således beräkningar som visar att c:a 50 % av den totala oljeexporten från Sovjet sker på sovjetiska fartyg och att huvuddelen av återstoden fraktas på utländska fartyg som genom charterkontrakt ställts under sovjetisk kontroll. I den senaste långtidsplanen anges också en utbyggnad av den sovjetiska handelsflottan till 18 miljoner bruttoregisterton 1975.

En stängning av Östersjöutloppen leder rimligtvis till mycket komplicerade omdisponeringar inom det sovjetiska transportsystemet. Särskilt känslig blir en sådan avstängning om den sker samtidigt med en avstängning av Svarta Havet. Sjötrafiken måste i en sådan situation omdirigeras till Ishavshamnarna, främst Murmansk, eller Fjärran Österhamnarna. Karakteristiskt för bägge dessa områden är att de ligger långt från de stora industriella koncentrationsområdena och måste betjänas med utdragna järnvägsförbindelser som redan under normala förhållanden torde ha kapacitetsproblem med snabbt stigande kostnader som följd. En stängning av Östersjöutloppen kan naturligtvis högst påtagligt framhäva Sovjetunionens (och öststaternas) maritima inringning även i ekonomiska sammanhang.

Konsekvenserna av en avstängning kan diskuteras från tre olika aspekter. Den första berör den växande utrikeshandeln mellan Sovjet och västvärldens industristater. Den andra aspekten berör Sovjets handel med utvecklingsländerna som

6. Det kan ju räcka med att peka på ett så trivialt faktum som att den rigorösa och ofta byråkratiska planeringen i Sovjetunionen måste vara svår att förena med operationer på internationella fraktmarknader med snabbt svängande prisnivåer och stora inslag av risker.

i vissa sammanhang – främst Kuba – är kombinerad med rent säkerhetspolitiska åtaganden. Den tredje aspekten berör Sovjets marina operationsmöjligheter efter en avstängning. Beträffande den första aspekten kan vi här fatta oss kort. En avstängning av Östersjöutloppen – eventuellt kombinerad med en avstängning av Svarta Havsutloppen – kan tolkas som väsentligt ökade transportkostnader för såväl import som export från västvärlden och bör föranleda en krympning av denna handel (med lägre tillväxt i Sovjet som följd). Denna handel utgör nu inget centralt livsvillkor för den starkt autarktiskt uppbyggda Sovjetekonomin med en huvudsaklig internationell arbetsfördelning baserad på samarbete mellan Comecon-staterna. Dessutom är det rimligt att anta att stängningen är förenad med sådana andra förändringar av säkerhetspolitisk natur som också bidrar till minskad handel mellan Comecon-blocket och OECD-staterna.

Av större intresse är däremot den andra aspekten – handel med och utvecklingsstöd till utvecklingsländerna. Det kan räcka med att exemplifiera denna problematik med Kuba. I trafiken på Kuba sysselsättes enligt uppgifter närmare 300 fartyg som årligen transporterar en mängd av 9 miljoner ton. En transportomläggning av denna kvantitet till i första hand Ishavshamnarna är visserligen inte någon teknisk omöjlighet men är förenad med antagligen mycket höga kostnader. När vi i diskussionen anförde ett belopp på 30 sv. kronor per ton som merkostnad för en intern svensk transportomläggning gällde detta för ett transportsystem där järnvägstransporterna förlängdes med kanske 500-1000 km och järnvägsnätet delvis har en betydande överkapacitet (samtidigt som sjötransporterna faktiskt något minskar). I det sovjetiska fallet förlängs såväl sjö- som järnvägstransporterna avsevärt, samtidigt som järnvägstransporterna skall ske i områden med ett ytterligt glest transportnät. Kostnadsfördyringar av storleksordningen 100 sv. kronor per ton förefaller inte orimliga. Men även under sådana ogynnsamma betingelser är transportkostnadernas ökning liten i jämförelse med de kostnader som väpnade konflikter kan ge upphov till. Merkostnaden för ett »Kuba« kan för Sovjetunionen knappast överstiga storleksordningen en miljard kronor per år efter en samtidig stängning av Östersjö- och Svarta Havsutloppen. Inte ens om det sovjetiska engagemanget avser flera »Kuba« kan en stängning leda till allvarligare ekonomiska problem som förhindrar fullföljandet av den sovjetiska politiken. Det förefaller dock troligt att man minskar sitt stöd, exempelvis genom minskade stödköp av bulkvaror från de berörda länderna för vilka de ökade transportkostnaderna ger ett relativt ogynnsamt resultat.

Inte ens ett sovjetiskt engagemang av Vietnam-typ i ett utvecklingsland kan omöjliggöras av de här diskuterade stängningarna. En sovjetisk insats med 10 divisioner kan maximalt kräva årliga transporter av storleksordningen 5 à 10 miljoner ton per år. De ökade transportkostnaderna behöver knappast därvid vara utslagsgivande[7]).

Den tredje aspekten – Östersjöutloppens betydelse för Sovjetflottans möjligheter att överflytta enheter mellan Atlanten och Östersjön och vice versa – har

7. Jämför konvojtrafiken under 1941/42 till Murmansk och Arkangelsk som *under krig* transporterade omkring 1 miljon ton krigsmateriel med väsentligt sämre teknologiska förutsättningar.

varit den i den säkerhetspolitiska debatten mest diskuterade och också mest kontroversiella aspekten. De två konträra huvudargumenten har varit dels att Östersjömarinens omfattning och struktur i huvudsak är bestämd av ett defensivt syfte och att enheterna är avsedda och planerade för operationer i Östersjön, dels att enheterna är avsedda för operationer i Atlanten. Man kanske inte heller helt skall bortse från traditioner och institutionella restriktioner som försenar en fredstida ombasering samt fullt rationella önskemål om att ha utbildning och övningsverksamhet i områden nära betydande varvskapacitet.

Om det första huvudargumentet är sant är en stängning av Östersjöutloppen knappast förenad med några större kostnader för Sovjet. Men klarhet i denna fråga kan antagligen endast vinnas genom omfattande system- och operationsanalytiska studier och spel där man söker sätta sig in i Sovjetunionens strategiska planering. För det första är det i dag långtifrån säkerställt att omfattande sovjetiska operationer på Atlanten verkligen ger rimliga intäkter för Sovjet i form av ökade kostnader för Nato till följd av sänkt tonnage eller krav på ökade skyddsstyrkor för konvojtrafik. För det andra baseras argumentet om sovjetiska atlantoperationer på en föreställning om ett förhållandevis långdraget (konventionellt) krig i Europa. Men även om Sovjet skulle kunna få rimliga intäkter av atlantoperationer för att störa sjöfarten kan ju den fredstida fördelningen mellan de olika basområdena vara grundad på en medveten alternativplanering i vilken man redan tagit hänsyn till och minimerat de egna kostnaderna för stängningar av Östersjöutloppen.

En sådan alternativplanering bör också rimligtvis leda till att Sovjet i sin fördelning tar hänsyn till eventuella behov att även efter en stängning kunna ge mer begränsat marint stöd till operationer i samband med en konflikt i tredje världen. Med andra ord: det kan från försvarsekonomisk synpunkt vara lönsamt för Sovjet att i fredstid bygga ut baser och komplettera eller i vissa fall dubblera marina funktioner för att därigenom minska riskerna för att utsättas för hot om stängningar av de vitala innanhavsutloppen. Sovjetmarinens relativt stora omfattning kan således snarare vara ett led i en sådan försiktig alternativplanering än ett uttryck för strategiska expansionssträvanden.

Ett resonemang om värdet för Nato att hålla öppen en trafik mellan Atlanten och Östersjön kan delvis följa likartade linjer. En viss uppdelning och dubblering av funktioner har skett mellan Natos Östersjöländer och övriga stater. Värdet och kostnaderna för mer omfattande marina operationer i Östersjöområdet torde också behöva utsättas för kritiska operations- och systemanalytiska studier.

Vi har hittillls behandlat de »kostnader« som en stat åsamkas om utloppen stängs. Dessa kostnader kan också betraktas som intäkter i samband med operationer för att öppna eller ensidigt skaffa sig kontroll över utloppen och skall därvid jämföras med kostnaderna för sådana operationer. Det finns här inte möjlighet eller anledning att närmare behandla alla de taktiska och strategiska aspekter som kan vara förenade med sådana operationer. Det kan räcka med att peka på den mycket stora asymmetrin mellan stormaktsblocken.

Om Sovjet vill bryta en blockering eller ensidigt skaffa sig en kontroll över utloppen torde detta vara en mycket omfattande operation. För det första fordras

en kontroll på bägge sidor av Stora Bält eller Öresund. För ett utlopp till Atlanten skall denna kontroll utsträckas till Jylland, Södra Norge och helst även svenska västkusten. Efter en sådan operation befinner sig Sovjets marinstridskrafter fortfarande i ett riskfyllt läge. Transportvägarna har uttänjts kraftigt med små möjligheter till flygstöd samtidigt som man kommit in i områden nära starka marinstridskrafter från Nato med stora möjligheter till landbaserat flygstöd såväl för spaning som attack.

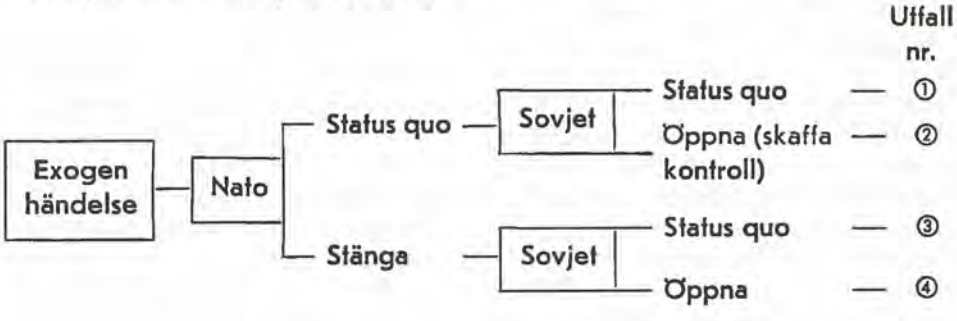
Asymmetrin består främst i att Nato med relativt rimliga kostnader kan stänga utloppen även om en komplett stängning av Öresund – som första drag från Nato måste ske till det politiska priset att det neutrala Sverige dras in i konflikten.

3. *Två scenarios*

Mot bakgrund av föregående avsnitt skall vi i det följande helt kort diskutera två tänkbara typer av konfliktfall och studera några av de kostnader och intäkter som är förenade med skilda handlingsalternativ för de olika parterna i området kring Östersjöutloppen. De två konfliktfall som här behandlas är naturligtvis inte uttömmande utan har snarast valts för att exemplifiera en teknik att resonera i vissa säkerhetspolitiska frågor. Det begränsade utrymmet ställer också stora krav på förenklingar.

Utgångspunkten för resonemangen är att en global balanssituation på något sätt har störts av händelser som har inträffat utanför det studerade geografiska området. Den fråga som därvid skall ställas är om det kan vara lönsamt för parterna att dra in Östersjöutloppen i konflikten. De två störningar som kan tänkas är dels ett sovjetiskt engagemang i tredje världen – ett nytt Kuba eller ett sovjetiskt Vietnam – dels en utbruten konflikt i centrala Västeuropa som kan eskalera.

Analysschemat har följande struktur



»*Status quo*« innebär här att ingen aktiv åtgärd vidtages av parten i fråga; »*stänga*« innebär att Nato med militära medel förhindrar sovjetiska transporter genom Östersjöutloppen medan »*öppna*« innebär att Sovjet antingen rent preemptivt (i förekommande syfte) skaffar sig en kontroll eller bryter en redan etablerad blockering.

I det fall störningen är av det första slaget – dvs. en konflikt i ett utvecklingsland i vilken Sovjet är allvarligt engagerad – kan utfallen erhålla följande

struktur (varid allting jämföres med det första utfallet, dvs. att ingendera av parterna vidtar aktiva väpnade åtgärder i området):

Utfall 2 inträffar om Sovjet startar händelsekedjan genom att skaffa sig en kontroll över utloppen. Jämfört med utfall 1 blir Sovjets intäkter oförändrade eller minskade. Det senare inträffar om den lokala konflikten i det skandinaviska området försvårar de transporter som utgör det ursprungliga motivet för aktionen. Som tidigare visats kan kostnaderna – politiska och militära – bli förhållandevis stora om kontrollen skall göras någorlunda fullständig. För Natos del har utfallet två alternativ. Antingen förhåller man sig passiv eller också söker man förhindra Sovjets kontroll. I det första fallet begränsas kostnaderna till de nackdelar en sovjetisk kontroll innebär till de berörda områdena – i första hand Danmark samt det neutrala Sverige. I det andra fallet uppstår kostnaderna för en relativt omfattande konflikt.

Utfall 3 genereras om Nato »drar första draget« genom att stänga och Sovjet samtidigt väljer att förhålla sig passivt. Kostnaderna för Sovjets del blir därvid i första hand de ökade transportkostnaderna. Natos kostnader är dels militära, dels politiska. Det är inte orimligt att anta att de politiska kostnaderna är avsevärt större än de rent militära. De senare kan ju exempelvis i gynnsammaste fall begränsas genom omfattande mineringar. Intäkterna för Nato blir främst värdet av att Sovjets engagemang i det ursprungliga konfliktområdet fördyras och att engagemanget kanske därigenom något minskas. Men som diskuterades i det föregående avsnittet behöver den transportomläggning som orsakas av en stängning av Östersjöutloppen knappast vara avgörande för Sovjets möjligheter att ge ett fortsatt effektivt understöd. Dessutom tvingas Nato till antagligen mycket höga politiska kostnader och risker genom att påbörja en konflikt i Europa, relativt nära sovjetiskt territorium.

Utfall 4 innebär avsevärda risker för en omfattande lokal konflikt i vilken bägge parters eventuella vinster knappast kan uppväga kostnaderna.

Karakteristiskt för det »spel« som här skisserats är att bägge parter kan vinna på att välja »status quo«. Den preliminära slutsats som kan dras är att balanssituationen kan visa sig vara stabil för den typ av exogent bestämda konflikter i tredje världen som utgjorde utgångspunkten. Till denna slutsats måste också läggas påpekandet att om Nato – USA önskar förhindra sovjetiska transporter till ett område i tredje världen kan såväl de politiska som de militära, direkta kostnaderna bli avsevärt mindre genom att blockeringen av sjöburna transporter läggs så nära konfliktområdet som möjligt. Utvecklingen under Vietnamkriget har också visat att de politiska kostnaderna för att påbörja en blockering av sovjetiska transporter även nära konfliktområdet har varit mycket höga. (Den politiska kostnaden måste vara högre än de rent militära kostnader den amerikanska krigsmakten orsakas i Vietnam genom ett kontinuerligt tillflöde från Sovjet i första hand över Haiphong.)

Om den exogent bestämda händelsen i stället utgöres av en konflikt i Västeuropa blir Sovjets intäkter av utfall 2 – dvs. efter ett bemäktigande av kontrollen – värdet av att kunna föra ut Östersjöflottan på Atlanten. Vi har redan tiddigare påpekat att värdet av sådana operationer i hög grad är beroende av långvarig-

heten av en konventionell fas i ett krig i Europa samt att det kan behövas ordentliga systemanalytiska studier av denna typ av operationer. Om Nato dessutom väljer att förhindra kontrollen hamnar vi åter i en konflikt som är starkt asymmetrisk. Man bör dessutom ha i minnet att alternativutnyttjandevärdet av sovjetiska förband kan vara synnerligen högt i samband med en redan utbruten europeisk konflikt. De här anförda argumenten gäller i stort sett också om Sovjet skulle välja att skaffa sig kontroll i preemptivt syfte *innan* en konflikt i Europa till fullo utlösts.

De politiska kostnaderna för operationer och utvidgningen av en konflikt till Östersjöområdet kan naturligtvis radikalt sjunka i samband med en större konflikt i Europa. Å andra sidan så kommer direkta kostnader för att disponera militära enheter att öka. Värdet av utfall 3 – i vilket Nato »stänger« eller skaffar sig tillräcklig kontroll för att själv kunna förstärka förband i Östersjön medan Sovjet förhåller sig passivt – måste analyseras med utgångspunkt bl. a. i studier som visar det militära värdet av ökade Natostyrkor i Östersjön. Vid en bedömning av utfall 4 måste återigen hänsyn tas till asymmetrien i operationsmöjligheter och kostnader för att etablera kontroll resp. att häva en kontroll.

Bilden är inte längre så entydig som i föregående scenario. De händelseutvecklingar som leder till 2 och 4 kan förefalla leda till förluster för bägge parter jämfört med att välja »status quo« genomgående. Den kedja som leder till utfall 3 kan vara överlägsen »status quo« för Nato och underlägsen för Sovjet. Hur stora kostnader som åsamkas Sovjet är dock beroende av om det verkligen ligger något större värde i att få ut Östersjömarinens enheter till Atlanten samt vilka möjligheter Sovjet har att bekämpa Natoenheter som tillföres Östersjön.

En analys av ett lands säkerhetspolitik – och i första hand dess försvarspolitik – kan ta sin början i konfliktfallsanalyser av detta slag. Sådana analyser måste också innehålla en värdering av trovärdigheten i de exogent bestämda händelser som antas ligga bakom konflikten. Om det egna försvarets syfte i främsta rummet är att verka krigsavhållande utgöres nästa steg i analysen av hur varierande omfattningar av det egna försvarets omfattning eller sammansättning kan påverka kostnader och intäkter för övriga involverade parter och därmed trovärdigheten för att en konflikt skall uppstå. Med andra ord – i vilken utsträckning kan de egna åtgärderna bidra till en stabilisering? Ett möjligt danskt dilemma kan vara att en förstärkning av försvaret i viss grad ökar möjligheterna av ett händelseförlopp som resulterar i utfall 3 (samtidigt som utfall 4 blir mindre trovärdigt).

Ett annat problem i planeringen är att denna i betydande grad måste ske under osäkerhet och inriktas på att möta flera, alternativa angreppsfall. Det är ofta inte särskilt meningsfullt att söka efter ett »troligaste« angreppsfall utan det kan vara att föredra att redan i den egna planeringen dimensionera och sammansätta försvaret med en sådan flexibilitet att alternativa angreppsfall kan mötas.

Det är också möjligt att det i det europeiska balanssystemet finns vissa accepterade minimikrav på omfattningen av ett lands försvar. Även om ett enskilt land inom en allians på basis av fullt rationella kalkyler kan visa att omfattningen kan minskas kan detta få sådana återverkningar på övriga länders agerande att

minskningarna ej kan accepteras. Det är möjligt att en sådan miniminivå för de skandinaviska länderna till viss del också kan vara bestämd av Sovjets ofta uttalade oro för i första hand en västtysk expansion. En mer omfattande minskning av ett skandinaviskt lands försvar kan skapa en situation i vilken Sovjetunionen med rätt eller orätt befarar att länderna i en framtid kan få svårigheter att motstå krav från västtyskt håll.

4. Några ekonomiska randanmärkningar

Jämfört med Sverige har Danmark under mycket lång tid haft låga försvarskostnader. Det finns inte här någon anledning att närmare gå in på förklaringar till denna utveckling eller att söka göra en komparativ värdering. Jag skall i stället i detta avsnitt begränsa framställningen till att kommentera, och jämföra några strukturella olikheter som inte omedelbart har samband med budgetens *storlek* utan snarare med dess *fördelning*.

En första iakttagelse är att den svenska försvarsbudgeten rymmer en avsevärt större andel investeringar än den danska. Av en svensk flygvapenbudget är mer än två tredjedelar investeringar. För armén gäller att omkring en tredjedel av budgeten går till investeringar i ny materiel (exklusive underhåll) eller till forskning och utveckling. För flygvapnets del kan denna mycket höga investeringsandel till viss del förklaras av mycket ambitiösa utvecklingsprogram. Förhållandet kan också uttryckas så att av de resurser som varje år undandrages alternativ civil konsumtions- eller investeringsverksamhet förbrukar Danmark en större andel för omedelbar »försvarskonsumtion« medan Sverige bygger upp ett kapital för framtida försvarsändamål (och för sin omedelbara försvarskraft i stället utnyttjar tjänster från försvarskapital (inklusive militärt utbildningskapital) som ackumulerats under tidigare år).

Försvarsbudgeternas omfattning och ännu mindre försvarsbudgeternas andel av bruttonationalprodukten utgör således inte något gott mått på skilda länders försvarskapacitet. För mer rättvisande jämförelser fordras bl. a. en redovisning av det latenta försvarskapital som ackumuleras genom investeringar i materiel och »militärt utbildningskapital« över åren.

Den väsentligaste strukturella skillnaden – som återspeglas i de skilda investeringsandelarna – är troligen Danmarks (eller Natos) mycket stora preferens för omedelbart tillgängliga styrkor medan i första hand de svenska arméförbanden baseras på en omfattande mobilisering. Enligt uppgifter från Institute of Strategic Studies kan man beräkna att en mobiliserad svensk armé i rörliga fältförband omfattar drygt 30 brigader varav 6 à 7 är pansarbrigader med en internationell materielstandard. Till detta kommer enbart på armésidan väsentligt över hundra bataljoner av lokalförsvarsförband. Fältförbanden rekryteras i huvudsak genom mobilisering av de 8 à 10 senast utbildade årsklasserna.

Denna struktur skall jämföras med den danska med 6 à 7 brigader varav drygt hälften är stående styrkor. Omfattningen av lokalförsvarsförband är omkring 15 bataljonsgrupper. Denna avsevärda skillnad kan inte enbart förklaras med utgångspunkt från olikheter i folkmängd och åldersstruktur eller ekonomiska ramar

för försvaret. Man kan inte heller anföra att den säkerhetspolitiska problematiken skulle vara väsentligt olika för en pansarbrigad i Skåne och en på Själland. Tvärtom kan man hävda att få länder skulle ha så stora möjligheter att repliera på omfattande mobiliseringssystem som Danmark genom de korta transportavstånden.

Man måste konstatera att den marginella effekt i kortare mobiliseringstider och något bättre samtrimmade förband som stående styrkor innebär har mycket höga kostnader. Det strategiska värdet av sådana marginella effekter kan också vara mycket lågt i »avspända« situationer utan några omedelbara hot. Inom en given budgetram kan det således vara möjligt att genomföra ett minskat uttag av värnpliktiga, förlänga den tid under vilken utbildade värnpliktiga skall kunna mobiliseras och samtidigt anskaffa materiel till ett ökat antal förband. En sådan omstrukturering inom budgeten kan sägas innebära att man mer syftar till att köpa »optioner« på framtida försvarskapacitet än att omedelbart prestera en mycket dyrbar marginell eller extra försvarseffekt med lågt krigsavhållande värde i en situation där inga omedelbara hot föreligger. Man kan räkna med att över lång tid befinna sig i en internationell miljö i vilken relativt omfattande konventionella styrkor betraktas som väsentliga inslag i den strategiska balansen. Därvid kan det vara lönsamt att noga undersöka de möjligheter till ökad flexibilitet som kan skapas genom att satsa mer på framtida optioner än omedelbar försvarskonsumtion. Omstruktureringar av detta slag bör självfallet baseras på samhällsekonomiska kalkyler av värdet av värnpliktigas arbetsinsatser – dvs. kostnader i form av minskad civil produktion och inte statsfinansiellt noterade utgifter för värnpliktsförmåner.

Ett likartat resonemang skulle kunna föras till förmån för att även marginellt ersätta omedelbara investeringar i materiel med optioner i form av forsknings- och utvecklingsprojekt. För Danmarks del torde dock en sådan tendens mer än väl uppvägas av att den internationella marknaden för vapenmateriel i stort sett torde fungera så att utvecklande och forskande länder till större delen får bära utvecklingskostnaderna och att internationell försäljning sker mycket nära gränskostnader för produkterna. Ett skickligt spel med offerter från skilda håll kan därvid vara den optimala strategin för ett litet land som inte av prestigeskäl eller av hänsyn till risker för framtida politiska bindningar vill ha dyrbara utvecklingsarbeten på gång. Erfarenheter från senare år torde också i många fall ha visat att de extra kostnader som en tidig anskaffning av nyutvecklade vapensystem inneburit långt ifrån svarat mot de ofta mycket höga kostnader som orsakats. En avancerad köpare – vars egen försvarsforskning i hög grad inriktas på att ge underlag för val mellan redan utvecklade vapensystem och taktisk optimering av dessa – kan ha stora möjligheter dels genom att spela ut potentiella försäljare och vapensystem mot varandra, dels vänta med inköp till dess att producenterna är fullt nöjda med att få täckning för sina rörliga kostnader (och vapensystemen dessutom genom andras utprovning visat sig fungera väl).

Jag har önskat ta upp dessa ekonomiska punkter för att understryka möjligheterna till en förbättrad resursanvändning inom försvaret och säkerhetspolitiken i sin helhet genom att kombinera systematiska strategiska och ekonomiska studier till mer integrerade långsiktiga planeringssystem.

BILAG 7

En europæisk sikkerhedskonference: Historik

1. Konferencetanken i 50'erne

1. *Sovjetisk forslag på Berlinkonferencen januar-februar 1954.*

Tanken om afholdelse af en konference til løsning af Europas sikkerhedsproblemer, således som de tegnede sig efter den anden verdenskrig, kan føres tilbage til udenrigsministerkonferencen i Berlin den 25. januar-18. februar 1954 med deltagelse af USA's, Frankrigs, Storbritanniens og Sovjetunionens udenrigsministre.

På denne konference drøftedes følgende af Sovjetunionen foreslåede dagsorden:

a. Foranstaltninger til formindskelse af spændingen i internationale forhold og sammenkaldelse af en 5-magtsudenrigsministerkonference omfattende også Den kinesiske Folkerepublik;

b. det tyske spørgsmål og problemer vedrørende sikringen af europæisk sikkerhed;

c. den østrigske statstraktat.

(Den under a. nævnte 5-magtskonference afholdtes i form af Genèvekonferencen den 26. april-21. juli 1954 til drøftelse af muligheden for en fredelig afgørelse af Koreaspørgsmålet og problemerne omkring en genoprettelse af freden i Indokina. Den østrigske statstraktat undertegnedes den 15. maj 1955).

I forbindelse med drøftelserne af pkt. b (det tyske problem) fremsatte udenrigsminister Molotov den 10. februar 1954 forslag til en sikkerhedsplan. Planen faldt i to dele, hvoraf første del forudså en overenskomst mellem de fire besættelsesmagter i Tyskland, som skulle forpligte sig til at fortsætte deres bestræbelser på at nå frem til en rimelig løsning af Tysklandsspørgsmålet. Indtil afslutningen af en fredstraktat vedrørende Tyskland og indtil landets genforening var en realitet, skulle de fire besættelsesmagter med henblik på at sikre en neutralisering af Tyskland samtidig trække deres besættelsesstyrker bort fra Tyskland, dog således at de på ny kunne sende tropper til Tyskland – Sovjetunionen til Østtyskland, Frankrig, Storbritannien og USA til Vesttyskland – hvis der opstod fare for den indre sikkerhed i den pågældende del af Tyskland. De to tyske stater skulle kunne opretholde egne sikkerheds- og grænsepolitistyrker.

I forbindelse med disse forholdsregler skulle de fire besættelsesmagter ufortøvet træffe forberedelser til indkaldelse af *en konference mellem europæiske stater* med henblik på indgåelse af en kollektiv sikkerhedspagt.

Sikkerhedsplanens anden del indeholdt hovedprincipperne for en sådan pagt af 50 års varighed. Sikkerhedspagten, der ifølge præamblen i det sovjetiske forslag

skulle have til formål at forhindre dannelsen af grupper af europæiske stater rettet mod andre europæiske stater, skulle stå åben for samtlige europæiske lande, der kunne tiltræde dens formål, herunder også for Øst- og Vesttyskland på lige fod, indtil Tyskland var genforenet.

Medlemslandene skulle forpligte sig til ikke at gribe til magtanvendelse mod hinanden, men at bilægge alle tvistigheder sig imellem med fredelige midler. Et væbnet angreb i Europa mod en eller flere af deltagerstaterne skulle betragtes som et angreb mod samtlige, og alle deltagerne skulle komme den eller de angrebne til hjælp. Deltagerlandene skulle samtidig forpligte sig til ikke at indtræde i nogen koalition eller alliance eller afslutte nogen aftale, hvis formål ville stride imod den kollektive sikkerhedspagts formål.

Inden for pagten skulle der dannes politiske og militære forhandlingsorganer. I betragtning af det særlige ansvar, der påhviler de faste medlemmer af FN's sikkerhedsråd, skulle regeringerne i USA og Den kinesiske Folkerepublik indbydes til at sende observatører til disse organer.

Som det vil ses af ovenstående, fremgik det ikke klart af det sovjetiske forslag, hvorvidt USA skulle deltage i den foreslåede sikkerhedskonference: På den ene side omtaltes denne som en konference mellem europæiske stater, på den anden side forudsattes USA at skulle stå blandt de fire indbydere. At USA ikke skulle være medlem af sikkerhedspagten, men kun deltage som observatør, var derimod klart.

De tre vestlige udenrigsministre kunne ikke tiltræde det sovjetiske forslag, fordi det ville udskyde løsningen af det tyske problem til en uvis fremtid, fordi det ville udelukke USA fra Europa, og fordi det ville indebære en opløsning af NATO samt hindre skabelsen af det europæiske forsvarsfællesskab (EDC), der var under forberedelse mellem de 5 NATO-medlemmer Frankrig, Italien, Belgien, Nederlandene og Luxembourg samt det daværende ikke-medlem Forbundsrepublikken Tyskland.

Til selve forslaget om en konference mellem europæiske stater blev der ikke taget selvstændig stilling, idet konferencen efter det sovjetiske forslag alene skulle have til formål at behandle den europæiske kollektive sikkerhedspagt, som man fra vestlig side ikke mente at kunne acceptere af de førnævnte grunde.

2. *Genfremsættelsen af det sovjetiske forslag i marts 1954.*

Det sovjetiske forslag om afsluttelse af en europæisk sikkerhedspagt blev gentaget adskillige gange i 1954. I en note af 31. marts 1954 til de tre vestlige stormagter gentog Sovjetunionen sin argumentation fra Berlinkonferencen for indgåelse af en sådan pagt og bemærkede – på baggrund af fremkomne erklæringer om uønskeligheden af at udelukke USA fra denne pagt – at den sovjetiske regering for sit vedkommende ikke så nogen hindringer for en positiv løsning af spørgsmålet om USA's deltagelse i den fælleseuropæiske traktat om kollektiv sikkerhed i Europa i betragtning af USA's deltagelse i den fælles kamp mod Hitlers aggression og det ansvar, som USA tillige med USSR, Storbritannien og Frankrig havde for efterkrigstidens reguleringer i Europa. I slutningen af noten fremsatte Sovjetunionen

tilbud om at overveje sovjetisk tilslutning til NATO, som derved ville miste sin lukkede og aggressive karakter.

Indholdet af den sovjetiske note blev den 7. maj 1954 samstemmende afvist af de tre vestmagter, der bl. a. påpegede, at Sovjetunionen ikke ved sine forslag søgte at fjerne de aktuelle årsager til spændingen i Europa, men at formålet var at tilstræbe Tysklands neutralisering og fortsatte deling samtidig med, at den sovjetiske regering bevarede sin politiske, økonomiske og militære kontrol over Østeuropa uændret. De tre vestlige regeringer fandt, at følelsen af usikkerhed i verden kun kunne fjernes ved skridt for skridt at løse konkrete problemer, ikke ved at opstille en sikkerhedens facade, bag ved hvilken de tilgrundliggende vanskeligheder opretholdtes.

3. *Moskvas nye udspil i sommeren og efteråret 1954.*

Uanfægtet af disse afvisninger gentog Sovjetunionen i noter af 24. juli 1954 til de tre vestmagter sit forslag om etablering af en traktat om kollektiv sikkerhed i Europa. Hertil føjede noten en ny bestemmelse om samarbejde på det økonomiske område. Noten mundede ud i et forslag om i løbet af de kommende måneder at *sammenkalde en konference,* hvori alle europæiske stater, der måtte ønske det, samt USA skulle deltage med henblik på en meningsudveksling om oprettelsen af et kollektivt sikkerhedssystem i Europa. Sovjetunionen anså det derhos for ønskeligt, at Den kinesiske Folkerepublik sendte en observatør til konferencen.

Fra sovjetisk side fulgte man denne note op allerede den 4. august 1954 med en ny note til de tre vestmagter, hvori det blev foreslået, at de fire udenrigsministre mødtes til en forberedende konference i løbet af august-september måned for at behandle spørgsmålet om den egentlige konference samt fortsætte drøftelserne af det tyske spørgsmål.

Vestmagternes svar på de to sovjetiske noter blev overrakt 10. september 1954 (d.v.s. kort efter, at den franske nationalforsamling den 29. august havde forkastet traktaten om det europæiske forsvarsfællesskab (EDC), der dermed var bortfaldet). De vestlige svarnoter afviste det sovjetiske forslag om en foreløbig firemagtskonference til drøftelse af Tysklandsspørgsmålet og Europas sikkerhed, medmindre Sovjetunionen var rede til at undertegne det foreliggende udkast til en østrigsk statstraktat og indvilge i frie valg i Tyskland under international kontrol. Den 23. oktober 1954 – samme dag som Parisaftalerne i forbindelse med Forbundsrepublikken Tysklands tiltrædelse af Den nordatlantiske Traktat blev undertegnet – vendte Sovjetunionen i en note tilbage til spørgsmålet om den forberedende firemagtskonference, som foresloges indkaldt i november 1954.

4. *Udspillet følges op med noter til en bred kreds af europæiske lande og USA, november 1954.*

Samtlige de ovenfor refererede sovjetiske noter om afholdelse af en europæisk konference var alene rettet til de tre vestmagter og begrænset til en konference, der skulle forberede den foreslåede kollektive europæiske sikkerhedspagt.

Da undertegnelsen af Parisaftalerne den 23. oktober 1954 havde beseglet Forbundsrepublikken Tysklands inddragelse i den vestlige forsvarsalliance, udsendte Sovjetunionen en ny note den 13. november 1954, denne gang adresseret til samtlige de 23 europæiske stater, med hvilke Sovjetunionen havde diplomatiske forbindelser, samt USA. I noten foreslog USSR, at der allerede den 29. november 1954 skulle afholdes en konference i Moskva eller Paris med deltagelse af alle europæiske stater og USA samt Den kinesiske Folkerepublik som observatør; konferencen skulle drøfte organiseringen af den kollektive sikkerhed i Europa.

De tre vestlige stormagter svarede samtidig på begge sovjetiske noter, medens de øvrige ni NATO-lande, der havde modtaget noten af 13. november (d.v.s. bortset fra Canada og Portugal) svarede på denne. Svarnoterne, hvis ordlyd havde været drøftet i NATO-rådet, fulgte samme retningslinier og var henholdsvis for de tre's og de ni's vedkommende enslydende. I den *danske* svarnote, der blev gjort til genstand for drøftelse i det udenrigspolitiske nævn, og som blev overgivet til Sovjetunionen den 29. november 1954 sammen med de øvrige svarnoter, meddelte den danske regering, at den med skuffelse havde bemærket sig, at den sovjetiske note, der klart gik ud på at forhale eller forhindre ratifikationen af Parisaftalerne, udover forslaget om en hurtig sammenkaldelse af en europæisk konference ikke indeholdt noget konkret forslag egnet til at overbevise de interesserede regeringer om, at der for tiden eksisterer et forhandlingsgrundlag, som vil muliggøre en sådan konference.

Efter i noten bl. a. at have påpeget den sammenhæng, der er mellem Europas sikkerhed og løsningen af fundamentale spørgsmål, så som spørgsmålet om Tysklands genforening på grundlag af frie valg, konstaterede regeringen, at der ikke i øjeblikket eksisterede de nødvendige betingelser for en konference som den af Sovjetunionen foreslåede. Regeringen ønskede som altid at løse alle spørgsmål gennem forhandlinger, der føres i en ånd af gensidig hensyntagen til alle deltageres grundlæggende rettigheder. Regeringen var overbevist om, at dette var den bedste vej til at finde en løsning på de åbentstående problemer til fremme af fredens sag. En mislykket konference ville tjene denne sag dårligt. Noten udtalte til slut håbet om, at vedkommende regeringer gennem behørige forhandlinger ville forberede det nødvendige aftalegrundlag, der ville frembyde rimelig udsigt til en sådan konferences heldige udfald. Så snart disse forudsætninger var til stede, ville den danske regering med glæde deltage i en konference mellem europæiske og andre interesserede magter for at overveje spørgsmålet om kollektiv sikkerhed i Europa.

Uforpligtede lande, såsom Sverige, Finland og Schweiz, gav i deres svarnoter udtryk for, at de fandt det tvivlsomt, om det var praktisk muligt at sammenkalde en konference med så kort varsel, og at de først ville fremkomme med et endeligt svar, når det havde vist sig, at konferencetanken havde opnået almen, eller i hvert fald meget bred tilslutning blandt de indbudte stater.

II. Konferencetankens genoplivelse fra midten af 60'erne

1. *Polsk initiativ under FN's 19. generalforsamling.*

I 1964 blev tanken om afholdelse af en konference mellem europæiske stater imidlertid genoplivet og denne gang med et noget videre sigte end med henblik på afsluttelsen af en sikkerhedspagt. Initiativet udgik fra Polen, idet daværende udenrigsminister Rapacki under FN's 19. generalforsamling i december 1964 foreslog, at hele spørgsmålet om Europas sikkerhed, herunder Tysklandsspørgsmålet og problematikken vedrørende rustningskontrol, blev taget op til undersøgelse. Dette initiativ skal formentlig ses i forbindelse med de polske planer om nuklear afrustning eller fastfrysning i Mellemeuropa, som Rapacki ligeledes omtalte under 19. samling. Det burde efter polsk anskuelse overvejes, hvorvidt det ville anbefale sig at indkalde en konference af alle europæiske stater med dette formål for øje, naturligvis med Sovjetunionens og USA's deltagelse. Såfremt det fandtes nyttigt, ville det forberedende arbejde til en sådan konference kunne udføres af repræsentanter udpeget af Warszawapagten og NATO og muligvis, hvis dette måtte ønskes, af repræsentanter for europæiske stater, der ikke tilhørte nogen af de to grupper. – Det polske initiativ blev ikke senere berørt under samlingen, der stort set var lammet som følge af uoverensstemmelserne om forståelsen af FN-pagtens artikel 19.

Tanken blev ved forskellige lejligheder nævnt i den internationale debat i 1965, først og fremmest i forbindelse med forskellige bilaterale kontakter mellem Øst og Vest, bl. a. under daværende udenrigsminister Hækkerups besøg i Prag, Warszawa og Beograd. Det fremgik af drøftelserne i de tre hovedstæder samt af communiqueerne i forbindelse med besøgene i Tjekkoslovakiet og Polen, at der var enighed om, at en sikkerhedskonference kunne være nyttig, hvis omhyggelige forberedelser gav rimeligt håb om positive resultater. Der var dog ikke tale om, at forslaget spillede nogen fremtrædende rolle i debatten indtil de første måneder af 1966.

2. *Det danske initiativ i NATO, maj-juni 1966.*

På baggrund af den stedse mere udtalte østlige interesse for konferencetanken fandt man fra dansk side, at tiden var inde til at drøfte denne tanke inden for NATO. Man besluttede derfor at rejse spørgsmålet forud for NATO's ministermøde i Bruxelles i juni 1966. Under rådsdrøftelserne gav man fra dansk side udtryk for, at der forinden afholdelsen af en eventuel konference måtte finde grundige forberedelser sted omfattende spørgsmålene om dagsorden, deltagerkreds, procedure og lignende samt, at Canada og USA efter dansk anskuelse skulle deltage. Et eventuelt initiativ til en konference burde baseres på enighed i alliancen, men ikke tages af alliancen som sådan. Medens der på ministermødet var almindelig enighed om, at NATO burde tilstræbe afspænding, fandt ikke alle medlemmer tiden inde til afholdelse af en sikkerhedskonference. Tanken blev da heller ikke nævnt i communiqueet, hvorimod det blev besluttet at pålægge det permanente råd fortsat nøje at undersøge mulighederne for en sund udvikling af Øst-

Vest relationerne og udarbejde en fuldstændig rapport om disse spørgsmål. I den pågældende rapport fandt man heller ikke fra NATO-landenes side anledning til at berøre konferencetanken.

3. *Bukaresterklæringen, juli 1966.*

En officiel fælles tilkendegivelse til konferencetanken fra Warszawapagtlandenes side findes i den såkaldte Europadeklaration, der blev vedtaget på Warszawapagtens ministermøde i Bukarest i juli 1966.

I denne erklæring, der i en aggressiv tone angriber USA og Vesttyskland, hedder det bl. a., at Europas sikkerhedsproblemer bedst kan løses ved de europæiske staters fælles bestræbelser. Indkaldelse af en konference vedrørende spørgsmål om europæisk sikkerhed og samarbejde kan bidrage til oprettelsen af et kollektivt sikkerhedssystem i Europa og ville være en betydningsfuld milepæl i Europas historie. Warszawapagtlandene erklærer sig rede til at deltage i en sådan konference på et hvilket som helst tidspunkt, som vil passe andre interesserede stater, være sig medlemmer af NATO eller neutrale lande.

Bukaresterklæringen tilføjer, at forhandlinger også kan tænkes ført ad diplomatiske kanaler, i møder mellem udenrigsministre eller andre særlige repræsentanter på to- eller flersidet basis samt ved kontakter på højeste plan. For så vidt angår deltagerne i sådanne drøftelser vil Warszawapagtstaterne ikke gøre nogen undtagelser.

4. *Karlovy Varyerklæringen, april 1967.*

I 1967 blev sikkerhedskonferencetanken gentaget i det partimanifest, som i april 1967 udgik fra mødet mellem de europæiske kommunistpartier i Karlovy Vary, Tjekkoslovakiet. Karlovy Varyerklæringen føjede ikke noget konstruktivt nyt til Bukaresterklæringen; tværtimod var tonen og de opstillede krav skærpede.

I Karlovy Varyerklæringen gives der fuld støtte til forslaget om afholdelsen af en konference af alle europæiske lande vedrørende spørgsmålene om sikkerhed og fredeligt samarbejde i Europa; der gives ligeledes støtte til afholdelsen af en konference mellem repræsentanter for alle europæiske parlamenter. Om nogen detailleret redegørelse for mødedeltagernes holdning til sikkerhedskonferencetanken var der imidlertid ikke tale.

5. *Budapesterklæringen, marts 1969.*

Den 17. marts 1969 – altså efter de 5 Warszawapagtlandes intervention i Tjekkoslovakiet og det dermed forbundne alvorlige tilbageslag for afspændingsbestræbelserne – vendte Warszawapagtlandene atter tilbage til konferencetanken, idet de på ministermødet i Budapest udsendte en appel om forøget Øst-Vest-samarbejde i Europa, bl. a. i form af afholdelsen af en europæisk sikkerhedskonference. Forslaget indeholdt for så vidt intet substantielt nyt, men var bemærkelsesværdigt ved sin moderate tone, herunder ved udeladelsen af direkte angreb mod USA og Forbundsrepublikken Tyskland.

Budapesterklæringen, der flere steder henviser til Bukaresterklæringen, indeholder dels en mere almindelig opfordring til praktisk samarbejde mellem de europæiske lande, dels et forslag om et møde mellem embedsmænd fra alle interesserede europæiske stater til forberedelse af indkaldelsen af og dagsordenen for en fælleseuropæisk konference til drøftelse af spørgsmålene om europæisk sikkerhed og fredeligt samarbejde.

De sædvanlige østlige krav til en europæisk sikkerhedsordning i form af anerkendelse af status quo i Europa (Oder-Neissegrænsen; Østtyskland; Vestberlins særlige status), er ikke opstillet som absolutte forhåndsbetingelser for drøftelserne, men er fremstillet som forudsætninger for Europas sikkerhed.

6. *Washingtoncommuniqueet, april 1969.*

Blandt NATO's medlemslande fandt man, at betingelserne for en europæisk sikkerhedskonference næppe forelå, og at det først måtte være nødvendigt at finde frem til de problemer, der under den ene eller den anden form bedst egnede sig til drøftelser mellem Øst og Vest. I overensstemmelse hermed henviser communiqueet fra NATO-ministermødet i Washington den 10.-11. april 1969 ikke til Budapestdeklarationens forslag om en sikkerhedskonference, men udtaler i paragraf 5:

»Ministrene understregede på ny, at et af alliancens væsentligste formål er tilvejebringelsen af en retfærdig og varig fred i Europa hvilende på varig stabilitet, sikkerhed og gensidig tillid. De allierede vil under opretholdelse af indbyrdes snæver kontakt sammen med Sovjetunionen og de andre østeuropæiske lande undersøge, hvilke konkrete spørgsmål der er bedst egnede til frugtbare forhandlinger og snarlig løsning. Følgelig instruerede de Rådet om at udarbejde en liste over sådanne spørgsmål og undersøge, hvorledes en nyttig forhandlingsproces til sin tid bedst kunne påbegyndes, samt om at udfærdige en rapport herom til det næste ministermøde. Det er klart, at enhver forhandling må være vel forberedt, og at alle regeringer, hvis medvirken er nødvendig for at opnå en løsning på de politiske problemer i Europa, bør deltage.«

7. *Det finske initiativ, maj 1969.*

Den 5. maj 1969 afleverede Finland et memorandum vedrørende konferencespørgsmålet i samtlige europæiske hovedstæder, herunder Bonn og Østberlin, og i Washington og Ottawa. Dette finske memorandum tager sit udgangspunkt i den sovjetiske opfattelse, at der ikke bør stilles forhåndsbetingelser for en sikkerhedskonference, og tilføjer som den finske opfattelse, at alle vedkommende regeringer bør deltage. Efter en henvisning til pressemeddelelsen fra det nordiske udenrigsministermøde i København den 23.-24. april, hvori sikkerhedskonferencetanken dog kun var omtalt i generelle vendinger, foreslår den finske regering, at de omhyggelige forberedelser, der betinger en sådan konferences heldige udfald, påbegyndes ved konsultationer mellem vedkommende regeringer. Når de nødvendige forudsætninger foreligger, kan et forberedende møde afholdes med henblik på at behandle spørgsmål vedrørende sammenkaldelsen af selve konferencen. Finland er med sin særlige politiske placering rede til at påtage sig værtskabet for såvel det forberedende møde som selve konferencen.

8. *Pragerklæringen, oktober 1969.*

Fra et møde i Prag den 30.-31. oktober 1969 udsendte Warszawapagtlandene en ny erklæring, der bl. a. bekræfter Budapesterklæringen af marts 1969, udtaler støtte til det finske initiativ af maj 1969, opfordrer alle europæiske stater til at arbejde på en snarlig sammentræden af en fælleseuropæisk konference, der efter mødedeltagernes anskuelse vil kunne holdes i Helsingfors i første halvdel af 1970, samt foreslår, at konferencens dagsorden vil kunne omfatte følgende spørgsmål: (a) Sikring af europæisk sikkerhed og afkald på magtanvendelse eller trussel herom i de gensidige forbindelser mellem Europas stater; (b) udvidelse af handelsmæssige, økonomiske, videnskabelige og tekniske forbindelser baseret på princippet om ligeberettigelse med henblik på udviklingen af politisk samarbejde mellem europæiske stater.

9. *Romcommuniqueet, maj 1970.*

Under indtryk af de i de første måneder af 1970 indledte vesttyske forhandlinger med Sovjetunionen, Polen og Østtyskland samt firemagtsdrøftelserne om Berlin og de amerikansk-sovjetiske SALT-forhandlinger erklærede NATO-ministrene sig i det efter Rommødet udsendte communiqué rede til at forøge de sonderende samtaler med alle interesserede parter om spørgsmål, der vedrører freden. I det omfang, disse samtaler og de igangværende samtaler – særligt om Tyskland og Berlin – viser fremskridt, vil NATO-staterne være rede til at optage multilaterale kontakter med alle interesserede regeringer. Et af hovedformålene med sådanne kontakter ville være at undersøge, hvornår det vil være muligt at sammenkalde en konference eller en serie af konferencer om europæisk sikkerhed og samarbejde. Oprettelse af et permanent organ kunne påtænkes som et af midlerne til til sin tid at indlede multilaterale forhandlinger. Den dagsorden, NATO-landene forestiller sig, er noget bredere end den i Pragerklæringen foreslåede. Som egnede emner nævner Romcommuniqueet således (a) de principper, der skal gælde for forholdet mellem stater, herunder magtafkald og (b) udvikling af internationale forbindelser med det formål at bidrage til friere bevægelighed for meninger, ideer og oplysninger samt at udvikle samarbejde inden for de kulturelle, økonomiske, tekniske, videnskabelige og milieumæssige områder. Herudover erklærede de lande, der deltager i det integrerede forsvar – d.v.s. samtlige NATO-lande, bortset fra Frankrig – sig interesserede i meningsudvekslinger med andre lande om muligheden for at gennemføre gensidige og balancerede styrkereduktioner. Endelig anmodedes værtslandets, Italiens, regering om på NATO-ministrenes vegne at bringe communiqueet til andre interesserede regeringers kundskab med henblik på at indhente disses reaktioner på det af NATO-landene skitserede program.

BILAG 8

Neutrale lande i Europa

a. Finland

1. Finlands politik efter 1945, der er blevet kendt under betegnelsen Paasikivi-Kekkonen linien, har som mål at underbygge Finlands status som neutral stat. Der har fra tid til anden rejst sig skeptiske røster over for berettigelsen af at anerkende Finland som neutral stat, selv om Finlands særlige vilkår og konsekvente stræben efter at skabe afbalancerede relationer både i forhold til Øst og Vest har mødt almindelig anerkendelse.

Finlands neutralitetspolitik har imidlertid sin særlige karakter på grund af landets traktatmæssige forpligtelser over for Sovjetunionen, som de er kommet til udtryk i den finsk-sovjetiske bistandstraktat.

2. For til fulde at forstå rækkevidden af denne traktats bestemmelser er det nødvendigt at se lidt nærmere på dens tilblivelseshistorie. Finlands situation i 1945 adskilte sig væsentligt fra de øvrige nordiske lande, al den stund Finland efter at have måttet kæmpe alene i vinterkrigen mod Sovjetunionen i 1939-40 med nederlag til følge, havde taget aktivt del i verdenskrigen på den tabende part Tysklands side. Med nederlaget, der blev beseglet med den finsk-sovjetiske våbenstilstandsoverenskomst i september 1944, fulgte derfor ikke blot en lang række problemer som følge af krigens ødelæggelser, afståelse af landområder og betaling af krigsskadeserstatning, som blev nærmere præciseret ved fredsaftalen i Paris i februar 1947, men yderligere nødvendigheden af at tage Finlands udenrigspolitiske linie op til revision.

Situationen i 1947 var den enkle, at Finland kun kunne vælge mellem en egentlig militæralliance med Sovjetunionen eller en neutralitetspolitik i det omfang, en sådan lod sig realisere. Den tredie mulighed, en sikkerhedspolitik baseret på alliancer med magter uafhængige af Sovjetunionen eksisterede ikke, fordi Finland i henhold til fredsaftalen var forpligtet til ikke at deltage i nogen alliance eller koalition vendt mod Sovjetunionen. Hertil kom yderligere, at vestmagterne ikke havde givet udtryk for nogen strategisk interesse i det finske område, og at Sovjetunionen baserede sin politik på til alle sider at være omgivet af venligtsindede nationer.

Finland valgte en neutral linie, men først efter at Sovjetunionen havde søgt at inddrage Finland i en egentlig militæralliance af samme karakter som den, Sovjetunionen da allerede havde afsluttet med Ungarn og Rumænien. I et brev

til præsident Paasikivi af 22. februar 1948 havde Stalin fremsat et forslag, som i realiteten gik ud på en finsk-sovjetisk militæralliance. Efter at have konfereret med de politiske partier meddelte Paasikivi i sit svar den 9. marts s.å., at der i det finske parlament var blevet givet udtryk for mistillid til berettigelsen af at afslutte en militærpagt, og at Finland ikke mindst efter erfaringerne fra den anden verdenskrig ønskede at stå uden for alle internationale konflikter.

Under de efterfølgende forhandlinger i Moskva lykkedes det Finland at afvise det sovjetiske traktatudkast, og resultatet blev den finsk-sovjetiske bistandstraktat af den 6. april 1948. Selv om Sovjetunionen hermed søgte at binde Finland – både på det økonomiske, det politiske og det forsvarsmæssige område – til en sovjetvenlig udenrigspolitisk kurs, kan Finland med en vis ret hævde, at landet hermed havde skabt grundlaget for den balancerede neutralitetspolitik, som man siden har fulgt.

Fra finsk side henviser man først og fremmest til præamblens ordlyd, hvor Finlands bestræbelser for at holde sig uden for stormagtskonflikter udtrykkeligt fremhæves.

Dernæst fremhæver man rækkevidden af traktatens artikel 1. Heri forpligter Finland sig til, såfremt Finland eller Sovjetunionen *gennem finsk territorium* skulle blive udsat for væbnet angreb fra Tyskland eller en anden dermed forbunden stat, at imødegå dette. Finland er forpligtet til at anvende alle sine disponible styrker til dette formål *inden for Finlands grænser,* om fornødent med sovjetisk bistand efter gensidig aftale.

Som det fremgår af ordlyden, har det primære formål med denne bestemmelse helt klart været at forhindre, at finsk territorium blev anvendt til base for et angreb mod Sovjetunionen. Finland er i henhold til traktatens ordlyd kun forpligtet til at reagere, hvis finsk territorium involveres. Skulle Sovjetunionen blive udsat for angreb fra en tredie magt, uden at Finlands territorium berøres, rækker Finlands forpligtelse ikke længere end til at iagttage sin neutralitet og ikke indtræde i aktioner eller koalitioner vendt mod Sovjetunionen.

3. Ved en folkeretlig bedømmelse må man tillige være opmærksom på omfanget af den konsultationsforpligtelse, som er indeholdt i traktatens artikel 2. Heri hedder det, at parterne skal rådføre sig med hinanden, såfremt det konstateres, at der foreligger en trussel om et militært angreb som omhandlet i artikel 1.

Uforeneligheden mellem denne bestemmelses rækkevidde og folkerettens krav til neutraliteten kom klart frem i forbindelse med den såkaldte notekrise i efteråret 1961. Den 30. oktober 1961 anførte Sovjetunionen i en note til den finske regering, at en angrebstrussel var til stede på baggrund af den voksende militære opbygning i Forbundsrepublikken Tyskland, og i overensstemmelse med venskabs- og bistandstraktatens artikel 2 anmodede man om konsultationer med Finland.

Den finske situation var, at et blankt afslag formentlig ville udsætte det finsk-sovjetiske forhold for alvorlige belastninger med deraf følgende indflydelse på Finlands bestræbelser for at fremtræde som et neutralt land.

Finland undlod derfor at besvare den sovjetiske note, og på et møde i Novosibirsk den 24. november s.å. lykkedes det at få konsultationerne udsat på ubestemt tid. Fra finsk side hævdede man, at forudsætningerne for sådanne konsul-

tationer var bilateral enighed om, at der forelå en trussel som omhandlet i artikel 1, og at der ifølge finsk opfattelse ikke forelå en situation, som kunne danne grundlag for konsultationer.

4. Selv om den sovjetisk-finske bistandstraktat, når bortses fra konsultationsbestemmelsen i artikel 2, ikke efter sin ordlyd skulle være til hinder for en international anerkendelse af finsk neutralitetspolitik, fandt man dog i 1948 i Finland, at der måtte udfoldes betydelige anstrengelser for at styrke omverdenens tillid til den finske neutralitetspolitik. Den finske økonomi var ødelagt, afhængigheden af Sovjetunionen var udtalt ikke mindst på grund af Finlands forpligtelser til at betale krigsskadeserstatninger til Sovjetunionen, det finske forsvar var ikke i en sådan stand, at det kunne skabe tillid til den i neutraliteten indeholdte forpligtelse til at afvise eventuelle neutralitetskrænkelser, og endelig rådede Sovjetunionen over en militærbase på Porkkalahalvøen umiddelbart uden for Helsingfors og havde ret til troppetransporter til og fra denne base over finsk territorium. Navnlig det sidste forhold udgjorde en afgørende belastning for den finske neutralitetsstatus' troværdighed. Præsident Paasikivi fremhævede udtrykkeligt dette forhold i en radiotale til det finske folk den 9. april 1948 – tre dage efter undertegnelsen af den finsk-sovjetiske venskabs- og bistandstraktat, hvor han bl. a. sagde: »Selv om Finland må hævdes at have en fundamental ret til at forblive neutral i en krig mellem andre stater, må det erindres, at de rettigheder, som fredstraktaten garanterer Sovjetunionen, ikke alene til Porkkalabasen, men også til uhindret passage mellem basen og Sovjetunionen, giver Finlands neutralitet en særlig tone, som ikke stemmer særlig godt overens med folkerettens lærebøger«.

5. Finsk udenrigspolitik i de følgende år rettede sig derfor mod at fjerne de elementer, som kunne bidrage til hos omverdenen at betragte Finlands neutrale status med skepsis, under skyldig hensyntagen til de traktatmæssigt fastlagte begrænsninger i den udenrigspolitiske adfærd, som var af afgørende betydning for opretholdelsen af gode relationer til nabostaten Sovjetunionen.

6. Den finske samhandel med Sovjetunionen er af et betragteligt omfang – i 1968 gik 15,5 % af Finlands eksport til Sovjetunionen, medens den finske import af sovjetiske varer udgjorde 16,9 % af den totale import – men alligevel er den finske udenrigshandel meget afhængig af udviklingen i Europa. Det blev derfor af afgørende betydning for Finland ikke at blive lukket ude fra udviklingen i de europæiske markedsdannelser, og i 1961 tilkendegav Hrustjov under et besøg i Helsingfors, at man fra sovjetisk side fandt det foreneligt med Finlands neutrale linie at indgå en associeringsaftale med det europæiske frihandelsområde, EFTA. Finland kunne på denne måde opnå en række af de fordele, der var knyttet til medlemskab af EFTA, men samtidig fastholde den særstilling, som samhandelen med Sovjetunionen stillede krav om, bl. a. på grund af mestbegunstigelsesklausulen i den finsk-sovjetiske handelsaftale.

Finsk medlemskab af CE er ifølge erklæret finsk politik udelukket. Derimod har den finske regering i offentlige udtalelser, senest den finske præsidents udtalelse i Finlands rigsdag i april 1970, erklæret, at Finland for at bevare sin konkurrenceevne på de europæiske markeder ønsker en ordning, som løser Finlands handelsmæssige problemer i forholdet til et udvidet CE. Finland ønsker forhandlinger

med CE på et tidspunkt, som passer begge parter, d.v.s. at der kræves et finsk udspil til forhandlinger. Et sådant udspil kan næppe forventes, før forhandlingerne med andre EFTA-lande er nået til et fremskredent stadium med overvejende udsigt til at ville lykkes.

7. Sovjetunionen opgav i 1955 militærbasen på Porkkalahalvøen. Med den finsk-sovjetiske traktat om tilbagegivelsen af Porkkalahalvøen til Finland var et meget væsentligt folkeretligt neutralitetskrav, nemlig at den neutrale stat ikke må tillade fremmede militærbaser eller fremmede tropper på territoriet, opfyldt. Finland blev samme år optaget i Nordisk Råd og De forenede Nationer og fik dermed bedre muligheder for udadtil at manifestere sit ønske om at opretholde en afbalanceret neutralitetspolik.

8. At denne balancepolitik ikke altid er lige let at opretholde, illustreres ikke kun af den ovenfor omtalte notekrise i 1961. I 1956 måtte Finland på De forenede Nationers generalforsamling afstå fra et stemme for den resolution, som fordømte Sovjetunionens aktion over for Ungarn, uagtet den finske opinion formentlig var lige så oprørt som verdensopinionen. På den anden side tog den finske udenrigsminister Karjalainen i 1968 under generaldebatten på FN's 23. samling klar afstand fra Warszawapagtlandenes invasion i Tjekkoslovakiet, idet han fremhævede, at ethvert land skulle have ret til at ordne sine egne anliggender uden ydre indblanding og påtryk.

Finlands holdning i spørgsmålet om anerkendelse af Forbundsrepublikken Tyskland er et andet eksempel på de begrænsninger, som hensynet til den sovjetiske nabo pålægger Finlands udenrigspolitiske frihed. Finland har konsekvent nægtet at anerkende Forbundsrepublikken. På den anden side illustrerer Finlands holdning til det østtyske regime den balance, man fra finsk side tilstræber at opretholde i sin udenrigspolitik. Til trods for hyppige og energiske forsøg fra sovjetisk side på at formå Finland til at anerkende Østtyskland, har Finland afstået herfra. Fra finsk side indskrænker man sig til både i Østtyskland og Vesttyskland at opretholde handelsrepræsentationer.

Begivenhedsforløbet i 1958, som har fået betegnelsen »nattefrosten«, illustrerer på tilsvarende måde den sovjetiske interesse for den interne udvikling i Finland. Efter at der i 1958 var dannet en finsk koalitionsregering under ledelse af socialdemokraten Fagerholm, gav man fra sovjetisk side på forskellig måde udtryk for sin utilfredshed med den nye regeringskonstellation. Fra sovjetisk side lagde man på forskellig måde pres på Finland bl. a. ved at hjemkalde den sovjetiske ambassadør i Helsingfors og ved at lade den finsk-sovjetiske samhandel gå næsten i stå. Den finske regering måtte tage konsekvensen heraf og gå af, og i stedet blev der dannet en mindretalsregering under ledelse af statsminister Sukselainen.

Endelig kan man fra den seneste tid henvise til de finske overvejelser i forbindelse med henholdsvis indkøb af lokomotiver i udlandet og opførelse af en atomreaktor. I begge tilfælde gik kontrakterne til sovjetiske udenrigshandelsselskaber, selv om der efter det oplyste skal have foreligget mere favorable tilbud fra vestlige lande.

9. Begivenhederne i 1958 og notekrisen i 1961 kunne ikke undgå hos omverdenen at understrege vanskelighederne for finsk neutralitetspolitik. I løbet af 60'erne

har Finland dog gennem sin politik i FN, herunder ved finsk deltagelse i FN's fredsbevarende virksomhed på Cypern og i Mellemøsten, ved sin deltagelse i det nordiske samarbejde, gennem sin associeringsaftale med EFTA og ved sin holdning i Tysklandsspørgsmålet i stadig stigende grad formået at give omverdenen et billede af et Finland, som i sin praktiske politik følger en afbalanceret neutralitetspolitik i forholdet mellem Øst og Vest. Til at underbygge dette billede har også bidraget de finske bestræbelser for at mindske konfliktniveauet gennem en række konkrete forslag. Man kan her nævne Kekkonens såkaldte pyjamastale fra 1952, hvor han gik ind for en svækkelse af Danmarks og Norges medlemskab af NATO til fordel for et neutralt Norden, den såkaldte Kekkonenplan, der blev lanceret første gang i 1963, hvor den finske præsident foreslog at formalisere Norden som atomfri zone gennem udveksling af gensidigt forpligtende erklæringer, præsident Kekkonens forslag i 1965 om en aftale mellem Finland og Norge vedrørende deres fælles grænse med henblik på dennes fredeliggørelse og endelig det finske tilbud i 1969 om at stå som vært for en europæisk sikkerhedskonference samt værtskabet for SALT-forhandlingerne. Bortset fra de sidstnævnte forhandlinger er ingen af disse initiativer hidtil blevet realiseret.

10. Som et andet væsentligt led i billedet af Finlands neutralitetspolitik må nævnes det finske forsvar, som må være således udbygget, at omverdenen kan nære begrundet tillid til, at Finland kan og vil holde sig uden for en eventuel konflikt mellem andre stater, og samtidig at Finland har evne til at besvare forsøg på at krænke finsk territorium.

Det finske forsvars målsætning i dag bygger på et memorandum fra det finske forsvarsråd fra juni 1967. Det hedder heri, at forsvarets opgave som en del af finsk sikkerhedspolitik er at beskytte landets neutralitet og at forsvare nationens territorium samt at forhindre angreb via finsk territorium. Målsætningen forudsætter, at Finland ikke udsættes for atomvåbenangreb og heller ikke for et totalt angreb med konventionelle våben fra en stormagts side, og går derfor ud på, at det finske forsvar skal kunne slå overraskende angreb med mindre konventionelle styrker tilbage og tillige være i stand til at føre en mere langvarig krig, herunder guerillakrig. Forsvaret skal endvidere være således opbygget, at det kan bevogte og hindre krænkelser af landets territorium, luftrum og farvande såvel i fredstid som i tilfælde af krig mellem andre stater.

I årene siden fredstraktaten i 1947 er det også lykkedes for Finland at opbygge et veluddannet og -udrustet forsvar, som må antages at være i stand til at afvise neutralitetskrænkelser også fra Øst.

I fredstraktaten er der fastsat bestemte grænser for størrelsen af det finske forsvar. I 1948 var det finske forsvar selvsagt langt fra de fastsatte maksimumsmål. Men gradvist lykkedes det at udbygge forsvaret. I 1955 iværksattes et selvstændigt finsk våbenproduktionsprogram. I 1962 lykkedes det for finnerne at få revideret fredstraktatens raketforbudsbestemmelse, således at Finland kunne udruste forsvaret med defensive raketter.

Det er uden for al tvivl, at tilliden til det finske forsvars vilje og evne til i givet fald at forsvare finsk territorium med alle til rådighed stående midler er blevet betydeligt forøget. Det må dog erkendes, hvad der også har givet anledning til en del

intern debat i Finland og senest til den finske forsvarschefs afgang i foråret 1969, at det finske forsvar fortsat er behæftet med visse svagheder.

For det første har Finland af finansielle årsager ikke kunnet anskaffe sig det maksimum af materiel til søværnet og flyvevåbnet, som er fastsat i fredstraktaten. Dertil kommer yderligere, at selv om de geografiske forudsætninger i Finland generelt er i forsvarernes favør, er ét område, nemlig Lapland, særlig udsat. Dette områdes strategiske betydning kombineret med dets relativt gode vej- og brosystem, dets store udstrækning samt den forholdsvis svage militære forlægning til dette område indebærer, at området i tilfælde af en væbnet konflikt mellem Øst og Vest vil kunne friste en af parterne til at benytte denne del af det finske territorium til et fremstød mod modparten.

b. Sverige

1. Sverige er mere end noget andet land repræsentanten for den væbnede, *erklærede* neutralitet.

I en tale ved det svenske metalindustriarbejderforbunds kongres i august 1961 udtalte Sveriges statsminister Tage Erlander følgende om Sveriges udenrigspolitik:[1])

»Svensk utrikespolitik har brukat beskrivas som alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Denne beskrivning återger otvivelaktigt på ett korrekt sätt huvudlinjen i svensk säkerhetspolitik sedan lång tid tillbaka. Den är likväl otillräklig och ensidig som en sammanfattning av Sveriges allmänna utrikespolitiska hållning och strävanden. Den svenska utrikespolitiken är icke – såsom definitionen möjligen kan förleda någon att tro – uttömmande beskriven såsom ett system för att minska stormakternas strategiska intresse av att dra oss in i ett eventuellt krig. Den syftar i lika hög grad till att redan under fred tillvarata våra nationella intressen under hänsynstagande till den internationella solidariteten, och att därutöver sätta oss i stånd att lämna bidrag till en fredlig utveckling i världen, bl. a. genom insatser i FN. Vi vill om möjligt bidra till utjämning och större förståelse mellan folken och i varje fall undvika att vår hållning ökar misstron och spänningen mellan stora eller små makter.«

Som påpeget af statsministeren er ledemotivet for den svenske neutrale linie ikke bare at hindre, at Sverige bliver inddraget i en eventuel krig. Men det er et vigtigt led i denne politik, og det har derfor været en helt afgørende forudsætning at gøre den svenske neutralitetspolitik troværdig og realistisk gennem et velafpasset og velsammensat totalforsvar, som giver Sverige en betydelig modstandskraft i alle tænkelige situationer. Omverdenen må på intet tidspunkt betvivle, at Sverige i givet fald ikke bare har vilje, men også militær evne til at fastholde landets erklærede politik.

Disse betragtninger har været afgørende for sammensætningen af det svenske militære beredskab, der især har lagt vægt på opbygningen af et stærkt luftforsvar. De svenske forsvarsudgifter udgjorde i 1967/68 4,1 % af bruttonationalproduktet.

1. Nils Andrén og Åke Landqvist, *Svensk utrikespolitik efter 1945,* Stockholm 1965, s. 228.

2. Sveriges neutralitetspolitik er ikke, som det er tilfældet for Schweiz' vedkommende, internationalt garanteret og heller ikke fastlagt i nogen traktat. Sverige har selv valgt sin neutrale linie. Troværdigheden i den svenske neutralitet afhænger hverken af internationale garantier eller gyldigheden af folkeretlige traktater, men alene af den udenrigspolitiske linie i videste forstand, som Sverige vælger. Ser man på ansvarlige svenske kredses udtalelser om den svenske neutralitetspolitik, vil man se, at denne hviler på især følgende tre argumenter:

a. En afvejning af fordele og ulemper ved medlemskab af en militæralliance fører til, at Sverige er bedst tjent ved at stå uden for sådanne alliancer.
b. Denne sikkerhedspolitiske linie tjener ikke alene Sveriges interesser bedst, men er også bedst egnet til at opretholde stabiliteten i denne del af verden.
c. Der er en så overvældende majoritet i den svenske befolkning for neutralitet, at ingen anden politik er mulig.

3. I det følgende vil man nærmere undersøge, hvorledes den svenske neutralitetspolitik har udviklet sig i tiden efter den anden verdenskrig.

For så vidt er Sveriges neutralitetspolitik efter den anden verdenskrig et brud med Sveriges hidtidige neutrale udenrigspolitiske linie. Tidligere kan man i grove træk beskrive den svenske udenrigspolitiske linie som en passiv tilpasningspolitik. Efter 1945 er der tale om en – som det flere gange er fremhævet fra ansvarlig svensk side – aktiv, engageret neutralitetspolitik, hvis afgørende forudsætning dog fortsat er alliancefriheden[2]).

Problemstillingen blev klart trukket frem ved Sveriges indtræden i FN i 1946. I en meddelelse til den svenske rigsdag i oktober 1945 gik den svenske regering klart ind for, at Sverige blev medlem af FN, idet det blev anført:[3])

»Sveriges folk måste för sin del såväl på grund av sina vitala intressen som av ideella skäl varmt önska att icke någon politisk uppdelning av staterna i varandra motstående grupper äger rum. Vi äro villiga att ansluta oss till en samfälld trygghetsorganisation och i händelse av en framtida konflikt avstå från neutraliteten i den utsträckning, organisationens stadgar det påfordra. Men skulle mot förmodan inom denna organisation visa sig en tendens till uppdelning av stormakterna i två läger, måste vår politik vara att icke låta oss drivas in i en sådan gruppering eller blockbildning.«

4. Sveriges forventninger om, at der ikke skulle blive tale om nogen blokdannelse inden for FN, er ikke blevet imødekommet. Til gengæld kan man generelt konstatere, at Sverige med stor konsekvens i FN som andre steder har undgået at lade sig drive ind i nogen blok- eller gruppedannelse. I det store og hele har Sverige under skiftende situationer med konsekvens, men samtidig med et ikke ringe mål af elasticitet, indtaget en sådan holdning, at der hos omverdenen er skabt tillid til den svenske alliancefrihed og vilje til neutralitet i krigstilfælde.

I årenes løb har navnlig Koreakrigen, kriserne i Ungarn og Suez i 1956, begivenhederne i Libanon i 1958, Congo i 1960, samt i den allerseneste tid Vietnamkrigen stillet den svenske politik på prøve.

Cirka en uge efter Nordkorea's angreb på Sydkorea i 1950 udtalte den svenske

2. Udtrykket engagement er bl. a. anvendt af statsminister Olof Palme, se Olof Palme *Politik er at ville*, Stockholm 1968, s. 195.
3. Nils Andrén og Åke Landqvist, *op. cit.*, s. 95.

statsminister sin fordømmelse af angrebet. Fra svensk side indtog man den holdning, at man fra nordkoreansk side med vold søgte at ændre den hidtidige ordning af Koreaspørgsmålet, som var tilvejebragt gennem FN. Sverige mente på denne baggrund, at man burde støtte FN-aktionen både moralsk og materielt.

At konflikten i det ydre fremtrådte som FN's indsats mod den nordkoreanske aggression, skyldtes alene, at Sovjetunionen på det pågældende tidspunkt på grund af uenigheden omkring Kinas repræsentation i FN igennem længere tid havde undladt at give møde i sikkerhedsrådet.

Koreakrigen indeholdt imidlertid et dobbelt aspekt: Der var dels, i hvert fald formelt, tale om en FN-operation, dels om en konfrontation mellem de to stormagtsgrupper, selv om alene USA i den første fase havde tropper på krigsskuepladserne.

Dette dobbelte aspekt fik Sverige til at vælge en kompromisløsning. På den ene side deltog Sverige aktivt i FN-operationerne, selv om det kun var med et feltlazaret. På den anden side tog Sverige forbehold for det tilfælde, at konflikten skulle udvikle sig til en egentlig stormagtskonfrontation. I en tale i august 1950 afviste den daværende svenske udenrigsminister Undén, at Sverige ved sin politik i Koreaspørgsmålet havde opgivet sin hidtidige alliancefri politik, men fremhævede samtidig, at hvis Koreakrigen skulle udvikle sig til en krig mellem stormagterne, ville det være Sveriges politik at søge at holde svensk territorium uden for krigen.

Den direkte stormagtskonfrontation, man havde frygtet, var ved at blive en realitet, da kinesiske styrker blev indsat i kamphandlingerne på Nordkoreas side. Fra svensk side tog man konsekvensen af dette udviklingsforløb og afstod fra at stemme, da USA fremlagde et resolutionsforslag i FN's generalforsamling, som forudså iværksættelsen af sanktioner fra FN's side. I en tale i februar 1951 erklærede den svenske statsminister til forklaring af den svenske holdning, at Sverige måtte bevare sin handlefrihed og alliancefrihed særligt i situationer, hvor FN opdeles i to stormagtslejre.

Sverige havde fulgt samme politik i 1950, da USA i FN fremlagde et resolutionsforslag om en fælles fredsaktion, der er blevet kendt under betegnelsen »Uniting for Peace« eller efter sin ophavsmand, Achesonplanen.

Sverige støttede de fremlagte resolutionsforslag, selv om man stillede sig tvivlende overfor, hvorvidt disse for alles vedkommende var i overensstemmelse med FN-pagtens bogstav. Afgørende for Sveriges stilling har formentlig været et ønske om generelt at styrke FN's stilling samtidig med, at der i givet fald kun var tale om rekommandationer uden forpligtende virkning for medlemsstaterne. I tilfælde af en stormagtskonfrontation ville Sverige givetvis for at tilgodese sit ønske om alliancefrihed forbeholde sig sin stilling.

Som nævnt i rapportens afsnit om FN, s. 206, er resolutionen blevet påberåbt under Suezkrisen i 1956, Libanonkrisen i 1958 og i en enkelt fase af Congokonflikten i september 1960. I alle tilfælde har Sverige omend med nuancer fulgt sin neutrale kurs og udvist tilbageholdenhed i det omfang, en mere direkte konfrontation mellem stormagterne var ved at blive aktuel.

Suezkrisen var et problemkompleks omfattende dels spørgsmålet om Suezkana-

lens nationalisering, dels krigen mellem Ægypten og Israel og den efterfølgende fransk-britiske intervention. Spørgsmålet om fjendtlighedernes ophør blev på grund af fransk-britisk veto i sikkerhedsrådet overført til generalforsamlingen, hvor der blev vedtaget et resolutionsforslag med krav om, at fjendtlighederne blev bragt til ophør og interventionstropperne trukket tilbage. Sovjetunionen og USA fulgte i dette spørgsmål samme linie, og Sverige kunne i konsekvens deraf støtte resolutionsforslaget.

På samme måde fandt den svenske regering, da generalforsamlingen nogle dage senere vedtog at oprette en FN-styrke, at den kunne stille troppestyrker til rådighed for denne. Styrken ville blive direkte underlagt FN, den skulle ikke gribe militært ind til fordel for den ene eller den anden part, og endelig udkrævedes samtykke fra de medlemsstater, på hvis territorium styrken skulle stationeres. Da konflikten yderligere ikke rummede noget Øst-Vest aspekt, kunne Sverige på neutralitetens grund uden forbehold gå aktivt ind i denne fredsbevarende virksomhed.

Det samme synspunkt har Sverige uden forbehold indtaget ved deltagelse i FN's fredsbevarende virksomhed i henholdsvis Congo og Cypern. Den svenske deltagelse i denne del af FN's virksomhed illustrerer statsminister Erlanders ord om, at den valgte udenrigspolitiske linie skal sætte Sverige i stand til at yde bidrag til en fredelig udvikling i verden. Netop Sveriges erklærede neutralitetspolitik har formentlig gjort det lettere for modtagerlandene at acceptere svenske FN-troppers tilstedeværelse.

5. Fra ansvarlig svensk side har man gentagne gange understreget, at den svenske neutralitet ikke er en ideologisk neutralitet og ikke pålægger Sverige nogen pligt til at afholde sig fra at give sin mening til kende i spørgsmål, hvor den svenske befolkning engagerer sig. Spørgsmålet har været særdeles aktuelt i forbindelse med Ungarnkrisen i 1956, Libanonkrisen i 1958, Tjekkoslovakiets besættelse i 1968 og krigen i Vietnam. Samtidig illustrerer Sveriges holdning til disse begivenheder den balancegang, som det neutrale land må søge at opretholde for at bevare omverdenens tillid til den erklærede politik.

I Ungarnkrisen og ved Tjekkoslovakiets besættelse var stærke stormagtsinteresser involveret. I begge tilfælde var der tale om en klar tilkendegivelse fra den ene supermagt om, at den ikke tålte nogen form for opsætsighed fra de lande, som befandt sig i dets interessesfære. I ingen af de to tilfælde var den svenske alliancefrihed til hinder for en klar svensk fordømmelse af begivenhederne, selv om denne fordømmelse var rettet mod den ene af verdens to supermagter. Men det bør dog samtidig påpeges, at der i ingen af de to tilfælde var udsigt til en direkte stormagtskonflikt.

Libanonkrisen i 1958 illustrerede derimod klart Sveriges balancegang mellem de to stormagter og samtidig grænsen for, hvor langt Sverige i en fredsbevarende operation har ment at kunne gå uden at komme i konflikt med alliancefriheden. Da Libanon i foråret 1958 for sikkerhedsrådet klagede over ægyptisk indblanding i landets indre anliggender, blev der efter svensk forslag sendt en FN-observatørgruppe med svensk deltagelse til Libanon. Et statskup i juli i Irak førte til amerikansk intervention i Libanon og britisk intervention i Jordan efter anmodning fra

de respektive regeringer. På dette punkt var faren for en stormagtskonfrontation i Mellemøsten akut, og Sverige distancerede sig øjeblikkeligt fra konflikten og foreslog uden held i sikkerhedsrådet, at FN-observatørerne blev trukket tilbage. Først da risikoen for en stormagtskonflikt var drevet over i august s. å., mente Sverige at kunne gå aktivt ind i FN-arbejdet i Libanon igen.

Vietnamkrigen har givet anledning til et stadig kraftigere engagement i Sverige mod den amerikanske krigsførelse, bl. a. båret af en voksende offentlig fordømmelse af USA's politik i Vietnam. Udviklingen har nået sin foreløbige kulmination med Sveriges formelle anerkendelse af Nordvietnam i januar 1969 og den svenske regerings beslutning om at ville yde 200 millioner svenske kroner til genopbygningen af Nordvietnam. Begge disse begivenheder har givet anledning til mere eller mindre udtalt tvivl i amerikanske kredse til troværdigheden af den svenske neutralitetspolitik. Tvivlen har vel næppe rettet sig så meget mod Sveriges vilje til alliancefrihed og til at undgå indblanding i militære konflikter som mod muligheden for at kunne forudsige Sveriges stillingtagen fra problem til problem.

Begivenhederne illustrerer imidlertid klart, at der er kommet hidtil ukendte nuancer ind i Sveriges udenrigspolitiske linie, hvor der bliver lagt større vægt på engagementet. Statsminister Palme har selv formuleret problemstillingen således: »Skal vi fremvise et ansigt af lukket nærighed, lade neutraliteten blive et dække for manglen på engagement, manglen på indlevelse i andre menneskers vilkår?« Han har selv besvaret spørgsmålet ved bl. a. i sin tid som undervisningsminister at tage meget aktivt del i den offentlige debat om Vietnamkrigen. Dette blev af såvel daværende statsminister Erlander som udenrigsminister Torsten Nilsson forsvaret med, at den svenske neutralitet ikke er ideologisk bestemt (selv om der næppe hos nogen er tvivl om, at Sverige ideologisk er forankret i den vestlige demokratiske verden). Dette adskiller sig imidlertid fra en næsten analog situation i 1959, da en oppositionspolitiker blev udelukket fra den svenske FN-delegation på grund af sine angreb på Sovjetunionen. Statsministeren erklærede da i rigsdagen:[4])

»Måttlösa angrepp av inflytelserika politiker mot andra staters politik motverkar den neutralitetspolitik, som vi officielt ansluter oss till. Detta är fallet i särskilt hög grad, om företrädare för det neutrale Sverige, i ett läge när såväl öst som väst försöker finna vägar till vidgade kontakter och förhandlingar, ger uttryck för extrema uppfattningar ägnade att skärpa och underblåsa rådande motsättningar. Det är inte här fråga om begränsning i yttrandefriheten, det gäller att vinna förtroende i andra länder för den politik, som vårt land vill stå för.«

På den anden side undlod Sverige ikke at protestere mod Warszawapagtlandenes besættelse af Tjekkoslovakiet i august 1968. På FN's 23. generalforsamling i efteråret 1968 betegnede udenrigsminister Torsten Nilsson besættelsen som en tragisk fejltagelse og som et brud på juridiske og moralske principper.

6. Sveriges neutrale udenrigspolitiske linie illustreres også af den svenske holdning til henholdsvis det europæiske og det nordiske samarbejde.

På den europæiske arena har Sverige i efterkrigsårene været stillet over for den opgave at skulle afveje på den ene side hensynene til en alliancefri udenrigs-

4. Nils Andrén og Åke Landqvist, *op. cit.*, s. 126.

politik og på den anden side ønsket om, at denne politik ikke fører til en uønsket isolation fjernt fra det i første række økonomiske samarbejde, som har set dagens lys i årene efter den anden verdenskrig. Denne balanceakt er lykkedes i et sådant mål, at landet på intet tidspunkt i sin europæiske politik har skabt tvivl om sit neutrale ståsted.

Sverige deltager aktivt i såvel det økonomiske samarbejde af mere global karakter, som finder sted inden for rammerne af OECD, som i det politiske samarbejde af traditionel karakter, som Europarådet er udtryk for. Særligt for så vidt angår Europarådet var det for Sverige afgørende ved indtrædelsen i 1949, at denne organisation ikke skulle befatte sig med sikkerhedspolitiske og militære spørgsmål, og at der i øvrigt var tale om et samarbejde mellem suveræne stater. At Sverige med sin tilslutning til Europarådet samtidig markerede, at landets ideologiske ståsted var blandt de vesteuropæiske demokratier, gav ikke anledning til tvivl om det svenske ønske om at holde fast ved alliancefriheden. I kraft af det svenske politiske system kan landet ikke befinde sig andre steder.

I sin politik over for det europæiske økonomiske samarbejde har Sverige klart understreget sin uforpligtede udenrigspolitiske holdning. Landet har fra første færd været medlem af Det europæiske Frihandelsområde EFTA. Der er her helt klart kun tale om etableringen af et frihandelsområde med henblik på lettelsen af samhandelen mellem en række i øvrigt helt suveræne lande. I EFTA-samarbejdet deltager som nævnt også tre andre neutrale lande, Schweiz, Østrig og Finland.

Derimod har Sverige ikke hidtil taget klar stilling til, om deltagelse i det integrerede økonomiske samarbejde, som finder sted inden for CE, er foreneligt med svensk neutralitetspolitik.

Forestillingen om, at svensk medlemskab af et sådant integreret økonomisk samarbejde ville kunne betyde en indskrænkning i den udenrigspolitiske handlefrihed og bl. a. medføre deltagelse i fælles handelspolitiske foranstaltninger, har spillet en betydelig rolle i den svenske diskussion, og Sverige mente således ikke i 1961 at kunne påtage sig fuldt medlemskab af Det europæiske økonomiske Fællesskab. Den svenske holdning er imidlertid siden 1961 blevet mere nuanceret.

De svenske synspunkter er klart kommet til udtryk i statsminister Erlanders førnævnte tale ved det svenske metalindustriarbejderforbunds kongres i august 1961, hvor han bl. a. sagde:[5])

»För att vi skall kunna i vidast möjliga mån tillgodose våra utrikespolitiska intressen krävs ett mått av både formellt traktatmässig och faktisk rörelsefrihet. Alliansfriheten utgör en mycket viktig beståndsdel av denna rörelsefrihet, men den måste kompletteras med en konsekvent strävan att även utanför det militär-politiska området undvika bindingar som gör det svårt eller omöjligt för Sverige att inför en konflikt välja en neutral kurs och som kommer omvärlden att förlora sin tilltro till att Sverige verkligen önskar välja en sådan kurs. Det är mot denna allmänna bakgrund man måste se vår inställning till det västeuropeiska integrationsarbetet.«

1. juli 1967 indgav Sverige ansøgning til Fællesmarkedet om forhandlinger vedrørende Sveriges tilknytning til CE. Dette indebærer ifølge den svenske regerings

5. Nils Andrén og Åke Landqvist, *op. cit.*, s. 229.

egen fortolkning, at Sverige under den selvfølgelige forudsætning, at neutralitetspolitikken kan bevares, kan tænke sig medlemsskab. Der er således tale om en vis bevægelse i de svenske synspunkter, uden at det dog ændrer noget i Sveriges ønske om at fastholde alliancefriheden.

7. Det er de samme grundprincipper, der ligger bag Sveriges politik i Norden. Samarbejdet med de øvrige nordiske lande har indtaget en meget væsentlig plads i efterkrigstidens svenske udenrigspolitik, men under stadig fastholden af Sveriges neutralitetspolitik.

Det var også tilfældet under forhandlingerne om skabelsen af det skandinaviske forsvarsforbund i 1948. I en erklæring udsendt efter forhandlingernes sammenbrud fastslog den svenske regering, at det, man havde forhandlet om, var et alliancefrit forsvarsforbund. Det ville ikke have betydet nogen ændring i Sveriges frit valgte neutrale politik i forhold til stormagtsblokkene. Den eneste forskel fra den hidtidige situation ville være, at de tre skandinaviske lande gensidigt forpligtede sig til at følge samme alliancefri, neutrale linie.

Det nordiske samarbejde, som i øvrigt finder sted på en lang række vitale områder, f. eks. med hensyn til landenes politik i FN, deres deltagelse i fredsbevarende operationer og i nedrustningsspørgsmål, gennemføres også med fuld respekt for de respektive landes sikkerhedspolitiske valg, og har derfor ingen indflydelse haft på Sveriges neutralitetspolitik. Det gælder også det økonomiske samarbejde.

c. Østrig

1. Den 15. maj 1955 undertegnede Sovjetunionens, USA's, Storbritanniens, Frankrigs og Østrigs udenrigsministre i Wien den østrigske statstraktat, som betød, at Østrig efter i 10 år at have været besat af tropper fra den anden verdenskrigs fire store allierede på ny opnåede sin selvstændighed.

Forud for undertegnelsen var gået langvarige forhandlinger, som indledtes allerede i 1947, om genoprettelsen af et frit og uafhængigt Østrig. Først i 1955 kom der skred i udviklingen, efter at Sovjetunionen i de forløbne år havde holdt fast ved, at der skulle være sovjetiske tropper i Østrig, indtil der var afsluttet en fredstraktat med Tyskland. Bag den sovjetiske holdning lå ønsket om at hindre en genskabelse af det stortyske rige, som søgtes realiseret ved den nazistiske besættelse af Østrig i 1938 (den såkaldte Anschluss).

Først i foråret 1955 opgav Sovjetunionen kravet om, at Østrigs selvstændighed var afhængig af en løsning på Tysklandsspørgsmålet. De afgørende indrømmelser i dette spørgsmål var afpasset efter det franske parlaments sidste behandling af ratifikationen af Parisaftalerne om Forbundsrepublikken Tysklands optagelse i NATO.

2. Betingelsen for Østrigs opnåelse af selvstændighed blev den permanente neutralitet. Fra sovjetisk side blev det opstillet som en absolut betingelse, at Østrig forpligtede sig til en neutral status.

Af afgørende betydning for en vurdering af Østrigs neutralitet er den formulering af Østrigs neutralitetsstatus, som det lykkedes de østrigske repræsentanter at

opnå under en række langvarige forhandlinger med Sovjetunionen i de første måneder af 1955.

Det lykkedes de østrigske forhandlere at undgå en formulering, som gav signatarmagterne adgang til at håndhæve Østrigs neutralitet. I stedet enedes man om en ensidig østrigsk erklæring, som blev optaget i det såkaldte Moskvamemorandum af 15. april 1955. I denne erklæring siges det, at Østrig agter at afgive en internationalt bindende deklaration om, at landet for stedse vil håndhæve en neutralitet af samme beskaffenhed som den schweiziske.

Denne forpligtelse blev indført med vedtagelsen af forbundsforfatningsloven af 26. oktober 1955, hvori det i artikel I hedder, at

»Østrig for stedse at bevare sin uafhængighed udadtil og for at sikre sit territoriums ukrænkelighed af egen fri vilje erklærer sig for permanent neutral. Østrig vil opretholde og forsvare denne status med alle til rådighed stående midler. Østrig vil til sikring af dette mål for al fremtid hverken tilslutte sig nogen militærpagt eller tillade fremmede magter at oprette militære støttepunkter på sit område«.

Efter at lovforslaget var blevet vedtaget i det østrigske parlament den 26. oktober 1955 og stadfæstet den 5. november s.å., underrettede Østrig samtlige lande, med hvilke Østrig havde diplomatiske forbindelser, om lovens indhold og opfordrede dem samtidig til at anerkende neutraliteten. En lang række lande, heriblandt statstraktatens fire medunderskrivende stormagter, fulgte den østrigske opfordring og anerkendte Østrigs neutralitetsstatus.

Under forhandlingerne blev der både fra sovjetisk og fra østrigsk side udtrykt ønske om, at de fire stormagter garanterede Østrigs neutralitet. Fra østrigsk side blev det dog stadigt fremhævet, at man kun var interesseret i en fælles garanti fra de fire stormagter, ikke en garanti fra kun én af disse. Dette blev ikke opfyldt, og ingen stat har garanteret Østrigs neutralitet.

3. De skiftende østrigske regeringer har i tiden efter 1955 lagt vægt på at definere indholdet af den østrigske neutralitetsstatus på følgende måde:

a. Neutraliteten er ikke blevet Østrig påtvunget, men er udtryk for en fri viljesakt fra det østrigske parlament, efter at den sidste fremmede soldat havde forladt østrigsk territorium.
b. Neutraliteten er ikke nedfældet i statstraktaten af 15. maj 1955 og kan følgelig kun håndhæves og fortolkes af Østrig selv.
c. Neutraliteten er af ren militær beskaffenhed.
d. Den østrigske neutralitetserklæring indebærer ingen pligt til ideologisk neutralitet.

Afgørende for Østrigs neutralitetsstatus har i første række været erkendelsen af de magtpolitiske realiteter i Europa efter 1945. Selv om det ofte af ansvarlige østrigske politikere er blevet fremhævet, at den lille stats sikkerhedspolitiske linie alene er et valg mellem neutralitet og medlemskab af en alliance, eksisterede det sidstnævnte alternativ formentlig ikke for Østrig. Østrigsk alliancepolitik ville næsten givet have ført til en permanent deling af landet. Østrig grænser som bekendt op til to NATO-lande (Italien og Vesttyskland), to Warszawapagtlande (Tjekkoslovakiet og Ungarn), et kommunistisk, men »uforpligtet« land (Jugoslavien) samt det neutrale Schweiz og var ved opnåelsen af sin selvstændighed opdelt i fire besættelseszoner, således som det kendes for Tysklands vedkommende.

I den østrigske neutralitetserklæring siges det udtrykkeligt, at Østrig vil opretholde og forsvare sin status med alle til rådighed stående midler. Til at sætte magt bag denne erklærede vilje råder det østrigske forsvar i dag over en samlet mandskabsstyrke på 50.000 mand i en moderne udrustet hær med integrerede flystyrker udrustet med såvel kampfly, rekognosceringsfly som et betragteligt antal helikoptere.

4. Som ovenfor nævnt hedder det i Moskvamemorandumet af 1955, at Østrig vil håndhæve en neutralitet af samme beskaffenhed som den schweiziske. Østrig har også baseret sin neutralitet på det schweiziske mønster, men navnlig på ét punkt er der en væsentlig forskel. I modsætning til Schweiz har Østrig søgt og opnået medlemskab af FN.

Østrig er medlem af FN og derudover af en lang række af de under FN oprettede særorganisationer. For at styrke omverdenens tillid til Østrigs neutrale status har landet yderligere søgt at gøre Wien til et nyt center for internationale organisationer. Eksempelvis kan det nævnes, at såvel Det internationale Atomenergifællesskab som den under FN oprettede Organisation for industriel Udvikling har hovedsæde i Wien. Samtidig har man som supplement hertil søgt at trække en lang række internationale konferencer til Wien, f. eks. FN's rumkonference i 1968 og UNESCO-konferencen i 1967.

5. Østrig har også kunnet deltage i andre former for internationalt samarbejde. Østrig har således fra begyndelsen, d.v.s. endnu før landet på ny opnåede selvstændighed, kunnet deltage i det samarbejde, der fandt sted inden for rammerne af OEEC og senere, efter at denne organisation fik et mere globalt sigte og ændrede navn, i OECD. Uden at nogen anfægtede Østrigs bestående som neutral stat, kunne landet ligeledes den 16. april 1956 indtræde i Europarådet. Den daværende østrigske udenrigsminister Leopold Figl erklærede ved Østrigs optagelse følgende:

»Vi ser ikke nogen uforenelighed mellem de pligter, som neutraliteten pålægger os, og et samarbejde mellem regeringer og parlamentarikere om ikke-militære anliggender. Artikel 1 i Europarådets statut erklærer udtrykkeligt, at militære anliggender én gang for alle ikke hører ind under Rådets kompetence. Dette åbner mulighed for det neutrale Østrig for fuldt ud at deltage i det arbejde, der gøres i Strasbourg«.

Ingen har da heller nogensinde bestridt, at det neutrale Østrig kan deltage i Europarådets arbejde.

6. I spørgsmålet om Østrigs forhold til de europæiske markedsdannelser har der derimod været tvivl om neutralitetsforpligtelsernes rækkevidde.

Dette gælder dog ikke Østrigs deltagelse i forhandlingerne forud for oprettelsen af Det europæiske Frihandelsområde EFTA i november 1959 og Østrigs medlemskab af denne organisation. Der er her tale om et frihandelsområde etableret af syv suveræne stater, og traktaten er uden politisk indhold. For Østrig var det af stor betydning af hensyn til landets økonomiske vækst at opretholde nære forbindelser med de økonomiske kredse i Vesteuropa. Og intet land – heller ikke Sovjetunionen – har i realiteten betvivlet, at Østrig kunne være medlem af EFTA, uden at landets neutrale status blev krænket. Af betydning for denne vurdering har det

måske også været, at det neutrale land par excellence, Schweiz, samt et andet neutralt land, Sverige, er medlemmer af denne organisation.

Derimod har Østrigs tilknytning til den anden europæiske markedsdannelse, CE, fra det øjeblik spørgsmålet blev aktuelt, givet anledning til tvivl.

For Sovjetunionen har sagen været klar fra første færd. Østrig kan ikke blive medlem af CE uden at komme i konflikt med sin neutrale status. Både de sovjetiske ledere og sovjetisk presse har gentagne gange fremhævet, *at* de seks Fællesmarkedslande langt fra alene forfølger økonomiske mål, *at* alle seks medlemslande er medlemmer af den aggressive nordatlantiske blok, *at* det i det såkaldte Fællesmarked i virkeligheden er det revanchistiske Vesttyskland, der spiller den dominerende rolle økonomisk og følgelig også politisk, og *at* de, der ønsker, at Østrig skal tilslutte sig Fællesmarkedet, i virkeligheden ønsker, at Østrig skal slippe af med sin neutrale status. Denne vurdering har man fra sovjetisk side fulgt uden vaklen, og der er således ingen tvivl om, hvorledes Sovjetunionen ser på foreneligheden af Østrigs neutrale status og fuldt medlemskab af CE.

Blandt det store flertal af de internationale folkeretskyndige er der i øvrigt enighed om, at et permanent neutralt land ikke kan blive fuldt medlem af CE, eftersom Romtraktaten i henhold til dens artikel 224 forbliver i kraft i krigstid. Betragtningen skulle være den, at hvis CE's ministerråd besluttede at indføre et eksportforbud i tilfælde af en krig, måtte den neutrale stat acceptere dette, hvis den var fuldt medlem af CE. Derved ville den krænke sine forpligtelser som neutral stat, fordi det er forbudt neutrale stater i krigstid at udstede et énsidigt eksportforbud. Hvis det neutrale land på den anden side vedtog et gensidigt eksportforbud, ville det krænke CE-traktaten.

Imod et østrigsk medlemskab af CE taler yderligere erklæringen i Romtraktatens præambel om, at medlemslandene også ud over det økonomiske sigte tilstræber politisk enhed i Vesteuropa.

Endelig begrænses Østrigs handlefrihed i forhold til CE af den såkaldte »Anschlussklausul« i statstraktatens artikel 4. Heri hedder det bl. a., at Østrig ikke må træffe nogen forholdsregler, som er egnet til direkte eller indirekte at fremme en politisk eller økonomisk forening med Tyskland. Dette ville næppe kunne undgås, såfremt Østrig trådte ind i CE.

Over for disse afgørende betænkeligheder står det østrigske ønske om af nationaløkonomiske grunde at bevare et snævert økonomisk samkvem også med de vesteuropæiske lande. En afvejning af de modstående hensyn førte til, at Østrig i december 1961 besluttede at tilstræbe en form for associering med CE, som ikke kom i konflikt med Østrigs status som permanent neutralt land. Østrig anmodede sammen med Schweiz og Sverige om bilaterale samtaler med CE om en sådan ordning. Disse samtaler har på grund af den europæiske markedsudvikling i øvrigt endnu ikke ført til konkrete resultater.

Man må dog gå ud fra, at der i forbindelse med en udvidelse af CE's medlemskreds og indgåelse af associerings- og andre aftaler med et antal andre europæiske lande vil blive afsluttet en aftale også mellem CE og Østrig.

Der er en klar tendens fra CE-side til at behandle Østrig og Finland nogenlunde ens ud fra den bedømmelse, at de to landes neutrale status hviler på et grundlag,

som i modsætning til, hvad der gælder Sverige og Schweiz, i realiteten afskærer dem fra at vælge ordninger med CE, som går ud over ret snævre grænser både med hensyn til samarbejdets omfang, og med hensyn til de institutionelle bestemmelser. Inden for disse rammer er der til gengæld en udstrakt vilje fra CE's side til at imødekomme de to landes ønsker.

7. Østrig har i sin erkendelse af den beskedne rolle, et lille neutralt land har mulighed for at spille, koncentreret sit udenrigspolitiske virke om gennemførelsen af de i FN's pagt nedlagte grundsætninger. Det er i lyset heraf, at Østrig i FN i 1956 stemte for de resolutioner, der fordømte den engelsk-franske intervention i Ægypten under Suezkrisen. Det har altid været det østrigske synspunkt, at neutraliteten ikke forpligter til at undlade at give udtryk for sympati og antipati i konkrete situationer. Dette blev også klart fremhævet i den østrigske regerings fordømmelse af de fem Warszawapagtlandes besættelse af Tjekkoslovakiet i august 1968, der blev ledsaget af en understregning af Østrigs neutralitet.

8. Sammenfattende kan man om udviklingen i den østrigske neutralitetspolitik siden 1955 sige, at landet med held har levet op til sin erklæring om at ville opretholde en permanent neutral status. Den østrigske udenrigspolitiske linie er af omverdenen blevet betragtet som troværdig. Østrig har taget konsekvenserne af sin neutralitetspolitik på det militære område, men har samtidig formået at deltage i det internationale samarbejde både på det politiske og det økonomiske område uden at skabe mistillid hos de lande, der har anerkendt landets status som permanent neutral.

d. Schweiz

1. Grundlaget for Schweiz' udenrigspolitik har i århundreder været neutraliteten. Ved Wienerkongressen i 1815 blev Schweiz' permanente neutralitet for første gang fastslået i en mellemfolkelig aftale. I en erklæring af 20. marts 1815 erklærede stormagterne sig villige til at anerkende Schweiz' neutralitet. Schweiz accepterede dette forslag den 27. maj 1815, og med Wienerkongressens undertegnelse af slutdokumenterne den 20. november 1815 i Paris var det folkeretlige grundlag for den permanente schweiziske neutralitet tilvejebragt. Princippet blev på ny stadfæstet i Versaillestraktaten af 1920.

2. Schweiz har med stor konsekvens fulgt en sådan udenrigspolitisk linie, at omverdenen ikke har haft anledning til at drage troværdigheden af den schweiziske neutralitet i tvivl.

Dette skyldes bl. a. schweizernes erklærede vilje til i givet fald at forsvare schweizisk territorium med alle til rådighed stående midler. I kraft af landets geografiske beliggenhed og natur og forsvarets numeriske styrke har man også evne til at lade handling følge på ord.

Den schweiziske militsarmé omfatter hele den voksne mandlige befolkning og er udrustet med de mest moderne våben og kampvogne. I fredstid består den kun af et mindre antal officerer til fuld tjeneste og en beskeden styrke til vedligehol-

delse af hærens materiel. I tilfælde af mobilisering, som kan gennemføres på 48 timer, kan militsarmeen bringes op på ca. 650.000 mand. Samtidig er alle hjem aktiveret derved, at våben, forsyningslagre etc., er oplagret i eller i tilknytning til hjemmene. Den schweiziske hær er i enhver henseende veltrænet, ydedygtig og veludrustet.

Den schweiziske hær kompletteres af et moderne udrustet luftforsvar.

3. I spørgsmålet om muligheden for medlemskab af FN har Schweiz i modsætning til Østrig og uden hensyn til den modstående opfattelse hos flertallet af verdens stater lagt sig fast på den anskuelse, at medlemskab af FN ikke er forenelig med landets permanente neutralitet, og følgelig heller ikke ansøgt om optagelse i verdensorganisationen. For til fulde at forstå argumentationen bag og indholdet i den schweiziske fortolkning af dette problemkompleks synes det nødvendigt kort at gennemgå Schweiz' forhold til FN's forgænger, Folkeforbundet, i 30'erne.

I henhold til Folkeforbundets pagt, artikel 16, var samtlige medlemmer i tilfælde af en krig i strid med pagten forpligtede til øjeblikkeligt at afbryde alle økonomiske forbindelser med aggressorstaten og yderligere tillade fri passage over deres territorium for tropper, som skulle sættes ind mod aggressoren. Som også fremhævet af det schweiziske Forbundsråd i et budskab til Folkeforbundsforsamlingen i 1919, kunne det ikke benægtes, at neutralitetsbegrebet og Folkeforbundspagten var uforenelige. Neutralitet betyder, sagde man fra schweizisk side, opretholdelsen af fred gennem ikke-intervention, medens Folkeforbundet prøver at sikre freden gennem medlemmernes fællesaktioner.

Det stod således klart, at Schweiz ikke kunne søge om optagelse i Folkeforbundet uden samtidig at give afkald på sin neutralitet. På den anden side kunne Schweiz ikke forvente, at Folkeforbundet skulle acceptere en neutral status, som var i strid med selve forbundets bærende idé om den kollektive sikkerhed. Resultatet blev et kompromis, som tillod, at Schweiz blev optaget i Folkeforbundet med respekt for landets neutrale status. Folkeforbundets Råd erklærede i 1920, at den permanente neutralitet var uforenelig med pagtens princip om, at alle medlemmer måtte samarbejde for at sikre den fulde respekt for pagtens forpligtelser. Men Schweiz blev fritaget for forpligtelsen til at deltage i militære sanktioner og til at tillade fremmede troppers passage af schweizisk territorium. Derimod fastholdtes den schweiziske forpligtelse til at deltage i fremtidige økonomiske sanktioner. Dette betragtede man fra schweizisk side imidlertid for foreneligt med neutraliteten, idet denne ikke, hævdede man, indebar nogen forpligtelse til en ligelig behandling af tredielande i økonomiske anliggender.

Krigen mellem Italien og Abessinien, der førte til beslutningen i Folkeforbundet i 1936 om at iværksætte en økonomisk blokade mod aggressorstaten, viste imidlertid, at den schweiziske fortolkning af neutraliteten ikke holdt stik.

Schweiz tog konsekvensen heraf og erklærede i april 1938, at landet i fremtiden også ville afstå fra at deltage i økonomiske sanktioner mod en stat. Denne erklæring blev accepteret af Folkeforbundets Råd i maj 1938, og Schweiz fortsatte derfor som neutralt medlem af Folkeforbundet, så længe denne organisation eksisterede.

Belært af erfaringerne fra Folkeforbundet har Schweiz imidlertid til spørgsmå-

let om medlemskab af FN indtaget det modsatte synspunkt. Schweiz mener ikke, bl. a. på grund af FN-pagtens bestemmelser om sanktionsmulighederne og med erfaringerne fra Folkeforbundet in mente, at det vil kunne indtræde i FN og samtidig bevare omverdenens urokkelige tillid til Schweiz' permanente neutralitet.
4. Schweiz og Østrig har således indtaget modstående holdninger i opfattelsen af foreneligheden mellem medlemskab af FN og permanent neutralitet. Der er dog næppe så meget tale om en divergens i den folkeretlige vurdering af problemstillingen som en afvigende vurdering af neutralitetspolitikkens indhold, hvor Schweiz såvel som Østrig holder fast ved, at de pågældende lande til enhver tid selv bestemmer neutralitetens indhold og form.

Neutraliteten har imidlertid en anden, meget væsentlig side. Neutralitetens hele opretholdelse er baseret på omverdenens tillid. Denne tillid sikrer Schweiz sig ikke bare gennem oprettelsen af et troværdigt militært beredskab, men yderligere ved en udenrigspolitisk filosofi, som er fast forankret i troen på, at den neutrale status ikke blot er til gavn for Schweiz selv, men lige så meget for landets omgivelser.

Det er denne filosofi, som har fået sin praktiske udformning bl. a. i det schweiziske initiativ til dannelsen af det internationale Røde Kors. Det er den samme filosofi, der ligger bag den schweiziske interesse i at gøre landet til hjemsted for en lang række internationale organisationer.

Uagtet Schweiz står uden for FN, er der således tale om et vist engagement i det internationale samkvem. Fra tid til anden drøftes i såvel politiske kredse som i den offentlige debat i Schweiz muligheden af landets tilslutning til De forenede Nationer, selvsagt under forudsætning af neutralitetens anerkendelse i forhold til verdensorganisationens sanktionsmuligheder og sanktionspres. Hidtil har debatten dog ikke ført til nogen ændring i det officielle Schweiz' vurdering af spørgsmålet. Betragtningen er den, at schweizisk udenrigspolitik er fast forankret i begreberne neutralitet og solidaritet, og at Schweiz på andre måder end gennem medlemskab af FN kan vise sin solidaritet med det almindelige folkefællesskab og måske yde dette større tjenester ved at stå uden for verdensorganisationen.

Som et eksempel på denne solidaritet kan det nævnes, at Schweiz har valgt at følge opfordringen fra FN's generalsekretær til at iværksætte økonomiske sanktioner over for Rhodesia. I sine erklæringer vedrørende sikkerhedsrådets resolutioner om sanktionspolitikken har den schweiziske regering betonet, at landet som neutral stat af principielle grunde ikke kan underordne sig FN's obligatoriske sanktioner. Autonomt og uden anerkendelse af en retspligt har Schweiz dog truffet foranstaltninger med henblik på at forhindre muligheden for en udvidelse af Rhodesiahandelen og forhindre, at FN's sanktionspolitik bringes til at mislykkes.

5. Den schweiziske holdning til FN illustrerer, hvorledes Schweiz i sin udenrigspolitiske adfærd lægger vægt på traditionelle synspunkter. Den schweiziske neutralitet er ikke på samme måde præget af det aktive engagement og deltagelse i de forskellige aktiviteter på den internationale scene, som det er tilfældet med f. eks. den svenske og den østrigske neutralitetspolitik. Det har undertiden ført til, at man har beskyldt den schweiziske udenrigspolitik for at være egoistisk, isolationistisk, negativ og inaktiv. Kritikken var særlig kraftig i de første år efter den anden verdenskrig og førte da til, at den daværende udenrigsminister Max Petitpierre gav

neutralitetspolitikken en ny nuance og udvidede begrebet til »neutralitet og solidaritet« for at imødegå beskyldningerne om, at landet skulle være sig selv nok.

Kritikken er dog ikke dermed forstummet, men ses gentaget fra tid til anden i den schweiziske debat, både når talen er om schweizisk medlemskab af FN og om deltagelse i det internationale samarbejde, der finder sted på den europæiske scene.

Der er det rigtige i de kritiske bemærkninger, at Schweiz har fortolket sin neutralitetspolitik betydeligt mere rigoristisk end andre neutrale lande i Europa. Landet har ment, at såfremt omverdenens tillid til den permanente neutrale status skal bevares usvækket, kræver dette en konsekvent iagttagelse af mådehold og tilbageholdenhed i tilfælde, hvor andre neutrale lande engagerer sig langt dybere ud fra en mere elastisk fortolkning af neutralitetspolitikkens grænser. Den schweiziske tilbageholdenhed kommer frem i såvel store som små sager. Til eksempel har man fra schweizisk side givet udtryk for, at den heftige rejseaktivitet, der udfoldes på regeringsniveau mellem repræsentanter fra lande i Øst og Vest og også neutrale lande, ikke er ubetinget egnet til at styrke et lands omdømme, men måske snarere i et vist omfang vil svække det. Dette gælder især det permanent neutrale land som Schweiz, for hvem troværdigheden af landets neutrale linie er den grundpille, hvorpå landets hele eksistens hviler. Det er dette grundsynspunkt, der fører til, at Schweiz i Europarådet, hvis arbejde det deltager i, optræder mere stilfærdigt end andre neutrale lande.

På den anden side ville det, når man bedømmer udviklingen i Schweiz' udenrigspolitik efter den anden verdenskrig, være forkert at beskylde landet for at ville isolere sig. Landet har i gerning bevist, at det er parat til at deltage i det europæiske samarbejde, og det har ofte gennem ansvarlige politikere givet udtryk for, at det finder dette samarbejde både nødvendigt og uundgåeligt.

Dette bevises ikke blot af den kendsgerning, at Schweiz er medlem af Europarådet og aktivt tager del i det arbejde, der foregår i dette forum. Også i det europæiske, økonomiske samarbejde deltager Schweiz. Landet er således medlem og medstifter af det europæiske frihandelsområde, EFTA, som en naturlig konsekvens af den udadvendte strukturering af landets økonomiske system.

6. Netop det forhold, at landets økonomi er så snævert forbundet med det økonomiske samkvem landene imellem, har imidlertid givet anledning til en vis spænding mellem den permanente neutralitet, som den fremtræder i den schweiziske konception, og den økonomiske integrationsproces i Europa.

I 1962 rettede Schweiz sammen med de to øvrige neutrale EFTA-lande Sverige og Østrig henvendelse til CE med henblik på at få igangsat forhandlinger om etablering af en særlig associeringsaftale med CE under hensyntagen til, at landets neutrale status respekteres.

Med den betydeligt mere rigoristiske fortolkning af neutralitetspolitikken, som Schweiz har anlagt i modsætning til Østrig og Sverige, synes det usandsynligt, at Schweiz skulle kunne opnå et egentligt medlemskab af CE. Uforeneligheden mellem den neutrale status og egentligt medlemskab af CE hævdes især at komme frem på følgende tre punkter:

a. I krigstilfælde vil Fællesmarkedslandene uden hensyn til, om disse deltager i

den pågældende krig eller ej, muligvis vælge at rette et ensidigt eksportforbud mod den ene af krigens to parter.

En sådan pligt er uforenelig med det neutrale lands forpligtelser, der indebærer, at neutrale lande, som måtte anvende handelsindskrænkninger og eksportforbud, anvender disse ligeligt mod de krigsførende parter. Det neutrale land ville krænke sine forpligtelser, om det tog ensidigt diskriminerende foranstaltninger i brug. Konsekvensen heraf er, at den neutrale stat kun vil kunne indtræde i Fællesmarkedet med opretholdelse af sin neutrale status, såfremt den på forhånd opnår fritagelse for at deltage i sådanne ensidige handelspolitiske foranstaltninger, som Romtraktaten åbner mulighed for.

b. I selve den tilsigtede økonomiske integrationsproces, som Fællesmarkedet står som udtryk for, og som allerede i dag i meget vidt omfang er realiseret, er der indbygget elementer, som fører til en stadig stærkere økonomisk og handelspolitisk afhængighed medlemslandene imellem. I takt med denne voksende afhængighed bliver det stadig vanskeligere for det enkelte land både i fredstid og i krigstid at løsrive sig fra fællesskabet og føre en selvstændig økonomisk politik.

Denne udviklingsproces betyder, at det neutrale land for i givet fald at kunne opretholde sin neutrale status må betinge sig ret til allerede i fredstid at kunne træffe visse selvstændige foranstaltninger, som tager sigte på at sikre landets selvforsyning i krigstid.

Om et sådant forbehold er foreneligt med fuldt medlemskab af CE, er der delte meninger om mellem CE's medlemslande. De forhandlinger, som Schweiz må forventes at optage med CE i efteråret 1970 har bl. a. til formål at søge afklaret, hvilke neutralitetsforbehold med hensyn til forpligtelserne ifølge CE-samarbejdet der kan accepteres fra CE's side.

c. Romtraktatens politiske mål vil muligvis for Schweiz såvel som for Sverige vise sig at være en hindring for fuldt medlemskab. Også her afhænger resultatet af forhandlingerne med CE af, i hvilken grad CE-landene vil give et neutralt land ret til at drage visse konkrete konsekvenser af en international udvikling, herunder fællesskabets fremtidige samarbejde, hvis det neutrale land skønner, at dets fortsatte deltagelse i samarbejdet eller dele deraf er uforeneligt med neutraliteten.

Intet tyder på, at Schweiz – lige meget hvor stærke de modstående meninger måtte være – skulle nære det ringeste ønske om at opgive århundreders velfunderede neutralitetspolitik. Den rigoristiske fortolkning af de af neutraliteten afstukne grænser og den konsekvente tilbageholdende linie i schweizisk udenrigspolitik har bragt landet uberørt gennem to verdenskrige og har ført til en usædvanlig tiltro til, at Schweiz i krig som i fred vil være den permanente neutralitets land par exellence.

e. Irland

1. Republikken Irland stod ved afslutningen af den anden verdenskrig som en af de nationer, for hvem det var lykkedes under hele krigens forløb at opretholde sin forud erklærede neutralitet. Den overvejende motivering for landets status

som neutral var da, som nu, eksistensen af Ulsterproblemet. Opretholdelsen af de seks nordøstlige amter i Irland som en integreret del af Storbritannien har fra Republikkens fødsel og op til i dag været det store nationale problem for den irske befolkning og har på afgørende vis præget Irlands udenrigspolitiske placering. Grundlaget for den irske neutralitet er således af specifik art, og indholdet af det irske neutralitetsbegreb adskiller sig i en vis konsekvens heraf på flere afgørende punkter fra det almindeligt kendte.

Skiftende irske regeringer har fremhævet Irlands neutralitet som værende alene militær neutralitet og ingen ideologisk eller moralsk neutralitet. Irland kan følgelig ikke siges at stå som repræsentant for en egentlig neutralitetspolitik i streng forstand, men må snarere betegnes som en militært uforpligtet nation. Dette forhold er tydeligst belyst i omstændighederne omkring Irlands overvejelser af medlemskab af NATO i 1949, og i situationen omkring Irlands indgivelse af ansøgning om fuldt medlemskab af CE.

2. I januar 1949 foretog USA's regering en uformel henvendelse til den irske regering med henblik på at erfare dennes holdning til spørgsmålet om Irlands eventuelle deltagelse i den foreslåede nordatlantiske traktat. Den irske regering besvarede den amerikanske henvendelse i et aide memoire af 8. februar 1949, hvori det indledningsvist fastslås, at Irland er stærkt knyttet til den kristne civilisations idealer og til den demokratiske livsform i alle dens aspekter. Som et vidnesbyrd om den styrke, hvormed den irske nation føler sig knyttet til disse idealer, anføres den kendsgerning, at Irland mere end nogen anden stat i Europa har vist sig immun over for kommunismens spredning. På baggrund af sine kristne og demokratiske traditioner ønsker Irland alvorligt at yde sit fulde bidrag til beskyttelse af disse, og den irske regering erklærer derfor at kunne tilslutte sig den foreslåede traktats generelle målsætning.

I spørgsmålet om militære forholdsregler står Irland imidlertid, hedder det videre, ud fra strategiske og politiske synspunkter over for alvorlige vanskeligheder som følge af de seks nordøstlige amters okkupation af britiske styrker mod en overvældende majoritet af den irske befolknings ønske. Den vedvarende opdeling af Irland betragtes med harme og bitterhed af det irske folk som en krænkelse af Irlands territoriale integritet og som en nægtelse af den elementære demokratiske ret til national selvbestemmelse. Under disse omstændigheder ville enhver militær alliance eller forpligtelse til militær fællesaktion med den stat, der er ansvarlig for landets deling, og hvis væbnede styrker okkuperer en del heraf, samtidig med at den understøtter udemokratiske institutioner i dette område, være stødende og ganske uacceptabelt for det irske folk. Ingen irsk regering kunne deltage med Storbritannien i en militær alliance, medens denne situation fortsatte, uden derved at handle i modstrid med den irske befolknings nationale følelser. Hvis den tog et sådant skridt, ville den løbe risikoen for, i en krisesituation, at stå over for en borgerkrig inden for sine grænser. Aide memoiret fremhæver endvidere de åbenbare politiske og strategiske vanskeligheder ved et eventuelt samarbejde med okkupationsmagten om øens forsvar, og at den dertil nødvendige integrering af øens produktionskapacitet ikke er mulig, sålænge landets industriområder i nord er adskilt fra republikken.

Det irske aide memoire understreger, at Irland ikke nærer fjendtlige følelser mod Storbritannien, men tværtimod har et stærkt ønske om udvikling af bedre forbindelser mellem de to lande. Man finder, at enhver objektiv vurdering må konkludere i, at et venligtsindet, forenet Irland på Storbritanniens vestlige flanke ville styrke Storbritanniens forsvarsposition og øge sikkerheden for nationerne i det atlantiske samfund. Det irske svar afsluttes med anmodning om bistand og mægling fra de deltagende nationers side til at gøre ende på den udemokratiske og farlige situation.

I marts 1949 modtog den irske ambassadør i Washington en mundtlig reaktion på det irske aide memoire, hvoraf fremgik, at USA's regering, ligesom de øvrige regeringer, der deltog i forhandlingerne om Den nordatlantiske Traktat, var af den opfattelse, at pagten ikke var et egnet forum for drøftelse af problemer, der udelukkende berørte Irlands og Storbritanniens regeringer. Man fandt ikke, at den i det irske aide memoire omhandlede situation på nogen måde var knyttet til spørgsmålet om medlemskab af Atlantpagten.

3. Med anledning i fremlæggelse i det britiske parlament af lovforslag, hvis formål bl. a. var at sikre Nordirlands territoriale integritet og som samtidig gav de seks amters lokalparlament et ubetinget veto mod en forening med republikken, fremsendte den irske regering den 25. maj 1949 et nyt aide memoire til USA's regering, hvori anførtes, at dette britiske skridt synes taget for at bringe de nordirske amter ind under de af Atlantpagtlandene gensidigt påtagne forpligtelser og derved sikre den nuværende opdeling af Irland en ny international garanti og anerkendelse. Storbritanniens skridt understregede de vanskeligheder, Irlands regering stod overfor i relation til Atlantpagten. Det var nu, ifølge aide memoiret, klart, at tilslutning til traktaten ville have stillet Irland som havende anerkendt Storbritanniens territoriale krav, medmindre de øvrige deltagerlande havde været rede til at anerkende, at alle spørgsmål vedrørende Irlands territoriale integritet og politiske uafhængighed alene vedrørte det irske folk. Den amerikanske opfattelse, hvorefter Irlands deling ikke havde nogen tilknytning til spørgsmålet om medlemskab af pagten, var således ikke holdbar. Irland havde håbet, at en ny atmosfære af samarbejde mellem de nordatlantiske stater ville have givet muligheder for en løsning af den eneste tilbageværende uoverensstemmelse mellem de to lande. I stedet for at søge *denne eneste hindring for Irlands deltagelse i Atlantpagten* fjernet, påtænkte den britiske regering skridt, der markerede en yderligere tilsidesættelse af Irlands territoriale integritet og fornyet nægtelse af landets nationale selvbestemmelsesret.

USA's regering besvarede dette sidste irske aide memoire ved et aide memoire af 3. juni 1949, hvori anføres, at man ikke kan se nogen forbindelse mellem den nævnte britiske lovgivning og Atlantpagten, eller at denne på nogen måde vil ændre det pågældende områdes status. Det tilføjes, at pagten ikke var tænkt som et forum til afgørelse af eksisterende territoriale konflikter mellem parterne eller lignende spørgsmål, der bør søges løst ved direkte forhandlinger.

4. Med sin afvisning af deltagelse i Atlantpagten forblev Irland herefter en alliancefri og neutral stat, hvis neutralitetsopfattelse og udenrigspolitiske orientering dog indeholder så specifikke træk, at Irland på afgørende punkter adskiller sig fra de

øvrige neutrale og uforpligtede stater i Europa. Irlands linie har i efterkrigsårene været klart pro-vestlig, og skiftende irske regeringer har fremhævet, at Irlands neutralitet alene er en militær neutralitet, ikke en moralsk eller ideologisk neutralitet. Daværende premierminister Lemass erklærede således i 1962, at det irske folk var uløseligt knyttet til det parlamentariske demokrati og stærk modstander af kommunismen og alt, hvad kommunismen repræsenterede. Irland ønskede ikke i en konflikt mellem disse ideologier at blive anset som neutral. »Vi er *ikke neutrale* og ønsker ikke at blive betragtet som sådanne, selv om vi ikke har fastlagte militære forpligtelser i medfør af internationale aftaler«, udtalte premierministeren. I 1966 fastslog denne endvidere, at Irland var og ønskede at blive anset for at være på de vestlige demokratiers side. Man havde fra irsk side heller ingen illusioner om, at en formel neutralitetserklæring i tilfælde af en Øst-Vest konflikt ville redde noget land fra at blive involveret heri. Den nuværende premierminister Lynch har fulgt sin forgængers linie i fastlæggelsen af den irske neutralitets indhold. I sommeren 1969 udtalte premierministeren i parlamentet, at Irland ikke havde nogen traditionel neutralitetspolitik som Sverige, Schweiz og Østrig, der alle har erklæret at have en permanent neutralitetspolitik. Under den irske forfatning kan Irlands parlament og regering træffe beslutning om neutralitet i lyset af de konkrete omstændigheder. I en situation, der indebar krig mellem kommunismen og den kristne-liberale livsform, ville parlamentet næppe være neutralt, og det irske folk ville heller ikke tillade parlamentet at indtage en neutral holdning.

5. Irlands udenrigspolitik har siden anden verdenskrig været karakteriseret ved et aktivt engagement i de mange internationale organisationer, hvoraf Irland er medlem. Den irske indsats på den internationale scene er koncentreret i De forenede Nationer, og Irland har som et lille, alliancefrit land lagt afgørende vægt på at styrke verdensorganisationens muligheder for at udøve en fredsbevarende rolle i verden, idet man ønsker at se FN som den øverste verdensautoritet. Irland har i lyset af sin egen nylige kamp for selvstændighed følt et fællesskab med de mange nye lande, hvis stræben mod national selvstændighed har haft stærk irsk støtte og sympati i FN. I fortsættelse heraf har Irland gennemført et i forhold til sine ressourcer omfattende teknisk bistandsprogram til udviklingslandene. Irlands indsats i FN har i øvrigt især været kendetegnet af de irske bestræbelser på nedrustningsområdet og af landets deltagelse i FN's fredsbevarende operationer, bl. a. i Congo, Mellemøsten og Cypern.

Irlands stilling som uforpligtet nation har uden tvivl været medvirkende til landets muligheder for at gøre en særlig indsats på disse områder, og den irske regering har ved flere lejligheder givet udtryk for, at Irlands frigørelse af militære alliancer satte landet i stand til at spille en nyttig rolle i FN og i arbejdet med internationale spørgsmål i almindelighed.

6. Den irske udenrigshandel er koncentreret om Storbritannien, og det har derfor været af afgørende betydning for Irland at søge en markedspolitik i nær tilknytning til Storbritannien. Beslutningen om sammen med Storbritannien at søge optagelse i det europæiske Fællesmarked var en konsekvens heraf, men den satte samtidig den irske neutralitetsstatus i et nyt lys. Irland var da, som nu det

eneste ikke-Natoland blandt kandidaterne til fuldt medlemskab. Den irske regering gjorde det fra sin første ansøgning til CE klart, at man var i fuld overensstemmelse med Fællesmarkedets politiske målsætning og accepterede, at denne indebar en forpligtelse til deltagelse i drøftelser og samarbejde vedrørende forsvarsspørgsmål. Forpligtelserne var endnu ikke nøjere defineret, men Irland understregede, at man ingen forbehold ønskede at tage i denne henseende. Sammenbruddet af forhandlingerne i 1963 mellem Fællesmarkedet og ansøgerlandene betød ingen afsvækkelse af Irlands ønsker om tilslutning til CE eller af dets ubetingede accept af fællesskabets politiske konsekvenser. Premierminister Lemass udtalte i 1966, at motiverne bag Fællesmarkedets oprettelse og dettes langsigtede mål var af politisk karakter, og at økonomisk enhed før eller senere måtte udvikle sig videre ind på det politiske område. Irland var fuldstændig rede til at deltage i en sådan udvikling med alle de dermed forbundne implikationer, idet man anså dette for at være i Irlands egen interesse, såvel med hensyn til landets nationale udvikling som i relation til dets sikkerhed.

Udviklingen efter Irlands fornyede ansøgning i 1967 til CE har i stigende grad gjort det klart, at vanskelighederne for Irland ved i givet fald at opgive sin neutralitet og eventuelt indtræde i NATO, såfremt dette måtte være et vilkår for medlemskab, ikke længere er tungtvejende. Premierminister Lynch er som sin forgænger stærkt positivt indstillet over for en videregående europæisk integration og har ofte tilkendegivet, at også den nuværende regering uden forbehold kan acceptere Romtraktatens bestemmelser og målsætning. I 1968 gjorde premierministeren det utvetydigt klart for det irske parlament, at Irlands tilslutning til *Fællesmarkedet ville betyde opgivelse af den hidtil førte neutralitetspolitik*. Hvilke militære forpligtelser Irland i denne forbindelse måtte påtage sig, ville afhænge af tiltrædelsesvilkårene og af den videre udvikling af den politiske enhed inden for fællesskabet.

7. Republikken Irland, der ikke siden sin oprettelse har deltaget i nogen væbnet konflikt, har i en årrække anvendt ca. 1 % af sit bruttonationalprodukt på landets forsvar. I 1969/70 påregnes anvendt knapt £ 13 mill. til forsvarsformål. Den irske hær består i øjeblikket af ca. 7.000 mand, med et luftvåben og et søværn på henholdsvis ca. 500 og 400 mand. Hertil kommer en lokalt baseret frivillig forsvarsstyrke på ca. 20.000 mand og en reservestyrke på ca. 2.000 mand, således at det irske forsvars totale mandskabstal udgør lidt over 30.000.

8. Ulsterproblemet, der i 1949 var den afgørende faktor for Irlands afvisning af deltagelse i Atlantpagten, er stadig 20 år senere relevant for Irlands eventuelle påtagelse af militære forpligtelser i den forstand, at ingen sådanne forpligtelser, der kunne antages at udgøre en hindring for det nationale ønske om genetablering af Irlands territoriale enhed, kan komme på tale. Omstændighederne er imidlertid efter den irske regerings opfattelse i dag fuldstændig ændrede, og Irlands neutralitet vil blive bestemt i relation til den foreliggende situation. Premierministeren har således i juli 1969 givet udtryk for, at det forhold, at Irland var neutral under den anden verdenskrig, ikke kunne hindre parlamentet i at træffe beslutning om antagelse af en ikke-neutral status under andre omstændigheder, f. eks. i tilfælde af forpligtelser under CE, efterhånden som disse udviklede sig.

Irlands status i efterkrigsårene som neutral eller uforpligtet stat, opretholdt i lyset af det særegne irske problem, vil således i en måske ikke fjern fremtid blive opgivet til fordel for en videregående politisk og militær integrering i det europæiske fællesskab. I hvilket omfang en sådan integrering måtte blive gennemført, og om et resultat heraf vil blive Irlands optagelse i NATO, kan ikke afgøres i dag, men den irske regerings principielle accept af alle fællesskabets politiske implikationer har understreget Irlands særstilling i de neutrale og uforpligtede europæiske nationers kreds.

BILAG 9
Modelstudier

Inden for de seneste år er der udkommet en meget righoldig litteratur, hvori forfatterne søger at opridse forskellige udviklingslinier og at opstille modeller for, hvorledes verden og specielt Europa i løbet af 1970'erne kan tænkes at komme til at se ud.

En udtømmende gennemgang af denne litteratur ville blive urimeligt omfattende og synes heller ikke fornøden for dette udvalgs formål. På den anden side har man fundet det af værdi ganske tonløst at give eksempler på denne forskning, dels for at gøre opmærksom på, at en sådan forskning finder sted, dels for at fremhæve de vanskeligheder, som prognoseforskningen er forbundet med.

Udvalget har med henblik herpå valgt i det følgende at referere de resultater, som en række forskere af forskellig nationalitet under »Institute for Strategic Studies« i London er nået frem til. Resultaterne – ialt 6 modeller – blev fremlagt for offentligheden i 1969 i bogen *Europe's Futures, Europe's Choices* under redaktion af instituttets daværende direktør Alastair Buchan.

Som det andet eksempel har udvalget valgt en modelstudie udført af det franske institut »Centre d'Etudes de Politique Etrangère«. Det franske institut har udarbejdet tre modeller for sikkerhedspolitiske ordninger i Europa. De tre modeller kan tænkes iværksat uden tilknytning til hinanden, men i modsætning til de britiske modelstudier har man tilrettelagt sammenstillingen således, at de tre modeller samtidig fremtræder som stadier på vejen i en fremadskridende udvikling.

Andre eksempler på forskellige forskeres tanker om den fremtidige udvikling i Europa kunne fremdrages, men udvalget har ment, at de franske og britiske studier er tilstrækkeligt repræsentative for modelforskningen. Den efterfølgende gennemgang er alene et referat af de to gruppers publikationer. Alle deri indeholdte vurderinger repræsenterer kun forfatterne, medens udvalget har afstået fra at indarbejde egne synspunkter i fremstillingen.

1. Seks modeller fra »Institute for Strategic Studies«, London

Indledningsvis påpeger forfatterne den lange række af usikkerhedsmomenter, der er forbundet med at opstille prognoser. Disse usikkerhedsmomenter referer sig i første række til følgende forhold:

– forholdet mellem de to supermagter,
– hvor megen indflydelse de to supermagter vil ønske og være i stand til at opret-

holde inden for deres respektive europæiske alliancesystemer, herunder i hvilket omfang deres ledelse vil blive respekteret, samt i hvilket omfang de vil fortsætte med at have den opfattelse, at strategiske betragtninger (plus ideologiske for Sovjetunionens vedkommende) kræver, dels at de selv indtager den ledende position i deres respektive alliancer, dels et centraliseret kommando- og kontrolsystem,

- uvished med hensyn til hvad udviklingen i Østeuropa fører til,
- den række usikkerhedsmomenter, som omgærder Vesteuropas fremtid, og den holdning, de enkelte vesteuropæiske stater indtager over for østlandene, over for USA og i det indbyrdes forhold.

For i videst muligt omfang at eliminere disse usikkerhedsmomenter opstilles følgende forudsætninger:

- Vesteuropa vil være tvunget til at foretage en række valg med hensyn til sin interne opbygning og sit forhold til supermagterne i en periode, hvor disses fjendtlige forhold muligvis kan dæmpes og kontrolleres, men hvor intet klart alternativ til en sovjetisk-amerikansk magtbalance er i sigte.
- Den nuværende situation med nuklear ulighed i Europa, både mellem atom- og ikke-atommagter og mellem de små europæiske atomstyrker og supermagternes, vil bestå i 1970'erne.
- Vesteuropas forhold til udviklingslandene vil være af sekundær betydning ved afgrænsningen af de valg, der må foretages med hensyn til dets interne struktur.
- Så længe Sovjetunionen forbliver ikke blot den eneste mulighed for strategisk beskyttelse for Østeuropa, men også den eneste »leverandør« af konventionelle styrker til lokal afskrækkelse, så længe Østeuropa føler, at det har et alvorligere sikkerhedsproblem vis-à-vis Vesteuropa end vis-à-vis hinanden, forudsættes det, at den multilaterale pagt næppe vil blive opløst, selv om visse lande, særligt i den sydlige del af pagtens område, muligvis vil få et løsere tilknytningsforhold.
- Der behøver ikke at være nogen mærkbar reduktion i begyndelsen af 1970'erne i de styrker, som Sovjetunionen har stationeret i Centraleuropa.
- De fleste vesteuropæiske regeringer vil foretrække at bevare det politiske og sikkerhedsmæssige forhold til USA på multilateralt grundlag.
- Der vil blive mere debat end handling i begyndelsen af 1970'erne. Derefter – når efterkrigsgenerationen rykker frem og begynder at besætte ledende stillinger – vil der ske en acceleration af mulighederne for politiske og internationale forandringer.

På grundlag af disse forudsætninger opstilles følgende 6 modeller:

a. »Evolutionary Europe«, der sammenfattende kan beskrives som et Europa uden klare udviklingstendenser.

b. »Atlanticised Europe«	– et Europa afhængigt af USA
c. »Europe des Etats«	– et Europa af selvstændige stater
d. »Fragmented Europe«	– et splittet Europa
e. »Partnership Europe«	– et Europa på vej mod Europas forenede Stater
f. »Independent Federal Europe«	– et uafhængigt Europa

a. »Evolutionary Europe«

Den nuværende situation i Europa forbliver stationær indtil midten af 70'erne. Vesteuropa tilstræber politisk enhed ud fra den betragtning, at dette er den bedste løsning på lang sigt, men de enkelte lande er uenige såvel om, hvad der skal lægges i begrebet politisk enhed, som om de midler, der skal tages i anvendelse for at nå målet. Der er derfor ingen egentlig politisk sammenhæng mellem de vesteuropæiske lande, og der gøres ingen reelle forsøg på at etablere en sådan sammenhæng. Dette indebærer,

- at der nok gøres forsøg på at etablere et begrænset funktionelt europæisk samarbejde, f. eks. i form af en europæisk forsvarsorganisation inden for rammerne af NATO og et samarbejde på det teknologiske og civilt atomare område, men at man på den anden side undgår al debat om overnationalitet,
- at CE og EFTA fortsat består som to af hinanden uafhængige gruppedannelser,
- at CE langsomt udvikler sig til en rent økonomisk samarbejdskonstellation,
- at USA fortsat vil være engageret politisk og militært i Europa.
- at der ikke sker nogen radikal ændring i forholdet mellem Øst og Vest, idet det tyske spørgsmål forbliver uløst,
- at der opstår en større differentiering i forholdet til de enkelte østlande i takt med, at disse tilkæmper sig en noget mere udvidet manøvrefrihed,
- og at Østtyskland gør alt for at overbevise Sovjetunionen om det formålstjenlige i at opretholde en rigoristisk holdning vis-à-vis Vesttyskland.

Det forekommer overvejende sandsynligt, at »Evolutionary Europe« vil være at betragte som et overgangsfænomen med mulighed for enten en voksende nationalisme i de europæiske lande med deraf følgende sandsynlighed for voksende amerikansk dominans af økonomiske og teknologiske grunde eller en udvikling i den modsatte retning med voksende erkendelse af, at større europæisk enhed må tilsikres for at undgå den fuldstændige afhængighed af den ene eller af begge supermagterne.

b. »Atlanticised Europe«

Den europæiske enhedstanke har i denne model spillet fallit. De vesteuropæiske lande har opgivet tanken om at kunne spille en selvstændig rolle i verdenspolitikken og har i erkendelse af de to supermagters overvældende indflydelse som alternativ til en neutral status valgt at søge deres sikkerhedsmæssige interesser tilgodeset hos USA, som kulturelt og historisk ligger Vesteuropa nærmest.

Dette indebærer,

- at Vesteuropa udenrigspolitisk og forsvarspolitisk helt har underkastet sig USA,
- at i hvert fald Storbritannien og muligvis også Frankrig har stillet sine atomstyrker under amerikansk kommando,

- at NATO vil blive aktiveret for at lette tilpasningen af de europæiske medlemsstaters politik efter de amerikanske retningslinier,
- at CE nok fortsat vil eksistere, men som et rent økonomisk samarbejdsorgan, idet den europæiske afhængighed af USA slår igennem også på det økonomiske og teknologiske område,
- og at samtlige vesteuropæiske lande, herunder Frankrig, medmindre dette land måtte vælge at stå udenfor, vil se sin manøvrefrihed såvel som sin diplomatiske aktionsradius betydeligt indskrænket.

»Atlanticised Europe« betegnes som et frustreret Europa og vil ikke være tiltrækkende i sig selv hverken for USA eller for de vesteuropæiske lande. Det bærer i sig kimen til en stadig voksende nationalisme i Europa, en øget fare for antiamerikanisme i de vesteuropæiske lande, stigende irritation i USA over den besværlige europæiske partner, som man har overtaget det fulde ansvar for, og endelig også muligheden for en massiv kommunistisk fremgang i Vesteuropa, hvor samarbejdet mellem nationalister og kommunister synes særdeles nærliggende.

Dette medfører muligvis også, at »Atlanticised Europe« må betragtes som et overgangsfænomen, idet hele modellens uønskede karakter kan virke som et incitament både for USA og Vesteuropa til at søge frem til et nyt grundlag for deres indbyrdes forhold.

c. *»Europe des Etats«*

I modsætning til de under a og b nævnte modeller er »Europe des Etats« et aktivt Europa, hvor medlemsstaterne ønsker at spille en aktiv rolle i verdenspolitikken, og hvor staterne nærer tillid til deres egen betydning og magt. I erkendelse af, at verdensfreden kun kan sikres ved en fortsat eksisterende magtbalance mellem de to supermagter, og at der for at fastholde denne ligevægt må ske en tilnærmelse mellem Øst- og Vesteuropa, en tilnærmelse, som kun kan ske inden for rammerne af en løsere politisk struktur, vælger Vesteuropa »Europe des Etats« og understreger dermed den mindre vægt, der tillægges de internationale organisationer.

Vesteuropa skaber med henblik herpå en union af stater for at tilnærme og koordinere de enkelte medlemsstaters politik på de områder, hvor der kan konstateres et interessefællesskab, d.v.s. udenrigspolitik, forsvarspolitik, økonomiske og kulturelle spørgsmål.

Modellen synes kun mulig som en funktion af afspændingen, hvilket forudsætter, at der ikke kan påvises latente politiske kriser i Øst-Vestforholdet.

Dette indebærer,

- at medlemsstaterne beholder deres fulde integritet uden at afgive nogen beslutningskompetence til fælleseuropæiske organisationer,
- at medlemsstaterne erkender nødvendigheden af samarbejde inden for Europa, både i Øst og Vest,
- at supermagternes hegemoni respekteres,

- at CE overlever, men at ethvert tegn på overnationale elementer elimineres,
- at NATO fortsætter med sin artikel 5-garanti i behold, men uden integration og uden fælles kommandostruktur,
- at de britiske og franske atomstyrker overtager rollen som en mindre europæisk afskrækkelsesstyrke,
- at Vesttyskland fastholder ikke at ville oprette nogen national atomslagstyrke,
- og at et stigende antal vest- og østeuropæiske stater undertegner ikke-angrebspagter.

Svaghederne ved denne model angives at være, dels at Europa mere vil blive præget af ord end af handling, dels at den ikke indeholder nogen løsning på Europas fundamentale sikkerhedsproblemer, og endelig at det synes vanskeligt at finde den rette leder for »Europe des Etats«. Hverken Frankrig alene, Storbritannien alene eller fransk-britisk fælles ledelse forekommer at være sandsynlige muligheder. Tilbage står muligheden for fransk-tysk ledelse.

Modellen ville formentlig være acceptabel for Sovjetunionen i det omfang, den svækker USA's position i Europa og løsner den vestlige alliancestruktur uden tilsvarende svækkelse af den østeuropæiske.

For det atlantiske sammenhold ville der blive tale om en klar svækkelse og dermed muligvis også et skridt henimod større splittelse, uden at der i takt hermed opbygges en moderne politisk struktur. For USA synes det at måtte betyde, at der må tilstræbes et stadigt voksende samarbejde med Sovjetunionen, og modellen synes i det hele kun acceptabel for USA i det omfang, de hjemlige problemer kræver voksende amerikansk bevågenhed. Modellen kan tænkes etableret enten på grundlag af en international aftale ad modum Locarnoaftalen fra 1925 eller med de to nuværende alliancer i behold, men med den tilføjelse, at der oprettes et europæisk sikkerhedsråd med repræsentanter for begge alliancer, idet det dog i begge tilfælde er en afgørende forudsætning, at der i Europa gennemføres vidtrækkende våbenkontrolforanstaltninger.

d. »*Fragmented Europe*«

»Fragmented Europe« har visse træk til fælles med den under c opstillede model, i første række en svækket tillid til værdien af et institutionelt samarbejde mellem regeringerne. Men der er en væsentlig forskel: i »Fragmented Europe« er den europæiske idé fuldstændig forsvundet.

Vesteuropa består nu af en række helt uafhængige stater, hos hvem suverænitet og nationalisme er de mest fremtrædende karakteristika. Hverken på det politiske, økonomiske, forsvarsmæssige eller teknologiske område accepteres nogen form for ledelse udefra.

»Fragmented Europe« forudsætter, at de to supermagter i et vist omfang er nået til erkendelse af et interessefællesskab i strategiske spørgsmål. For de vesteuropæiske lande er det afgørende ikke at blive inddraget i supermagternes eventuelle konfliktspørgsmål i bl. a. udviklingslandene.

Frankrigs sikkerhedspolitik forventes baseret snarere på væbnet neutralitet end fransk ledelse af Vesteuropa.

Vesttyskland bringes i det vanskeligste dilemma. Landet forbliver det mest udsatte i Vesteuropa uden løsning på sit sikkerhedsproblem.

Hvad der på denne baggrund kan forventes at opstå, er en typisk kompromisløsning: NATO bevares alene som et regionalt sikkerhedsarrangement i henhold til FN-pagtens artikel 51. Det militære samarbejde, som det kendes i NATO i dets nuværende form, opløses, og i stedet oprettes et mindre internationalt hovedkvarter med tildelte styrker fra Storbritannien, Vesttyskland, Danmark og Holland sammen med den ene amerikanske division, der forbliver i Vesteuropa under amerikansk kommando. Formålet med dette mini-NATO er ikke at skulle tilgodese forsvaret af Vesteuropa, men at øve en slags kontrol med en eventuel krise i Centraleuropa, at udgøre en ramme for det tyske forsvars fortsatte eksistens og at skabe en vis diplomatisk modvægt mod de sovjetiske styrker, som forbliver i Østeuropa.

Sverige bygger sin sikkerhedspolitik på væbnet neutralitet, men suppleret med et nationalt svensk atomvåben. Norge knytter sig på bilateral basis nærmere til USA.

CE eksisterer kun som en ren toldunion. Det nordiske økonomiske samarbejde formaliseres. Det økonomiske samarbejde i Vesteuropa baseres på bilaterale aftaler og internationale konventioner, f. eks. i FN-regie. I øvrigt forøges det økonomiske samarbejde mellem de mindre europæiske lande – de skandinaviske og Benelux – for at disse kan holde trit med udviklingen i de større lande. Modellen forudsætter, at frygten i Vesteuropa for en potentiel sovjetisk trussel elimineres. Den kan derfor kun realiseres på et fremskredent stadium af afspændingsprocessen.

Modellens virkelige svagheder angives at referere sig til dens manglende evne til at imødegå en europæisk krise, Tysklands stilling og de indreeuropæiske spændinger, den ville fremkalde. Samtidig ville det være et Europa, hvis handlinger i en krisesituation ville være mindre forudsigelige.

Som en væsentlig indvending fremhæves Vesttysklands stilling. Eftersom Vesttyskland kun vil kunne finde ringe politisk styrke i et splittet Europa, kan tyskerne enten søge deres beskyttelse i et bilateralt amerikansk-tysk forhold eller fristes til selv at slå en handel af med Øst. Under alle omstændigheder ville den tyske nationalismes indflydelse være voksende.

For USA synes den eneste mulige vej at søge fremmet forståelsen med Sovjetunionen, måske med en vis britisk og skandinavisk støtte, og lytte til, hvad Sovjetunionen måtte have at foreslå vedrørende ordningen af det europæiske sikkerhedsproblem.

Fra sovjetisk side vil man sandsynligvis indledningsvis se med den største tilfredshed på den voksende splittelse i Europa. Men denne udvikling vil formentlig modsvares af en mindsket sovjetisk kontrol over Østeuropa. Og samtidig ville man muligvis i Sovjetunionen foruroliges over den voksende tyske selvbestemmelsesret. Alternativet vil da også for Sovjetunionen være en tilnærmelse til den anden supermagt. Med henblik på en løsning af det europæiske sikkerhedsproblem kan Sovjetunionen tænkes at foreslå et firemagtssikkerhedssystem omfattende begge supermagter og de to Tysklande.

»Fragmented Europe« kan måske siges at bære sandsynlighedens præg. På den anden side er den usikre uafhængighed, som de enkelte lande vinder, forbundet med uhyre omkostninger, og modellen ses ikke at indeholde nogen varig løsning på de europæiske sikkerhedsproblemer.

e. *»Partnership Europe«*

Det langsigtede mål for »Partnership Europe« er oprettelsen af Europas forenede Stater. Modellen vil komme til verden i to faser, nemlig det opbyggende stadium på vej mod forbundet og det færdige produkt, det fuldt udbyggede forbund.

I motivationsprocessen bag oprettelsen af denne model indgår erkendelsen af, at Europa hverken vil kunne øve indflydelse på verdenspolitikkens problematik eller klare sine egne problemer, medmindre der etableres et snævert samarbejde med USA. Den afgørende forudsætning er erkendelsen af nødvendigheden af europæisk enhed.

Dette indebærer:

- at Frankrig indser, at dets nationale interesser ikke tilgodeses på tilfredsstillende måde ved fransk ledelse af et europæisk fællesskab alene bestående af de nuværende seks CE-lande,
- at Vesttyskland må se i øjnene, at dets østpolitik obstrueres af Sovjetunionen med den følge, at det retter alle sine ressourcer mod opbygningen af et forenet vesteuropæisk system,
- og at Storbritannien efter at have koncentreret sine militære ressourcer i Europa sammen med Norge og Danmark tilslutter sig det europæiske fællesskab.

Dette europæiske fællesskab er opbygget som en forbundsstat med statsoverhoved, parlament og regering, til hvem de tilsluttede stater har afgivet en række stadig mere vidtgående beslutningsbeføjelser.

Som led i udviklingsprocessen ser en række kollektive arrangementer dagens lys:

På et tidligt tidspunkt oprettes et integreret europæisk forsvarsforbund, der forudsætter eksistensen af overnationale organer. I de indledende stadier af det europæiske forsvarsforbund forbliver de respektive franske og britiske atomstyrker uden for forbundet under national kontrol. Senere vil de indgå i den selvstændige europæiske atomslagstyrke, der er undergivet fælleseuropæisk kontrol. I takt med forbundets fuldstændiggørelse vil presset for en ændring af den oprindelige multilaterale NATO-alliance til en bilateral pagt mellem Vestens to industrielle supermagter være voksende. De udenforstående medlemmer fra den oprindelige NATO-alliance, bl. a. Canada, vil blive tilbudt bilaterale forsvarspagter med begge de to partnere.

Sideløbende med integrationen på det forsvarspolitiske område vil der ske en voksende integration på andre områder såsom i udenrigspolitiske spørgsmål, herunder forholdet til såvel Østeuropa som udviklingslandene, i økonomiske og teknologiske spørgsmål.

»Partnership Europe's« største problem vil være at opretholde den forudsætningsvis nødvendige balance. Det vil ikke blot skulle kæmpe med de problemer, som naturnødvendigt opstår under opbygningen, men også – og samtidigt – med de problemer, der affødes af forholdet til USA. Ifølge sagens natur vil Europa ikke, hverken strategisk, politisk, økonomisk eller teknologisk kunne måle sig med USA. Meget vil derfor afhænge af den amerikanske interesse i at bidrage til en udvikling som den skitserede. Med den nuværende teknologiske kløft mellem USA og Vesteuropa, som synes at skulle blive stadig mere fremtrædende, kan den amerikanske interesse i at se en europæisk forbundsstat som ligeberettiget partner synes begrænset. Men et svækket USA, hvad enten et sådant måtte blive følgen af indre vanskeligheder eller en fejlslagen asiatisk politik, kan muligvis føre udviklingen i den modsatte retning.

f. »*Independent Federal Europe*«

»Independent Federal Europe« betegnes som den mest spekulative af de opstillede modeller indeholdende en kombination af den uafhængige orientering i »Europe des Etats« og den endelige forbundsstruktur i »Partnership Europe«. I sin endelige udformning fremtræder modellen som Den vesteuropæiske Forbundsstat, der søger at opnå den maksimale uafhængighed af de to supermagter for at opnå en afgørende indflydelse på verdenspolitikken.

»Independent Federal Europe« kan tænkes at komme til at bestå af de nuværende seks CE-lande samt de lande, der har ansøgt om medlemskab, men det formodes, at både Danmark og Norge vil nære en sådan modvilje mod at miste deres identitet i en forbundsstat, der lægger afgørende vægt på besiddelsen af atomvåben, og som tilstræber at etablere sig som en verdensmagt, at disse lande vælger at stå udenfor. Det påregnes derfor, at Den vesteuropæiske Forbundsstat består af Beneluxlandene, Frankrig, Italien, Vesttyskland og Storbritannien.

Modellen er opbygget som en ren forbundsstat i videste forstand med forbundsparlament, valgt ved direkte valg, og en forbundsregering, med henholdsvis besluttende og udøvende myndighed i udenrigspolitiske, forsvarspolitiske og økonomiske anliggender. Lokale og nationale særinteresser træder i baggrunden til fordel for en altomfattende europæisk samhørighedsfølelse.

Sikkerhedspolitisk bygger Den vesteuropæiske Forbundsstat på væbnet neutralitet, baseret på egen atomslagstyrke bygget op på det franske og britiske atomvåben og af en sådan styrke, at den frembyder en troværdig afskrækkelse.

Dette indebærer, at NATO opløses, selv om USA formentlig vil kunne opretholde bilaterale forsvarsaftaler med f. eks. Danmark og Norge.

Forbundsstatens generelle strategi – både politisk, økonomisk og militært – vil i overensstemmelse med de grundlæggende tanker bygge på neutralitetsprincippet.

Både i Øst og Vest formodes modellen at være særdeles uønsket, idet den vil fremtræde som en helt uafhængig og handlekraftig tredie verdensmagt. For Sovjetunionen og især de østeuropæiske lande vil Forbundsstaten indebære en direkte trussel og formentlig resultere i, at Østeuropa knyttes stadig fastere til Sovjetunionen.

Ikke meget i dagens Europa tyder efter forfatternes opfattelse på »Independent Federal Europe« som en realistisk mulighed. I hvert fald vil der til dens virkeliggørelse kræves et vidtrækkende incitament, som vanskeligt lader sig udpege. Som mulige katalysatorer peges dog på f. eks. den trussel mod Europa, som en eventuel tilnærmelse mellem Sovjetunionen og USA kunne indebære, eller frygten for et nationalistisk, atombevæbnet Tyskland.

2. En modelstudie fra »Centre d'Etudes de Politique Etrangère«, Paris

Model a: Détente (afspænding)

i. *Forudsætninger.*

Den nuværende integration består. De to alliancer opretholdes, og styrkerne er fortsat integrerede og stationerede i Europa, henholdsvis amerikanske i Vesttyskland og sovjetiske i Østtyskland.

ii. *Fordele.*

Systemet, der baserer sig på 20 års erfaring, er en garant for en vis stabilitet. Ligeledes giver systemet en styrkebalance på grund af de amerikanske og sovjetiske styrker, som fysisk er til stede, og som virker som en sikring for de lande, som befinder sig eller tror at befinde sig i en udsat stilling. Endelig giver systemet de optimale betingelser for sikkerheden for de nationer, der befinder sig inden for det.

Med hensyn til afspændingen vil den eksisterende situation kunne tillade en øget bevægelighed:

- *Politisk* gennem en harmonisering af NATO-medlemmernes afspændingspolitik, således som det bl. a. er kommet til orde i Harmelrapporten.
- *Militært* gennem en reduktion af styrkerne i takt med, at en væbnet konflikt i Europa anses for mindre sandsynlig. I en sådan situation anses den diplomatiske koordinering for at være mere betydningsfuld end militære foranstaltninger, og rækkevidden af militære nedrustningsforanstaltninger, omlægning af strategiske planer o.s.v. betyder mindre end den generelle retning, som de tager.
- *Økonomisk.* I det tilfælde, at CE bliver udvidet til at omfatte de øvrige industrialiserede vesteuropæiske lande, vil de toldreduktioner, som er fastsat inden for rammerne af Kennedyrunden, sandsynligvis få som virkning, at der bliver skabt en handelszone, som vil være mere frihandelspræget. Dette vil svare til Kennedy's »Grand Design«, dog uden nogen integreret europæisk partner. Integrationen inden for CE vil til gengæld blive udtyndet, og de eksisterende europæiske organer, såsom OECD, CE og Europarådet, vil i højere grad kunne tjene til at samordne de vestlige landes østpolitik, uden at det dermed vil føre til et stift ensartet handlingsmønster.

iii. *Konsekvenser.*

Modellen, som giver en smidig pragmatisk atlantisk gruppering, svarer efter forfatternes mening i mange henseender til de fleste af medlemslandenes interesser og aspirationer. Den vil være forholdsvis let at tilpasse sig, fordi den ikke forudsætter dristige initiativer, og fordi den ligger helt på linie med den nuværende amerikanske politik. Modellen vil imidlertid medføre, *at* status quo bliver opretholdt og styrket, *at* en varig løsning i Centraleuropa, som fjerner de dybere årsager til friktion og spænding, umuliggøres, og *at* det amerikanske førerskab i Europa yderligere sikres og bevares. USA vil fortsat dirigere Europas østpolitik, og med den øgede økonomiske og teknologiske afhængighed inden for et større marked vil Vesteuropa og Nordamerika gensidig se deres indbyrdes afhængighed på disse områder uddybet.

iv. *Ulemper.*

Generelt. En virkelig tilnærmelse mellem Øst- og Vesteuropa vil være udelukket. En økonomisk tilnærmelse alene vil ikke være nok, og manglen på institutionelle forbindelser vil hindre en yderligere tilnærmelse. Samtidig ville det betyde, at Vesteuropa accepterede Europas deling som definitiv.

Tyskland. Ordningen implicerer en anerkendelse af Østtyskland, og Berlinproblemet vil fortsat være uløst.

Model b: Entente (forståelse)

i. *Forudsætninger.*

Model b bygger på to hypoteser:

- at Vietnamkrigen ikke er bragt til ophør, idet Sovjetunionen i en sådan situation ikke officielt ville kunne gå ind for en troppereduktion i Østeuropa af frygt for kinesiske beskyldninger for en sammensværgelse med den kapitalistiske verden.
- Forbundsrepublikken Tyskland vil sætte sig imod formelle aftaler mellem NATO og Warszawapagten, fordi man vil frygte, at Østtyskland dermed vil opnå den ønskede internationale opnormering. Visse begivenheder i 1969 kan tænkes at have indvirket på disse forudsætninger: Det amerikanske præsidentvalg, valgene i Vesttyskland og muligheden for at træde ud af NATO med et års opsigelsesvarsel. Det forudses, at disse omstændigheder vil skabe mulighed for en omlægning af NATO og, såfremt de politiske forhold tillader det, for en fastlægning af forholdet til Warszawapagten i form af en aftale.

ii. Periodisering.

Første fase: en aftale.

- NATO's struktur forudsættes opretholdt. Dette regnes for nødvendigt både af psykologiske og politiske grunde, og det understreges endvidere, at Warszawapagtens integration er garanteret ved bilaterale aftaler mellem Sovjetunionen og de enkelte medlemslande, således at det vil være muligt at afskaffe selve pagten, uden at integrationen inden for systemet derved berøres.
- Medlemsstaterne inden for de to systemer udveksler kollektive eller énsidige erklæringer om, at de giver afkald på magtanvendelse og forpligter sig til en fredelig bilæggelse af stridigheder i overensstemmelse med FN's pagt.
- Repræsentanter for de to pagtsystemer drøfter formerne for inspektion af styrker på begge sider af demarkationslinien.

Anden fase: inspektion og militær udtynding.

- Der forudses rustningskontrol i en speciel prøvezone med inspektion og verificering. Området, der skulle danne denne prøvezone, foreslås at være Vesttyskland og Østtyskland, fordi der her findes de fleste troppestyrker. Blandede observatørgrupper skulle have adgang til hele området med henblik på inspektion.
- Derefter forudses to parallelle foranstaltninger: dels tilbagetrækning af alle kernefysiske våben fra området, dels etablering af en trinvis tilbagetrækning af de fremmede konventionelle styrker i området. Disse to foranstaltninger må foregå parallelt for at sikre, at den ene af parterne efter gennemført denuklearisering ikke er overlegen i konventionelle styrker.
- Når inspektions- og verificeringsmekanismen er udbygget, de blandede kontrolgrupper sikret effektivitet og disse samarbejder med de integrerende stabe, forudses det, at en fast konference af repræsentanter for de to alliancesystemer overtager ledelsen. Denne konference skulle have sæde i Berlin med møder skiftevis i den vestlige og den østlige sektor. Konferencen måtte regelmæssigt berette til de øverste instanser i NATO og i Warszawapagten om iværksættelsen og gennemførelsen af de aftalte etaper.

Tredie fase: Et overvågningssystem i Centraleuropa.

Forudsætningerne for, at et sådant system kan etableres, angives på det geografiske område at være, at zonen har et minimumsomfang, d.v.s. at den foruden de to tyske stater indbefatter Beneluxlandene, Polen, Tjekkoslovakiet og eventuelt Ungarn. Militært anses det for nødvendigt, at de to stormagter deltager, eftersom deres enheder er indbygget i de respektive militære organisationer. Sovjetiske og amerikanske enheder bliver i zonen for at garantere, at overvågningen og nedrustningsetaperne føres ud i livet. Desuden må organisationen af de to pagter og de bilaterale militære arrangementer mellem Sovjetunionen og Østeuropa revideres. Politisk forudses de politiske organer i de to pagter opretholdt for at sikre tilknytning

mellem staterne på begge sider og for at lette samarbejdet inden for det faste overvågningsråd i Berlin.

iii. *Mål.*

Gennem konkrete foranstaltninger på det militære og teknologiske plan er det målet at tilkendegive vilje til at nå frem til enighed og give en entente mellem Øst og Vest i Centraleuropa en konkret form. Diplomatisk kontakt på alle niveauer bør nødvendigvis gå forud for en udbygning af det skitserede overvågningssystem.

iv. Militære konsekvenser.

Hidtidige militære argumenter mod konkrete partielle nedrustningsforslag i Europa opgives sammenfattende at gå ud på, at USA ville miste et fodfæste i Europa, hvor Sovjetunionen fortsat ville have et stort territorium til rådighed øst for en eventuel afmilitariseret zone. Den strategiske udvikling peger imidlertid efter forfatternes vurdering i retning af, at et forsvar i større grad vil blive planlagt fra periferien, foruden at de to supermagters afskrækkelsesstyrker er stationerede uden for Centraleuropa, og i så tilfælde taber forestillingen om et strategisk rum sin betydning.

Et andet argument angives at være, at Vesteuropa fortsat vil være inden for rækkevidden af de sovjetiske mellemdistanceraketter. Men Vesteuropa har heller ikke i dag stationeret raketter, som »dækker« de sovjetiske mellemdistanceraketter, og er afhængig af den amerikanske Polaris-ubådsflåde i så henseende. Det hævdes derfor, at en såkaldt terrorbalance på mellemdistancevåbnenes område såvel som på de interkontinentale våbens ikke vil blive berørt af et kernefysisk disengagement i Centraleuropa. Tværtimod, og det anses for vigtigt, vil der ikke længere findes militære mål i den pågældende zone, som retfærdiggør brugen af de såkaldte taktiske våben. Der vil ikke længere findes atomvåbensystemer, som modstanderen først må neutralisere for ikke at risikere øjeblikkeligt at blive udsat for kernefysisk gengældelse i kampområdet.

Sandsynligheden for, at der vil blive gjort brug af atomvåben, vil i øvrigt være meget lille, fordi den globale og totale afskrækkelsesevne fortsat vil være til stede, og fordi herredømmet over Tyskland eller endog Øst- og Vesteuropa ikke berettiger risikoen for en kernefysisk storkrig. Endelig peges der på en stiltiende enighed om at respektere den anden parts indflydelsessfære i Europa, som vil udelukke en overlagt aggression.

v. Politiske konsekvenser.

- De to lejre, som er en følge af den kolde krig, vil blive opløst.
- Dybtgående ændringer militært, psykologisk og politisk kan svække solidariteten blandt landene inden for det kommunistiske system. Dette vil imidlertid også gøre sig gældende inden for det vestlige system, og det er nødvendigt at

kanalisere og harmonisere den bevægelse, som er i gang både i Øst og i Vest.

- Måske findes der i det skitserede system en indre modsigelse, som kan føre til, at de ventede virkninger vil udeblive. Vanskelighederne ved at opretholde de to nuværende integrerede alliancesystemer inden for det nye system i Centraleuropa vil måske føre til en delvis militær besættelse inden for området som den, man så i Tyskland umiddelbart efter den anden verdenskrig.
- Udviklingen i Tyskland vil i væsentlig grad være bestemmende for, hvorvidt et militært disengagement og en politisk tilnærmelse kan finde sted i Europa. Hvis befolkningen i Tyskland slår sig til tåls med status quo, er det næppe hastende eller hensigtsmæssigt at søge nye løsninger. Hvis Bonnregeringen ikke magter sameksistens med Øst, kan en ny nationalistisk bølge i Tyskland imidlertid give sig udslag både til højre og til venstre. Dette vil på et bredere internationalt plan føre til to mulige konsekvenser. For det første, at en forståelse mellem de berørte lande skabes hen over hovedet på tyskerne for at holde en farlig situation i ave; dernæst at de to Tysklande vil blive stærkere bundet til deres respektive beskyttelsesmagter. I det første tilfælde vil der blive skabt skuffelse og frustration i Tyskland. I det andet vil en mulig ny spænding mellem supermagterne standse alle bestræbelser for forståelse i Europa.

For på forhånd at afvæbne en sådan nationalistisk bølge bør de ansvarlige i Forbundsrepublikken præcisere deres nye linie. De bør forpligte sig til i sammenhæng med udformningen af en almindelig ordning ikke at gøre krav på territorierne øst for Oder-Neisse. Til gengæld bør landene i Øst forpligte sig til at gå med til en forening af de to dele af Tyskland i et forbund, d.v.s. at en definitiv anerkendelse af status quo, når det gælder territoriale forhold, bør følges af en omvurdering af den politiske status quo, som kommer til udtryk i, at Tyskland er delt.

En zone, som først består af de to dele af Tyskland og derefter udvides til hele Centraleuropa og som er underlagt kontrol, vil, forudses det, kunne gøre denne udvikling lettere. Desuden vil det udelukke enhver drøm om tysk kernefysisk oprustning, hvilket anses for at være meget betydningsfuldt.

Model c: Coopération (samarbejde).

i. Mål.

Det, som karakteriserer model c, er en institutionalisering af de forbindelser, som er knyttet inden for rammerne af model b. De to militære alliancer tænkes erstattet med et aleuropæisk sikkerhedssystem, som vil være en logisk forlængelse af overvågningsrådet i Berlin, og systemet bør omfatte de lande, som allerede er en del af zonen med reducerede rustninger.

Første mål vil være at finde en ramme for tysk genforening. Hvis udgangspunktet er, at hverken afspænding eller væsentlig stabilitet er mulig i Europa uden fremskridt i retning af løsningen af det tyske problem, må man gå frem på en sådan måde, at det nye Tyskland ikke kommer til at udgøre et tomrum, som uund-

gåeligt vil tiltrække kræfter udefra, og på den anden side heller ikke en magtfaktor, som vil ødelægge ligevægten i Europa. Samtidig må man undgå diskriminering af Tyskland i forhold til naboerne, og en løsning, som kun omfatter Tyskland, er derfor utænkelig. Det er nødvendigt at have et mere omfattende system, hvor alle medlemmer accepterer de samme forpligtelser og nyder godt af de samme rettigheder.

ii. *Fremgangsmåden.*

- En konference med deltagelse af de 4 hovedmagter og de andre lande, som berøres direkte, bør sammenkaldes med henblik på at danne et tysk forbund. Parallelt hermed bør en diskussion igangsættes mellem myndigheder i Bonn og i Østberlin om planens praktiske modaliteter. Dette vil implicere en de facto, men ikke en de jure anerkendelse af DDR. Forhandlingerne mellem de to tyske partnere føres på grundlag af national ret, ikke på grundlag af folkeret. En de jure vesttysk anerkendelse af Østtyskland vil ikke have nogen mening i denne sammenhæng og vil desuden være uforenelig med de forpligtelser, som de tidligere besættelsesmagter har påtaget sig i Potsdamaftalerne, efter hvilke de fire regeringer har fastholdt princippet om en vis altysk suverænitet. Dette kan til gengæld lette genforeningsprocessen betydeligt.
- Det tyske statsforbund, forbundsorganerne, der er sammensat af lige mange repræsentanter fra hver side, såvel som tekniske kommissioner, en centraladministration for fælles sager o.s.v. vil få sæde i Berlin, hvis 4 sektorer får speciel status som forbundsterritorium.
- Det europæiske sikkerhedssystem. Parallelt med dannelsen af det tyske statsforbund kunne en aleuropæisk konference sammenkaldes i Berlin for at skabe et europæisk sikkerhedssystem, »Den centraleuropæiske Union«. Det tyske forbund, de andre stater, som er inkluderet i den centraleuropæiske overvågningszone, og andre europæiske stater, som godtager rustningsbegrænsningerne i lighed med dem, der er gældende i zonen, skulle have fuldt medlemskab af unionen.

Den europæiske sikkerhedsaftale, som skulle danne grundlaget for denne organisation, kunne indeholde bestemmelser om fuld kernefysisk nedrustning i medlemsstaterne, såvel som begrænsning af deres styrker og rustninger, samt tilbagetrækning, efter en overgangsperiode, af fremmede styrker fra deres territorier. Endvidere forudses oprettelse af et kontrol- og overvågningssystem med repræsentanter fra medlemsstaterne tillige med et forbud mod at slutte sig til militære alliancer, omend medlemsstaterne ville kunne stå frit med hensyn til aftaler af teknisk og økonomisk karakter. Medlemsstaternes territoriale integritet skulle garanteres af De forenede Stater, Sovjetunionen og eventuelt Frankrig og Storbritannien. Endelig kunne det tænkes, at aftalen indeholdt bestemmelser om etaper for nedrustning eller rustningskontrol, der kunne komme til anvendelse for europæiske lande uden for systemet og for andre magter i verden. Der vil således kunne skabes institutionelle bånd mellem Den centraleuropæiske Union, De forenede Nationer og andre internationale organisationer.