

**DANMARKS
SIKKERHEDSPOLITISKE SITUATION
I 1980'ERNE**



Udenrigsministeriet, November 1984

© Udenrigsministeriet

København 1984

Tryk: J. H. Schultz A/S, København

2. oplag

ISBN: 87-981811-0-6

INDHOLDSFORTEGNELSE

F o r o r d

F ø r s t e d e l : B a g g r u n d e n 8-51

Kapitel 1: Dansk sikkerhedspolitik og verden 9-18 omkring os.

FN's rolle som sikkerhedsorganisation 11-12;
Den kolde krig begynder 12; Nordisk forsvars-
forbund 12-13; NATO-medlemskabet 14; Trussels-
vurderinger og styrkebalancer 15; Danmarks geo-
grafiske position 15-17; Den nordiske balance
17-18.

Kapitel 2: NATO's rolle som politisk og militært 19-29 instrument og alliancesolidariteten imellem medlemslandene.

Harmel-rapporten om alliancens fremtidige
opgaver 20-21; Danmark i alliancens politi-
ske samarbejde 21-23; NATO-området 23-24;
NATO's strategi 24-25; Afskrækkelsen og
krigsforebyggelsen 25; Afskrækkelsen og vå-
benkapløbet 26-27; Alliancesolidariteten
27-29.

Kapitel 3: Øst-Vest forholdet. Afspændingspoli- 30-40 tikkens vilkår.

Hovedtendenser i 1970'erne i Øst-Vest for-
holdet 30-31; Global afspænding kontra euro-
pæisk samarbejde 31-33; Fredelig sameksi-
stens kontra tillidsfuldt samarbejde 33-35;
Skærpede modsætninger mellem USA og Sovjet-
unionen 35-36; Øst-Vest studien og Washing-
ton-erklæringen 1984 36-38; Våbenkontrollfor-
handlingernes rolle 38-39; Fremtidige vilkår
39-40.

<u>Kapitel 4:</u> Den nye sikkerhedspolitiske debat i Europa og Danmark. Fredsbevægelserne 44-46; Atomspørgsmålet 46-48; Europæisk samarbejde 48-51.	41-51
<u>A n d e n d e l : P r o b l e m e r n e</u>	52-122
<u>Indledning</u>	53
<u>Kapitel 5:</u> Behovet for bred opbygning af tillid mellem Øst og Vest: CSCE-processen og CDE-konferencen. Tillid mellem Øst og Vest 54-55; CSCE-pro- cessen 56; CDE-konferencen i Stockholm 57-58; Perspektiverne 58-59.	54-59
<u>Kapitel 6:</u> Tilbageslagene i Genève: de afbrudte INF- og START-forhandlinger. De franske og britiske atomvåben 61-62; de nukleare forhandlinger, fastfrysning og moratorium 62-65.	60-65
<u>Kapitel 7:</u> En atomvåbenfri zone i Norden og den europæiske sammenhæng, herunder Palme-kommissionens forslag om en atomvåbenfri korridor i Central- europa. Atomvåbenforbeholdet 66-67; Atomvåbenfri zone 68-72; Palme-kommissionens forslag om en atomvåbenfri korridor i Centraleuropa 72-74.	66-74
<u>Kapitel 8:</u> Alliancens strategi og atomvåbnenes rolle. Udviklingen af NATO's strategi, herunder atomvåbnenes rolle 77-81; De taktiske kerne våben 81-82; Våbensystemer med enten nuklear eller konventionel fremføringska-	75-86

pacitet 83; NATO's nukleare planlægning 83-84; Atomvåbenspørgsmålets centrale placering 84-86.

Kapitel 9: Den konventionelle krigsforebyggelse, de nye teknologier, MBFR-forhandlingerne og de hidtil udeblevne resultater. 87-96

Rogers-planen 87-88; Bonn-topmødet og dets opfølgning 88-89; Komplicerende faktorer 89-90; Nationale studier og alliancestudier 90-91; Nye teknologier, vesteuropæisk samarbejde og byrdefordelingsproblematikken 91-92; Konventionel rustningsbegrænsning som alternativ: MBFR-forhandlingerne 93-95; Atomtærsklen og konventionel krigsforebyggelse 95-96.

Kapitel 10: Forstærkningerne, forsvarsudgifterne og tankerne om et alternativt defensivt forsvar. 97-108

Forstærkningsproblematikken generelt 99-100; Forstærkninger konkret for Danmarks vedkommende 100-101; Tre spørgsmål i forbindelse med forstærkningsplanlægningen 101-103; Atomvåbenafkald og forstærkningspolitik 103-104; Forsvarsudgifterne 104-106; Defensivt forsvar 106-108.

Kapitel 11: Nedrustning og våbenkontrol. 109-122

Stop for kerneprøvesprængninger 111-112; Traktaten om ikke-spredning af kernevåben (NPT) 112-113; Våbenkapløbet i det ydre rum (ASAT) 113-116; Det strategiske forsvarsinitiativ (SDI) 116-118; Kemiske våben 118-119; De væsentligste andre forslag (militære budgetter, regionale fredszoner, radiologiske våben, bakteriologiske

våben) 119-121; En international retsorden
121-122.

<u>T r e d i e d e l :</u>	123-137
<u>S a m m e n f a t n i n g</u>	

<u>Kapitel 12:</u> Sammenhænge, problemer og mulighed- heder.	124-137
--	---------

Sammenhængen i sikkerhedspolitikken 124-
127; NATO's opgaver og problemer 127-132;
Vejen frem mod større sikkerhed: Danmarks
muligheder 133-137.

<u>B i l a g</u>	138-146
------------------	---------

I. Uddrag af bemærkningerne til forslagene til forsvarslove som fremlagt af for- svarsministeren den 26. januar 1982.	139-140
II. Uddrag fra indledningen til aftale om forsvarets ordning i perioden 1985-87 som vedtaget af Socialdemokratiet, Det konservative Folkeparti, Venstre, Centrum- demokraterne og Kristeligt Folkeparti den 29. juni 1984.	141
III. Sikkerhedspolitiske dagsordener vedtaget af folketinget i tiden december 1982 til november 1984.	142-146

FORORD

Den 15. juni 1984 anmodede statsministeren udenrigsministeren om at nedsætte et udvalg af særligt sagkyndige til udarbejdelse af en bredere ekspertredegørelse om Danmarks sikkerhedspolitiske situation med henblik på, at redegørelsen efterfølgende kunne gøres til genstand for politisk behandling og vurdering i Folketinget. Der henvises til statsministerens pressemeddelelse af samme dato.

Til formand for udvalget udpegedes departementschef Peter Dyvig, udenrigsministeriet. Udvalget blev i øvrigt sammensat som følger: Kommitteret Henning Gottlieb (statsministeriet), afdelingschef Mogens Frederiksen og kontorchef Jørgen Wahl (forsvarsministeriet), nedrustningspolitisk rådgiver, ambassadør Per Groot, kontorcheferne Vagn Egebjerg og Hans Henrik Bruun (udenrigsministeriet). Som sekretær for udvalget udpegedes fuldmægtig Niels Egelund, udenrigsministeriet.

I kraft af mandatet har udvalget set det som sin hovedopgave at give en fremstilling af omstændighederne i forbindelse med valget af dansk sikkerhedspolitik i efterkrigsårene, og hvorledes og i hvilket omfang disse omstændigheder svarer til forholdene i dag. Hovedvægten er lagt på en gennemgang af de sikkerhedspolitiske spørgsmål, der har kendetegnet den danske debat i de senere år, og på en sammenfatning af sammenhænge, problemer og muligheder i dansk sikkerhedspolitik.

Udvalget har selv sagt i det omfang, det har været muligt, bygget videre på den omfattende redegørelse for "Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik", som det såkaldte Seidenfaden-udvalg fremlagde i 1970. Samtidig har det imidlertid måttet erkendes, at det med de meget snævre tidsrammer for udvalgets arbejde ville være nød-

vendigt at gribe opgaven anderledes an, end Seidenfadenudvalget gjorde det. Nærværende fremstilling er således langt mere koncentreret i sit emnevalg og også betydelig kortere.

Begrebsmæssigt har udvalget holdt sig til den definition af sikkerhedspolitik, der er indeholdt i Seidenfadenrapportens bd. I, s. 11-14, hvorefter sikkerhedspolitik i korthed er et spørgsmål om a t sikre landet bedst muligt mod angreb udefra, a t bidrage til at skabe de politiske forudsætninger for en mere fredelig verden og a t tilvejebringe de bedst mulige betingelser for, at landet inden for sine grænser bevarer friheden til at indrette sig, som det selv ønsker det.

Redegørelsen er opdelt i tre dele: Første del: Baggrunden, Anden del: Problemerne og Tredie del: Sammenfatning. For at lette overskueligheden er der foretaget en underinddeling i kapitler. Redegørelsen er søgt holdt i en så teknisk form, som det har været muligt.

København, den 15. november 1984

Peter Dyvig
Udvalgets formand

Første del:

Baggrunden

Kapitel 1:

Dansk sikkerhedspolitik og verden omkring os

Dansk sikkerhedspolitik, som vi idag kender den, har i sine hovedtræk været fastlagt siden slutningen af 1940'erne. Dens grundvilkår har siden dengang været modsætningen mellem Øst og Vest, som på grund af vor geografiske beliggenhed afspejler sig direkte i vort nærområde. Denne modsætning er ikke overvundet, men består fortsat. Dansk sikkerhedspolitik har derfor måttet indrettes på primært at tage vare på de sikkerhedsproblemer, som udspringer heraf.

I en bredere sammenhæng har Danmark været overordentlig opmærksom på de risici for verdensfreden, som bl.a. den stigende afstand mellem rige og fattige nationer i verden kan medføre. De danske bestræbelser på at bidrage til løsninger her har især fundet udtryk i vor FN-politik og vor bistandspolitik. Men det er netop en bredere problemkreds, som - selvom forbedringer skulle blive opnået - ikke vil kunne mindske vort behov for sikkerhed i nærområdet. Øst-Vest problemet som sådant optræder ikke på FN's dagsorden.

Dansk sikkerhedspolitik har siden undertegnelsen af Den Nordatlantiske Traktat den 4. april 1949 bygget på et alliancemedlemskab. Neutralitetspolitikken havde da haft århundredgammel hæld i Danmark, og det krævede ganske betydelige overvejelser at opgive den til fordel for en alliancepolitik.

Rækkevidden af beslutningen om at tilslutte sig Atlantpagten illustreres bedst gennem et citat af statsminister Hans Hedtoft den 30. januar 1948 som svar på et spørgsmål om, hvor Danmark skulle placere sig: i Øst- eller Vestblokken:

"Vi skal overhovedet ikke placere vort land i nogen blok. Vi er medlem af De forenede Nationer og skal dér gøre vor pligt som nordisk land vi (skal) på alle områder arbejde for at få virkeliggjort og fastholde vor ret og pligt til frit at sige vor mening både til Øst og Vest Et endeligt brud mellem de stormagter, der stod sammen for at vinde krigen, vil være en katastrofe for os alle - måske ikke mindst for Norden."

Denne sammenkobling med det nordiske element og FN-elementet forklarer noget ganske væsentligt i den danske sikkerhedspolitiske debat. Danmarks tilslutning til Atlantpagten kom, fordi den opfattedes som den eneste realistiske løsning.

Nyorienteringen i 1949 må først og fremmest ses som en konsekvens af, at den neutralitetspolitik, hvormed Danmark havde holdt sig uden for den første verdenskrig, og hvormed Danmark påny søgte at betrygge sin sikkerhed op til den anden verdenskrig, med den tyske besættelse i 1940 viste sig ikke at kunne bevare Danmarks uafhængige stilling. Neutraliteten havde dermed for Danmark fået et afgørende knæk som udenrigs- og sikkerhedspolitisk rettesnor. De grænsedragninger, der blev resultatet af den anden verdenskrig, understregede yderligere Danmarks udsatte geografiske beliggenhed imellem de store magtgrupperinger.

Med henvisning til Danmarks besættelse den 9. april 1940 formulerede Hans Hedtoft det således under landstingsdebatten om tilslutningen til NATO den 25. marts 1949:

".... jeg ved ikke, om der findes noget dansktænkende menneske i denne sal, der tør afgive den forsikring eller blot udtale den opfattelse, at hvis det, hvad skæbnen forbyder, igen kommer til en storkrig, skulle det kunne lykkes os blot ved at sige, at vi er neutrale, at blive forskånet? Tør man efter den belæring, vi dengang fik, idag bevidst etablere en tilstand, hvorved Danmark kommer til at henligge som et magt- og militærpolitisk tomrum, der i tilfælde af en storkrig direkte indbyder den nærmestliggende stormagt til at tage os i besiddelse?"

FN's rolle som sikkerhedsorganisation

Umiddelbart efter den anden verdenskrig var det en almindelig opfattelse i Danmark ligesom i mange andre lande, at den internationale sikkerhed i fremtiden skulle varetages gennem den nye verdensomspændende organisation, FN. Denne opfattelse var også naturlig, for i virkeligheden var verdensorganisationen en organisatorisk og ideologisk videreførelse af den store koalition af lande, dannet mod aksemagterne.

Grundtanken i FN var, at freden og sikkerheden i verden skulle bevares igennem et organiseret samarbejde imellem nationerne, og at angrebshandlinger skulle mødes ved fælles modforholdsregler. Det lod sig imidlertid kun gøre, såfremt de afgørende stormagter optrådte i fællesskab. Men man forestillede sig, at det skulle blive muligt at komme ud over den evige indbyrdes rivalisering mellem magter og magtgrupperinger, der hidtil havde været en afgørende årsag til krig og usikkerhed i verden. Det enkelte land skulle søge sin sikkerhed i det verdensomfattende sikkerhedssystem.

Det viste sig imidlertid hurtigt, at modsætningerne imellem staterne også efter den anden verdenskrig var for store til, at FN-systemet kunne komme til at fungere efter sin oprindelige hensigt. Uden hermed at underkende FN's fredsbevarende og internationalt vigtige rolle i øvrigt er det et spørgsmål, om det grundlæggende fællesskab i opfattelserne af krigens årsager og sikkerhedens forudsætninger, som er en nødvendig betingelse for dette system, nogensinde har været til stede.

I hvert fald måtte meget hurtigt efter krigsafslutningen den opfattelse danne sig, at FN ikke i overskuelig fremtid ville kunne udfylde rollen som garant for den internationale sikkerhed og dermed for det enkelte lands frihed og selvstændighed. Håbet om en velorganiseret ver-

den med et ordens- og retssystem til løsning af internationale uoverensstemmelser fortrængtes hurtigt under indtryk af et internationalt magtspil, hvor lande og grupper af lande til stadighed søgte at befæste og om muligt udvide deres magtsfære.

Den kolde krig begynder

Særligt oplevede Danmark i lighed med de fleste øvrige lande i Vesteuropa, at den nu stærkeste landmagt på det europæiske kontinent, Sovjetunionen, søgte at etablere en dominerende stilling i den del af Europa, som ligger ved eller nær Sovjetunionens grænser. Den måde, hvorpå Sovjetunionen i årene fra 1945-48 etablerede sin dominans i de østeuropæiske lande, havde en afgørende indflydelse på meningsdannelsen overalt i Vesten. Begivenhederne omsatte sig hos mange af de lande, som havde en fælles frihedstradition, i en følelse af, at det var nødvendigt i tide at rykke sammen for samlet at kunne modstå det pres også mod det øvrige Europa, som i brede kredse blev opfattet som udgående fra Sovjetunionen, og som man fra europæisk side kun følte at kunne danne modvægt imod ved at fastholde det amerikanske engagement i Europa.

Nordisk forsvarsforbund

Omend der ikke var tvivl om, hvor Danmark befandt sig i striden mellem Øst og Vest, var tilbageholdenheden over for at engagere sig i en stor alliance udtalt og traditionen for dansk neutralitetspolitik stærk.

Da Øst-Vest modsætningerne gennem Berlinblokaden og den kommunistiske magtovertagelse i Tjekkoslaviet i 1948 skærpedes således, at overvejelserne om at oprette en

vestlig forsvarsalliance begyndte at tage form, var Danmark tøvende over for tanken om tilknytning og søgte efter mulige alternativer. Eftersom Sverige med held havde gennemført en væbnet neutralitetspolitik under den anden verdenskrig, opstod tanken om at tage den som udgangspunkt for et nordisk forsvarsforbund. Et sådant forbund skulle muliggøre, at Danmark sammen med Sverige og Norge kunne holde sig uden for konfrontationen mellem Øst og Vest.

Den ihærdighed, hvormed man fra dansk side førte tanken frem, var udtryk for den styrke, hvormed traditionelle sikkerhedspolitiske forestillinger vedblivende prægede den danske tankegang. De nordiske forsvarsforbundsforhandlinger - af Hedtoft udforsket selv i den reducerede form af et eventuelt tosidet svensk-dansk samarbejde - blev ført næsten op til dagen for tilslutningen til Atlantpagten. Og de blev ført på trods af, at Danmark ville have fået et alvorligt problem, i og med at Grønland ikke ville være omfattet af et nordisk arrangement.

Men heller ikke et nordisk alternativ viste sig muligt. Da et tilstrækkelig effektivt kollektivt sikkerhedssystem med FN måtte afskrives, og da et nordisk alternativ ikke forelå, stod man over for det principielle valg, som Seidenfaden-rapporten præcist har beskrevet ("Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik", København 1970, p. 14):

"Alliancen og alliancefriheden er sikkerhedspolitikens 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 neutralitetspolitikens 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."

NATO-medlemskabet

Som de to citater af statsminister Hans Hedtoft viser, var den sikkerhedspolitiske beslutningsproces i de første efterkrigsår motiveret af helt principielle hensyn. Man vidste, at det gjaldt en afgørelse, som ikke blot i sig selv krævede alvorlig overvejelse, men som måske ville vise sig vanskeligt forenelig med træk i dansk udenrigspolitik, som gik langt tilbage.

Ved en genlæsning af debatten fra disse første år efter krigen er det iøvrigt slående, hvordan man dengang talte om risikoen for endnu en krig i Europa på en helt anden måde end i dag. Hvor det i dag anses for rent umuligt at tænke sig en krig mellem de store vesteuropæiske lande, og hvor krig med Europa som udgangspunkt i almindelighed heller ikke opfattes som særlig sandsynlig, var situationen i den offentlige bevidsthed på tidspunktet for NATO's oprettelse en anden. Risikoen for krig og risikoen for, at den ville bryde ud først i Europa føltes dengang på en helt anden måde nærværende.

Netop derfor er det nok heller ikke så mærkeligt, at mange af de historisk set traditionelle træk både i dansk og andre europæiske landes udenrigspolitik i de senere år er dukket op til overfladen igen med større styrke: Efterhånden som den anden verdenskrig og den kolde krig er kommet på større afstand er også forhåbningerne om måske alligevel at kunne optø hidtil fastfrosne positioner blevet større.

Visse sikkerhedspolitiske vilkår danner imidlertid under alle omstændigheder en baggrund, som i hvert tilfælde ikke kan lades ude af betragtning. En kort sammenfatning af nogle af de vigtigste for Danmarks vedkommende vil blive forsøgt nedenfor. Nogle af disse vilkår er permanente - strædeproblematikken f.eks. - andre vilkår - stationeringspolitikken f.eks. - afspejler et politisk valg fastholdt over lang tid.

Trusselsvurderinger og styrkebalancer

Militære analyser tager ofte deres udgangspunkt i en såkaldt "trusselsvurdering". Udtrykket har givet anledning til ganske megen misforståelse og opfattes ofte som en tilkendegivelse af, hvilke aggressionsmidler, de stater, vurderingen omhandler, har til hensigt at bringe i anvendelse mod én selv. Det er imidlertid ikke formålet med en sådan vurdering. Formålet er at søge at give et så præcist billede som muligt af den evne, de pågældende stater i givet fald vil have til at påføre én selv skade. På den måde skal vurderingen bl.a. kunne bruges som en målestok for, om egne forsvarsanstrengelser, set i sammenhæng med alliancens samlede styrke og troværdighed, konkrete støtteaftaler og økonomiske muligheder er tilstrækkelige. Alt i alt vil intet land kunne sikre sig fuldstændigt mod enhver eventualitet, og der vil derfor i de fleste tilfælde være tale om nødvendigheden af at løbe en vis sikkerhedsrisiko. Det er graden af den risiko, som det findes acceptabelt at løbe, der er bestemmende for den forsvarsmæssige indsats.

Et af de hjælpemidler, som næsten altid indgår i en trusselsvurdering, er de såkaldte styrkebalancer, d.v.s. et forsøg på i overskuelig skematisk form at opstille parternes respektive militære formåen direkte over for hinanden. De er vanskelige at anvende, fordi mange af de væsentligste faktorer ikke lader sig omsætte til tal.

Danmarks geografiske position

Der vil ikke i denne redegørelse blive foretaget nye trusselsvurderinger eller præsenteret styrkebalancer. Men det vil være nødvendigt kort at pege på enkelte centrale forhold:

Gennem århundreder har Danmarks geografiske beliggenhed på en korsvej mellem øst og vest såvel som mellem syd og

nord i Europa tilsagt en balancepolitik mellem stridende eller modstående magtgrupperinger som det mest hensigtsmæssige middel til at imødegå de til enhver tid bestående sikkerhedsrisici. Hvad enten Danmarks sikkerhedspolitik har været baseret på alliance- eller neutralitetspolitik, har denne geografiske faktor måttet indgå i risikovurderingen.

Placeret ved Østersøens udmundning er Danmark nabo til den største Østersømagt, Sovjetunionen, og dermed også nabo til en af verdens to supermagter. Sovjetunionen har en meget betydelig flåde i Østersøen, en del af den atombevæbnet. Sovjetunionen har stadig en meget stor andel af sin samlede værftskapacitet placeret ved Østersøen og har en betydelig søværts trafik gennem de danske stræder af både civil og militær karakter. Der er ikke tvivl om, at den frie passage gennem stræderne spiller en stor rolle. Fra et militært synspunkt er de danske stræders betydning som gennemfartsveje ikke mindre i dag, end de var det i 1914, og kontrol med dem og minering af dem kan igen som dengang hurtigt vise sig at blive et centralt problem. Endelig råder Warszawapagtlandene ved Østersøen over betydelige ubådsstyrker og en luftlande- og amfibiekapacitet, hvis stadige opbygning og modernisering længe har givet anledning til bekymring.

Men Danmark er heller ikke upåvirket af militære udviklinger i andre dele af det nordiske område. I de senere år har Kola-halvøen fået stadig stigende betydning, efterhånden som den sovjetiske nordflåde er blevet udbygget. Nordflådens vigtigste element er de strategiske kernevåben baseret på undervandsbåde. Denne militære opbygning i nord har medført, at Danmarks betydning for forsvaret af Sydnorge er øget, fordi Norge har koncentreret sig om forsvaret af Nordnorge. Samtidig har udviklingen i nord fået den konsekvens, at hele det nor-

diske område - herunder også Nordatlanten, Island, Grønland, Færøerne og havene omkring dem som udfaldsvejen for den sovjetiske nordflåde - har fået en yderligere betydning for den globale strategiske balance mellem de to supermagter.

Det danske område er videre militært nøje tilkoblet centralregionen især som følge af, at Jylland er landfast med Forbundsrepublikken Tyskland.

Endelig må luftherredømmet over det danske område tillægges overordentlig betydning også for de tilgrænsende havområder og dermed for Storbritannien.

Sammenfattende kan det konstateres, at Danmark befinder sig i en udsat strategisk situation. Alliancetilhør eller alliancefrihed ændrer ikke herved.

Den nordiske balance

Tilsammen har denne situation ført til to konklusioner. For det første at Danmark er således placeret, at vort område uundgåeligt bliver af interesse i tilfælde af militær konflikt i Europa. Da vi ikke har realistiske muligheder for i længden at forsvare vort land, må vi have mulighed for at få militær hjælp udefra. For det andet at Danmark ud fra en vurdering af de øvrige nordiske landes stilling og det medansvar, man på dansk hold har følt for udviklingen i et strategisk sensitivt område, må søge at bidrage til, at spændingen i området holdes så lavt som muligt.

De norske og danske selvpålagte begrænsninger vedrørende baser og atomvåben er eksempler på denne bestræbelse og har i dette lys til stadighed mødt forståelse hos vore allierede. Disse begrænsninger indgår i begrebet "den nordiske balance", der nærmere er behandlet af Det sik-

kerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg i "Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone", København 1982, p. 81 ff.

I det store og hele må man have lov at konstatere, at disse bestræbelser er lykkedes ganske godt, samtidig med at det har været muligt at etablere de militære arrangementer for Danmarks og Norges vedkommende, der har været anset for at være nødvendige i sikkerhedsmæssig henseende (nordkommandoen, enhedskommandoen og forstærkningsaftalerne).

Kapitel 2:

NATO's rolle som politisk og militært instrument og alliancesolidariteten imellem medlemslandene

I den kolde krigs første tid, dvs. i årene lige efter NATO's tilblivelse, var organisationens sigte næsten udelukkende rettet på løsningen af den opgave at betrygge medlemsstaternes sikkerhed gennem afskrækkelse mod angreb. Medlemslandenes opmærksomhed var følgelig koncentreret omkring den militære del af NATO's målsætning.

Imidlertid følte der snart et behov for at styrke NATO's rolle som samarbejdsorgan på det politiske område. Den konsultationsvirksomhed, der er omtalt i den nordatlantiske traktat, dvs. en rådslagning mellem de deltagende regeringer om vigtige sikkerhedspolitiske spørgsmål af fælles interesse, foregik i et vist omfang straks fra NATO's oprettelse. Rådslagningerne, der altid har koncentreret sig om Øst-Vest forholdet, blev intensiveret efter vedtagelsen i 1956 af den såkaldte "vismandsrapport" om ikke-militært samarbejde, hvor der i alliancen blev truffet beslutning om, at konsultationer om alle spørgsmål af interesse for alliancen burde foregå på et tidspunkt, inden de enkelte regeringer havde truffet deres beslutninger.

Konsultationsvirksomheden har ført til større harmonisering af medlemslandenes holdninger, men den er i princippet ikke forpligtende i den forstand, at en fælles beslutning nødvendigvis skal fremgå af konsultationerne. Der er med andre ord ikke tale om, at rådslagningerne medfører afstemning, eller at der iøvrigt er fastlagt andre mere eller mindre automatiske beslutningsregler. Samarbejdet går ud på gennem rådslagninger at søge at finde frem til fælles holdninger.

Harmel-rapporten om alliancens fremtidige opgaver

Det afgørende skridt i udbygningen af det politiske samarbejde i alliancen blev taget gennem vedtagelsen i 1967 af den såkaldte Harmel-rapport, opkaldt efter den daværende belgiske udenrigsminister. Denne rapport om alliancens fremtidige opgaver tog sigte på at skabe grundlaget for en forbedring af forholdet mellem Øst og Vest. I rapporten kom det klart til udtryk, at alliancen havde den dobbelte målsætning at betrygge medlemslandenes sikkerhed gennem afskrækkelse og at udvikle et mere stabilt Øst-Vest forhold gennem en afspændingspolitik, sigtende på at mindske spændingerne mellem Øst og Vest og gradvis udvide områderne for samarbejdet.

Rapportens eget ordvalg er:

"Den første opgave er at opretholde tilstrækkelig militær styrke og politisk solidaritet til at hindre aggression og andre former for pres samt forsvare medlemslandenes territorium, hvis aggression skulle finde sted. alliancen (vil) i fornødent omfang bibeholde en tilstrækkelig militær slagkraft til at sikre styrkebalancen og dermed skabe et stabilt, sikkert og tillidsfuldt klima.

I dette klima kan alliancen udføre sin anden opgave, at fortsætte med at søge mod et mere stabilt forhold, hvor de underliggende politiske problemer kan løses. Militær sikkerhed og afspændingspolitik er ikke indbyrdes modstridende, men supplerer hinanden".

Det må erkendes, at der gennem årene siden har været en vis forskel i den måde, teksten er blevet udlagt på inden for alliancen, hvilket for så vidt ikke er overraskende, da Harmel-rapporten selv afspejler et kompromis imellem forskellige nationale synspunkter. Danmark, andre vesteuropæiske lande og Canada har gjort gældende, at målsætningens to halvdele - undertiden kaldet den militære og den politiske "søjle" - måtte betragtes som ligeværdige elementer, hvor den ene ikke kunne tilkendes førsterang i forhold til den anden. Der har derimod væ-

ret en tilbøjelighed til f.eks. på amerikansk hold at lægge hovedvægten på første halvdel af målsætningen, nødvendigheden af den militære styrke, som forudsætning for at have råd til og mulighed for at efterstræbe den anden halvdel af målsætningen, afspændingen.

Men uanset hvordan den dobbelte målsætning i Harmel-rapporten opfattes, og uanset de divergerende opfattelser inden for medlemskredsen af målsætningens to halvdele, har den rent faktisk vist sig at kunne anvendes som grundlag for alliancens politiske virksomhed. I så henseende kan Harmel-rapportens funktion minde noget om den lidt senere Davignon-rapports, som skabte grundlaget for det europæiske politiske samarbejde (EPS) mellem EF-landene. Heller ikke denne rapport siger i og for sig meget om konkrete løsninger på konkrete problemer. Men netop heri har den haft sin værdi: den har været en anvendelig ramme for formuleringen af praktisk politik.

Danmark i alliancens politiske samarbejde

Skiftende danske regeringer har haft det som et hovedsynspunkt at betone NATO's dobbelte målsætning (Harmel-rapporten hvilede i øvrigt også på væsentlige punkter på et dansk-norsk udkast). Fra dansk side har man derfor konsekvent i NATO arbejdet for, at den politiske "søjle" fik tillagt den fornødne vægt. Danmark var således det første NATO-land, der i midten af 60'erne gik ind for at søge tanken om en europæisk sikkerhedskonference afprøvet. Også under de forberedende Helsingfors-konsultationer og på selve sikkerheds- og samarbejdskonferencen (CSCE) virkede man fra dansk side for positive resultater, ikke mindst inden for emner som menneskelige kontakter, der fra dansk side er blevet set som et vigtigt element i bestræbelserne for at gøre afspændingen til noget konkret for det enkelte menneske i Øst og Vest.

Et andet område, hvor man fra dansk side har taget initiativet til en udbygning af alliancelandenes politiske samarbejde, er nedrustningsområdet, hvor Danmark allerede i 1965 fremsatte forslag om gennemførelse af regelmæssige konsultationer i alliancen om nedrustningsspørgsmål. Det danske forslag blev accepteret, og konsultationerne om nedrustningsspørgsmål i alliancen har senere fået et betydeligt omfang og gjort det muligt også for de mindre medlemslande at gøre deres synspunkter gældende i en større sammenhæng.

Formålet med disse initiativer i NATO har været at sikre, at man inden for alliancen søger enhver mulighed for konstruktivt samarbejde mellem Øst og Vest overvejet og udnyttet. Undertiden har det afgørende sigte simpelthen været at bidrage til at holde en dialog i gang mellem Øst og Vest som en tillidsskabende foranstaltning. Undertiden, hvor en forhandlingssituation har vist sig gunstig, har det været magtpåliggende at pege på, hvorledes man fra vestlig side kunne bidrage til konstruktive løsninger der samtidig var sikkerhedspolitisk betryggende for alliancen. I relationen mellem NATO's militære og politiske "søjle" har det ofte været Danmarks rolle at pege på betydningen af, at de politiske aspekter af et givet spørgsmål medinddrages fuldt ud i overvejelserne.

Det er således helt konsekvent, at danske regeringer, når det gælder indholdet af alliansens dobbelte målsætning, har holdt fast ved afspændingspolitikken som defineret i Harmel-rapporten. Da det på NATO's udenrigsministtermøde i Bruxelles i december 1983 efter europæisk initiativ besluttedes at gennemføre en dybtgående undersøgelse af Øst-Vest forholdet med henblik på at skabe et ajourført grundlag for afspændingspolitikken, gik man også fra dansk side aktivt ind i dette arbejde for at sikre, at NATO's dobbelte målsætning som defineret i Harmel-rapporten blev fastholdt.

NATO-landene har således til stadighed aktivt forsøgt at påvirke udviklingen i Øst-Vest forholdet, idet alliancen mange gange har taget initiativer, som har bragt udviklingen i Øst-Vest forholdet fremad, eller dog bidraget til at den ikke er gået helt i stå. De danske bestræbelser for at få vore synspunkter reflekteret i alliancen har ofte været tidkrævende. Der har heller ikke altid været klangbund i alliancen herfor, men såfremt sigtet med et givet initiativ har været i overensstemmelse med Harmel-rapporten og dens dobbelte målsætning, har legitimiteten dermed været sikret. På baggrund af en sammenhængende og konsekvent politik har det således vist sig muligt at påvirke alliancelandenes holdninger.

NATO-området

Afspændingspolitikken er i Harmel-rapporten placeret i en egentlig Øst-Vest sammenhæng, men rapporten peger også på, at det nordatlantiske område ikke kan ses i isolation, og at kriser og konflikter uden for området kan påvirke dets sikkerhed. Det har siden givet anledning til mange og lange drøftelser de allierede imellem om, hvilke konkrete konsekvenser ud over løbende konsultationer, dette forhold kunne få for samarbejdet. Ligesom tilfældet har været med debatten inden for alliancen om afspændingen, er der her et eksempel på, at det kan være vanskeligt at drage konkrete konklusioner selv på grundlag af fælles principielle udgangspositioner.

Også her hvor det gælder spørgsmålet om, hvorledes alliancen skal forholde sig til udviklinger uden for traktatområdet af betydning for medlemslandenes sikkerhed (den såkaldte "out of area"-problematik), har opfattelserne inden for medlemskredsen, som naturligt er, i vidt omfang været en afspejling af landenes generelle udenrigspolitiske interesser. Eksempelvis har USA været ind-

stillet på at drage væsentligt mere håndfaste konklusioner, end flertallet af de vesteuropæiske allierede har det. Bonn-topmødets formuleringer i juni 1982 fastlagde imidlertid, at eventuelle konkrete handlinger uden for det nordatlantiske område forblev et individuelt ansvar.

NATO's strategi

Debatten i NATO har ikke været begrænset til de rent politiske spørgsmål om afspænding og lign. Som naturligt er for en forsvarsalliance har også de militær-politiske spørgsmål givet anledning til indgående debat. Alliancens nuværende militære strategi: det afpassede gensvar ("flexible response"), som blev vedtaget i december 1967 og som afløste den massive gengældelses strategi, var inden sin vedtagelse genstand for en intens debat i henved 10 år, heraf de sidste 5 i lyset af, at USA for sin del havde besluttet sig til, at det var nødvendigt at forlade en strategi, der fuldstændigt baserede sig på atomvåben, og som var blevet til på et tidspunkt, hvor USA besad en meget betydelig overlegenhed på det nukleare område. De vesteuropæiske allierede var på deres side nervøse for, at den amerikanske kernevåbengaranti til Europa skulle blive udhulet ved at forlade strategien om den massive gengældelse. Udviklingen på atomvåbenområdet var iøvrigt medvirkende til, at Frankrig i 1966 forlod det integrerede militære samarbejde og skabte sig sin egen atomstrategi til understregning af fransk suverænitet.

Af hensyn til bl.a. Forbundsrepublikken Tyskland og Danmark måtte "flexible response" kombineres med et fremskudt forsvar, også selvom det i nogle tilfælde militært måtte medføre styrkeplaceringer og dispositioner, som i visse henseender betød en modifikation af "flexible response".

Selvom "flexible response" er udtryk for et kompromis mellem nationale interesser - og til trods for en vis uklarhed i konceptet, der navnlig hænger sammen med ønsket om politisk styring - er strategien forblevet NATO's i 17 år.

Afskrækkelsen og krigsforebyggelsen

Strategien bygger grundlæggende på, at det vil være muligt at afskrække en potentiel aggressor fra at angribe alliancen. Kun hvis afskrækkelsen slår fejl, træder en række afpassede militære optioner frem. Under alle omstændigheder forudsætter strategien en meget høj grad af politisk styring af såvel et krise- som et egentligt krigsforløb. Og den forudsætter selvsagt, at en aggressor rationelt overvejer, om aggressionen kan betale sig. Det forhold at alle alliancens våben kan tænkes taget i anvendelse, herunder i yderste instans også atomvåben, skulle være tilstrækkeligt til at overbevise om, at ingen selv nok så begrænset aggression kan betale sig, fordi konsekvenserne kan blive uoverskuelige.

I en tidsalder med nuklear ligevægt mellem supermagterne fremtræder truslen om at anvende det ultimative våben netop ultimativ - og derfor mindre troværdig som militær sanktion. At true med total tilintetgørelse, hvis man også selv vil være omfattet deraf, virker for mange ikke overbevisende. For store dele af opinionen er denne sanktionsmulighed blevet uacceptabel. Det har ført til en større interesse for en styrkelse af den konventionelle afskrækkelse. Der kan ikke være tvivl om, at de kommende års hovedopgave bliver at få formindsket atomvåbnenes rolle i den gensidige afskrækkelse; at eliminere deres rolle er ikke inden for realistisk rækkevidde. Opfindelsen er gjort.

Afskrækkelsen og våbenkapløbet

Der er også dele af den offentlige opinion, som har sat spørgsmålstegn ved selve anvendeligheden af afskrækkelsen som grundlag for forsvarspolitikken, ofte ud fra idealistiske motiver og ofte ud fra en forestilling om, at afskrækkelse og våbenkapløb er to sider af samme sag.

Afskrækkelse og våbenkapløb har imidlertid ikke nogen naturgiven sammenhæng: afskrækkelsen som strategi fordrer ikke et våbenkapløb. Den fordrer heller ikke symmetri i våbenanskaffelsesmønstret. Den fordrer alene tilstrækkelige forsvarsmidler til, at aggression ikke kan betale sig. Den er derfor udmærket forenelig både med asymmetri i alliancernes forsvarsopbygning og med våbenkontrol- og nedrustningsaftaler. Det er ikke alliancens strategi byggende på afskrækkelse, som har stillet sig hindrende i vejen hverken for SALT-, START- eller INF-forhandlingerne eller for den sags skyld de mange forsøg på nedrustningsaftaler i Nedrustningskonferencens (CD's) regie i Genève. Afskrækkelsen er en minimumsfordring, der udmærket kunne tænkes varetaget på et langt lavere militært niveau, under den forudsætning at også modparten vil pålægge sine rustninger begrænsninger.

Med de bestående modsætningsforhold lader afskrækkelsen sig imidlertid næppe fjerne fra denne verden. Med ønsket om at forsvare sig følger ønsket om at afskrække angreb, og afskrækkelsen har derfor gennem tiderne været en fast bestanddel af staternes forsvarspolitik. Det nye i situationen i dag er ikke strategier byggende på afskrækkelse. Det nye er, at afskrækkelsen skal virke under de radikalt ændrede vilkår, som atomvåbnenes fremkomst repræsenterer.

Med eller uden våbenkontrolaftaler mellem supermagterne kan der i øvrigt ses en grundlæggende parallellitet mel-

lem amerikansk og sovjetisk sikkerhedspolitik på atomområdet: begge synes at mene, at afskrækkelsen fra nogensinde at bringe disse våben i anvendelse er det afgørende formål med overhovedet at besidde dem. Paradoksalt nok fører imidlertid afskrækkelsens logik til, at såfremt den skal virke overbevisende, skal man samtidig tilkendegive viljen til i yderste fald at anvende disse våben, og denne tilkendegivelse fordrer da, at man også udarbejder planer for, hvorledes det utænelige i givet fald alligevel kunne gøres tænkeligt. Uanset al god vilje lader dette paradoks sig ikke eliminere.

Ikke mindst dette sidste - og vel også bevidstheden om den vanskelige fødsel, hvorunder alliancens nuværende strategi kom til verden - har formentlig været afgørende for, at alliancen ikke i de 17 år siden 1967 har kastet sig ud i nogen ny debat om strategien, men alene diskuteret løbende tilpasninger til den teknologiske udvikling. 17 år er imidlertid meget lang tid for en militærstrategi med den hast, hvormed både teknologien og politikken udvikler sig. Det er derfor meget muligt, at den offentlige debat i de seneste år, navnlig om atomvåbne-nes rolle, vil vise sig at være forløberen for endnu en ny omfattende strategidrøftelse inden for alliancen.

Alliancesolidariteten

Et nøgleord i alliancen har igennem årene været solidaritet. Alliancen udgør et forpligtende internationalt samarbejde, og af forpligtelserne følger ansvar, ikke blot over for eget land og egne opfattelser men også over for det øvrige fællesskab, hvor alles sikkerhed afhænger af alle.

Det ændrer ikke ved, at konsultationer i alliancen er nødvendige for at nå frem til, hvilket indhold der skal

gives solidariteten i den konkrete sammenhæng. I praksis må det vel erkendes, at det er sket, at nogle allierede har følt, at de har stået over for allerede fuldbyrdede kendsgerninger. Derfor må det tilstræbes, at konsultationer, hvor de finder sted, gives et reelt indhold.

I enhver alliance må der være grænser for, hvor frit ethvert medlemsland kan fortolke solidariteten. En grænse findes i hvert fald, hvor der i kraft af traktaten eller fælles beslutninger er etableret en allianceholdning. Der er tale om forpligtelser som lægger bånd på hvert enkelt lands handlefrihed.

I en alliance af demokratier må grænserne for den frie meningsudveksling samtidig være vide. At forvente at det politiske liv i alliancen skulle arte sig meget forskelligt fra det politiske liv i hver medlemsstat, som er præget af daglig debat, ville ikke være realistisk. alligevel må der fordres overensstemmelse mellem viljen til i givet fald at forsvare fælles værdier og viljen til i den daglige praktiske førelse af sikkerhedspolitikken at bøje synspunkterne således mod hinanden, at alliancen efter den indbyrdes debat udadtil kan optræde tilstrækkelig konsekvent som en enhed.

Den gensidige solidaritet i samarbejdet i alliancen er en reel faktor, som ikke lader sig ignorere uden omkostninger, og eftersom kravet om solidaritet er til stede i hele spektret af samarbejdsområder inden for alliancen, medfører brud på solidariteten på ét punkt, at der er en potentiel pris at betale i form af mindsket gennemslagskraft også på andre punkter i samarbejdet.

Uden tilstrækkelig politisk enhed lider også mulighederne for at alliancen kan virke efter sin hensigt skade, for krigsforebyggelsen beror ikke blot på, at alliancen besidder de fornødne militære magtmidler. Den beror i sidste instans lige så meget på, at medlemslandene af

omverdenen bliver opfattet som værende i besiddelse af en sådan fælles politisk holdning, at den militære afskrækkelse forekommer troværdig, dvs. at det står klart, at alliancen, hvis den angribes, vil finde, at dens fælles grundlag er så meget værd, at den vil forsvare dette grundlag med militære magtmidler. Der er således en fin balance at ramme mellem demokratiets ret og tilbøjelighed til at sætte tingene under debat og nødvendigheden af, at de samme demokratier efter deres indbyrdes debat formår at forfølge fælles mål under anvendelse af fælles midler.

Alliancesolidariteten, der må være placeret centralt i debatten om alliancemedlemskabet og alliancens politik, rejser således både i teori og praksis mange og vanskelige spørgsmål, hvor det ikke er muligt at opstille en enkel formel, men hvor man må indstille sig på at leve med en daglig problematik, hvorpå der imidlertid må findes løsninger, som netop rækker længere end dagen og vejen, hvis alliancen skal bevare sin mening.

Kapitel 3:

Øst-Vest forholdet. Afspændingspolitikens vilkår

Øst-Vest forholdet har gennemgået en række faser siden den kolde krig afløstes af et begyndende samarbejde, der fortsatte over i en egentlig afspændingspolitik. Det er derfor vanskeligt at beskrive situationen i Øst-Vest forholdet rent statisk.

Målsætningen i Harmel-rapporten fik sin praktiske gennemførelse i den udbygning af Øst-Vest kontakterne, der fandt sted i slutningen af 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne. Resultaterne heraf fandt udtryk i de traktater, der af Forbundsrepublikken Tyskland blev indgået med Sovjetunionen, Polen og DDR til gennemførelse af den tyske Østpolitik, i Firemagtsaftalen om Berlin, i en række aftaler mellem USA og Sovjetunionen, herunder SALT I og aftalen af 1972 om principperne for samarbejdet mellem de to supermagter, samt frem for alt i Slutakten fra Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE), der blev undertegnet i Helsingfors i 1975.

Hovedtendenser i 1970'erne i Øst-Vest forholdet

Disse fremskridt i samarbejdet mellem Øst og Vest var tidsmæssigt nogenlunde sammenfaldende. Alligevel er det vigtigt at fastholde, at der i afspændingens bedste tid i 1970'erne var tale om to positive udviklingstendenser, en global og en mere europæisk.

For det første var der udviklingen henimod et nærmere og mere tillidsfuldt samarbejde mellem de to supermagter. Den gav sig først og fremmest udslag i den række af amerikansk-sovjetiske aftaler, der blev til i præsident Nixons tid, og hvis foreløbige kulmination skulle have

været SALT II-aftalernes ratifikation under præsident Carter.

For det andet var der udviklingen af et nærmere samarbejde mellem Øst og Vest hen over den skillelinie, der går midt ned gennem Europa. Dette var overvejende en europæisk proces, som indledtes med den tyske Østpolitik (Tysklands-aftalerne), og som fandt sit klareste udtryk i CSCE-processen, der som nævnt indledtes med Helsingfors-slutakten af 1975. Det er i øvrigt åbenbart, at det tysk-tyske forhold i særlig grad både påvirker og afspejler Øst-Vest forholdet.

Disse to udviklingstendenser gik vel stort set i samme retning, nemlig henimod større afspænding og øget samarbejde mellem Øst og Vest, omend til dels ud fra forskellige forudsætninger. Det må heller ikke overses, at den amerikanske holdning til CSCE-processen i perioder har været noget forbeholden. På vestligt hold var det de europæiske lande, herunder de ni EF-lande med deres politiske samarbejde, som i vidt omfang tog de fornødne initiativer og sikrede kompromisløsningerne i forhold til østsiden.

Global afspænding kontra europæisk afspænding

Ved at betragte de to hovedtendenser hver for sig, bliver det mere forklarligt, hvorfor udviklingen i Øst-Vest forholdet er kommet til at frembyde så skiftende et billede. Fra amerikansk side havde man i hvert fald siden præsident Nixons tid, under både republikanske og demokratiske administrationer, tildelt det indbyrdes supermagtsforhold en særlig rolle. Den anerkendelse i formel forstand af Sovjetunionen som en med USA ligeberettiget supermagt, der lå bag de amerikansk-sovjetiske aftaler i begyndelsen af 1970'erne, hvilede på en afgørende forud-

sætning om, at afspændingen geografisk skulle være global og følgelig ikke være begrænset til Europa eller til forholdet mellem Øst og Vest i snævrere forstand. Hertil kom en opfattelse af, at det indbyrdes supermagtsforhold indebar en forudsætning om opretholdelse af status quo.

På amerikansk hold kom man imidlertid i stigende grad til at føle, at sovjetisk ekspansion anfægtede status quo, og at Sovjetunionen svigtede indgåede aftaler ved at undergrave afgørende forudsætninger for disse aftaler. Det førte i USA til en voksende kritik af, at Sovjetunionen forsøgte at skaffe sig øget indflydelse i geografiske områder, hvor den ikke hidtil havde gjort sig gældende og ikke syntes at have naturlige egeninteresser. Den sovjetiske invasion i Afghanistan i 1979, der indebar en udvidelse af Brezhnev-doktrinen til et ikke-Warszawapagt-land, blev opfattet som det mest eklatante udtryk for denne ekspansionstrang og medførte en markant forværring af klimaet.

Medens man på amerikansk hold overvejende så afspændingen i dette verdensperspektiv af balancen mellem de to supermagter, så man på vesteuropæisk hold afspændingen overvejende som et europæisk fænomen, omend fordømmelsen af den sovjetiske invasion i Afghanistan var lige så stærk i Vesteuropa som i USA. Medens man på amerikansk hold var indstillet på at afskrive afspændingspolitikken som helhed, hvis dens globale aspekt blev undergravet, ønskede man på vesteuropæisk hold en nøje overvejelse af, hvorvidt tilbageslag i den globale afspændingspolitik i sig selv var grund til, at man skulle lægge hindringer i vejen for fortsat afspænding eller ligefrem skruer udviklingen tilbage med det formål at tilvejebringe en parallellitet mellem den globale og den europæiske afspænding, som ikke havde været forudsat eller tilsigtet fra vesteuropæisk side. Gensidige misforståelser mellem USA og de vesteuropæiske allierede med hensyn til

afspændingspolitikken genstand og omfang førte til en række modsætninger inden for alliancen og i vestlig sammenhæng i øvrigt. En af de alvorligste var krisen omkring den sibiriske naturgasledning, til hvis løsning en dansk formidlerrolle bidrog væsentligt, men der var en række andre.

Udviklingen i Polen siden 1980 satte alliancens enhed på en ny vanskelig prøve. De forholdsregler, der iværksattes mod Polen og Sovjetunionen fra vestlig side i medfør af beslutningerne på udenrigsministermøderne i de Ti og i NATO i januar 1982, var udtryk for et kompromis, idet de snarere var politiske signaler end egentlige sanktioner. Alligevel førte både den polske krise som sådan og de vestlige forholdsregler i retning af en yderligere afkøling af Øst-Vest forholdet. De opfordringer, der fra vestlig side blev rettet til Sovjetunionen om at indgå i en dialog til forbedring af Øst-Vest forholdet, førte ikke til noget resultat.

Fredelig sameksistens kontra tillidsfuldt samarbejde

Det gav ydermere anledning til store vanskeligheder, at afspændingspolitikken, herunder også som fastlagt i Harmel-rapporten, ikke har haft en entydig definition eller blot en generelt accepteret definition. Det har præget både drøftelserne mellem Øst og Vest og de interne vestlige konsultationer inden for NATO og i andre fora.

Øst og Vest har haft hver sin forståelse af afspændingsbegrebet.

Omkring tidspunktet for Helsingfors-slutaktens tilblivelse talte man fra sovjetisk side overvejende om afspændings- eller détentepolitikken, medens man forud for og efter denne periode mere betonedede Lenins begreb om

den fredelige sameksistens mellem lande, der tilhører forskellige samfundssystemer.

Det er i dag en gennemgående opfattelse, at Sovjetunionen til stadighed har fastholdt fredelig sameksistens i Lenins betydning, uanset at man fra sovjetisk side i perioder har anvendt udtrykket *détente*. Den fredelige sameksistens er ikke ensbetydende med opgivelsen af det klassiske perspektiv i den marxistisk-leninistiske opfattelse af forholdet mellem de kommunistiske lande og resten af verden. Det særlige i begrebet fredelig sameksistens er, at den ideologiske kamp som ofte fremhævet af de sovjetiske ledere går videre på trods af det forudsatte samvirke mellem lande med forskellige samfundssystemer. Denne dobbelthed, der ligger i begrebet, muliggør, at Sovjetunionen på forskellige planer fører en forskellig politik - samtidig. Fredelig sameksistens udelukker således ikke konfrontationspræget adfærd på det ideologiske plan, herunder forsøg på at påvirke udviklingen i andre lande, lige så lidt som den udelukker en fortsat støt opbygning af militær styrke.

Det vestlige afspændingsbegreb går ud fra, at en udbygning af samarbejdet på områder af gensidig interesse og dermed en normalisering af forholdet til Sovjetunionen og de andre kommunistiske lande kan skabe stabilitet og tillid, som så igen kan få positiv virkning også for våbenkontrol- og nedrustningsforhandlinger m.v. Herved forudses en udvikling, der skulle muliggøre, at forholdet til østlandene vil kunne betragtes på linje med alle andre internationale forbindelser.

Uanset den iøjnefaldende forskel mellem disse to afspændingsbegreber, viste kombinationen af dem på det praktiske plan sig alligevel bæredygtig et langt stykke vej. Afspændingspolitikken fik faktisk et gennembrud i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne.

Fra vestlig side har man måske ikke altid gjort sig det helt klart, at Sovjetunionen stadig holdt fast ved sin forståelse af afspænding også i 1970'erne. Fra vestlig side var der nok en tilbøjelighed til at antage, at Sovjetunionen ville være rede til at følge den gængse vestlige definition, således at afspændingspolitikken måtte præge hele spektret af samarbejdsområder mellem Øst og Vest og altså også bidrage til en afdæmpning af modsætningerne på det ideologiske område. I denne henseende svækkedes den vestlige agtpågivenhed af, at Sovjetunionen på det ideologiske område i afspændingspolitikens bedste tid formulerede sig afdæmpet.

Skærpede modsætninger mellem USA og Sovjetunionen

På baggrund af de forventninger om et generelt forbedret forhold mellem Øst og Vest, der fulgte af det vestlige afspændingsbegreb, var det naturligt, at skuffelserne som følge af, at Sovjetunionens adfærd ikke levede op hertil, blev så meget desto større.

Det var navnlig nedslående, at Sovjetunionens fortsatte militære opbygning fandt sted jævnsides med bestræbelser for at fremme en europæisk afspændingsproces, som Sovjetunionen selv deltog i. Sovjetunionens fortsatte udbygning af sit atomvåben i 1970'erne gennem installationen af nye INF- eller mellemdistanceraketter (bl.a. SS 20), rettet mod mål i Vesteuropa, måtte i vide kredse i Vesten rejse tvivl om Sovjetunionens virkelige hensigter. De bedømmelser, som må have ligget til grund for de sovjetiske vurderinger og de deraf afledede militære forholdsregler og oprustningsanstrengelser syntes at være udsprunget af fejlagtige og overdimensionerede forestillinger om arten og retningen af de farer, som Sovjetunionen føler sig truet af.

Det førte til skuffede forventninger i Vesten og dermed til en reaktion, specielt i amerikansk politik, over for selve afspændingspolitikken som grundlag for formuleringen af politikken over for Sovjetunionen, endda i en sådan grad, at détente-begrebet blev undsagt. Under den senere del af den demokratiske Carter-administration og under præsident Reagan gik man videre i retning af at tage afstand fra afspændingspolitikken og dens forudsætninger. På den anden side fastholdt de skiftende amerikanske præsidenter i varierende grad ønsket om dialog og samarbejde med Sovjetunionen.

En lang række faktorer havde således ført til en forværring af Øst-Vest forholdet samt til uklarhed over, hvad der så egentlig var tilbage af afspændingspolitikken i dette vanskelige forhold mellem Øst og Vest.

Man kan stille det spørgsmål, hvorfor et helt mønster af store forventninger og stærke reaktioner på tilsvarende store skuffelser blev så fremtrædende fra slutningen af 1970'erne.

En væsentlig del af forklaringen ligger i hvert fald i de forskellige afspændingsbegreber. Hvor det vestlige afspændingsbegreb på den ene side var en politisk forudsætning for, at den brede forhandlingsproces kunne komme i bevægelse og dermed opfyldte en væsentlig funktion, bar det på den anden side med de forventninger, der blev skabt, kimen i sig til senere skuffelser.

Øst-Vest studien og Washington-erklæringen 1984

De divergerende opfattelser inden for hele dette brede felt og specielt spørgsmålet om, hvorvidt alliancen på trods af Sovjetunionens politik i Afghanistan og Polen og på trods af uoverensstemmelserne i INF-spørgsmålet skulle bestræbe sig på at videreføre Øst-Vest dialogen

meldte sig påny som et konkret problem på NATO's udenrigsministermøde i Bruxelles i december 1983. Her besluttedes det at iværksætte en Øst-Vest studie med det sigte at skabe et ajourført grundlag for afspændingspolitikken.

Opgaven blev fra dansk side bestemt som genfremsættelse og bekræftelse af Harmel-rapportens målsætning i den sammenhæng, som 1980'ernes internationale situation frembyder. Et væsentligt sigte med de danske bestræbelser under Øst-Vest studiens udarbejdelse var at søge udviklet en mere "robust afspændingspolitik" i den forstand, at den skal kunne holde til de tilbageslag, der fra tid til anden indtræffer. Den langsigtede målsætning skulle da gå ud på at tilvejebringe et system af retningslinier for udvikling af et forbedret samarbejde mellem Øst og Vest og for gensidig interesse i samarbejdets udbygning. Herved søgtes forventningerne til afspænding afstemt efter den reelt foreliggende verdenssituation, og det blev tilstræbt at lægge en fastere kurs, der mere målrettet tog sigte på afspænding og dermed på at undgå de stærke svingninger i forventningerne til afspændingen og vurderingen af dens resultater, som havde præget slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne.

Denne mere nuancerede målsætning blev i betydeligt omfang reflekteret i Øst-Vest studien og den herpå baserede Washington-erklæring fra NATO's udenrigsministermøde i maj 1984. Washington-erklæringen bekræftede den dobbelte målsætning i Harmel-rapporten, og herudover har den selvstændig værdi bl.a. ved opregningen af en række samarbejdsområder, hvor målsætningen om et mere stabilt Øst-Vest forhold skal søges fremmet. Og navnlig har den måske værdi, fordi den blev udsendt på et tidspunkt, hvor situationen i øvrigt var præget af, at Sovjetunionen var ved at trække sig tilbage fra kontakt og for-

handling, og hvor det derfor var særlig vigtigt at demonstrere vilje til fremdrift i Øst-Vest forholdet.

Det afspændingsbegreb, som Washington-erklæringen opstiller, er noget mindre forpligtende og noget mere uklart, end man fra dansk og anden europæisk side kunne have ønsket sig. Det ligger ret nær, hvad man i de senere år mere vagt har betegnet som "ægte afspænding". Denne formulering afspejler en europæisk insisteren på at bevare henvisningen til détente eller afspænding uden kvalifikationer og en amerikansk præference for helst at udelade en henvisning, eller i hvert fald ikke at medtage en henvisning til afspændingen, som ikke var defineret således, at det klart fremgik, at afspændingen begrænses af, at den må være forpligtende for begge parter, både Øst og Vest.

Våbenkontrolforhandlingernes rolle

Skiftende danske regeringer har taget til orde for våbenkontrol- og nedrustningsforhandlinger i alle relevante sammenhænge, således at ethvert våbenkontrol- og nedrustningsspørgsmål er dækket ind gennem drøftelser i et passende forum.

Samtidig er der imidlertid i dag næppe megen tvivl om, at netop våbenkontrolforhandlingerne i løbet af 1970'erne blev næsten for stærkt placeret i offentlighedens opfattelse af forholdet mellem Øst og Vest. Våbenkontrolforhandlingernes sammenbrud gav derfor også anledning til større pessimisme, end der måske for en mere nøgtern betragtning havde været grund til. Våbenkontrolforhandlingerne repræsenterer, når alt kommer til alt, kun et enkelt aspekt af forholdet mellem Øst og Vest. Og for en tilsvarende nøgtern betragtning er de netop også "kun" våbenkontrol, ikke nedrustning. At så våbenkon-

trolaftaler ud fra mange synspunkter, både når det gælder stabilitet og forudberegnelighed, er meget væsentlige, er en anden sag. Men i sig selv er sådanne aftaler ikke i stand til at bære et konstruktivt Øst-Vest forhold. Langt snarere må man vel sige, at våbenkontrollforhandlinger, når de lykkes, mere er et konkret teknisk resultat af en bredere allerede etableret politisk enighed.

Det kan naturligvis siges, at det altid må være bedre at tale om problemerne end at undlade at gøre det. Men det er vigtigt også at gøre sig klart, at der uundgåeligt ved enhver forhandlings indledning skabes forventninger, som - hvis de ikke indfries - kan føre til en skuffelse, der igen indvirker negativt på mulighederne for sidenhen at nå til resultater. Det her beskrevne problem lader sig i egentlig forstand ikke løse. Der vil altid være tale om en spænding mellem disse forskellige hensyn.

Fremtidige vilkår

Der er næppe tvivl om, at optimismen omkring og forventningerne til afspændingspolitikken i dag befinder sig på om ikke et lavpunkt, så i hvert tilfælde på et niveau som er langt mere beskedent end for en 10-15 år siden, omend behovet for en vellykket afspændingspolitik ikke er blevet mindre. De samme grunde, som dengang talte for at søge at overvinde Øst-Vest modsætningerne i det omfang, det overhovedet var muligt, taler fortsat derfor. Og her kan det meget vel tænkes, at de allerseneste års skuffelser set i et længere tidsperspektiv vil vise sig at have haft en nyttig funktion: de har måske gjort afspændingspolitikken eller især forventningerne til, hvad den kan præstere over et kort åremål, mere realistiske. Eftersom behovet for afspændingspolitikken ikke er blevet mindre - og det erkendes åbent både i Øst og Vest -

kan den nuværende periode på lidt længere sigt vise sig at være den, hvor de gensidige forestillinger om det nødvendige og det opnåelige gennem afspændingspolitikken tilnærmede sig så meget, at et sporskifte til en mere positiv udvikling blev forberedt.

Det vil i den forbindelse nok vise sig væsentligt, at der inden for alliancen i det seneste års tid er lagt så mange anstrengelser og så mange kræfter i et forsøg på at nå til en bedre forståelse af afspændingspolitikken og dens mekanik. Samtidig er der givetvis over de seneste år opsamlet både kraft og vilje til nye politiske fremstød i erkendelse af, at der ikke er noget realistisk alternativ til afspændingspolitikken i Øst-Vest forholdet.

Det er endnu for tidligt at vurdere rækkevidden af de seneste kontakter mellem USA og Sovjetunionen. Der har imidlertid været opmuntrende tegn på, at begge sider viser vilje til at gå ind i en mere reel dialog. Det begyndte med præsident Reagans tale til det irske parlament den 4. juni 1984. Det fortsatte med de amerikansk-sovjetiske samtaler på højt plan i forbindelse med udenrigsminister Gromykos besøg i USA i september 1984. Senere er det fulgt op gennem præsident Chernenkos udtalelser om våbenkontrol og senest af to taler af udenrigsminister Shultz, hvori han har givet en mere positiv vurdering af afspændingspolitikken.

Kapitel 4:

Den nye sikkerhedspolitiske debat i Europa og Danmark

Det vanskeligere klima mellem Øst og Vest, som det har givet sig udtryk i afspændingspolitikens relative svækkelse siden slutningen af 1970'erne, har påvirket de interne sikkerhedspolitiske vurderinger og holdninger i de vesteuropæiske lande, og som den seneste udvikling synes at antyde, også i de østeuropæiske lande.

Mange vil nok forbinde det med frygten for atomvåbnene, fredsbevægelserne og lign. Problemet stikker dog nok dybere. Den umiddelbare krigsfrygt, men ikke atomkrigsfrygt, i Europa er blevet mindre. Men også andre forhold gør sig gældende.

Således har der i Vesten vist sig forskelle i vurderingen af den sovjetiske trussel. De seneste amerikanske administrationer synes at have opfattet den sovjetiske trussel som målbevidst ekspansiv i et globalt perspektiv, medens tendensen i Vesteuropa snarere har været at se Sovjetunionen blot som en stormagt, hvis militære opbygning skulle tjene som middel til at skaffe sig indflydelse i omverdenen, også i Europa. Der har vel også i Vesteuropa været en større tilbøjelighed til at se en delvis forklaring på den sovjetiske militære opbygning i en art defensiv "overforsikring" betinget af historiske og systemmæssige faktorer. Heroverfor står den usikkerhed, der blev skabt af den sovjetiske styrkeopbygning i 1970'erne.

Medens der til enhver tid har været enighed mellem USA, Canada og Vesteuropa om deres grundlæggende ønske om at bevare de demokratiske frihedstraditioner, har samarbejdet inden for alliancen samtidig måttet være præget af de meget forskellige geografiske, magtpolitiske og økonomiske udgangspunkter, som er Vesteuropas og USA's.

Vesteuropa deler nu en gang kontinent med Sovjetunionen. Traditionelt har de vesteuropæiske lande derfor på en og samme gang følt det sikkerhedsmæssige problem i forhold til Sovjetunionen mere akut - i hvert fald i den forstand at Europa i tilfælde af krig ville være særlig udsat - og samtidig har Vesteuropa også haft mest at vinde ved opbygningen af et mere tillidsfuldt og samarbejdspræget forhold til Sovjetunionen. Øst-Vest politikken har i Europa måttet blive den helt dominerende faktor.

USA er geografisk således placeret, at det ikke blot ser over Atlanterhavet, men også over Stillehavet. Den asiatiske problematik er på en helt anden måde nærværende og påtrængende for USA, end den kan være det for de vesteuropæiske lande. Vesteuropa har derfor altid på amerikansk hold været betragtet som en delproblematik, omend som en meget væsentlig.

Dynamikken i og den voksende tyngde af det asiatiske område generelt i verdenspolitikken har imidlertid ikke kunnet undgå i hvert tilfælde relativt at forøge dette områdes betydning for USA. Dertil kommer, at også det økonomiske og politiske tyngdepunkt i USA er under forskydning fra østkysten mod syd og mod vest. I dag er USA's økonomiske samkvem med det asiatiske område lidt større end med Vesteuropa. USA's økonomiske forbindelser med COMECON-landene er af forholdsvis langt mindre betydning. Her er igen en forskel i forhold til Vesteuropa, hvor det økonomiske samkvem med Sovjetunionen og de østeuropæiske lande i mange tilfælde har væsentlig betydning; for Forbundsrepublikken Tyskland er det - navnlig på grund af det særlige forhold til DDR - oven i købet en faktor af betydelig vægt. Øst-Vest politikken er derfor nok også meget central for USA, men den har andre og globale dimensioner.

Men der er også tale om, at den indre udvikling i USA og Vesteuropa har artet sig forskelligt i de seneste år. Meget kan tyde på, at det næppe er et forbigående fænomen. Det er i denne henseende ikke spørgsmålet, om administrationen i Washington er demokratisk eller republikansk, lige så lidt som det er spørgsmålet, om regeringerne i Vesteuropa er af borgerlig eller socialistisk observans.

Det er selve grundindstillingen i befolkningerne, der her er tale om. Der kan nok i den amerikanske befolknings reaktioner i de seneste år spores en voksende utålmodighed med et Europa, som ikke forekommer villig til at støtte USA, hvor og når det gælder, ikke mindst i områder hvor det føler at varetage fælles vestlige interesser. På samme måde kan der også i USA spores en irritation over Vesteuropa, som i stigende grad synes at betragte USA som blot én af to supermagter og derfor som varetager af interesser, som ikke nødvendigvis er sammenfaldende med Europas. Det gælder, selvom ingen hverken på den ene eller anden side af Atlanten vil bestride det nære kulturelle, økonomiske og politiske forhold i øvrigt mellem USA og Vesteuropa.

Dertil kommer, at de generationer i USA og Vesteuropa, der nu bevæger sig ind mod magtens centrum, ikke har noget personligt erfaringsgrundlag fra den anden verdenskrig, Korea-krig og Marshallhjælp. Samtidig har de nye generationer i alliansens europæiske del i højere grad end tidligere følt sig netop som vesteuropæere, og genopbygningen af de vesteuropæiske landes økonomiske og politiske systemer har utvivlsomt skabt en voksende europæisk selvbevidsthed med deraf følgende krav om en større politisk lydhørhed i Washington og andetsteds.

Det kan vel ikke udelukkes, at det billede, som ovenfor er givet, i nogen grad er så forenklet, at det også er

fortegnet. På den anden side er det svært at frigøre sig fra det indtryk, at der her er fundamentale udviklinger igang, som det vil være nødvendigt at være opmærksom på.

Fredsbevægelserne

Andre udviklinger har imidlertid også været væsentlige. Europa har for kun 40 år siden været krigsskueplads, medens ingen af dette århundredes krige har omfattet det nordamerikanske kontinent. Derimod har USA været i krig i Korea og i Vietnam. Især den sidstnævnte krig har i USA - og for den sags skyld også i Europa - efterladt dybe spor.

I USA forblev den sovjetiske trussel i globalt perspektiv det afgørende moment. I ly af det amerikanske engagement i Europa, og efterhånden som den anden verdenskrig og den kolde krig kom på afstand, blev den europæiske frygt for aggressive tiltag fra Sovjetunionens side mindre, men frygten for atomkrigen, både den tilsigtede og den utilsigtede, større.

Især neutronbombedebatten i 1977-78 indvarslede en bredere og mere kritisk debat om sikkerhedspolitikken, først og fremmest formuleret af en række fredsbevægelser i de vesteuropæiske lande. Men det må ikke overses, at tilsvarende bevægelser allerede havde gjort sig stærkt gældende i USA, ikke mindst under indtryk af Vietnamkrigen.

Atomvåbnene fik dog en særlig fremtrædende placering i debatten i Europa, hvor angsten for, at atomvåben skulle blive anvendt, kom til at øve en væsentlig indflydelse på regeringernes vilkår. I denne debat kom den såkaldte selvfaskrækkelse i forbindelse med anvendelse af atomvåben for mange til at spille en større rolle end den afskrækkelse, der var disse våbens egentlige formål.

NATO's dobbeltbeslutning fra 1979 om INF-våbnene blev anledningen til den hidtil mest omfattende demonstration af det folkelige engagement, der nu var tale om i atomspørgsmålet. Men dobbeltbeslutningen var netop anledningen til debatten, ikke dens årsag. Debatten om atomvåbnenes rolle og placering i afskrækkelsesstrategien og om hele Øst-Vest forholdet og Europas placering i det ville efter al sandsynlighed være kommet alligevel, omend næppe i helt så tilspidset form. For ret beset var jo beslutningen om under visse nærmere forudsætninger over en længere årrække at placere et mindre antal amerikanske atomvåbenbærende mellemdistancemissiler i Europa (572 Pershing II og krydsermissiler) ikke en beslutning, som betød nogen afgørende omkalfatring af den globale strategiske situation. Der var en militær begrundelse for beslutningen, men mest af alt var den efter europæisk ønske tænkt som et politisk signal til Sovjetunionen: en understregning af det amerikanske engagement i Vesteuropas sikkerhed.

Men beslutningen kom på et tidspunkt, hvor store dele af den offentlige opinion i Vesteuropa viste sig at være i tvivl om klogskaben i at foretage yderligere opbygning på det atomare område i Vesteuropa, uanset om der fra sovjetisk side var blevet foretaget en opbygning eller ej. Det for denne del af opinionen afgørende var, at dobbeltbeslutningen blev set som endnu et udslag af den balancetankegang mellem Øst og Vest, der kun førte til stadig oprustning.

Argumenterne for og imod var mange andre. Spørgsmål som præcision, rækkevidde, baseringsmåde etc. optrådte alle i debatten, men kunne ikke ændre dens eksistentielle og engagerede karakter. Samtidig viste det sig, at den ekspertise, som regeringsmyndighederne rådede over, nu ikke længere af offentligheden blev betragtet som den eneste. Den viden, som fredsbevægelserne selv kunne

mønstre, gjorde, at regeringerne heller ikke på det rent tekniske felt i debatten længere kunne påberåbe sig nogen ubestridelig autoritet i gængs forstand.

Fredsbevægelserne i navnlig Holland og Forbundsrepublikken Tyskland, men også i Danmark viste sig i stand til at mobilisere en sådan folkelig opbakning, at de fik en egentlig rolle i den bredere politiske beslutningsproces i landene, omend fredsbevægelserne forblev "bevægelser" og ikke partier med en tilsvarende stram organisation eller et tilsvarende omfattende og komplekst program. Det er meget forskelligartede grupperinger, også politisk, som har fundet sammen i den generelle stræben for fred og i fælles modstand mod enkelte konkrete udviklinger, navnlig på atomområdet, men som ikke har et egentligt apparat bag sig - de hollandske fredsbevægelser er dog tæt på at have det.

Fredsbevægelserne fik imidlertid ikke monopol på denne debat. Den bredte sig hurtigt til de politiske partier, og herved skabtes på denne måde også delvis nye vilkår for staternes førelse af sikkerhedspolitikken: der var ikke længere tale om et emne, som interesserede nogle få. Det var blevet et emne af bred offentlig interesse, og hvorom også offentlighedens informationer var langt mere omfattende end før.

Atomspørgsmålet

Det førte til megen selvransagelse i regeringerne, når det specielt angik det sidste forhold. Var offentligheden informeret godt nok om de sikkerhedspolitiske spørgsmål? Og navnlig om sammenhængen imellem dem? For lige så lidt som et enkelt element i den økonomiske politik lader sig forfølge uden væsentlige virkninger for andre sider af det økonomiske liv, lader atomspørgsmålet sig isolere fra sikkerhedspolitikken i almindelighed.

Ikke blot er atomvåbnene en væsentlig del af afskrækkelsen allerede af den grund, at deres sprængkraft og potentielle ødelæggelsesevne er så meget større end alle andre kendte våbens, men en formindskelse af den betydning, atomvåbnene har for afskrækkelsen, vil pålægge den konventionelle side af afskrækkelsen des større byrder, medmindre det samtidig lykkes at nå frem til våbenkontrol- og nedrustningsaftaler også på dette felt.

Pålægges imidlertid den konventionelle del af afskrækkelsen større byrder, pålægges samfundsøkonomien det også, for konventionelle rustninger er væsentligt dyrere end atomare. (I det nuværende amerikanske forsvarsbudget udgør den nukleare del omkring en femtedel af totaltallet og i perioden med massiv amerikansk nuklear overlegenhed var andelen mindre endnu.)

Man kunne også forestille sig, at man på forhånd opgav at true modpartens territorium på samme måde, som han kan true ens eget, ved at omlægge sit forsvar til et rent defensivt (i det omfang det er muligt), men det rejser så til gengæld både spørgsmål om afskrækkelsens effektivitet og om de eventuelle politiske følgevirkninger af at gå denne vej. De aktuelle amerikanske overvejelser om et antimissilforsvar rører klart ved denne problematik.

Den nukleare side af afskrækkelsen har under alle omstændigheder fundamental betydning. Men de teknologiske forudsætninger for atomafskrækkelsen har ændret sig væsentligt i de seneste år på grund af meget mere præcise fremføringsmidler for atomvåbnene. Tidligere tiders upræcise missilsystemer var faktisk kun anvendelige mod storbyer, hvorimod de meget mindre militære mål ikke kunne rammes præcist nok. Det kan de nu, og det har medført nye problemer.

For selv om risikoen ved anvendelse af atomvåben for civilbefolkningen i første omgang er blevet mindre, har

selve det forhold, at mål og midler nu mere præcist kan afpasses hinanden, medført, at der er en mere udbredt frygt for, at atomvåben skulle kunne betragtes som brugelige i en konflikt. Ud fra dette perspektiv er det endnu vigtigere, at afskrækkelsen virker, og - hvis den skulle slå fejl - at den konventionelle styrke er tilstrækkelig til, at der er tid og kraft til at føre de politiske forhandlinger, der kan få bilagt konflikten.

Europæisk samarbejde

En helt anden måde at gribe spørgsmålet an på ville være at søge at varetage Vesteuropas sikkerhed på europæisk grundlag, dvs. søge at skabe afstand til den globale strategiske balance mellem supermagterne. Men det har været umuligt at se bort fra, at Vesteuropas umiddelbare nabo, Sovjetunionen, er en supermagt med globale politiske interesser, som er andre end Vesteuropas, og med en global militær rækkevidde, som tjener disse andre formål. Erfaringerne fra projektet om Det europæiske Forsvarsfællesskab (EDC), som kuldsejlede i den franske nationalforsamling i august 1954, var heller ikke opmuntrende. Og end ikke EDC var tænkt som løsrevet fra NATO, men som et bidrag til NATO.

De vesteuropæiske lande har da også i de 30 år siden Det europæiske Forsvarsfællesskabs forlis opgivet at søge egentlig selvstændigt samvirke på forsvarsområdet, omend der har været taget flere initiativer til en øget konsultation på det sikkerhedspolitiske område og også øget samvirke på visse områder.

Eurogruppen inden for NATO, som i 1968 oprettedes på britisk initiativ til bedre koordinering af vesteuropæiske synspunkter generelt, men også med konkrete opgaver inden for uddannelse og træning m.v. inden for allian-

cen, er et eksempel herpå. Frankrig deltager imidlertid ikke i dette samarbejde.

Et andet eksempel er IEPG (Independent European Programme Group) som - ved siden af det samarbejde, der på forsvarsmaterielområdet finder sted i NATO - blev oprettet i 1976 på initiativ af Holland, og hvori Frankrig deltager. Formålet med IEPG er koordinering på forsvarsmaterielområdet af de vesteuropæiske NATO-landes interesser indbyrdes og især over for USA og Canada.

EF-landene har inden for deres politiske samarbejde (EPS) vedtaget, at de kan "drøfte visse vigtige udenrigspolitiske spørgsmål, der har forbindelse med eller betydning for de politiske aspekter af sikkerhed" (London-rapporten af 13. oktober 1981). I den såkaldte Stuttgart-erklæring fra Det europæiske Råds møde i juni 1983 omtales bl.a. og i forlængelse heraf "koordination af medlemsstaternes holdning til de politiske og økonomiske aspekter af sikkerhed." Det er imidlertid væsentligt at notere, at egentlige forsvarspolitiske spørgsmål ikke kan drøftes inden for rammerne af EPS-samarbejdet; navnlig Danmark, Irland og Grækenland har været imod at gå længere end formuleringerne ovenfor. Der er på den anden side ikke tvivl om, at EPS-samarbejdet generelt har styrket europæiske synspunkter ganske væsentligt, og det er derfor ikke uden betydning, at de "politiske og økonomiske aspekter af sikkerhed" nu er medinddraget.

Det er også væsentligt at notere den seneste udvikling inden for Den vesteuropæiske Union (WEU), som på fransk-tysk foranledning er blevet søgt reaktiveret. Den vesteuropæiske Unions 7 medlemslande (alle EF-landene bortset fra Danmark, Irland og Grækenland) synes med denne reaktivering navnlig at tilsigte en øget vesteuropæisk sikkerhedspolitisk koordination, der kan styrke "den europæiske søjle" inden for NATO. Det er endnu uvist, i

hvilken grad de øvrige europæiske NATO-lande vil blive inddraget i disse bestræbelser.

Selvom der på denne måde i stigende grad er blevet åbnet for sikkerhedspolitiske konsultationer i forskellige vesteuropæiske samarbejdsfora, synes der i hvert tilfælde indtil videre at være ret snævre rammer for et selvstændigt vesteuropæisk samvirke på det forsvarspolitiske område. Nok er der i dele af Vesteuropa en interesse for et styrket europæisk samvirke som en vej til i højere grad at søge egne interesser bedre tilgodeset. Der er samtidig en erkendelse af, at den amerikanske garanti til Europa, som NATO gav i 1949, fortsat er nødvendig til afbalancering af den sovjetiske militære magt på det europæiske kontinent.

Ikke mindst den amerikanske kernevåbengaranti er her central, for forestillede man sig et selvstændigt vesteuropæisk forsvar af Vesteuropa, ville der melde sig specielt vanskelige spørgsmål på dette område. De franske og britiske atomstyrker er tiltænkt en national afskrækkelsesrolle. En udvidet garanti fra disse to lande til den øvrige del af Vesteuropa ville dels rejse spørgsmål, om disse styrker væsentlig skulle udvides ud over allerede planlagte moderniseringer, dels rejse spørgsmål om der i de andre vesteuropæiske lande ville være interesse for og tillid til en erstatning af en amerikansk kernevåbengaranti med en europæisk. Ingen af delene synes særlig sandsynlig, så meget desto mindre som allerede de planlagte moderniseringer af det nationale franske og britiske atomvåben har aktualiseret spørgsmålet, om ikke også de burde indgå i de nukleare våbenkontrolforhandlinger.

Fhv. forbundskansler Willy Brandt har sammenfattet hele denne problematik i sine erindringer: "Møder og erfaringer":

"Jeg har, måske lidt for utålmodigt, forlangt, at USA skulle anerkende den europæiske partners potentielle enhed og tage den alvorligt. Det havde og har intet med den erkendelse at gøre, at Vesteuropa - også sådan som det er nu - og De forenede Stater i afgørende spørgsmål, navnlig vedrørende sikkerheden, har identiske interesser. Det ville dog være verdensfjernt og i modstrid med al historisk erfaring, hvis man forventede, at De forenede Stater og Europa altid skulle være af samme mening. Hvis der for USA skal opstå en stærk partner i et forenet Vesteuropa, så kan man ikke bestride denne partners ret til selvstændige synspunkter.

Udviklingen af våbensystemer har skabt en situation, hvor et effektivt forsvarssystem for det vestlige Europa og Nordamerika kun er tænkeligt som en enhed. USA's frigørelse fra dette system ville true dets egen sikkerhed. For Europa ville det simpelthen være ensbetydende med tab af sikkerhed i et centralt område".

De militærpolitiske realiteter, som i 1949 førte til NATO's oprettelse, er trods alle forandringer i deres grundtræk fortsat til stede. Intet tyder på, at de i en overskuelig fremtid vil lade sig bortmane. En anden løsning på Europas sikkerhedsproblemer fordrer aktiv medvirken fra USA og Sovjetunionen - den tid er forbi, hvor Europas historie blev skrevet alene af europæerne selv. Det udelukker på den anden side ikke, at mere af den kan skrives i Europa. Meget tyder vel på, at i hvert tilfælde to af de toneangivende større lande i Vesteuropa, Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland, omend meget langsomt og forsigtigt, er ved at orientere sig i denne retning. Det er vigtigt nøje at følge denne udvikling, som også kan få konsekvenser for Danmark.

A n d e n d e l :

P r o b l e m e r n e

Indledning

I den danske debat har der, ofte under påvirkning af den parallelle debat i andre vesteuropæiske lande eller USA, været fremlagt en række centrale problemer i sikkerhedspolitikken og fremsat forslag til løsninger. Scandilux-drøftelserne mellem vesteuropæiske socialdemokratier har i denne forbindelse spillet en rolle. Det er dog ikke alle de problemer, der er indgået i den vestlige debat, som er blevet taget op i dansk sammenhæng. Og det er nok rigtigt at sige, at den danske debat i de senere år klart har haft sin tyngde i de spørgsmål, som vedrører atomvåbnene og den fortsatte oprustning på dette område.

Eftersom debatten har haft sit tyngdepunkt netop i atomspørgsmålet, har den for det meste drejet sig om spørgsmål, som har direkte betydning for NATO, navnlig alliancens fælles strategi. Her har det samtidig været karakteristisk for debattens hovedstrøm, at det er blevet forudsat, at drøftelsen og løsningen af disse problemer ikke skal kunne rejse tvivl om Danmarks medlemskab af NATO, henholdsvis alliancens grundlæggende målsætning som vestlig forsvarsalliance.

Der vil i de følgende kapitler blive foretaget en gennemgang og analyse af forudsætninger for og konsekvenser af gennemførelsen af forskellige forslag, der har været fremme i debatten, særlig de elementer, der indgår i de af Folketinget vedtagne sikkerhedspolitiske dagsordener, jfr. bilag III.

Kapitel 5:

Behovet for bred opbygning af tillid mellem Øst og Vest: CSCE-processen og CDE-konferencen

For at nå frem til mere konstruktive løsninger af de centrale problemer i Øst-Vest forholdet, som f.eks. nedrustning og våbenkontrol, må man først og fremmest begynde med at opbygge et tillidsforhold mellem Øst og Vest. Behovet for tillid er helt fundamentalt i alle internationale forhold. Tillid mellem Øst og Vest må skabes over et bredt spektrum, dels ved et konkret samarbejde til gensidig fordel, dels ved forsøg på at forebygge fejlfortolkninger og misforståelser.

Udviklingen i Vesteuropa i efterkrigstiden er vel det bedste eksempel på, at en bevidst udsonings- og samarbejdspolitik har afløst tidligere modsætningsforhold og dermed ført til et tillidsfuldt og nært forhold. De nordiske landes historie er et andet eksempel herpå.

Sådanne positive udviklinger kan måske i et vist omfang danne et mønster for tillidsskabelsen i Øst-Vest forholdet, men på grund af de meget forskellige samfundssystemer og værdinormer i Øst og Vest vil tillidsskabelsen, som det allerede har vist sig, også i fremtiden være en langsommelig og vanskelig proces.

Tillid mellem Øst og Vest

Da gensidig tillid i internationale forhold ikke opstår af sig selv, men må opbygges gennem et tålmodigt og langvarigt arbejde, er et redskab herfor, de tillidsskabende foranstaltninger, kommet til at stå centralt i den internationale debat. Der er et bredt spektrum af tillidsskabende foranstaltninger, både ensidige, tosidede og flersidede.

Selve dialogen mellem Øst og Vest kan siges at være den grundlæggende tillidsskabende foranstaltning i bredere forstand. Fra nogle sider er det blevet forsøgt at sætte dialog i stedet for détente som en vestlig målsætning. Dette er en forveksling af metode og målsætning. Dialog er en metode, der i sig selv kan få tillidsskabende virkning, medens détente som ovenfor nævnt er en målsætning. Dialogen som metode finder anvendelse på alle samarbejdsområder: ikke blot det politiske, men også det økonomiske, sociale og kulturelle område, med bred tillidsskabende virkning til følge.

Gennem initiativer i Øst-Vest forholdet kan der også skabes tillid på politisk plan, f.eks. når der i en vanskelig international situation vises politisk vilje til fremdrift ved at indkalde til et multilateralt møde på højt plan. Det bekræftedes ved åbningen af Stockholm-konferencen i januar 1984, der efter forslag fra de Tj skete på udenrigsministerplan. Selve den omstændighed, at udenrigsministrene fra de 35 CSCE-stater kom til stede var en tillidsskabelse på politisk plan og fik en gunstig indvirkning på konferencens start. Det var ved den lejlighed, at der mellem den amerikanske og den sovjetiske udenrigsminister opnåedes enighed om at genoptage MBFR-forhandlingerne.

Ud fra lignende betragtninger fremhævede den danske udenrigsminister ved NATO-udenrigsministtermødet i Washington i maj 1984, at der måske på et passende tidspunkt kunne gives de fastlåste MBFR-forhandlinger i Wien ny fremdrift gennem et møde på udenrigsministerplan.

CSCE-processen

Den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference (CSCE) og den proces, der indledtes med Helsingfors-slutakten er det centrale udtryk for, at dialogen kan udbygges til en i multilateral sammenhæng generelt anvendelig metode til udvikling af samarbejdet og sikkerheden i Europa. CSCE-processen er nu en politisk struktur for en mere robust afspændingspolitik i Europa. Det sås tydeligt, da en ihærdig vesteuropæisk indsats holdt Madrid-mødet 1980-83 i gang og førte det frem til et konstruktivt resultat på trods af de kraftige Øst-Vest modsætninger vedrørende Afghanistan og Polen og den sovjetiske nedskydning af et sydkoreansk passagerfly.

Endvidere har CSCE-processen givet alle deltagende stater mulighed for at være med i en dialog om emner af vital interesse for dem. For de mindre europæiske stater i Øst og Vest har CSCE-møderne frembudt et forum, hvor de har haft mulighed for at øve en vis indflydelse på udviklingen i Øst-Vest forholdet. De neutrale og alliancefrie stater i Europa (de såkaldte NNA-lande) har også benyttet CSCE-processen til at aktivere deres indsats i international sammenhæng. CSCE-møderne har således bidraget til at nærme alle de europæiske stater til hinanden. Inden for de givne rammer er samarbejdet blevet udbygget, og der er sket en vis nuancering af de mindre øst-europæiske staters holdninger.

En af de positive sider ved det brede samarbejde i CSCE-processen er, at risikoen for tilbageslag over hele spektret kan være mindre end ved mere specialiserede forhandlingsfora om våbenkontrol og nedrustning. Omvendt kan spændvidden gøre det vanskeligt at sikre fremskridt over hele spektret, hvor ikke mindst processens menneskelige dimension har været vigtig for Danmark.

CDE-konferencen i Stockholm

Tillidsskabende foranstaltninger i snævrere forstand (Confidence Building Measures - "CBMs") er hjemlet i Helsingfors-slutaktens kapitel om sikkerheden i Europa. Disse har været nyttige dels som udtryk for en politisk forpligtelse, dels som middel til at skabe større åbenhed omkring navnlig militærmanøvrer i Europa. For at råde bod på deres begrænsede anvendelsesområde enedes man på Madrid-mødet om et mandat for CDE-konferencen i Stockholm til drøftelse af en ny type tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger (Confidence and Security Building Measures - "CSBMs"), der med Madrid-slutdokumentets ord skulle være politisk bindende, militært betydningsfulde, verificerbare og omfatte hele Europa.

NATO-landenes samlede sæt af forslag til tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger (den såkaldte CSBM-pakke) går ind for årlig udveksling af oplysninger om militære styrkers opbygning og øvelsesplaner, notifikation af en række militære dispositioner samt kontrol af overholdelsen af de påtagne forpligtelser.

Heroverfor står en række videregående sovjetiske forslag, der er præget af generelle hensigtserklæringer og derfor ofte betegnes som "deklaratoriske forslag". De vigtigste er et forslag om en aftale om gensidigt afkald på magtanvendelse og opretholdelse af fredelige forbindelser og et forslag om en aftale om afkald på første anvendelse af atomvåben.

Gruppen af neutrale og alliancefri CSCE-stater har indtaget en vis mellemstilling, idet de til konkrete CSBM's er indstillet på at føje såkaldte "constraints", dvs. foranstaltninger, der tilsigter at lægge bånd på de deltagende staters militære formåen ud fra den betragtning, at det kunne have en tillidsskabende virkning f.eks. at fastlægge lofter over antallet af deltagere i manøvrer.

Under de langvarige forhandlinger har det vist sig, at hovedspørgsmålet er, om Sovjetunionen vil acceptere visse konkrete CSBMs mod at få nogle af sine deklaratoriske forslag tilgodeset. Dette spørgsmål er endnu helt uafklaret. Fra dansk side har det hele tiden været opfattelsen, at det er værd at overveje, om et generelt udtryk for magtafkaldsforpligtelsen kombineret med mere konkrete foranstaltninger som foreslået af NATO-landene kunne bidrage til øget tillidsskabelse.

Såfremt der opnås gunstige resultater på Stockholm-konferencen, enten i dens første fase eller i en eventuel senere fase vedrørende nedrustning, kunne det måske overvejes at søge at give konferencen en mere eller mindre permanent eksistens.

Perspektiverne

Danmark, der var det første NATO-land, der gik ind for at søge tanken om en europæisk sikkerhedskonference afprøvet, har altid set det som en afgørende opgave at bidrage til et mere tillidsfuldt forhold mellem Øst og Vest. Det er derfor en vigtig målsætning at intensivere de politiske kontakter med både Sovjetunionen og de øst-europæiske lande. Endvidere gælder det om at stimulere de økonomiske kontakter og samhandelen mellem Øst og Vest, der også kan virke i retning af tillidsskabelse.

Efterhånden som et samarbejde mellem Øst og Vest udvikler sig på de forskellige områder, håber man, at nytteværdien heraf og dermed den gensidige afhængighed bliver så stor, at det selv i tilfælde af, at nye politiske modsætningsforhold belaster samarbejdet, vil være i vedkommende parts velforståede egeninteresse at basere sig på et fortsat samarbejde frem for at søge en konfronta-

tion. Det kan i sig selv virke stabiliserende, hvis både Øst og Vest under vanskelige forhold gør en positiv indsats for at opretholde det bestående samarbejdsmonster.

Kapitel 6:

Tilbageslagene i Geneve: de afbrudte INF- og START-forhandlinger

De nukleare våbenkontrollforhandlinger, forhandlingerne om de atombevæbnede mellemdistanceraketter (INF) i Europa og forhandlingerne om de sovjetiske og amerikanske strategiske kernevåben (START) har i de seneste år indtaget en særstilling i den offentlige debat. De har også gjort det i det internationale politiske liv. De har næsten i bogstavelig forstand været anvendt som et barometer til at registrere udsvingene i Øst-Vest forholdet, også selvom det samtidig er blevet erkendt, at mange andre spørgsmål indgik og måtte indgå i dette forhold.

INF-forhandlingernes afbrydelse i slutningen af 1983 - eller måske især den forudgående frygt for at de skulle blive afbrudt - fik stærk virkning i den vesteuropæiske offentlighed. De udbredte forventninger og håb i offentligheden om en forhandlet løsning på INF-problemet blev ikke indfriet - skuffelsen blev så meget desto større.

Når det gælder virkningen af våbenkontrollforhandlingernes afbrydelse på forholdet mellem USA og Sovjetunionen, må det på den ene side konstateres, at der ikke hermed skete en afbrydelse af alle kontakter mellem dem. På den anden side må det selvsagt erkendes, at afbrydelsen kastede sine skygger over Øst-Vest forholdet. I den seneste tid er der dog tegn på, at en mere reel dialog mellem USA og Sovjetunionen er på vej.

INF-forhandlingerne har været omgærdet med væsentlig større opmærksomhed i Europa end START-forhandlingerne. Det er i én forstand let at forstå; det område, disse kernevåben i henholdsvis sovjetisk og amerikansk besiddelse opstilles på eller rettes imod, er i første række

Europa. Men samtidig er det en ejendommelighed i den forstand, at det i sidste instans mest afgørende spørgsmål, nemlig den globale strategiske stabilitet, jo er det, der har været START-forhandlingernes emne. Men således som det udviklede sig, blev fremskridt i disse forhandlinger gjort afhængige af udviklingen i INF-forhandlingerne, i stedet for at START udgjorde den bredere ramme for INF-forhandlingerne, som det oprindeligt var hensigten. Det måtte yderligere bidrage til at skærpe koncentrationen om INF-forhandlingerne.

Hvor den offentlige debat i flere europæiske lande, således også Danmark, i tiden op mod påbegyndelsen af opstillingen af de amerikanske krydsermissiler og Pershing II-raketter i Europa kredsede om mulighederne for at undgå opstillingen, eventuelt i form af at udskyde den i hvert fald midlertidigt, har opstillingens påbegyndelse i sagens natur medført, at debatten nu er forskudt til spørgsmålet om, hvorledes man bedst bidrager til, at våbenkapløbet standses. Det er derfor, der fra mange sider er lagt den største vægt på en hurtig genoptagelse af forhandlingerne.

De franske og britiske atomvåben

Hele debatten er blevet mere kompliceret, for i stadig stigende grad er også spørgsmålet om de britiske og franske kernevåbens rolle og eventuelle placering i forhold til INF og/eller START-forhandlingerne dukket op.

Disse styrker har hidtil været holdt ude af forhandlingerne. Efter sovjetisk opfattelse skal de imidlertid direkte eller indirekte regnes med i INF-sammenhæng. Frankrigs og Storbritanniens opfattelse har hidtil været den, dels at deres nationale kernevåbenstyrker tilhører kategorien af strategiske kernevåben og ikke INF-våben-

kategorien, dels at det er meningsløst at hævde, at deres mere beskedne nationale afskrækkelsesatomvåben overhovedet skal indgå i våbenkontrollforhandlinger, så længe supermagterne ikke viser den fornødne vilje til at nedskære deres egne og meget større atomstyrker væsentligt.

Der er næppe tvivl om, at den britiske og franske modstand mod at lade også deres kernevåben omfatte af våbenkontrollforhandlinger i længden vil vise sig stadig vanskeligere at opretholde, både fordi de allerede nu rent faktisk udgør en faktor, omend forholdsvis beskednen, i både den europæiske og den globale strategiske sammenhæng, og især fordi de planlagte moderniseringer af de to landes atomstyrker under alle omstændigheder vil bringe dem op på et niveau, hvor det bliver stadig vanskeligere at overse dem.

En mulig vej frem er blevet set i en kombination af START- og INF-forhandlingerne, hvor så også de britiske og franske systemer under en eller anden form blev medinddraget.

På den anden side vil flere variabler uvægerligt komplicere forhandlingsbilledet yderligere - det gælder allerede tanken om en sammensmeltning af START- og INF-forhandlingerne - og måske dermed forringe udsigten til inden for en rimeligt overskuelig fremtid at nå resultater.

De nukleare forhandlinger, fastfrysning og moratorium

De forskellige forsøg, der i den politiske debat har været gjort på at pege på nye veje til en genoptagelse af forhandlingerne - sammensmeltning, opstillingsstop, fastfrysning - er ikke hidtil blevet antaget af forhandlingsparterne, og de synes heller ikke at have haft nogen videre indflydelse på situationen efter forhand-

lingernes sammenbrud. Det gælder også de tilfælde, hvor et enkelt allianceland eller to i konsultationer inden for alliancen - Grækenland og Danmark hver på sin måde - har markeret skepsis eller direkte afstandtagen inden for alliancen med hensyn til opfølgningen af NATO's dobbeltbeslutning fra december 1979.

Spørgsmålet er her, hvilke fremgangsmåder der har størst udsigt til at få genoptaget forhandlingerne.

En åben offentliggjort og klar afstandtagen fra hidtil ført politik har selvsagt en værdi som politisk signal til egne allierede om, at der føler man, at så væsentlige emner og interesser er på spil, at man må sige fra. Danmarks og Grækenlands position som ikke-stationeringslande har imidlertid betydet en mindre stærk udgangsposition for de to landes bekymring.

En sådan klar afstandtagen medfører dog samtidig den risiko, at den kan blive udnyttet af modparten. For vidtgående forbehold eller krav, som en enkelt eller enkelte allierede står alene med, medfører også risiko for, at man ikke bliver hørt og ikke kun på det område, uoverensstemmelsen gælder, men måske også på andre felter. Og der kan være risiko for, at man utilsigtet snarere end at fremme en optøning af forhandlingsfronterne kommer til at bidrage til yderligere dybfrysning af dem.

Dette betyder naturligvis ikke, at et land ikke kan udøve sin ret til at fremsætte forslag, der ikke på forhånd har særlig udsigt til at opnå støtte i alliancen. Men det må realistisk ses i øjnene, at forhandlingerne ikke genoptages, fordi Danmark tilskynder til det, lige så lidt som det kan forventes, at opstillingen af de amerikanske mellemdistanceraketter vil blive indstillet, fordi Danmark vender sig imod den.

Det må - ligeledes for en realistisk betragtning - erkendes, at der inden for alliancen har været en politisk

omkostning ved vor enegang i INF-spørgsmålet, ikke mindst infrastrukturen deraf. Og endelig og måske mest afgørende må det nok erkendes, at forhandlingerne ikke er genoptaget, fordi der ganske enkelt ikke består den fornødne tillid supermagterne imellem til, at det for øjeblikket kan lade sig gøre.

Derfor har også tanken om enten et opstillingsstop specielt for INF-våbnene eller mere generelt om en fastfrysning af kernevåbnene på deres nuværende niveau vundet frem. Heller ikke sådanne foranstaltninger er imidlertid lette at få gennemført, først og fremmest fordi den ene af parterne som oftest vil hævde, at dermed fastfrysnes en uacceptabel ulighed, som man netop for at bevare balancen var ved at rette op på. Udsigt til at sådanne forslag kan vinde accept fordrer derfor enten, at forslagene kommer på et tidspunkt, hvor begge parter anser en ligevægt for at bestå i forvejen, og ingen af dem ønsker at bryde den, eller at den part, der anser sig for at være ugunstigst stillet, er indstillet på at løbe en vis risiko i forhold til balancen, i hvert fald en tid for at give mulighed for et politisk gennembrud.

Det tiltalende ved moratorietanken er ikke, at den repræsenterer en løsning - reelt er det jo blot en udskydelse i tid af nogle problemer. Det tiltalende ligger i, at et moratorium kan anvendes til at skabe det politiske pusterum, der skal til, for at forhandlinger kan blive forberedt og genoptaget.

Risikoen ved et moratorium er på den anden side, at opnår det ikke sin hensigt - fordi modparten ikke anser det for reelt overholdt, fordi forhandlingsviljen alligevel ikke er til stede i fornødent omfang, eller fordi det udløber - kan man risikere at stå i en endnu vanskeligere situation end før. Forventninger er blevet vakt men ikke indfriet. Det var måske problemet med dobbelt-

beslutningen i 1979, hvor det netop ikke lykkedes at opnå et forhandlingsresultat i den forudsete fireårsperiode.

Under alle omstændigheder kræver et moratorieforslag, hvis det ikke skal blive til en blot og bar politisk demonstration, at der er rimelig forhåndssikkerhed for, at det vil blive rigtigt opfattet og modtaget af modparten. Men kan denne rimelige forhåndssikkerhed skaffes, måtte vel den formentlig relativt beskedne militære risiko, der kan tænkes forbundet dermed i en periode, være en pris, det forekommer begrundet at betale.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at situationen navnlig omkring INF-spørgsmålet er gået sådan i hårdknude, at det ikke i den nærmeste tid vil være muligt at løse op for det, heller ikke indirekte ved hjælp af moratorietanken. Det er derfor muligt, at en helt anden ramme eller et helt andet format - ASAT eller SDI som behandlet i kapitel 11 f.eks. - måske bedre ville kunne anvendes, således at INF-spørgsmålet kom ind i billedet som afledet af en anden og bredere problematik.

Generelt taler meget for, at det mest rationelle at efterstræbe er forbud mod nye våbentyper, inden de når at blive deployeret i et væsentligt antal; et eksempel er her ABM-traktaten fra 1972. Et andet kunne blive ASAT (antisatellitvåben).

Hverken når det gælder forbud mod nye våbentyper, eller når det gælder fastfrysning og moratorium, har man imidlertid nogen garanti for, at ikke senere teknologiske gennembrud underminerer grundlaget for aftaler herom.

Kapitel 7:

En atomvåbenfri zone i Norden og den europæiske sammenhæng, herunder Palme-kommissionens forslag om en atomvåbenfri korridor i Centraleuropa

Spørgsmålet om etableringen af en atomvåbenfri zone i det nordiske område må ses i sammenhæng med den faktiske atomvåbenfrihed, der for Danmarks og Norges vedkommende hænger nøje sammen med de selvpålagte begrænsninger vedrørende stationering af atomvåben. Da Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg i 1982 har udgivet en omfattende analyse af denne problematik ("Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone", København 1982), skal man ikke her gå ind i en detaljeret redegørelse, men alene koncentrere opmærksomheden om hovedpunkterne i problematikken.

Atomvåbenforbeholdet

Danmark - og Norge - har til stadighed fulgt den politik ikke at acceptere atomvåben på eget territorium under de nuværende omstændigheder. Det danske forbehold blev oprindeligt formuleret af stats- og udenrigsminister H.C. Hansen, der i en redegørelse til folketinget den 29. maj 1957 bl.a. sagde:

"Der har ikke ved forhandlingerne om leverancer til Danmark af moderne våben været tilbudt atomammunition. Skulle et sådant tilbud komme til at foreligge, er det ud fra de foreliggende forudsætninger regeringens opfattelse, at det ikke bør modtages".

Dette forbehold, der lå i forlængelse af beslutningen fra 1953 om ikke at modtage tilbud om stationering af fremmede styrker, blev yderligere præciseret af udenrigsminister Kjeld Olesen, der i oktober 1980 i folketinget udtalte:

"Både hvad angår fremmede styrker og atomvåben er det som bekendt den danske holdning, at tilstedeværelsen på dansk område ikke kan finde sted under de nuværende omstændigheder, det vil sige i fredstid".

Denne danske politik har altid mødt forståelse hos vore allierede.

Dette skyldes utvivlsomt, at den var formuleret med henblik på de nuværende omstændigheder, dvs. i fredstid, og derfor ikke berøvede alliancen den fleksibilitet, som er en forudsætning for afskrækkelsesvirkningen i strategien om det fleksible gensvar.

Hvis derimod Danmark definitivt og ensidigt erklærede sig atomvåbenfrit også i krise- og krigstid, ville situationen være en ganske anden. Det ville i så fald være i direkte modstrid med den fælles NATO-strategi, hvorefter det er et centralt element i afskrækkelsen, at brugen af atomvåben i forsvarsøjemed ikke kan lades ude af betragtning. Konsekvenserne i forhold til indholdet af Danmarks NATO-medlemskab ville blive særdeles indgribende. Spørgsmålet om et ensidigt dansk atomvåbenafkald ikke blot under de nuværende men under alle omstændigheder ville især få aktualitet i forbindelse med tilkaldelsen af forstærkninger, der er et centralt element i dansk forsvarspolitik. En drøftelse heraf findes i kapitel 10, der behandler forstærkningsproblematikken.

Det må desuden tages i betragtning, at et ensidigt afkald på atomvåben ikke vil indebære nogen garanti mod, at der i krigstid vil blive anvendt atomvåben mod dansk område. Det er næppe heller realistisk at forvente, at et ensidigt dansk afkald på atomvåben ville øve nogen reel indflydelse på de magter, der besidder atomvåbnene og dermed gøre Danmark til et mere sikkert sted i en krigssituation.

Atomvåbenfri zone

Imidlertid kan problemerne om dansk atomvåbenfrihed også ses i sammenhæng med tanken om en atomvåbenfri zone i Norden. Denne tanke blev første gang fremført af den sovjetiske ministerpræsident Bulganin i 1957-58. I 1963 blev ideen taget op af den finske præsident i den såkaldte Kekkonen-plan, der senere er blevet aktualiseret ved en række lejligheder.

Skiftende danske regeringer har betragtet det forhold, at samtlige nordiske lande rent faktisk er atomvåbenfri, som et vigtigt element i den såkaldte nordiske balance og som et væsentligt bidrag til at bevare stabiliteten i vor del af verden. Man har på enhver måde søgt at bevare denne balance og stabilitet, således at det kunne sikres, at de omstændigheder og forudsætninger, der ligger til grund for det danske atomforbehold, kunne fastholdes.

I det seneste par år har et flertal i folketinget imidlertid tilkendegivet den opfattelse, at denne faste målsætning for dansk atomvåbenpolitik ikke længere kunne tilgodeses ved den faktisk førte politik, men burde kræve en mere aktiv indsats for en formaliseret atomvåbenfri zone. Denne udvikling på det parlamentariske plan må ses på baggrund af flere forhold, som er blevet berørt tidligere i redegørelsen, bl.a. den opblussende debat om risikoen for og konsekvenserne af en atomvåbenkonflikt i Europa, og Nordens øgede betydning i strategisk sammenhæng.

Som det har fundet udtryk i henstillingerne i slutdokumentet fra FN's første ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning (SSOD I) er det en første forudsætning for oprettelse af atomvåbenfri zoner, at landene i den pågældende region er enige om oprettelsen og er enige om, hvordan den skal etableres og sikres. Siden

det nordiske udenrigsministermøde i København i september 1981 har de nordiske udenrigsministre på deres halv-årlige møder holdt stadig kontakt om zonespørgsmålet.

I den norske indstilling nr. 225 af 18. maj 1984 fra Stortingets udenrigs- og konstitutionskomité og den efterfølgende stortingsdebat den 24. maj 1984 gjordes det klart, at såvel regeringspartierne som oppositionen anså etableringen af en formaliseret, isoleret nordisk zone for uholdbar. Samtidig blev der dog opnået enighed om at "gennemføre et aktivt analytisk og forberedende arbejde med sigte på at skabe et grundlag, som kan gøre en atomvåbenfri zone i nordisk område til en aktuel mulighed".

På baggrund af folketingets dagsorden af 3. maj 1984 og den beskrevne udvikling i Norge blev regeringens nedrustningspolitiske rådgiver anmodet om at besøge først Oslo og dernæst de øvrige nordiske hovedstæder med henblik på at erfare henholdsvis, hvorledes man vil følge stortingsvedtagelsen op, og hvorledes man i lyset af den seneste udvikling i Norge så på mulighederne for at fremme tanker om oprettelse af en atomvåbenfri zone i det nordiske område.

Den nedrustningspolitiske rådgiver har efter afslutningen af sin rejse konkluderet, at de nordiske landes substantielle standpunkter vedrørende spørgsmålet om oprettelse af en atomvåbenfri zone i det nordiske område for nærværende ikke er sammenfaldende, idet ikke alle fem lande mener, at den nødvendigvis må ses i en bredere europæisk sammenhæng.

Selv hvis der måtte blive opnået principiel enighed mellem de nordiske lande om etableringen af en nordisk atomvåbenfri zone, frembyder denne imidlertid en række vanskelige problemer, f.eks. i forbindelse med reglerne om det åbne hav, gennemfartsretten i de danske stræder og mulighederne for kontrol af zonens atomvåbenfrihed.

Blandt forudsætningerne for zonen hører også dens geografiske udstrækning og atomvåbenstaternes afgivelse af negative sikkerhedsgarantier. Heller ikke disse forudsætninger er uden problemer.

Islandske politikere, f.eks. den nuværende islandske statsminister, har ved flere lejligheder gjort sig til talsmænd for, at havområderne omkring Island og mellem Island og Den skandinaviske Halvø burde indgå i en eventuel zone. Fra svensk side finder man, at et zonearrangement i Norden må omfatte forpligtelser om atomvåbenfrihed i Østersøen.

Dette gør spørgsmålet om Sovjetunionens holdning aktuelt. Fra sovjetisk side er det ved flere lejligheder blevet erklæret, at Sovjetunionen er rede til at garantere en nordisk atomvåbenfri zone, at overveje spørgsmålet om visse foranstaltninger på sovjetisk territorium, der støder op til zonen, og at drøfte spørgsmålet om Østersøen med de berørte parter. Det har dog ikke været muligt for de nordiske lande at få en officiel præcisering af disse udtalelser.

Endvidere viser erfaringerne fra Tlatelolco-traktaten vedrørende Latinamerika som atomvåbenfri zone, at de garantier, som Sovjetunionen dér var villig til at give, var omgærdet med endog meget betydelige forbehold.

Mere generelt kan der i forbindelse med afgivelse af negative sikkerhedsgarantier, dvs. en formel forpligtelse til ikke at benytte atomvåben mod et atomvåbenfrit område, peges på problemerne omkring garantimagternes ret til at sikre sig, at zonens deltagerlande overholder atomvåbenfriheden og dens forudsætninger. Dette kan føre til konkrete krav om indsigt også på andre punkter i zonenlandenes politik ("droit de regard"). Arrangementer af denne karakter rejser også det problem, at de nordiske lande ikke effektivt ville kunne føre indseende med de

konkrete forpligtelser, garantimagterne måtte have påtaget sig.

Etableringen af atomvåbenfri zoner rejser således i nok så høj grad spørgsmålet om de atomvåbenbesiddende landes holdning og adfærd som de i zonen beliggende landes.

Selv om alle de nævnte problemer måtte kunne løses på tilfredsstillende vis, står stadig tilbage, at en isoleret etablering af en nordisk atomvåbenfri zone, der også omfattede krise- og krigstid, som nævnt ovenfor ville betyde et brud med den nuværende NATO-strategi og dermed en afgørende ændring i forudsætningerne for forsvaret af Danmark (og Norge). Det er på denne baggrund, man må se USA's og andre NATO-landes velkendte stærke tvivl med hensyn til værdien af en atomvåbenfri zone i det nordiske område.

Reelt ville en atomvåbenfri zone betyde et helt nyt, uprøvet og på mange måder usikkert grundlag for dansk sikkerhedspolitik, bl.a. på grund af de problemer, der rejses i forhold til den positive sikkerhedsgaranti som er essensen i alliancemedlemskabet.

Det har også været et gennemgående element i den danske holdning, at en formalisering af den eksisterende atomvåbenfri tilstand i Norden bør ske som led i en større europæisk sammenhæng. Dette synspunkt, som man fra dansk side altid har tillagt megen vægt, har som baggrund haft at det nordiske område ikke kan ses isoleret fra det øvrige Vesteuropa, hvor Øst-Vest modsætningen har sit udspring. Den nordiske atomvåbenproblematik kan derfor heller ikke ses isoleret fra den generelle europæiske problematik.

Det er en konsekvens af dette danske synspunkt, at zone-spørgsmålet ikke bør drøftes bilateralt mellem de nordiske lande og Sovjetunionen. Det må tages op inden for

en bredere ramme og efter konsultationer mellem de nordiske lande og - for Danmarks, Norges og Islands vedkommende - med vore allierede i NATO.

Derfor har spørgsmålet om den bredere europæiske sammenhæng fået en ganske fremtrædende plads i debatten.

Som det vil ses af foranstående, rejser spørgsmålet om en nordisk atomvåbenfri zone særdeles komplicerede problemer. Det er vel netop derfor, at f.eks. Norge har iværksat en dybtgående undersøgelse af hele denne problematik. Under alle omstændigheder forekommer det væsentligt, at der foretages en nøjere analyse af de forudsætninger, der må være opfyldt for, at en zone ikke skal komme til at forringe sikkerheden. I fortsættelse heraf kunne spørgsmålet tages op mellem de nordiske lande. Som nævnt er det dog på grund af implikationerne for NATO's strategi et spørgsmål, som for de tre nordiske NATO-medlemmers vedkommende også må drøftes i NATO.

Palme-kommissionens forslag om en atomvåbenfri korridor i Centraleuropa

Palme-kommissionen har nævnt en af de mulige bredere europæiske sammenhænge, en nordisk atomvåbenfri zone ville kunne indgå i.

I Palme-kommissionens rapport: "Common Security - A Programme for Disarmament" fra 1982 foreslås blandt andet oprettelsen af en korridor fri for taktiske kernevåben - dvs. våben der er beregnet på at støtte landstyrker ved direkte kontakt med modstanderen - på hver side af skillelinjen midt ned gennem Europa. Korridorens bredde sættes i oplægget til 150 km på hver side af linjen, dvs. taktiske våbens omtrentlige rækkevidde. Den vil i første omgang dække Centraleuropa for siden at blive udvidet til de to alliancers nord- og sydflanker.

På langt sigt forestiller kommissionen sig, at Europa skal gøres helt atomvåbenfrit, omend det forsigtigvis samtidig påpeges, at en nødvendig forudsætning herfor vil være opnåelse af enighed mellem NATO og Warszawapagten om omtrentlig balance på de konventionelle våbens område. Dette er imidlertid på langt sigt; konkret og som et første skridt, der er realistisk, peger kommissionen på oprettelsen af den atomvåbenfri korridor.

I december 1982 indledte Sverige sonderinger hos NATO-landene, heriblandt Danmark, hos Warszawapagtlandene og hos Europas neutrale og alliancefri lande vedrørende korridorforslaget.

Den 8. december 1983 udsendte den svenske regering en vurdering af de modtagne fortrolige svar. Det fremgår, at de alliancefri og neutrale lande fandt, at en gennemførelse af forslaget ville have atomtærsklen og dermed mindske risikoen for atomkrig. Også Warszawapagtlandene var positive men foreslog en væsentlig udvidelse af korridorens bredde. NATO-landene fandt omvendt, at en sådan korridor kunne sænke atomtærsklen ved at koncentrere de taktiske atomvåben uden for korridoren i et snævert område, der kunne være mål for et førsteslagsangreb. Også kontrolproblemerne var blandt de betænkeligheder, der blev fremhævet af NATO-landene, blandt andet fordi det i en krisesituation ville være meget let at bringe disse forholdsvis små og let transporterlige våbensystemer eller deres sprængladninger tilbage. Fra NATO-landenes side blev det endelig indvendt, at en sådan korridor kunne komme til at virke mod sin hensigt ved at skabe en illusion om større sikkerhed, for afgørende for et områdes sikkerhed ville ikke være, om atomvåben var stationeret i det eller ej, men om atomvåben var rettet imod det.

Der er dog ingen tvivl om, at selve begrebet "fælles sikkerhed" som Palme-kommissionen hviler på, rummer in-

teressante aspekter, og at korridorforslagets muligheder som tillidsskabende foranstaltning, uanset de mange problemer, der her er opregnet, fortjener nøjere analyse og overvejelse. Det vil her kunne spille ind, at udviklingen af længererækkende atomvåben måske har gjort de kortererækkende systemer militært set mindre vigtige. Et sådant arbejde kunne derfor inddrage mulighederne for yderligere at fortsætte linjen fra alliancens beslutning på Montebello-mødet i efteråret 1983 om en betydelig ensidig nedskæring af alliancens beholdning af taktiske atomvåben, ligesom det kunne overvejes, om ikke også en styrkelse af det konventionelle element i forsvaret kunne indgå i realiseringen af sådanne tanker.

Måske ville man - omend i et langt tidsperspektiv - kunne forestille sig, at dette var et problem, som kunne blive inddraget på CDE-konferencen i Stockholm.

Kapitel 8:

Alliancens strategi og atomvåbnenes rolle

Selvom INF-debatten langt fra er afsluttet, al den stund der er tale om et meget væsentligt uløst problem mellem Øst og Vest, har vægten i den offentlige debat, måske mest udpræget i Forbundsrepublikken Tyskland og Danmark, i den seneste tid forskudt sig i retning af alliancens generelle militære strategi. Specielt har opmærksomheden været koncentreret om vægtningen af henholdsvis de nukleare og de konventionelle elementer, der indgår i den.

En om- eller opprioritering inden for alliancens strategi med større vægt på det konventionelle forsvar ville for så vidt kunne ske ensidigt. Det kan imidlertid ikke afvises, at der kan være risiko for, at rustningsspiralen vil få endnu en omdrejning, hvis Warszawapagtlandene reagerer med tilsvarende udvidelser af deres konventionelle våbenprogrammer. Det må derfor fra NATO's side fremgå klart, at formålet i givet fald netop er at nå frem til en ændret vægtning mellem strategiens konventionelle og nukleare elementer, og at formålet ikke er at stille et større militært apparat op.

Sovjetunionen og de andre Warszawapagtlande har foreslået en aftale om gensidigt afkald på magtanvendelse og opretholdelse af fredelige forbindelser. En sådan aftale ville ikke i sig selv betyde nogen ændring af styrkeforholdet mellem Øst og Vest. At der så muligvis alt efter omstændighederne kan ligge en politisk signalværdi gemt i en sådan aftale er en anden sag; for den militære planlægning vil en sådan aftale ikke kunne optræde med megen vægt.

I øvrigt har det været udgangspunktet for vurderingen af Warszawapagtlandenes forslag, at princippet om afkald på

anvendelse af magt eller trussel herom er fast forankret i FN-pagten og CSCE-slutaktens principdeklaration. Det er også blevet understreget i NATO-landenes Bonn-deklaration af maj 1982, at NATO-landene aldrig vil anvende magt undtagen i tilfælde af angreb. Det har derfor været nærliggende for Danmark (ligesom også for Forbundsrepublikken Tyskland) i positiv ånd at overveje rækkevidden af forslaget. Rent umiddelbart var det indtrykket, at forslaget ikke bragte noget nyt i forhold til de allerede påtagne forpligtelser. Nærmere overvejelser har dog vist, at et generelt udtryk for magtafkaldsforpligtelsen alle CSCE-landene imellem, dvs. ikke kun mellem NATO og Warszawapagten, på nyttig måde under forhandlingerne på Stockholm-konferencen vil kunne kombineres med de konkrete tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger, der er foreslået af NATO-landene.

Sovjetunionen og de andre Warszawapagtlande har også foreslået en aftale om afkald på første anvendelse af atomvåben. Men her gælder, at alene en større troværdighed af det konventionelle forsvar kan skabe betingelserne for, at NATO kan overveje at acceptere at give afkald på anvendelsen af atomvåben som en sidste udvej, hvis de konventionelle forsvarsmidler ikke slår til. Hvis derfor målet defineres som et fuldstændigt afkald på første anvendelse af atomvåben, er der tale om en proces med mange forudsætninger og mange problemer og en proces, som formentlig bør omfatte også en eller anden form for forståelse mellem Øst og Vest om de konventionelle rustningers plads og omfang. For at det skal være troværdigt at tale om afkald på første anvendelse af atomvåben, må således forholdet mellem konventionelle og nukleare våben i alliansens strategi overvejes og tillige forholdet mellem nukleare og konventionelle våben i forholdet mellem Øst og Vest.

Er man rede til at tage konsekvenserne og i givet fald styrke det konventionelle forsvar relativt set, vil der

herved være tilvejebragt en reel basis for overvejelser om ændring af NATO's strategi.

Et skridt på vejen hertil ville være en ensidig konventionel styrkelse med det formål at undgå tidlig anvendelse af atomvåben. Sådanne bestræbelser på at hæve atomtærsklen er allerede under overvejelse i NATO. Et af de problemer, man her er opmærksom på, er at de ikke må udløse et nyt (konventionelt) våbenkapløb.

Udviklingen af NATO's strategi, herunder atomvåbnenes rolle

NATO's militære strategi har gennemløbet flere faser siden organisationens oprettelse. Men strategiens formål har været det samme: at sikre at en eventuel aggressor når til den konklusion, at ethvert angreb mod alliancen vil medføre sådanne omkostninger, at angreb ikke finder sted.

Den amerikanske nukleare overlegenhed i adskillige år tillod en meget enkel strategi: Afskrækkelsen syntes stort set sikret på forhånd med de amerikanske atomvåben. De konventionelle styrker i Europa blev næsten opfattet som tilstrækkelig stærke, blot de var i stand til at markere modstand og dermed advare en angriber om, at næste skridt ville blive en massiv nuklear gengældelse.

Den tilnærmelsesvis jævnbyrdighed mellem USA og Sovjetunionen på det strategisk-nukleare område, som med 1960'erne begyndte at aftegne sig, fik to konsekvenser: den ene at et nukleart svar på enhver aggression måtte forekomme mindre troværdigt, for det ville kunne blive gengældt nukleart i et måske tilsvarende uacceptabelt omfang, den anden at de konventionelle styrker i Europa derfor måtte tildeles forholdsvis større betydning i afskrækkelsen end før.

Det førte i 1967 NATO til strategien om det afpassede gensvar, som rummer både konventionelle og nukleare elementer, og som opererer med et så bredt og udefineret sæt af mulige reaktioner, at en potentiel angriber ikke på forhånd kan vide, hvordan et militært svar på et angreb faktisk vil blive sammensat. Usikkerheden om reaktionens art, omfang og styrke hos en potentiel angriber og samtidig hans bevidsthed om, at NATO-alliancen i givet fald har midlerne til at imødegå alle typer af aggression, skal sikre krigsforebyggelsens tilstedeværelse og bevare freden.

Som et element i afskrækkelsen opretholder NATO den nukleare option, såfremt den er nødvendig over for et omfattende konventionelt angreb. Det har navnlig været en konsekvens af to forhold: på den ene side Sovjetunionens geografiske nærhed og overlegenhed på det konventionelle område i Europa og på den anden side USA's geografiske afstand til de europæiske allierede og dermed den kendsgerning, at tilførslen af konventionelle forstærkninger til Europa under alle omstændigheder vil tage tid.

Det er imidlertid vigtigt at notere, at der hermed er tale om mulig førstebrug af atomvåben, ikke om at atomvåben under alle omstændigheder vil blive brugt først - eller overhovedet - af NATO, eller om det såkaldte "første slag" med atomvåben. Med første slag tænkes på den mulighed, at man kommer modparten i forkøbet ved at sætte gengældelsesevnen ude af spillet. Førsteslag indgår ikke i vestlig strategi.

I de seneste år har en meget engageret debat udviklet sig om netop mulig førstebrug af atomvåben fra alliansens side.

Til illustration af problemstillingen skal citeres nogle få afsnit fra de måske to kendteste indlæg i debatten,

der blev udløst af den forhenværende amerikanske forsvarsminister McNamara m.fl.:

"Vi tror således, at omhyggelige overvejelser vil føre til den konklusion, at det er på tide, at vi tager afgørende skridt i retning af en ikke-førstebrugspolitik, men er samtidig helt klare over, at en sådan politik gør det nødvendigt at styrke tilliden til, at alliancens konventionelle styrker, særlig de på centralfronten og de først ankomende forstærkningsstyrker, er tilstrækkelige, og at de hurtigt kan blive forstærket. Det synes klart, at alliancens lande tilsammen kan tilvejebringe de nødvendige styrker inden for realistiske budgetrammer

Der bliver dog en grundlæggende realitet tilbage, som selv ikke den klareste ikke-førstebrugspolitik ville kunne fjerne. Selv om Atlantpagtens kernevåbenmagter med støtte af de andre allierede skulle blive enige om en ikke-førstebrugspolitik, og selv om en sådan beslutning skulle resultere i en fælles deklaration af en sådan politik ved disse magter og Sovjetunionen, ville ingen af parterne fuldt ud kunne garantere, at der ikke ville blive brugt kernevåben, hvis en konventionel krig i stor skala brød ud. Vi ville ikke kunne antage, at Sovjetunionen ikke ville bruge dem, og vi må erkende, at sovjetlederne heller ikke ville kunne antage, at vi ikke ville bruge dem. Så længe disse våben eksisterer, findes muligheden for, at de vil blive brugt.

Men denne kendsgerning formindsker ikke værdien af en ikke-førstebrugspolitik. Dens værdi ligger først og fremmest i dens betydning for den vestlige alliances indre sundhed. En tilstand med effektiv konventionel balance og med muligheden for nuklear gengældelse i behold er langt bedre for befolkningerne og regeringerne end en holdning, der fremtvinger alvorlige overvejelser om muligheden for "begrænset" atomkrig, hvilket på en gang er frygtindgydende og utroværdigt."

I et tysk svar af forhenværende forsvarsminister Georg Leber m.fl., hed det:

"At give afkald på førstebrug af kernevåben ville med sikkerhed være ensbetydende med at berøve den nuværende krigsforebyggende strategi - som støttes af Forbundsrepublikken Tysklands regering og opposition, såvel som af den overvejende del af befolkningen - et afgørende element. Man kan ikke undgå at komme til den konklusion, at Sovjetunionen derved ville komme til at stå i en stilling, hvor den endnu en gang kunne beregne risikoen, og

således blive i stand til at føre krig i Europa. Sovjet ville ikke længere behøve at frygte, at kernevåben ville forårsage uacceptable ødelæggelser på eget territorium. Vi frygter derfor, at en troværdig fraskriven sig muligheden af førstebrug af kernevåben igen ville gøre krigen mere sandsynlig.

En afgørende svaghed ved de fire forfatteres forslag ligger i deres påstand om, at en ikke-førstebrugspolitik ville gøre krige mindre sandsynlige, hvilket ikke underbygges af tilstrækkeligt bevismateriale. Selv om genskabelsen af den konventionelle balance, som de efterlyser, forøger den konventionelle risiko for de sovjetiske angrebsstyrker, ville en sådan politik frigøre Sovjet fra den afgørende atomrisiko - og derved fra den tvang, som hidtil har afholdt Sovjet fra at bruge militærstyrke mod Vesteuropa selv med begrænsede formål. Frigørelsen fra kernevåbenrisikoen vil naturligvis gavne USA i samme grad. Der må derfor stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt afkald på førstebrug repræsenterer et bidrag til "den vestlige alliances indre sundhed", eller om ikke en ikke-førstebrugspolitik i stedet forøger usikkerheden og frygten for en stadig mere sandsynlig krig."

Første citat er taget fra en artikel af McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara og Gerard Smith i tidsskriftet "Foreign Affairs", og andet citat fra en svarartikel, ligeledes i "Foreign Affairs" af Karl Kaiser, Georg Leber, Alois Mertes og Franz-Josef Schulze. (Artiklerne er udgivet af Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg i hæftet: "NATO's Strategi. Førstebrugsdebatten", København 1982).

I den danske debat synes det ofte overset, at både de amerikanske og tyske debattører er enige om, at NATO's konventionelle forsvar bør styrkes. De fire tyskere mener, at dette kan skabe mulighed for, at NATO kan forskyde vægten mod "ikke tidlig førstebrug" og dermed også skabe bedre krisestyringsmuligheder. De fire amerikanere mener, at en - betydelig - konventionel styrkelse kan føre til, at man helt kan undgå førstebrug af atomvåben.

Mulighederne for at nå frem til en situation, hvor tidlig brug af atomvåben ikke er sandsynlig, har været gjort til genstand for mange overvejelser i NATO.

Overvejelserne er hidtil sket inden for den gældende strategis rammer, idet de har været anset for tilstrækkelig vide til, at en justering i retning af "ikke tidlig førstebrug" ville være udmærket forenelig med strategien i øvrigt. Grundlaget for overvejelserne har først og fremmest været de nye teknologiske muligheder, der i NATO ses som en udvej for at udligne kvantitet med kvalitet og dermed formindske den nuværende konventionelle underlegenhed. Hermed ville man samtidig mindske afhængigheden af atomvåben, dvs. hæve atomtærsklen. En grundigere redegørelse for disse overvejelser er givet i kapitel 9.

Det er dansk politik aktivt at virke for en reduktion af de nukleare våbens rolle i forsvarsplanlægningen. Problemet er, hvorledes: enten gennem en styrkelse af alliansens konventionelle forsvar eller bedre, men vanskeligere, gennem aftaler, der sikrer et balanceret konventionelt styrkeforhold på lavere niveau. Dette vil kunne føre til, at man fra allieret side kan bestræbe sig på at opgive mulig førstebrug af atomvåben eller i hvert fald bevæge sig mod ikke tidlig førstebrug.

De taktiske kernevåben

I debatten om afhængighed af atomvåben er navnlig de taktiske kernevåben eller slagmarkskernevåbnene (Battlefield Nuclear Weapons), dvs. korttrækkende våben, blevet meget diskuteret, fordi de overvejende vil skulle anvendes på eget område med de konsekvenser, det medfører.

Slagmarkskernevåbnene udgør en del af det fleksible gensvar, omfattende missiler og artilleri, der både kan anvendes til nuklear og konventionel ammunition og med en rækkevidde på omkring 100 km.

Disse våben skal for det første afskrække fra brug af tilsvarende sovjetiske våben; dernæst har de en mulig

rolle som et trin i den optrapning, som dette fleksible gensvar også indeholder, idet det forudsættes, at et konventionelt angreb kan standses ved begrænset brug af atomvåben på et lavt niveau uden at føre til den totale nukleare krigsførelse. Endelig har de en funktion som modvægt overfor de sovjetiske, store konventionelle styrker, idet tilstedeværelsen af nukleare våben komplicerer modpartens konventionelle krigsførelse og bl.a. tvinger denne til større spredning af de konventionelle styrker, især panserstyrkerne i både første og anden angrebsbølge. Herved vanskeliggøres Warszawapagtens planlægning, og et eventuelt angrebs effektivitet reduceres.

For at opnå disse virkninger må NATO disponere over et antal slagmarkskernevåben, der hensigtsmæssigt kan dække disse opgaver. Det samme gælder principielt de kortere-rækkende fly og missiler (under 1800 km) med nuklear kapacitet. Samtidig er der enighed i NATO's medlemslande om, at alliancen ikke skal have flere våben af denne type end absolut nødvendigt for at kunne opfylde NATO's strategi. Med Montebello-beslutningen i 1983 vedtog forsvarsministrene at reducere det totale antal nukleare slagmarksvåben og kortererækkende mellemdistancevåben med yderligere 1400 sprænghoveder således, at det totale antal sprænghoveder i Vesteuropa herefter kommer ned på ialt 4600, incl. de våben, der vil indgå i de nye langlegerækkende mellemdistanceraketter (Pershing II og krydsermissiler).

Det er den mulige anvendelse af slagmarkskernevåben i strategien, der undertiden udlægges som tanker om en tilsigtet begrænset atomkrig i Europa. Men hensigten er den modsatte: at afskrække Warszawapagten fra en atomkrig, som kan begrænses til de europæiske allierede.

Våbensystemer med enten nuklear eller konventionel fremføringskapacitet

En del våben kan bruges både nukleart og konventionelt ("dual-capable"). De første atomvåben blev fremført i bombefly, der var tilpasset bombernes størrelse, men efterhånden blev atomspræghovederne tilpasset fremføringsmidlerne, så der kunne skiftes mellem de to typer sprængladninger. Det er i NATO for tiden bombefly og artilleriet, der har denne dobbeltkapacitet. Begrundelsen for at gøre disse systemer "dual-capable" er dels, at man får en mere økonomisk udnyttelse af de eksisterende systemer, dels at de faktisk nukleare systemer vil have en betydelig bedre mulighed for at overleve et fjendtligt angreb, da det ikke på forhånd er muligt med sikkerhed at bedømme, hvilke våben, der rent faktisk har nukleare opgaver; de drukner så at sige i mængden.

På den anden side bevirker denne uigennemskuelighed, at man ved en eventuel våbenkontrolaftale har vanskeligt ved at sikre en tilfredsstillende verifikation af de våbentyper, en sådan aftale omfatter, på grund af denne dobbeltrolle. Der vil for disse systemers vedkommende således være tale om en afvejning af fordelene ved et troværdigt, overlevelsedygtigt nukleart forsvar og vanskelighederne ved at fastsætte entydige bestemmelser for overholdelsen af en våbenkontrolaftale. Spørgsmålet er for tiden til overvejelse i NATO's High Level Gruppe (HLG).

NATO's nukleare planlægning

NATO's nukleare planlægning blev i december 1966 vedtaget udbygget med nye permanente organer: Nuclear Defence Affairs Committee (NDAC), hvor alle medlemslande kunne deltage, og den mindre Nuclear Planning Group (NPG) med

deltagelse af syv medlemslande efter en rotationsordning, der gav alle lande mulighed for periodisk deltagelse. Denne rotationsordning blev ophævet i 1979, fordi alle NATO-landene (minus Frankrig og Island) da var blevet permanente medlemmer.

I den danske debat om atompolitikken i NATO har det været nævnt, om ikke Danmark burde ophøre med sin deltagelse i NPG-samarbejdet. Man bør her gøre sig klart, at alle beslutninger af væsentlig karakter, også i nukleare sager, træffes i alliancens forsvarsministerråd efter forberedelse i NPG. Det gælder den overordnede strategi, hele NATO's forsvarsplanlægning og de operative planer, der udformes på grundlag af strategien.

Danmark har desuden i NPG mulighed for at øve en indflydelse på disse sager på et tidligere stadium, et forhold der også har en ikke uvæsentlig betydning for danske bestræbelser i våbenkontrollarbejdet.

Atomvåbenspørgsmålets centrale placering

Atomvåbenspørgsmålets forskellige aspekter er alle sammenknyttede, og da atomvåbnene står så centralt i afskrækkelsen, engagerer spørgsmålet hele alliancen på vital måde. Eftersom dette er tilfældet, indgår det også i det samlede Øst-Vest forhold med en overordentlig betydelig vægt. Man kan mene, at de måske næsten er blevet tillagt for megen vægt, for også andre og bredere spørgsmål er meget væsentlige for en konstruktiv udvikling af Øst-Vest forholdet. Det ændrer imidlertid ikke ved, at det er en politisk kendsgerning, at de problemer, der her er diskuteret, rent faktisk vejer meget tungt til både i den bredere offentlige debat og i alliancens interne politiske konsultationer.

Atomvåbenspørgsmålets politiske tyngde har i hvert fald to konsekvenser: at enhver ændring fordrer megen og

dybtgående diskussion inden for alliancen, og at enhver ændring derfor også kommer til at kræve megen tid. Det er ikke realistisk at forestille sig, at der skulle vise sig mulighed hverken for genveje eller for pludselige og afgørende gennembrud på det ene eller andet felt. Allerede problemernes indbyrdes sammenhæng fører til, at der vil være en indbygget tilbøjelighed til, at specielt atommagterne bevæger sig med den yderste forsigtighed. Der er ikke råd til uforudsete sidevirkninger på andre felter af en radikal ændring for ét spørgsmåls vedkommende. Men atomvåbnenes rolle i den fælles strategi gør ydermere, at solidariteten inden for alliancen her antager meget konkrete dimensioner: Der gives ikke isoleret sikkerhed.

Det er imidlertid en udbredt opfattelse, at alliancens afhængighed af atomvåben er blevet uantagelig stor, og at denne afhængighed bør søges mindsket væsentligt.

Om de veje, der skal føre til reduceret afhængighed af atomvåben er der, som foran beskrevet, divergerende opfattelser. I debatten er indgået muligheder som afkald på førstebrug af atomvåben, ændring af NATO's strategi, herunder etablering af atomvåbenfri zoner og/eller styrkelse af det konventionelle forsvar.

Når vi fra dansk side ønsker at forfølge et eller flere af disse mål, er det nok rigtigt at gøre sig klart, at de for at vinde vore allieredes forståelse primært må ses som værende i alliancens samlede interesse og ikke som et særligt hensyn til nationale interesser.

Det gældende forbehold over for atomvåben på dansk område er ikke i alliancen blevet udlagt som en generel dansk uvilje mod NATO's atomstrategi, endsige som et ønske om at overlade risikoen ved stationering af atomvåben til andre allierede. Forbeholdet er - og med rette - blevet fortolket som led i en særlig balancepolitik i

Norden, som også kunne have visse fordele for NATO som helhed, og som i hvert fald ikke greb ind i grundlaget for alliancens forsvarssamarbejde.

Udgangspunktet for forslag om yderligere justeringer af den danske atompolitik synes derfor mest hensigtsmæssigt at være, at de forfølger lignende mål og kan være til fordel for alliancen som sådan, i det mindste som et bidrag til de generelle afspændingsbestræbelser.

Det vil samtidig være vigtigt at godtgøre, at de ikke tilsigter at påføre alliancen eller enkelte allierede sikkerhedsrisici eller andre skadevirkninger.

Fremfor alt er det ønskeligt at undgå, at forslagene - hvor uberettiget det end måtte være - tager sig ud som forsøg på at overlade risikoen ved besiddelse af atomvåben til andre - våben som alliancen, herunder Danmark, jo stadig i sidste instans må støtte sig på.

Til fordel for dette synspunkt taler også, at en atomkrig i Europa, hvis den udvikler sig ud over det helt begrænsede omfang, ville få uoverskuelige følger for alle parter, atomvåbenfri som ikke-atomvåbenfri områder.

Bestræbelser på etablering af særordninger for begrænsede områder skal derfor ikke ses som et mål i sig selv, men må for at være acceptable tage sigte på etablering af en generel europæisk ordening.

Særordninger af denne art kan af indlysende grunde ikke gennemføres uden nøje at undersøge følgevirkningerne for det samlede NATO-forsvar, i ganske særlig grad for de lande, med hvem der foregår et konkret forsvarssamarbejde.

Kapitel 9:

Den konventionelle krigsforebyggelse, de nye teknologier, MBFR-forhandlingerne og de hidtil udeblevne resultater

Den offentlige debat om NATO's strategi har i alt væsentligt koncentreret sig om den nukleare del. De konventionelle elementer i strategien er blevet viet væsentlig mindre opmærksomhed. Måske er dette forhold ved at ændre sig, ikke mindst i lyset af, at det er blevet mere og mere klart, at afhængigheden af atomvåben formentlig lettest lader sig formindske ved at gøre den konventionelle afskrækkelse mere effektiv.

Rogers-planen

Nye teknologier har været set som en mulighed for NATO-landene til at opveje Warszawapagtens numeriske overlegenhed i Europa, bl.a. i form af forskellige kortererækkende men meget præcise missilsystemer med konventionelle sprængladninger, der vil kunne bruges til modangreb mod de opfølgende styrker så langt ind på en angribers territorium, at angrebet aldrig får den fornødne tyngde til at slå igennem forswarets linjer på afgørende måde.

NATO's militære øverstkommanderende i Europa, general Rogers, er gået stærkt ind for, at NATO går denne vej, også fordi det såkaldte "deep strike" ville formindske behovet for de taktiske kernevåben i Europa. Det bør tilføjes, at general Rogers ikke med disse tanker har gjort sig til talsmand for, at NATO ikke skal bevare den nukleare option. Hans mål er en ændret vægtfordeling mellem den konventionelle og nukleare afskrækkelse. Rogers ønsker en relativ styrkelse af den førstnævnte,

men under bevarelse af den nuværende strategi. Hans overordnede formål er, at risikoen for at alliancen tidligt eller (for) hurtigt bliver nødt til at overveje anvendelse af atomvåben, formindskes væsentligt.

General Rogers har anslået, at 4% årlig realktilvækst i forsvarsbudgetterne i NATO-landene er tilstrækkelig for at indføre de fornødne teknologier. Uanset om dette skøn er realistisk, er det imidlertid en stor stigning. Den nuværende 3%'s målsætning i årlig realktilvækst inden for alliancen er faktisk ikke blevet opfyldt af mere end et fåtal af alliancemedlemslande.

Bonn-topmødet og dets opfølgning

I princippet har alliancen besluttet sig til at give disse overvejelser mere konkret form. På Bonn-topmødet i juni 1982 vedtog NATO's stats- og regeringschefer bl.a., at de ville "undersøge mulige metoder til at drage fuld fordel både teknisk og økonomisk af frembrydende teknologier (emerging technologies), især for at forbedre det konventionelle forsvar". I december 1982 forelagde den amerikanske forsvarsminister i konsekvens heraf et oplæg til et opklaringsarbejde inden for NATO. Arbejdet har til formål, dels at overveje hvilken ny teknologi der kan tænkes egnet, dels at overveje hvilken rolle den kan spille i forskellige konkrete sammenhænge.

Arbejdet med disse problemer har vist sig at være ganske omfattende, og det er ikke afsluttet endnu.

I december 1983 vedtog forsvarsministrene, at der i øvrigt også burde udarbejdes et bredere fælles begrebsmæssigt eller konceptuelt grundlag for rationel udnyttelse af den ny teknologi. Heller ikke dette er færdigbehandlet endnu.

Men hverken i det ene eller det andet tilfælde er der tale om, at alliancen har besluttet at lade udarbejde en ny strategi.

Også NATO's studie af mulighederne for at anvende ny konventionel teknologi til bekæmpelse af en angribers anden angrebsbølge, opfølgings- og støttestyrker m.v., inden de kan nå frem til forreste linje, forudsætter en opretholdelse af den nuværende strategi.

Et fællestræk for mange af de nye teknologier er i hvert fald, at de er kostbare. Enten vil de forudsætte en stigning i forsvarsbudgetterne, eller også vil de forudsætte, at andre områder af forsvaret besluttet væsentligt nedprioriteret. Alt i alt vil der nok vise sig visse reelle grænser for, hvor megen styrkelse af det konventionelle forsvar, det er realistisk at forvente sig ad denne vej.

Komplicerende faktorer

Der er også andre grunde til, at det har vist sig vanskeligt hurtigt at nå til vejs ende i diskussionen om anvendeligheden af de nye teknologier. I al korthed er der tale om navnlig to komplicerende forhold, det ene en udløber af mulige ændringer i Warszawapagtens operative doktriner, det andet en teknisk begrundet tvivl.

Med hensyn til det første er forudsætningen for, at general Rogers' såkaldte "deep strike" skal give mening, at det herved vil være muligt på afgørende måde at formindske gennemslagskraften i et angreb. Men hvis situationen er den, at Warszawapagten er således organiseret, at anden angrebsbølge er om ikke uvigtig, så dog af mindre betydning for et eventuelt angrebs heldige gennemførelse, savner konceptet selvsagt overbevisningskraft. De såkaldte sovjetiske "operative manøvregrupper" tyder så-

ledes på, at Sovjetunionen i dag satser mindre på denne anden angrebsbølge. Der er imidlertid delte meninger om betydningen heraf.

Det andet komplicerende forhold er af teknisk natur og for så vidt generelt gyldigt for alle de moderne højteknologiske våbensystemer uanset rækkevidde. Synspunktet er det, at der her er tale ikke blot om meget effektive men også meget sårbare våbensystemer, som er så afhængige af så megen teknik, bl.a. på kontrol- og styringsområdet, at de næppe under virkelige vilkår i krig vil kunne leve op til deres nok så imponerende prøvedata under optimale fredstidsforhold.

Nationale studier og alliancestudier

Der findes adskillige nationale foreløbige studier over anvendelsen af fremtidig teknologi. En af de mest kendte er det amerikanske "Airland Battle 2000", som er et forsøg på at fremregne, under hvilke vilkår og med hvilke midler og hvilken taktik og strategi en krig kan forestilles at ville foregå i perioden 1995-2015. Der er med andre ord tale om et analytisk arbejde sigtende på en fremtid, hvis teknologiske og andre vilkår i dag kun med betydelig usikkerhed kan forudses. En del af denne studie rummer overvejelse også over anvendelsen af nye teknologier til styrkelse af de konventionelle elementer af forsvaret, altså spørgsmål der allerede i dag er på dagsordenen i NATO, omend ikke i samme form. Den megen opmærksomhed, "Airland Battle 2000" studien er blevet til del, skyldes nok også det forhold, at der findes en såkaldt taktisk doktrin gældende for den amerikanske hær, som blev vedtaget i USA i august 1982 under betegnelsen "Airland Battle". I modsætning til "Airland Battle 2000" er den imidlertid ikke nogen fremtidsstudie men et reglement gældende i dag for den amerikanske hær.

Det bygger på eksisterende materiel og ikke ny teknologi og gælder i øvrigt hverken for NATO's styrker eller de amerikanske styrker i Europa.

"Airland Battle" og "Airland Battle 2000" er i debatten undertiden blevet opfattet som et og det samme. Og først og fremmest er de i debatten ofte blevet opfattet som NATO-dokumenter, godkendte af alliancen og gældende for alliancen. Ingen af delene er tilfældet.

Den nationale amerikanske fremtidsstudie "Airland Battle 2000" har derimod været udgangspunkt for en endnu ikke afsluttet militær studie i NATO: "Landforces 2000". Både denne og overvejelserne i NATO om "Emerging Technologies" er udsprunget af, at den teknologiske udvikling på det konventionelle område har medført, og i endnu højere grad vil medføre, muligheder for på væsentlig måde at styrke den konventionelle afskrækkelse, hvis man beslutter sig dertil.

Nye teknologier, vesteuropæisk samarbejde og byrdefordelingsproblematikken

I øvrigt har diskussionen om de nye teknologier inden for alliancen aktualiseret overvejelser både i IEPG (Independent European Programme Group) og blandt Eurogruppens ministre, men også i WEU (Western European Union) om større vesteuropæisk samarbejde på materielområdet for derved at undgå dublerende og kostbare nationale forsknings- og udviklingsprogrammer. Et mere systematiseret vesteuropæisk samarbejde på forsvarsmaterielområdet generelt vil under alle omstændigheder være en af de mest oplagte veje at gå for at formindske de stadigt voksende materieludgifter. Og når det specielt gælder nye teknologier, vil et sådant samarbejde formentlig for en realistisk betragtning være den eneste

måde, hvorpå europæisk forsvarsindustri med sit meget mindre volumen kan gøre sig konkurrencedygtig i forhold til amerikansk våbenproduktion.

Dermed har denne problematik også forbindelse til et andet emne, som er kendt under betegnelsen "the two-way street", og som har været drøftet inden for alliancen i allerede temmelig lang tid. De vesteuropæiske allierede har altid med en partner som USA, hvis militær-industrielle kapacitet er så meget større, stået over for det problem, at amerikansk producerede våbensystemer normalt ikke alene var først med de teknologiske nyheder men også takket være volumen i produktionen billigere, end de vesteuropæiske normalt ville være det. Der har derfor altid været en ubalance inden for alliancen i den forstand, at de europæiske allierede har købt meget amerikansk forsvarsmateriel, og USA forholdsvis lidt europæisk. Med de stigende anskaffelsespriser på forsvarsmateriel og i takt med den vægt, USA tillægger det, at de vesteuropæiske allierede lever op til målsætningen om 3% 's realvækst i deres forsvarsbudgetter, er det især for de større vesteuropæiske allierede, der har en selvstændig våbenindustri, også blevet stadig vigtigere at få rettet op på denne ubalance. Ikke mindst IEFG har i denne forbindelse været et meget aktivt forhandlingsforum for et vesteuropæisk modspil.

Debatten om de nye teknologier har således samtidig accentueret hele den overordnede byrdefordelingsdiskussion (burden sharing) mellem USA og dets europæiske allierede.

Konventionel rustningsbegrænsning som alternativ: MBFR-forhandlingerne

I de betragtninger over NATO's strategi, der ovenfor er anført, er der ikke taget hensyn til muligheden af, at man ved forhandlinger mellem alliancerne skulle kunne eliminere f.eks. den konventionelle uligevægt mellem Øst og Vest i Europa. Men det er klart, at det ville være en tiltalende vej at gå, både afspændingspolitisk og økonomisk. Indtil videre har det imidlertid vist sig uhyre vanskeligt at betræde denne vej.

Forhandlingerne i Wien om balancerede og gensidige styrkereduktioner på det konventionelle område, hvori foruden USA og Sovjetunionen også en række af de centrale lande i Øst- og Vesteuropa deltager (Danmark er kun indirekte deltager, eftersom vi i tilfælde af en aftale alene ville være omfattet af en protokol gældende for flankelandene til selve reduktionsområdet i Centraleuropa), er nu gået ind i deres 11. år.

Der er fortsat ikke megen udsigt til, at forhandlingerne kan føre til en snarlig aftale.

MBFR-problematikken er uhyre kompliceret, og det ville føre for vidt her at komme ind på en detaljeret gennemgang af udviklingen (udenrigsministeriets nedrustningssekretariat giver i bd. II af Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalgs årsberetninger en oversigt over forhandlingsforløbet her såvel som i alle andre væsentlige våbenkontrol- og nedrustningsfora).

Under hensyntagen til den østlige konventionelle overvægt har man fra vestlig side hele tiden fastholdt, at reduktionerne, som måtte fastlægges på forhånd, måtte være asymmetriske, dvs. større på østlig end på vestlig side, for at skabe ligevægt og dermed styrke stabiliteten. Mens man på østligt hold nok har accepteret, at de

indledende amerikansk-sovjetiske reduktioner kunne være asymmetriske, har man afvist som ubegrundet, at der skulle bestå en ubalance i dag, og har derfor ikke villet acceptere de forslag til videre reduktioner, som skulle bringe styrkerne ned på de troppeloffer, hvorom enighed i øvrigt længe har bestået. Dette såkaldte data-spørgsmål hænger sammen med spørgsmålet om verifikation, hvor - som i mange andre Øst-Vest våbenkontrol- og nedrustningsforhandlinger - østlig modvilje mod inspektioner på stedet ("on site") og et vestligt krav om netop denne form for inspektion har vist sig meget vanskelige at forlige. Det skyldes ikke mindst forskellene mellem de åbne vestlige og de lukkede østlige samfundssystemer.

Under NATO-udenrigsministermødet i Washington maj 1984 pegede man fra dansk side som allerede nævnt på muligheden af et møde på udenrigsministerniveau på et egnet tidspunkt for at skabe fremdrift i de fastlåste forhandlinger. Men det er klart, at forudsætningen for, at et sådant møde vil kunne føre til det ønskede resultat er, at der fra alle sider tilkendegives beredvillighed til at udvise den politiske vilje til fleksibilitet, uden hvilken forhandlingerne ikke på egne forudsætninger vil kunne tilendebringes.

Forhandlingerne har nu varet så længe, at nogle betragter dem som en tillidsskabende foranstaltning i egen ret, som - uanset om de fører til konkrete aftaler eller ej - har en nyttig funktion som et permanent Øst-Vest forum for drøftelse af sikkerhedspolitiske spørgsmål. Synspunktet er næppe helt ubegrundet, men samtidig må det befrygtes, at den offentlige opslutning og støtte til våbenkontrolprocessen i det hele taget ikke vil kunne opretholdes over tid, medmindre der er resultater at opvise.

Udviklingen i CDE-konferencen i Stockholm kan her blive afgørende for MBFR-forhandlingernes fremtid. Viser der

sig i de kommende år muligheder for i CDE-regie at udarbejde tilstrækkelig relevante tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger gældende for Europa som helhed, vil MBFR-forhandlingernes betydning og vægt blive aftagende.

Atomtærsklen og konventionel krigsforebyggelse

Som tidligere nævnt i denne fremstilling er det et tilbagevendende ønske at formindske afhængigheden af atomvåbnene og dermed hæve den såkaldte atomtærskel. Netop derfor har tankerne om, hvorledes man kan effektivisere den konventionelle afskrækkelse vundet stadig større interesse.

Men heller ikke dette er problemfrit. Risikoen for et accentueret våbenkapløb også på de konventionelle våbensystemers område er allerede blevet nævnt. Det er imidlertid ikke det eneste problem, for forestillede man sig en udvikling, hvorefter atomvåbnene mere og mere begrænsedes til en egentlig gengældelsesrolle, f.eks. ved at vægten helt blev forskudt mod de i hvert tilfælde indtil videre usårlige strategiske undervandsbåde, ville det måske blive anset for mindre risikabelt at indlede en konventionel krig på et begrænset geografisk område.

Koblingen til atomvåbnene og dermed deres afskrækkende virkning ville være blevet fjernere. Ikke mindst i debatten i Forbundsrepublikken Tyskland har der været meget på denne risiko.

Hertil kommer, at den teknologiske udvikling måske allerede er ved at undergrave mulighederne for atomstyrker, som kun er egnede til gengældelse og som er usårlige. For det første er de strategiske ubådes missilsystemer nu ved at nærme sig en præcision, der ikke giver de landbaserede våbens meget efter. Og for det andet ville

et teknologisk gennembrud inden for anti-ubådskrigsførelsen (Anti-Submarine Warfare - ASW) kunne gøre disse hidtil usårlige systemer lige så sårbare som de landbaserede systemer. Virkningerne for den strategiske stabilitet eller rettere: for stabiliteten i det hele taget ville kunne blive uberegnelige. At det derfor er nødvendigt at gå yderst forsigtigt og velovervejet til værks i disse spørgsmål er allerede af den grund klart.

Det ville således være fejlagtigt at tro, at alene en forbedring af den konventionelle krigsforebyggelse er tilstrækkelig til at løse problemerne, eller at en sådan forbedring kan anskues i isolation. Sammenhængen med - og virkningerne fra - udviklingen inden for det nukleare område vil altid være så snæver, at den og dermed atomvåbnene ikke lader sig ignorere. Der er ingen enkel recept på at mindske afhængigheden af atomvåbnene.

Kapitel 10:

Forstærkningerne, forsvarsudgifterne og tankerne om et alternativt defensivt forsvar

Når medlemskabet af NATO er blevet en grundpille i vor sikkerhedspolitik, skyldes det især erkendelsen af, at Danmark isoleret ikke vil være i stand til at etablere et forsvar, der repræsenterer en troværdig afskrækkelse, eller et forsvar, der, såfremt afskrækkelsen svigter, selv vil kunne afværge et eventuelt angreb. Eksistensen af et troværdigt forsvar indebærer tillige en væsentlig modvægt mod mulige forsøg på politisk og militær presion. Deltagelsen i en alliance af NATO's størrelse giver på grund af traktatens gensidige bistandsforpligtelse det danske forsvar en helt anden dimension. Det centrale element for os er her planlægningen for tilførsel af allierede forstærkninger.

Danske forsvarsstyrker har gennem den militære integration fået en betydning, som undertiden undervurderes. Danske styrker har ikke blot betydning for forsvaret af Danmark. De har væsentlig betydning for forsvaret af to nabolande, Forbundsrepublikken Tyskland og Norge. Med oprettelsen af enhedskommandoen for den sydlige del af NATO's nordregion (Headquarters Allied Forces Baltic Approaches) i 1962 er der etableret et vidtgående samarbejde mellem danske og tyske styrker, og Danmarks rolle som bindeled mellem Centralregionen og den nordlige del af Nordregionen er blevet understreget. Enhedskommandoen, der er underlagt NATO's Nordkommando i Norge, vender både mod syd og mod nord derved, at en sikring af sydflanken samtidig tillader Norge at koncentrere sin opmærksomhed om forsvaret af Nordnorge. Også for luftforsvaret af Storbritannien spiller effektiviteten af dansk forsvar en væsentlig rolle.

Det danske forsvar indgår således i en større ramme. Spørgsmålet: hvad et dansk forsvar skal nytte, kan derfor faktisk besvares sagligt set ganske tilfredsstillende, idet dets opgaver er veldokumenterede - og formentlig bedre analyserede end i tidligere epokers forsvarsmæssige beredskabsplanlægning.

Der er hos Danmarks allierede betydelig interesse for omfang og kvalitet af de danske styrker. Deler man ansvaret for forsvaret af et givet område mellem flere lande, må man også leve med, at den gensidige afhængighed øges og dermed igen også med, at interessen for danske forsvarsstyrkers kapacitet på en mere direkte måde, end det ellers ville have været tilfældet, bliver markeret fra de allieredes side.

Danmarks sikkerhed er primært baseret på den gensidige bistandsforpligtelse, som er kernen i Den nordatlantiske Traktat og udtrykt i dennes artikel 5. Danmark har således afpasset sit forsvar til NATO's strategi om afskrækelse gennem et permanent militært beredskab og gennem samarbejdet inden for NATO's integrerede forsvar.

Artikel 5's væsentligste del lyder:

"Deltagerne (i Den nordatlantiske Traktat) er enige om, at et væbnet angreb mod en eller flere af dem i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb mod dem alle; og de er følgelig enige om, at hvis et sådant angreb finder sted, skal hver af dem under udøvelse af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkendt ved artikel 51 i De Forenede Nationers pagt, bistå det eller de således angrebne deltagerlande ved straks, hver for sig eller i forståelse med de øvrige deltagerlande, at tage sådanne skridt, derunder anvendelse af væbnet magt, som hver af dem anser for nødvendige, for at genoprette og opretholde det nordatlantiske områdes sikkerhed."

Der skal med andre ord en politisk beslutning til i hvert enkelt medlemsland for at iværksætte traktatens bistandsforpligtelse, og mens den mulige rækkevidde af

denne beslutning, nemlig så langt som til anvendelse af væbnet magt, er skitseret i traktaten, er selve beslutningens indhold ikke iøvrigt fastlagt på forhånd. Den vil bero på et konkret skøn udøvet af hver af de deltagende suveræne stater.

Forstærkningsproblematikken generelt

Spørgsmålet om forstærkninger er imidlertid ikke blot et spørgsmål om i givet fald at blive i stand til at mønstre den fornødne militære styrke til at kunne afvise et eventuelt angreb mod bl.a. dansk område. Det er også et spørgsmål, som allerede i sin planlæggende og forberedende fase i fredstid har direkte politiske implikationer, som kræver nøje overvejelse, når den ene eller den anden konkrete foranstaltning på forstærkningsområdet melder sig som militært ønskelig. I forbindelse med gennemførelsen af konkrete foranstaltninger melder sig hver gang to overvejelser:

- Er foranstaltningen som led i forsvarsberedskabet nødvendig og tilstrækkelig til at opretholde afskrækkelsen på det niveau, vi ønsker?
- Er foranstaltningen samtidig tilpasset ønsket om at undgå optrapning?

Begge spørgsmål skal kunne besvares bekræftende.

Dette dobbelte spørgsmål har da også været overvejet hver gang, der har været tale om den ene eller anden forberedende foranstaltning på forstærkningsområdet. Afvejningen af de forskellige hensyn er ikke altid let. De politiske omstændigheders stadige udvikling gør, at det ikke på forhånd er muligt at fastlægge en konkret holdning én gang for alle, der gælder enhver forstærkningsforanstaltning.

De forberedende foranstaltninger, der normalt kommer på tale, er etablering af den påkrævede infrastruktur, indgåelse af detaljerede bilaterale støtteaftaler med af-senderlandene, afprøvning af procedurer og afholdelse af jævnlige øvelser på dansk grund med mulige forstærkningsenheder.

Opfattelsen af at det er nødvendigt at tilvejebringe de bedst mulige betingelser for, at en tilførsel af forstærkninger til Danmark er praktisk og hurtig gennemførlig, afspejles også i bemærkningerne til de gældende forsvarslove, jfr. bilag I, og senest i forsvarsudvalgets betænkning fra 29. april 1982 over forslagene. Det i indeværende år indgåede forsvarsforlig mellem socialdemokratiet og regeringspartierne understreger fortsættelsen af denne linie i dansk forstærkningspolitik, jfr. bilag II.

Forstærkninger konkret for Danmarks vedkommende

Det er den øverstkommanderende for NATO's styrker i Europa (SACEUR) som udarbejder en samlet militær plan for indsættelse af forstærkningsstyrker. Den godkendes af NATO's forsvarsministerråd. Den seneste plan, der er fra 1982, rummer i forhold til tidligere navnlig den ændring af interesse for os, at nogle af de styrker, som også efter hidtidig planlægning havde indsættelsesmulighed i Nordregionen, herefter har fået en fastere tilknytning til Danmark. Mulighederne for forstærkninger til specielt dansk område kan opsummeres således:

- Fast tildelt enhedskommandoens område er 5 amerikanske flyeskadriller og 2 britiske flyeskadriller samt en britisk infanteribrigade på ca. 13.000 mand.
- Tildelt Nordregionen som helhed er en amerikansk marineinfanteristyrke på 40.000 mand med tilhørende fly.

En tredjedel af styrken er fast tildelt Norge, de resterende to tredjedele kan indsættes forskellige steder i Nordregionen, herunder Danmark. Der er yderligere tildelt Nordregionen en britisk-hollandsk marineinfanteristyrke også med indsættelsesmulighed i Danmark.

- Styrker tilhørende den såkaldte strategiske reserve kan tildeles Nord-, Central- eller Sydregionen efter behov, men en britisk flyeskadrille og en amerikansk infanteridivision på 20.000 mand har begge Nordregionen som førsteprioritet.

Forstærkninger kan kun tilføres Danmark efter anmodning fra eller godkendelse af den danske regering, som vil inddrage folketinget forud for en sådan beslutning.

Tre spørgsmål i forbindelse med forstærkningsplanlægningen

Der er navnlig tre spørgsmål, som i tidens løb har meldt sig i forbindelse med tilkaldelse af forstærkninger.

Når det gælder tidspunktet for deres tilkaldelse, forestillede man sig oprindeligt, at det måtte være et spørgsmål, der først aktualiserede sig, når der forelå en egentlig krigssituation. Undtagelsen var NATO's såkaldte "brandkorps": Allied Mobile Force (AMF), der netop havde til formål at blive indsat under en spændingsperiode for at markere alliansens solidaritet i et eventuelt udsat område.

Som det imidlertid fremgår af den daværende forsvarsministers udtalelser i en redegørelse af 15. juli 1980, er der sket en udvikling i forstærkningsbegrebet, således at NATO's planlægning omkring forstærkninger er udvidet til også at omfatte muligheden for indsættelse i en

spændingsperiode. Denne justering af begrebet skyldes bl.a., at varslingstiden er blevet betydeligt mindre, og at transporten af forstærkninger over Nordatlanten i krigstid vil være langt mere problematisk. Men det skyldes også, at opmærksomheden i stadig højere grad er blevet koncentreret omkring krisestyringsproblematikken. Tilkaldelse af forstærkninger er jo i sig selv et politisk signal af betydelig styrke, som viser, at situationen betragtes med alvor.

SACEUR's forstærkningsplan forudsætter af denne grund, at planen under visse omstændigheder vil kunne sættes helt eller delvis i kraft i en spændingsperiode. Det ændrer ikke ved, at modtagelse af allierede forstærkninger i Danmark kun kan ske med folketingets tilslutning, og at en iværksættelse af SACEUR's plan iøvrigt er betinget af en accept i NATO-rådet.

Udviklingen i forstærkningsplanlægningen på dette punkt er afspejlet i betænkningen over forslagene til de gældende forsvarslove.

Det andet spørgsmål er forhåndsoplægninger til brug for forstærkningen. Også her er der tale om en kombination af praktiske militære overvejelser og ønskeligheden af politisk at kunne styre en krise. Forhåndsoplægninger i modtagerlandene i form af forsyninger og materiel vil på den ene side betyde, at de tilkaldte forstærkninger kan være operationsklare meget hurtigt efter deres ankomst. Forhåndsoplægninger vil på den anden side samtidig muliggøre, at man kan fastsætte tidspunktet for styrkernes tilkaldelse uhindret af risikofyldt materieltransport. Sammenholdt med det netop anførte om muligheden for at iværksætte forstærkningsplanerne allerede i en spændingsperiode, giver forhåndsoplægningerne altså en betydelig fleksibilitet til at tilkalde styrkerne på nøjagtig det tidspunkt, det politiske signal ønskes udsendt.

I Danmark er der til brug for de amerikanske flyforstærkninger oplagt forsyninger, reservedele og let materiel. I Norge er der ved at blive oplagt tungt materiel til en amerikansk marineinfanteribrigade.

Det tredje spørgsmål drejer sig om forstærkningernes eventuelle medførelse af atomvåben. Spørgsmålet er navnlig relevant for Danmarks og Norges vedkommende, fordi begge lande jo gennem en lang årrække har fastholdt særlige restriktioner for deres territorium, netop når det gælder atomvåben.

Fra dansk side er det ved tilslutning til de bilaterale støtteaftaler udtrykkeligt pointeret, at indførelsen af atomvåben til enhver tid vil bero på dansk accept.

Det ændrer imidlertid ikke ved, at afsenderlandene ved anvendelse af deres styrker naturligvis bygger på NATO's gældende strategi, herunder om det fleksible gensvar. Det vil sige, at de - også hvor forstærkningsenhederne ikke selv disponerer over eller selv medbringer atomvåben - opererer under en forudsætning om den mulige anvendelse af atomvåben overfor en Warszawapagt-aggression.

Atomvåbenafkald og forstærkningspolitik

Et på forhånd besluttet isoleret dansk afkald på at ville modtage atomvåben under alle forhold, fred, krise som krig, ville derfor skabe uoverstigelige vanskeligheder for den allierede forstærkningsplanlægning.

Et sådant skridt kunne føre til, at mulige afsenderlande ikke på forhånd ville ønske at forpligte sig til at stille styrker til rådighed for forsvaret af Danmark. I realiteten ville et sådant forbehold medføre en dansk afkobling fra alliancens generelle strategi. Konsekven-

serne af en sådan afkobling ville meget tænkeligt være, at Danmark ikke med samme ret kunne påberåbe sig NATO's kollektive sikkerhedsgaranti. Der måtte ske en tilpasning for så vidt angår forsvaret af Sydnorge, den nordlige del af Forbundsrepublikken (og dermed Holland) og kontrollen med de danske stræder. Dansk deltagelse i såvel NATO's centrale forsvarsorganer som i NATO's kommandoer ville blive problematisk.

Danmarks strategiske betydning ville ikke ændre sig. Dansk territorium ville fortsat indgå i såvel den østlige som den vestlige planlægning. En vestlig planlægning sigtende på at nægte angriberen adgang til dansk område måtte således antages at ville ske uden dansk medvirken og dermed uden den hensyntagen, som deltagere i et ligeværdigt samarbejde kan gøre gældende og har krav på, og som vi vel netop tilsigtede med NATO-medlemskabet.

Som allerede tidligere anført, vil atomvåbenafkald ikke indebære nogen garanti for, at der ikke vil blive brugt atomvåben mod dansk område.

Forsvarsudgifterne

En ligelig fordeling af forsvarsbyrderne (burden sharing) er blevet et stadig mere aktuelt begreb. Specielt stærkt er problemstillingen blevet understreget gennem den amerikanske kongres' kritik af de vesteuropæiske lande for at yde for lidt til det fælles forsvar. I sommeren 1984 konkretiseredes kongressens diskussioner om dette emne efter forelæggelse af senator Nunn's ændringsforslag til finansloven. Hvis dette forslag var blevet vedtaget, ville konsekvensen have været, at den amerikanske militære tilstedeværelse i Europa ikke kunne opretholdes i hidtidigt omfang, medmindre de europæiske landes forsvarsbudgetter blev forøget ganske betydeligt.

Forslaget blev imidlertid ikke vedtaget, men det er næppe ensbetydende med, at debatten i kongressen er forbi. Det forslag, der i stedet blev vedtaget, og som fremsattes af senator Cohen, pålægger i hvert fald den amerikanske administration ganske vidtgående krav om løbende rapporter til kongressen om de europæiske landes forsvarsbidrag, og allerede af den grund er spørgsmålet altså fortsat og til stadighed på dagsordenen.

For Danmarks vedkommende må det konstateres, at de allierede mere end en gang har påpeget, at det danske bidrag til alliancen målt i kroner og øre er for beskedent, og at vi ud fra en byrdefordelingsnorm burde have vort forsvarsbudget betydeligt. Der peges således på, at det danske forsvars krigsforebyggende virkning ligger i underkantén af det forsvarlige, og at andre allierede af den grund kan tvinges til at påtage sig opgaver, som rettelig tilkommer Danmark. Specielt hæfter man sig ved, at Danmark mere end de fleste andre lande er afhængig af modtagelsen af forstærkninger, og at det af denne grund måtte være rimeligt, at der gennemførtes yderligere forbedringer, der kunne garantere de udenlandske styrkers sikre og rettidige modtagelse samt deres indsættelse sammen med et stadigt fungerende nationalt forsvar.

Ser man på de rent budgetmæssige forhold - således som det normalt er tilfældet i alliancen - hører det danske forsvarsbudgets procentmæssige andel af bruttonationalproduktet til de laveste i alliancen.

Ser man på de danske forsvarsudgifter per capita - men denne beregningsform tager ikke hensyn til det enkelte lands velstandsniveau - ligger Danmark over f.eks. Italien og Canada men under f.eks. Norge, Holland, Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland og Storbritannien.

Det er under alle omstændigheder særdeles vanskeligt at foretage sammenligninger mellem forskellige landes mili-

tære forsvar. Det i sidste instans afgørende må være det produkt, som kommer ud af processen, herunder forsvars-effektiviteten, som naturligvis ikke er så lige til at måle. En balanceret vurdering må medtage mere end omfanget af de økonomiske midler, der stilles til rådighed.

Således opretholder det danske hjemmeforsvar f.eks. en efter danske forhold betydelig styrke på frivillig basis, og den administreres for en så lille del af forsvarsbudgettet som 3,5%. Også den danske efterretningstjenestes nytteværdi er - på grund af vor geografiske beliggenhed - fortsat ganske stor. I denne forbindelse kan også nævnes de dansk-amerikanske forsvarsområder i Grønland.

Men der er én økonomisk aktivitet inden for alliancen, som står i en særkategori, nemlig de nationale bidrag til NATO's fælles infrastrukturprogrammer. Bidragene hertil er et meget kontant bidrag til fællesskabet. Fællesfinansieringen af NATO's infrastrukturprogram er et i fredstid håndgribeligt udtryk for solidariteten inden for alliancen. Hertil kommer, at programmet på grund af infrastrukturens afgørende betydning for forstærkningsplanlægningen også står centralt, når det gælder den gensidige bistandsforpligtelse. Reaktionerne blandt de allierede var da også skarpere end måske på noget andet punkt i INF-spørgsmålet, da Danmark trådte tilbage fra betalingen over infrastrukturprogrammet til INF-opstillingen.

Defensivt forsvar

Der er i den seneste tid fremkommet nogle tanker om et alternativt forsvar, det såkaldte defensive forsvar. Man forestiller sig forsvaret således indrettet, at det ikke ville være i stand til at gennemføre offensive operationer af nævneværdig betydning. Et sådant forsvar tænkes

også af modparten opfattet alene som forsvar og dermed nok stadig som en hindring mod et angreb fra hans side, men ikke som en trussel mod ham selv. Den videre tanke er da, at man ved at indføre et defensivt forsvar slipper ud af våbenkapløbsspiralen og dermed fremmer stabiliteten, fordi egne våbenanskaffelser først og fremmest vil være afledt af egne defensive behov.

Udviklingen inden for den elektroniske teknologi har muliggjort fremstillingen af små våben, der er lette at transportere og som med stor sikkerhed træffer mål over længere afstande. Disse våben formodes alt andet lige at begunstige forsvareren, og det er navnlig forventningerne til dem, som danner basis for forslagene om et rent afværgeforsvar. De skulle lede til en kampform, hvor små og spredte enheder kunne beskyde en fremrykkende fjende effektivt fra et meget stort område og derved sikre egen overlevelse.

Afskrækkelsen skulle i et sådant defensivt forsvarskoncept ikke være forsvundet men være skarpere afgrænset. Et andet interessant træk i tankegangen er, at det defensive forsvarskoncept ifølge sine fortalere i hvert fald i et vist omfang skulle kunne gennemføres ensidigt i relation til Warszawapagten. Det ville så blive en tillidsskabende foranstaltning, der dermed kunne bane vejen for egentlige nedrustningsforhandlinger.

En indførelse af det defensive forsvarskoncept for Danmarks vedkommende ville dog ikke være uden problemer.

En ensidig gennemførelse og fuldstændig omlægning af forsvaret efter de skitserede retningslinier ville gøre det danske forsvars integration i det samlede allierede forsvar højst tvivlsom. En opretholdelse af enhedskommandoen ville ikke være realistisk, og der måtte i alle tilfælde ske en ændret opgavefordeling i relation til Forbundsrepublikken Tyskland - en specialisering, som det nok ville være svært at vinde gehør for i NATO.

Dertil kommer, at hele forstærkningsproblematikken ville melde sig i en meget vanskelig form. Ville modtagelsen af forstærkninger til dansk område som forudsat overhovedet være forenelig med det nye forsvarskoncept?

Netop på grund af den militære integration og den gensidige afhængighed inden for alliancen ville en ensidig dansk omlægning til et defensivt forsvar næppe være tænkelig inden for rammerne af NATO-medlemsskabet.

Isoleret fra NATO og uden sikkerhed for forstærkninger ville den danske forsvarsindsats formentlig måtte forøges, hvis afskrækkelsen skulle bevares. Det må i denne forbindelse erindres, at det forhold, at en fjende ifølge den defensive forsvarsmodel kan gå ud fra, at hans eget territorium ikke vil blive krigsskueplads, i sig selv må være mindre forebyggende mod angreb end den nuværende strategi. Samtidig koncentrerer forsvareren så at sige krigshandlingerne til eget territorium med deraf følgende skadevirkninger på egen befolkning og ejendom.

Noget helt andet er, at der i forbindelse med materielanskaffelser og revision af doktriner og forsvarsplaner naturligt bør tages hensyn til, hvorvidt de pågældende tiltag er entydigt defensive eller eventuelt kan have en unødvendig provokerende eller destabiliserende virkning.

Kapitel 11:

Nedrustning og våbenkontrol

Ved siden af de nedrustningsbestræbelser eller måske snarere våbenkontrolbestræbelser, der i tidens løb har været tale om mellem USA og Sovjetunionen, og som helt overvejende har været koncentreret om atomvåbnene, har nedrustningsbestræbelser siden den anden verdenskrig været en del af den internationale debat, først og fremmest i De forenede Nationer og siden 1962 i Nedrustningsudvalget (nu Nedrustningskonferencen) i Genève. Disse drøftelser har ført til vedtagelse af ialt ti internationale aftaler, der dog alle har karakter af rustningskontrol eller fraskrivelse af nye oprustningsmuligheder og ikke egentlig nedrustning. Tidspunktet for disse aftalers indgåelse synes at bekræfte det synspunkt, at nedrustning og våbenkontrol forudsætter en rimelig grad af afspænding.

Når der på trods af de omfattende bestræbelser, der er udfoldet, kun er opnået begrænsede resultater, hænger det især sammen med, at sådanne aftaler må øge sikkerheden for alle og ikke svække sikkerheden for nogen, hvilket blandt andet forudsætter at aftalerne skal være afbalancerede og kontrollable. Det har vist sig vanskeligt at nå til enighed mellem Øst og Vest om, hvad det konkret skulle medføre bl.a. på verifikationsområdet. Den sovjetiske holdning til indgribende kontrol- og verifikationsforanstaltninger har altid været meget mere forbeholden end den vestlige, hvilket naturligvis i betydeligt omfang afspejler forskellen mellem de lukkede østlige samfundssystemer og de åbne vestlige.

Det er ikke vanskeligt at begrunde medvirken og initiativer til fremme af nedrustningsbestræbelser. Sværere er det at realisere disse bestræbelser.

Til illustration af problemets omfang kan der således henvises til den på dansk initiativ nyligt udarbejdede FN-studie om konventionel nedrustning. Heri anslås det, at der årligt på globalt plan anvendes ca. 800 mia. dollars på konventionelle rustninger, dvs. 80% af samtlige rustningsudgifter. I studien anføres det, at eksistens af og muligheden for anvendelse af kernevåben repræsenterer en fare for menneskehedens overlevelse, men det understreges samtidig, at de siden 1945 udkæmpede omkring 150 konventionelle konflikter har medført tab af mere end 20 mio. menneskeliv.

I det eksisterende nedrustningsmaskineri, således som det tog form efter FN's første ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning i 1978, indtager de internationale forhandlinger og konferencer i FN-regi en fremtrædende plads.

Forhandling i sådanne organer er imidlertid en tung proces. Nedrustningsproblemerne, som alle har direkte betydning for staternes militære sikkerhed, er ikke blot meget ømtålelige men belastes yderligere ved forhandlingernes bredde. Det er ikke ensbetydende med, at der ikke kan nås resultater. Der er vedtaget en række traktater, navnlig i 1960'erne. Men processen er langsom. En række emner, der behandles inden for rammerne af FN, er i varierende grad langsigtede mål. Deres ønskelighed vil næppe nogen drage i tvivl, men deres umiddelbare gennemførlighed ville som første forudsætning kræve en radikal ændring af den internationale situation og opfattelsen af sikkerhedsbegreber i Øst og Vest.

Nedenfor redegøres kort for en række emner, som indgår i de igangværende internationale overvejelser vedrørende nedrustningsspørgsmål.

Stop for kerneprøvesprængninger

I 1963 indgik USA, Sovjetunionen og Storbritannien en begrænset prøvestopaf tale, som forbyder kerneprøvesprængninger i atmosfæren, vandet og det ydre rum. De to andre atommagter - Frankrig og Folkerepublikken Kina - deltager ikke i aftalen. Den begrænsede prøvestopaf tale var den første våbenkontrolaf tale af betydning på det nukleare område, og den banede vejen for andre internationale aftaler, først og fremmest traktaten om ikke-spredning af kernevåben fra 1968.

Den begrænsede prøvestopaf tale blev efterfølgende suppleret af to-sidede aftaler mellem USA og Sovjetunionen: Tærskelaf talen fra 1974, som forbyder underjordiske prøvesprængninger over 150 kiloton og aftalen om fredelige, underjordiske kernesprængninger fra 1976.

Imidlertid har disse aftaler ikke opfyldt det, der var tænkt som deres mål: at begrænse våbenkapløbet. Såvel USA som Sovjetunionen har siden 1963 gennemført omfattende underjordiske prøvesprængninger, der har muliggjort en stadig udvikling af nye typer våben. En af tale om et fuldstændigt prøvestop ville derfor være et væsentligt skridt mod kernevåbennedrustningen.

USA, Sovjetunionen og Storbritannien indledte i 1977 forhandlinger om en sådan fuldstændig prøvestopaf tale. De tre lande afgav i 1980 en standpunktsrapport til Nedrustningskonferencen i Genève (CD), hvorefter det fremgik, at der var opnået betydelige fremskridt. Det fremgik imidlertid ligeledes, at kontrol af traktatens overholdelse havde været et af forhandlingernes sværeste spørgsmål, og at en række tekniske forhold forblev uløste. Forhandlingerne er under henvisning til udviklingen i den internationale situation ikke genoptaget siden afgivelsen af standpunktsrapporten.

På Nedrustningskonferencen i Genève har emnet i en år-række været første punkt på dagsordenen, men det er kun med besvær lykkedes at få nedsat en arbejdsgruppe til behandling heraf på konferencens seneste samlinger.

Fra dansk side har man i forskellige sammenhænge arbejdet aktivt for en udvidelse af prøvestopaftalen af 1963. Senest var Danmark medforslagsstiller til et australsk-new zealandsk resolutionsforslag vedrørende et fuldstændigt stop for kerneprøvesprængninger, som blev vedtaget på FN's 38. generalforsamling i 1983. Danmark deltager desuden i Nedrustningskonferencens seismologiske ekspertgruppe, der beskæftiger sig med de verifikationsmæssige sider af spørgsmålet om et fuldstændigt prøvestop.

Traktaten om ikke-spredning af kernevåben (NPT)

Ikke-spredningsaftalen (Non-Proliferation Treaty - NPT) fra 1968 er et af de mest betydningsfulde bidrag til de internationale nedrustningsbestræbelser. Hvor mange havde mon den gang turdet håbe, at antallet af atommagter fortsat kunne holdes begrænset til fem (USA, Sovjetunionen, Frankrig, Folkerepublikken Kina, Storbritannien)? Aftalen bidrager til at mindske faren for spredning af nukleare våben og derved også til international stabilitet. NPT har skabt de internationale rammer for samarbejdet vedrørende den fredelige anvendelse af atomenergien.

NPT-traktaten er tiltrådt af i alt 124 lande. Danmark er et af dem og har i øvrigt tillagt problemerne omkring ikke-spredning af kernevåben høj prioritet. Af de fem atommagter har USA, Sovjetunionen og Storbritannien tilsluttet sig traktaten, mens Frankrig og Folkerepublikken Kina ikke har.

Ikke-spredningstraktaten udgør grundlaget for et omfattende internationalt kontrolsystem og er derfor hovedinstrumentet for en effektiv ikke-spredningsstrategi. Hele dette spørgsmål vil iøvrigt komme op til drøftelse på 3. gennemgangskonference af ikke-spredningstraktaten, der finder sted i 1985. Der vil derved blive lejlighed til i videst muligt omfang at søge det internationale ikke-spredningsregime styrket.

Våbenkapløbet i det ydre rum (ASAT)

Mod slutningen af 1950'erne indledte USA og Sovjetunionen de første drøftelser om forbud mod anbringelse af våben i rummet. Med baggrund i en række FN-resolutioner blev stormagterne i 1966 enige om indholdet af en traktat, der angiver principper for staters adfærd ved udforskning og udnyttelse af det ydre rum, herunder månen og andre himmellegemer. I traktatens art. 4 fastslås det, at det ydre rum skal være atomfrit område. Kernevåben og andre former for masseødelæggelsesvåben må således ikke placeres i rummet, det være sig i kredsløb om jorden eller stationært. Derimod forbyder traktaten ikke passage gennem det ydre rum. Danmark tiltrådte traktaten i 1967.

Den voldsomme udvikling inden for den militære rumteknologi i perioden efter 1966 bevirkede, at USA og Sovjetunionen atter tog spørgsmålet op til drøftelse i forbindelse med SALT II forhandlingerne, uden dog at nå et resultat.

Ligeledes har emnet løbende været drøftet på FN's generalforsamlinger og på Nedrustningskonferencen i Genève (CD). På grundlag af slutdokumentet fra FN's første ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning (SSOD I), hvori der opfordres til at træffe yderligere

forholdsregler og afholde passende internationale forhandlinger for at forhindre et våbenkapløb i det ydre rum, er der taget en række initiativer såvel på generalforsamlingen som på Nedrustningskonferencen. På Nedrustningskonferencen er det dog endnu ikke lykkedes at nå til enighed om et mandat for en arbejdsgruppe til en behandling af spørgsmålet. Det har været af særlig interesse for de vestlige lande, at et sådant mandat i første omgang tager sigte på at fastlægge, hvilke områder der skal behandles for dermed at sikre rimelige betingelser for senere forhandlinger.

Nedrustningskonferencen er af generalforsamlingen blevet anmodet om i sit arbejde at tage højde for alle tidligere fremkomne forslag af relevans for emnet, herunder et sovjetisk udkast til international traktat om forbud mod magtanvendelse i og fra det ydre rum. Udkastet blev fremlagt i 1983 i tilknytning til FN's 38. generalforsamling. Fra amerikansk side forholdt man sig noget tøvende til udkastet. Man påpegede, at mulighederne for kontrol (verifikation) af et fuldstændigt forbud mod placering af våbensystemer i rummet endnu ikke var tilstede. Desuden betragtede man det foreslåede stop for udvikling af anti-satellitvåben (ASAT) med skepsis, eftersom Sovjetunionen allerede havde udviklet ASAT-systemer i lav bane, og USA ikke besad sådanne, hvorfor en traktat som den foreslåede ville give Sovjetunionen et monopol.

Delvis samme betænkeligheder synes at have været afgørende for den foreløbige amerikanske reaktion på en sovjetisk opfordring til tosidede forhandlinger vedrørende anti-satellitvåben, fremsat den 12. juni 1984. Imidlertid erklærede USA sig straks rede ved modtagelsen den 29. juni af et officielt sovjetisk forslag om at indlede forhandlinger for at forhindre en militarisering af det ydre rum, idet man som mål for sådanne forhandlinger så

diskussion af omstændigheder, hvorunder dels START- og INF-forhandlingerne kunne genoptages, dels kontrollerbare og effektive begrænsninger for ASAT-våben iværksættes.

Sovjetunionen fandt, at målet måtte være en demilitarisering af det ydre rum og foreslog et moratorium for anti-satellitvåben straks fra forhandlingernes begyndelse. Sovjetunionen så sig endelig ikke i stand til at acceptere, at START- og INF-problematikken var relevant. Det amerikanske svar opfattedes som indeholdende forhåndsbetingelser og blev karakteriseret som useriøst.

USA har ved flere efterfølgende lejligheder erklæret sin fortsatte beredvillighed, men har samtidig tilkendegivet, at et moratorium ikke kunne komme på tale, men derimod nok visse gensidige begrænsninger.

Der vil næppe blive indledt amerikansk-sovjetiske forhandlinger før tidligst i begyndelsen af 1985.

Det har været den danske holdning, at emnet bør tillægges stor vægt. Man har derfor støttet forslag fremsat i international sammenhæng, der tilsigter at udvide traktaten af 1967 om det ydre rum og imødegå, at nye områder inddrages for militære aktiviteter. I den forbindelse kan det ovenfor nævnte sovjetiske traktatudkast næppe afvises som uden interesse for den videre drøftelse på Nedrustningskonferencen. Man har ligeledes hilst det med tilfredshed, at Sovjetunionen har foreslået tosidede forhandlinger, og at USA har accepteret sådanne, men forløbet af kontakterne herom i sommeren 1984 må foreløbig betegnes som skuffende.

I en vurdering af spørgsmålet om det ydre rum bør indgå, at der er tale om et teknologisk særdeles vanskeligt område, hvor problematikken med hensyn til f.eks. mulighed for kontrol af aftaler næppe er let gennemskuelig, samt

at visse militære aktiviteter, eksempelvis opsendelse af overvågningssatellitter, af såvel Vest som Øst erkendes at have en positiv, stabiliserende funktion.

Det strategiske forsvarsinitiativ (SDI)

ASAT-problematikken har på det seneste fået følgeskab af en beslægtet, omend ikke identisk problematik, nemlig i form af præsident Reagan's såkaldte "strategiske forsvarsinitiativ" (Strategic Defence Initiative - SDI). I sin tale til nationen den 23. marts 1983 lagde den amerikanske præsident op til en storstilet forskningsindsats til fremme af et defensivt antiballistisk missilforsvar som ville kunne eliminere den offensive kernevåbentrussel, som navnlig de interkontinentale strategiske nukleare systemer repræsenterer.

Der er siden på amerikansk hold indledt et ganske omfattende og intensivt forskningsarbejde for sådanne systemers vedkommende. De tekniske vanskeligheder er af meget betydeligt omfang, og det skønnes i almindelighed ikke, at det vil være muligt at have sådanne systemer operationklare førend omkring årtusindskiftet. Forestillede man sig et antiballistisk missilforsvar etableret, måtte ABM-traktaten fra 1972, som var måske det vigtigste resultat af SALT-I forhandlingerne, revideres.

Selvom den rent defensive forsvarstanke, som ligger bag SDI, må virke tiltrækkende, fordi den i sin fuldbgyrdelse ville fjerne atomtruslen fra de områder, den dækker, giver dette initiativ anledning til mange og besværlige overvejelser.

Et problem er, at i hvert fald nogle af de teknologiske landvindinger, der kan tænkes at flyde af forskning vedrørende SDI også vil kunne anvendes mod satellitsystemer og dermed få direkte betydning for ASAT-problematikken.

Et andet spørgsmål er, på hvilken måde afskrækkelsen vil blive påvirket af, at enten en af supermagterne eller - og mere sandsynligt - begge supermagter i løbet af nogle år vil råde over antiballistiske systemer, der i hvert tilfælde vil tillade dem meget væsentligt at reducere den strategiske nukleare trussel. Betyder så det, at disse antiballistiske systemer, som per definition er defensive, alligevel får en destabiliserende effekt i den forstand, at korttrækkende nukleare systemer bliver vigtigere eller/og i den forstand, at risikoen for konventionelle krigshandlinger i ly af neutraliserede atomvåbenparaplyer bliver mere sandsynlige? Og hvilken virkning vil alt dette få for forsvaret af Europa, herunder afskrækkelsesvirkningen af de mindre kernevåbenmagters atomstyrker?

De foreløbige reaktioner fra vesteuropæisk side har derfor været tøvende og forbeholdne. Det må imidlertid erkendes, at der hermed er sat et spørgsmål på den internationale dagsorden, som potentielt kan få meget stor betydning, men som indtil videre foreligger så uoplyst, at det er meget svært at tage endelig stilling.

Alt andet lige må det formodes, at den mest rationelle reaktion indtil videre er at tilskynde supermagterne til gensidig kontakt og forhandling også på dette felt for i hvert tilfælde at undgå en situation, hvor den ene af parterne måtte mene, at selve grundlaget for den internationale strategiske balance var i færd med at ændre sig i uønsket retning; det ville i så fald være en udvikling af så destabiliserende karakter, at konsekvenserne kunne blive tilsvarende alvorlige.

På den anden side må det realistisk ses i øjnene, at den væsentligste forudsætning for ABM-traktatens vedtagelse i 1972 var, at ingen af parterne besad den fornødne teknologiske kunnen til at etablere effektive antiballisti-

ske missilsystemer. Netop derfor er det dobbelt vigtigt, at forhandlinger på dette område ikke kommer for sent igang, og et nyt våbenkapløb således viser sig umuligt at undgå.

Kemiske våben

Sovjetunionen og USA førte i årene 1974-80 bilaterale drøftelser med henblik på en aftale om forbud mod produktion og oplagring af kemiske våben og om sådanne våbens destruktion. Anvendelse af sådanne våben er allerede forbudt i henhold til Genève-protokollen af 1925. De to lande afgav i 1980 en standpunktsrapport til CD, og spørgsmålet har siden været forhandlet dels i CD og dels i forbindelse med FN's generalforsamlinger.

Drøftelserne har som ventet vist sig meget komplicerede. Det skyldes navnlig, at en aftale i givet fald skal føre til eliminering af en hel våbentype, samtidig med at den ikke må hæmme produktion af kemikalier til fredelige formål. Dermed får verifikationsspørgsmålet ikke blot en central men også meget vanskelig placering.

I forbindelse med FN's anden ekstraordinære generalforsamling om nedrustning i 1982 forelagde Sovjetunionen et udkast til grundlæggende elementer til en konvention. Forslaget fastholdes af Sovjetunionen i CD som et forhandlingsalternativ (suppleret af et i 1984 introduceret arbejdsrapport vedrørende oprettelse af en rådgivende komité, der skal overvåge en aftales verifikation). Som noget nyt åbnede udkastet mulighed for også at gennemføre forskellige former for verifikation ved internationale midler. Således accepteredes inspektion på stedet, men dog uden forpligtelse for noget land til at imødekomme en konkret anmodning om sådan inspektion. Dette har ikke været tilstrækkeligt for de vestlige lande.

USA fremlagde i 1984 på sin side i CD et udkast til en konvention, der indeholdt ganske vidtgående forslag til verifikation på stedet. Forslaget er af de østeuropæiske lande (Sovjetunionen) blevet afvist som uacceptabelt, bl.a. fordi kontrollen hævdes at være asymmetrisk, eftersom forslaget kun tager sigte på statskontrollerede virksomheder. Fra amerikansk side har man henvist til, at private firmaer, med hvilke USA's regering indgår kontrakter, i kontrolmæssig henseende vil være statskontrollerede. USA betonedede iøvrigt ved forslagets fremlæggelse, at man var indstillet på at vise fleksibilitet.

Der har ikke på det seneste vist sig nogen reel udvikling eller fremskridt under drøftelserne i CD. Årsagen hertil er dog næppe, at der er væsentlige og uoverstigelige udestående spørgsmål af teknisk karakter, men at man endnu ikke er i en situation, hvor den politiske vilje og forholdet mellem supermagterne har skabt det nødvendige klima for en forhandlingsløsning.

De væsentligste andre forslag

På sovjetisk foranledning optog FN's generalforsamling i 1973 spørgsmålet om en fastfrysning af de m i l i - t æ r e b u d g e t t e r samt direkte nedskæringer af dem som punkt på dagsordenen. Som det hidtil eneste konkrete resultat er der etableret et standardiseret indberetningssystem til FN's generalsekretær om størrelsen af de nationale militære budgetter.

Kun de vestlige lande, herunder Danmark, samt enkelte neutrale og alliancefri lande har indberettet til generalsekretæren om deres militærudgifter.

Der har altså så vidt været ringe fremgang på området. Fra vestlig side har man til stadighed fremhævet gennemskuelighed, sammenlignelighed og mulighed for kontrol af

eventuelle aftaler som forudsætninger for nedskæringer i de militære budgetter. Denne holdning er på østligt hold blevet imødegået og karakteriseret som udtryk for manglende tillid og politisk vilje og som et forsøg på at bortlede opmærksomheden fra det reelle behov for sådanne nedrustningsskridt.

Med så stor afstand mellem de principielle udgangspunkter har heller ikke Warszawapagtlandenes forslag om at overføre spørgsmålet til en alliancesammenhæng i form af fastfrysning af NATO's og Warszawapagtens militære budgetter med efterfølgende nedskæringer, således senest et rumænsk forslag fra 5. marts 1984, haft nogen realistisk mulighed for at føre til resultater.

Spørgsmålet om oprettelse af r e g i o n a l e f r e d s z o n e r har i en årrække været drøftet i FN. I slutdokumentet fra den første ekstraordinære generalforsamling vedrørende nedrustning omtales således, at generalforsamlingen har bemærket sig forslagene om oprettelse af fredszoner bl.a. i Sydøstasien og Det indiske Ocean. Hidtil har drøftelserne om sådanne zoner ikke ført til resultater.

Sovjetunionen og USA indledte i 1977 forhandlinger om en aftale om r a d i o l o g i s k e v å b e n , dvs. våben, som virker gennem spredning af radioaktivt materiale. Resultatet af disse forhandlinger førte til, at de to lande samme år i fællesskab forelagde udkast til hovedelementerne af en konvention i CD vedrørende et forbud mod udvikling, fremstilling, oplagring og anvendelse af radiologiske våben. Ikke mindst på grund af modstand fra de alliancefri lande, der har udtalt sig imod at give spørgsmålet prioritet i CD, er det ikke lykkedes at få en substansbehandling af forslaget.

USA og Sovjetunionen er imidlertid stort set enige om, hvorledes indholdet af en konvention om radiologiske våben bør være.

De internationale bestræbelser på at nå frem til et forbud mod udvikling, fremstilling og oplagring af bakteriologiske (biologiske) våben resulterede i 1972 i en konvention. Dels forbyder konventionen udvikling, fremstilling og oplagring af bakteriologiske våben, dels forpligter den de deltagende stater til tilintetgørelse af allerede eksisterende biologiske våben. Konventionen blev ratificeret af Danmark den 1. marts 1973 og trådte i kraft i 1975.

Konventionen er et af de få eksempler på, at de intensive og omfattende nedrustningsdrøftelser, der har været ført i efterkrigstiden, kan føre til indgåelse af en konkret aftale.

En international retsorden

Resultater på nedrustnings- og våbenkontrolområdet er selvsagt først og fremmest afhængige af, hvad de to supermagter kan forhandle sig frem til.

Et betydningsfuldt forhandlingsforum er imidlertid Nedrustningskonferencen i Genève (CD), hvor 40 nationer (NATO-lande, Warszawapagtlande, alliancefri og neutrale lande) er repræsenteret. Danmark har observatørstatus, dvs. taleret, men ikke adgang til at deltage i forhandlingerne. I FN's generalforsamling og FN's nedrustningskommission foregår de politiske meningsudvekslinger om nedrustnings- og våbenkontrollspørgsmål.

Uanset det forhold at billedet af de internationale nedrustnings- og våbenkontrolbestræbelser ikke kan siges at være ubetinget opmuntrende, må det på den anden side konstateres, at der faktisk er opnået nogle væsentlige resultater. At det så har vist sig at være en meget tidkrævende proces, er en anden sag. At de opnåede resultater ikke altid har været tilstrækkelige til at opfylde de ambitiøse formålsparagraffer, må også nævnes.

Det må anses for særdeles vigtigt, at det internationale samfund i form af FN-maskineriet engagerer sig også i denne type spørgsmål. Forestillingen om det ønskelige i en international retsorden stikker dybt ikke mindst hos mindre og svagere lande, og muligheder for styrkelse af denne internationale retsorden kan netop ligge i nedrustningsaftaler.

Tredie del:

Sammenfatning

Kapitel 12:

Sammenhænge, problemer og muligheder

Over de foregående sider har mange vanskelige enkeltproblemer og deres indbyrdes sammenhæng været taget op til behandling. Bl.a. er det blevet søgt belyst, hvilke konsekvenser forskellige nedrustnings- og våbenkontrollforslag vil indebære. Det fører naturligt til nogle overvejelser om, hvilket samlet sikkerhedspolitisk hele alle disse enkeltdele danner, dvs. sammenhængen i sikkerhedspolitikken, og specielt hvad der er karakteristisk for denne sammenhæng i vor tid. Det fører også til nogle generelle overvejelser om dansk sikkerhedspolitik set i forhold til NATO og denne alliances aktuelle opgaver og problemer. Og det fører endelig til nogle refleksioner over de danske muligheder for at bidrage til en vej frem mod større sikkerhed i en verden, der stadig er domineret af Øst-Vest modsætningen.

Disse tre problemstillinger vil blive belyst her i fremstillingens sidste kapitel, der samtidig skal ses som en sammenfatning af de vigtigste elementer fra den forudgående fremstilling. Sammenfatningen såvel som fremstillingen i sin helhed tilsigter, jfr. forordet, at danne grundlag for den efterfølgende politiske behandling og vurdering i folketetinget.

Sammenhængen i sikkerhedspolitikken

Ordene gensidig afhængighed, påvirkelighed og sårbarhed er blevet nøgleord for udviklingen. Det gælder på alle områder. Så lidt som det er muligt at isolere sig fra en international valutakrise, er det muligt at isolere sig fra den internationale udvikling på det sikkerhedspolitiske område.

Og som økonomien og sikkerhedspolitikken er blevet internationaliseret, er våbnene blevet globaliseret. De interkontinentale våbensystemer med deres atomsprængladninger har sat skel i historien.

Dette forhold er i sig selv det stærkest tænkelige argument for at støtte ethvert konstruktivt forsøg på at komme bort fra en situation, hvor våbenkapløb og terrorbalance er blevet dagligdags begreber.

Bestræbelserne herpå vil naturligt give sig udtryk i forslag om at intensivere nedrustnings- og våbenkontrolbestræbelserne. Når det trods alle forslag og krav herom ikke er lykkedes i større omfang, skyldes det flere forhold.

For det første gælder det, at de militære rustninger langt mere er symptomer på, end de er årsager til internationale uoverensstemmelser. Dét udelukker ikke, at de i givne situationer i sig selv kan blive årsag til konflikter. Det afgørende er imidlertid, at hvis de grundlæggende uoverensstemmelser ikke på anden måde kan ryddes af vejen, er det heller ikke særlig sandsynligt, at deres symptomer: oprustningen og våbenkapløbet skulle kunne fjernes alene ved nedrustningsinitiativer.

For det andet er det væsentligt, at nedrustning og våbenkontrol rører ved kernen i sikkerhedspolitikken, og at der i staters sikkerhedspolitik ikke vil være nogen tilbøjelighed til at gå ind på noget, hvis virkninger ikke ganske lader sig overskue. Der vil tværtimod være en tilbøjelighed til at søge at tilvejebringe en situation, hvor flere sikkerhedsnet på én gang er spændt ud, således at skulle det ene fejle, vil et af de andre kunne opfange stødet. De enkelte stater vil være tilbøjelige til at lade sig lede af forsigtighed og til at tilstræbe halve snarere end hele løsninger, der måske siden viser sig at have uønskede eller uoprettelige konsekvenser.

For det tredje er den teknologiske udvikling i sig selv en faktor, som alvorligt komplicerer den tilstræbte forudberegnelighed i sikkerhedspolitikken. Tør man i denne situation afstå fra en egen forsknings- eller udviklingsindsats, hvor den anden part måske er i færd hermed? Og endnu mere: tør man tage et nedrustningsskridt, hvis konsekvenser i dagens verden er overskuelige, men som kan vise sig katastrofale, hvis den anden part i morgen står med et teknologisk gennembrud på våbenområdet?

Netop "den tredje faktor", teknologien, har i øvrigt ført mange bekymrede iagttagere til den konklusion, at verden i det 20. århundredes sidste halvdel er blevet den teknologiske udviklings slave, at teknologien øjensynlig har en sådan egendynamik, at den vælter al modstand og alle andre hensyn over ende. Dertil er dog at sige, at det trods alt gælder, at projekter skal godkendes, finansieres og kontrolleres. De er alle politiske beslutninger, og de skal alle træffes. Mulighederne for at gribe ind er derfor til stede.

De anførte betragtninger afspejler nogle realiteter og sammenhænge på nedrustnings- og våbenkontrolområdet, som er vanskelige at komme udenom. Men det er også vigtigt at fremhæve, at visse nedrustningsskridt, også nogle væsentlige, i tidens løb er lykkedes. Ikke-spredningsaftalen, atomprøvestopaftalen og SALT I-aftalen er gode eksempler herpå.

Vejen til sikkerhed går først og fremmest gennem et omfattende og tålmodigt internationalt samarbejde. Den første betingelse for at etablere holdbare løsninger på de afgørende problemer, hvortil sikkerhedsspørgsmål klart henhører, er opbygningen af gensidig tillid mellem de implicerede parter. Det har vi set i forholdet mellem de vesteuropæiske lande efter den anden verdenskrig. Og

det er også, hvad vi i et længere tilbageblik har oplevet i forholdet mellem de nordiske lande.

NATO's udvikling afspejler for så vidt det samme. Da denne alliance blev dannet i 1949 var det som et selvforsvar mod Øst. Med Harmel-rapporten i 1967 fik NATO imidlertid accentueret sin anden dimension: i kraft af sikkerheden, som alliancen havde givet sine medlemmer, at bidrage til at fjerne de Øst-Vest modsætninger, som havde ført til dens oprettelse. I 1970'erne var NATO-landene aktivt med til at skabe de første Øst-Vest organer, nemlig den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference (CSCE), MBFR og siden 1984 den europæiske nedrustningskonference i Stockholm (CDE). Det er ikke tilfældigt, at dette samarbejde ikke beskæftiger sig alene med nedrustning og våbenkontrol, men med et bredt spektrum af praktiske spørgsmål, hvor samarbejdets hovedformål netop er at tilvejebringe et gensidigt interessefællesskab og derigennem en større grad af tillid mellem Øst og Vest. Harmel-rapportens formuleringer om forsvar og afspænding er klart forudsætningen for, at landene kan have styrke og selvtillid til at søge denne tilnærmelse.

NATO er ikke et mål i sig selv. Formålet med alliancen vil være opfyldt den dag, medlemslandene ikke længere føler det sikkerhedsbehov, som skabte NATO, dvs. hvor der er skabt et forhold mellem Øst og Vest præget af gensidig tillid.

NATO's opgaver og problemer

I denne redegørelse er som udgangspunkt søgt givet en fremstilling af de overvejelser, som efter den anden verdenskrig førte Danmark til at bryde med den traditionelle neutralitetspolitik til fordel for medlemskabet af

Atlantpagten. Dette medlemskab har siden været grundlag for Danmarks sikkerhedspolitik. Bestræbelserne efter den anden verdenskrig for igennem De forenede Nationer at etablere et kollektivt sikkerhedssystem førte ikke til resultater, der kunne tjene som basis for de vestlige demokratiers sikkerhed. Samtidig udgjorde det europæiske kontinents stærkeste landmagt, Sovjetunionen, med sin betydelige militære styrke og klart demonstrerede vilje til dominans over for naboer en faktor, over for hvilken de vesteuropæiske lande ikke følte at kunne danne tilstrækkelig modvægt. Denne sidste betragtning har fortsat gyldighed, uanset hvad der måtte være de egentlige drivende kræfter bag Sovjetunionens militære og ideologiske politik, dvs. uden hensyn til om de opfattes som overvejende offensivt eller defensivt motiveret.

Det var kombinationen af Øst-Vest modsætningen og vor egen udsatte geografiske beliggenhed, som i 1949 førte os ind i alliancen. Medens der ikke kan gøres om på den geografiske beliggenhed, kan der gøres om på Øst-Vest modsætningen, men tidsperspektivet vil være meget langt; 35 år har vist sig at være for lidt.

Selvom verdensbilledet i 1984 på mange måder tager sig forskelligt ud fra 1949, hvor Danmark besluttede at tilslutte sig Atlantpagten, er det grundlæggende internationale sikkerhedspolitiske mønster således ikke afgørende ændret. De omstændigheder, som i sin tid førte til Atlantpagtens indgåelse og Danmarks tilslutning dertil har uforandret gyldighed.

Alliancen har givet vore lande den sikkerhed og den frihed til selv at udforme vore samfund i overensstemmelse med vore fælles traditioner og kultur, som var formålet med alliancemedlemskabet i 1949. Samtidig er det lykkedes at gøre alliancen til et realistisk politisk instrument i forsøgene på at finde løsninger på de mere funda-

mentale problemer i Øst-Vest forholdet. Og den har også gjort det muligt at udvikle og bevare et fornuftigt samarbejdsforhold med Sovjetunionen, som under alle omstændigheder vil forblive en væsentlig faktor i europæisk og dansk sikkerhedspolitik. Uden den styrke og selvtillid, som alliancemedlemskabet har medført - og det er ikke det mindst væsentlige i et dansk perspektiv - er det næppe sandsynligt, at et samarbejdsforhold så meget i jævnbyrdighedens tegn havde ladet sig etablere.

På trods af denne positive udvikling har der været talt meget om NATO's problemer. Overskrifterne har været forskellige, men stort set kan de indplaceres under en af tre hovedgrupper: utilstrækkelig forsvarspolitik, utilstrækkelig afspændingspolitik og utilstrækkelig harmonisering af synspunkterne mellem alliancens europæiske og nordamerikanske del.

NATO's nye generalsekretær, Lord Carrington, tog de tre spørgsmål op i sin tiltrædelseserklæring den 25. juni 1984:

"Nu som før er der tre adskilte opgaver for alliancen. For det første må vi opretholde en troværdig forsvars- og afskrækkelsespolitik. Der er god grund til at styrke vor kapacitet på visse områder. Men vi må ikke undervurdere, hvad vi allerede har opnået. Ingen potentiel aggressor kan i dag tro, at et angreb på NATO-landene ville krones med held, og vi må fortsætte med at gøre, hvad der er nødvendigt, for at dette budskab forbliver klart.

For det andet må vi, eftersom NATO er en politisk såvel som en militær organisation, fortsætte med - som vi har gjort det indtil nu - at søge at reducere årsagerne til spænding mellem Øst og Vest og nå frem til våbenkontrol- og nedrustningsaftaler, som er pålidelige og rimelige.

For det tredje har hver af os ansvar for at holde de mange bånd mellem USA og Europa i god orden. Atlanterhavet lader sig ikke fjerne, og forståelige forskelle i opfattelse vil bestå. Men de må ikke tillades at tilsløre de interesser eller undergrave de formål, vi har til fælles".

Citatet afspejler mange af de spørgsmål, som også i denne fremstilling har givet anledning til overvejelse: den troværdige forsvars- og afskrækkelsespolitik, våbenkontrol- og nedrustningsaftaler og det europæisk-amerikanske forhold.

Men særlig skal fremhæves den centrale sætning i citatet, "at søge at reducere årsagerne til spænding mellem Øst og Vest". Her er problemernes kerne. Det er ikke muligt at løse problemer "teknologisk", hverken gennem forsvarsanstrengelser eller gennem våbenkontrol- og nedrustningsaftaler. Ved ensidigt at lægge vægten på sikkerhedens varetagelse risikerer man at understrege modsætningerne mellem Øst og Vest yderligere. Ved ensidigt at satse på våbenkontrol- og nedrustningsaftaler risikerer man hurtigt at måtte konstatere, at man er nået til mulighedernes grænse, idet modsætningerne mellem Øst og Vest ikke tillader så omfattende løsninger, som er nødvendige.

Derfor er forudsætningen for at komme videre, at spændingerne mellem Øst og Vest reduceres. Her kan også nedrustnings- og våbenkontrollforanstaltninger være væsentlige elementer, men de må overvejende ses som en nyttig og naturlig befæstelse af en allerede etableret politisk tillid. De kan ikke i sig selv bære Øst-Vest forholdet.

Hertil kræves en politisk forståelse, hvor det i visse tilfælde vil være muligt at nå så langt som til en afstemt politik, og hvor det i andre tilfælde kun vil være muligt at nå frem til en konstatering af, at her kan ikke bygges bro. Men selv det sidste kan være nyttigt, hvis det kan sammenkobles med en enighed om, at ingen af parterne søger at udnytte denne uløselige modsætning i det indbyrdes forhold men prøver at finde pragmatiske løsninger. Firemagtsaftalerne af 1972 om Berlin er et eksempel på, at man under fastholdelse af modstridende

principielle synspunkter kunne forhandle sig frem til praktiske og holdbare løsninger.

Ikke mindst tillidsopbyggelsen i bredeste forstand mellem Øst og Vest må derfor komme til at stå centralt. Her har dansk politisk indsats faktisk også været koncentreret, og her har den også formået at sætte sig igennem i højere grad end på noget andet felt. Der er derfor god grund til, når det gælder dansk sikkerhedspolitik at hæfte sig ved den kendsgerning, at hovedvægten har været lagt på tillidsskabelsen.

For alliancen i sig selv vil det endvidere på længere sigt blive afgørende, om der fortsat kan sikres tilstrækkelig enighed om de fremadrettede elementer i sikkerhedspolitikken: om hvor man vil hen, og ikke mindst - for her er det, problemet rent faktisk har meldt sig - om hvordan man skal komme derhen. Det er midlerne snarere end målene, uenigheden har været koncentreret om, specielt i forholdet mellem alliancens to halvdele. Her har navnlig gjort sig gældende, at europæerne ønsker en række særlige europæiske forhold afspejlet i alliancens politik, og at USA's engagement i Europa ikke længere kan tages for helt så givet som tidligere. Dette forhold kræver i dag særlig bevågenhed.

I de senere år har der samtidig været tale om en tiltagende intensitet i den sikkerhedspolitiske debat i Danmark og mange andre af alliancens medlemslande. Det må ses som et udtryk for en voksende utålmodighed i store dele af befolkningerne i de fleste af Vestens lande over for det fastlåste mønster i forholdet mellem Øst og Vest. Interessen forekommer mere og mere rettet imod spørgsmålet om, hvordan den politiske stagnation og den fortsatte ophobning af våben kan bringes til ophør. Den omstændighed, at anvendelse af atomvåben opfattes som ensbetydende med en verdenskatastrofe, der vil kunne

udslette civilisationen, ligger utvivlsomt bag debattens ofte lidenskabelige karakter. I diskussionen omkring NATO er det i den seneste tid ikke mindst spørgsmålet om atomvåbnenes rolle i alliancens strategi, som har stået centralt, navnlig i forbindelse med INF-raketopstillingerne i henholdsvis Sovjetunionen og Vesteuropa.

Indtil denne debat for alvor dukkede op, var dét, der blev set som det afgørende, at NATO's atomvåben - ganske særlig de amerikanske strategiske våben - skulle afholde en angriber fra at indlede eller optrappe et angreb på NATO-området med atomvåben. Det er ikke så meget denne grundlæggende afskrækkelse, der er sat under debat nu. Det er mere den mulige brug af atomvåben over for et større konventionelt angreb. Forklaringen herpå er nok, at NATO's strategi om det afpassede gensvar ("flexible response") i mange år blev set som en så klar forbedring i forhold til den tidligere strategi, hvorefter der altid og under alle omstændigheder ville blive tale om massiv (atom)gengældelse, at spørgsmålet om en afpasset anvendelse af atomvåben over for et større konventionelt angreb synede mindre. Men det er ændret, og det er brug af atomvåben i denne sidste sammenhæng, der særlig er blevet et omdebatteret spørgsmål. Det har ført til, at der også blandt tilhængere af NATO er rejst tvivl om hensigtsmæssigheden af en sådan anvendelse. Det skyldes især betragtninger over de risici, der kunne tænkes at blive en konsekvens også for NATO's egne befolkninger.

Også i den danske debat om NATO er der således sket en koncentration om atomvåbnenes placering i NATO's strategi, herunder i mindre grad om konsekvenserne for den gensidige bistandsforpligtelse (forstærkningsproblematikken), medens medlemskabet som sådant i almindelighed ikke har været sat under debat.

Alligevel er det hermed meget centrale spørgsmål i alliancens nuværende grundlag, der berøres.

Vejen frem mod større sikkerhed: Danmarks muligheder

Det enkelte NATO-land kan ikke fastlægge sine holdninger i et tomrum. Sammenholdet i NATO og respekten for NATO-samarbejdets forudsætninger må forblive grundlæggende elementer for danske sikkerhedspolitiske forestillinger. Derfor består Danmarks muligheder for at kunne bidrage til sikkerhedspolitiske løsninger ikke mindst i at kunne præge holdningerne hos vore allierede under konsultationer og samarbejde i alliancen.

Ved en bedømmelse heraf må også indgå, at NATO stadig er en militær alliance, og at det med hensyn til den militære sikkerhed - ikke mindst den fælles strategi, selvom også den har politiske overtoner - er en kendsgerning, at det er de store lande, der har de militære midler til på afgørende måde at garantere alliancens sikkerhed. Derfor vil vore muligheder navnlig ligge på de aspekter, der er mere politiske end militære.

I kraft af Danmarks NATO-medlemskab må det også være en central betragtning, at Danmark, når det ønsker særordninger, opnår dem gennem drøftelser i NATO og med vore allierede, således at eventuelle negative virkninger på forsvarssamarbejdet inden for alliancen ikke opstår. Det er et hensyn, som hænger nøje sammen med de forudsætninger om solidaritet, som er det centrale i en alliance.

Hvis de store linier i billedet herefter kan siges at være tegnet, melder sig naturligt spørgsmålet om, hvor og hvordan specielt Danmark har muligheder for at påvirke udviklingen mellem Øst og Vest, dvs. afspændingspolitikken.

Denne politik har i de senere år lidt mange tilbageslag, ikke mindst på grund af for store forventninger til dens resultater. For at undgå sådanne udsving i afspændingspolitikken er det en dansk målsætning at skabe et system

af fastere retningslinier for et forbedret samarbejde mellem Øst og Vest, der kan holde til de tilbageslag, der fra tid til anden indtræder.

En hovedbestræbelse må derfor være den aktive danske indsats for afspænding og tillidsskabelse mellem Øst og Vest. Som led heri kan det vise sig muligt på CDE-konferencen i Stockholm at sammenkæde de fra vestlig side foreslåede tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger med en konkretisering af de tanker, der er indeholdt i det fra sovjetisk side fremlagte forslag om magtafkald.

Danmark bør videre støtte alle bestræbelser for gennem realistiske nedrustnings- og våbenkontrollforslag at bidrage til at reducere våbenkapløbet, specielt på atomvåbenområdet. Formålet må være at hæve atomtærsklen. Debatten herom vil dog utvivlsomt i højere grad end hidtil blive koncentreret om mulighederne for at lægge større vægt på det konventionelle forsvar. Her kan de nye teknologier rumme særlige perspektiver.

Ønskeligheden af at mindske afhængigheden af atomvåbnene peger også på det nødvendige i et nøjere studium af forudsætningerne for, hvorledes alliancen kan overgå til ikke-førstebrug af atomvåben. Det er måske mest realistisk, at man i første omgang går ind i overvejelserne om, hvordan alliancen kan underbygge ikke-tidlig førstebrug.

I INF-spørgsmålet, men også i en bredere sammenhæng, er det ikke umuligt, at moratorietanken kan blive et middel til at bringe forhandlingerne i gang igen. Men det er vigtigt at holde sig for øje, at det i givet fald vil være et forsøg på at skabe de politiske forudsætninger for løsningen på et problem, der er både politisk og militært, og at et moratorium netop kun kan blive et middel til en løsning, ikke løsningen i sig selv.

Et konstruktivt dansk bidrag til spørgsmålet om etableringen af en atomfri zone i Norden synes navnlig at kunne ligge i en nøjere analyse af de forudsætninger, der må være opfyldt for, at en zone ikke skal komme til at forringe sikkerheden. Spørgsmålet kunne tages op mellem de nordiske lande, men er selvsagt for Danmarks, Norges og Islands vedkommende et allianceanliggende, allerede fordi det berører det fælles forsvar. På tilsvarende måde vil en fornyet overvejelse af Palme-kommissionens forslag om en atomvåbenfri korridor ned gennem Europas midte kunne påkalde sig opmærksomhed. Tanken synes navnlig interessant som en tillidsskabende foranstaltning.

I forbindelse med debatten om et nærmere europæisk samarbejde, bl.a. i forbindelse med det europæiske politiske samarbejde (EPS), har det fra dansk side til stadighed været understreget, at forsvarsspørgsmål er et NATO-anliggende. Begrundelsen har været, at samarbejdet med USA og Canada i NATO frembyder den eneste reelle sikkerhedsgaranti. Heroverfor står ønsket om, at Danmark yder sit bidrag til, at særlige europæiske synspunkter vedrørende Øst-Vest forholdet bliver taget i betragtning. Som et nyt element i den europæiske debat melder sig de aktuelle bestræbelser for at genoplive Den vesteuropæiske Union (WEU) som et forum for en vesteuropæisk sikkerhedspolitisk debat.

Disse overvejelser gør ikke krav på at være udtømmende, men de illustrerer bl.a. de to vigtigste af denne fremstillings gennemgående temaer: vigtigheden af at de sikkerhedspolitiske problemstillinger bliver set i sammenhæng, og at dansk sikkerhedspolitik i første række må finde sit udtryk i det solidariske samarbejde med de allierede, som Danmark primært har valgt at basere sin sikkerhedspolitik på. De pågældende synspunkter må derfor fremføres med fuld hensyntagen til den sikkerhed, som er fælles, og som har samme gyldighed for alle alli-

ancens medlemmer. Men det gælder også, at danske synspunkter må respektere det centrale forhold, at vi med vor geografiske position må tillægge det afgørende vægt, at ingen sikkerhedspolitiske løsninger stiller sig i vejen for gennemførelsen af de aftalte planer om tilførsel af forstærkninger, uden hvilke landet ikke kan forsvares.

Forudgående konsultationer om alle disse spørgsmål med de lande, med hvem vi har indgået et forpligtende samarbejde netop på sikkerhedspolitikens område, er en naturlig forpligtelse. Det er, som allerede nævnt, en forudsætning for vor troværdighed og dermed for at vore synspunkter kan få gennemslagskraft i en større international sammenhæng. Det hindrer ikke, at vi drøfter disse sikkerhedsspørgsmål med andre lande, der beskæftiger sig med de samme problemer.

Nogle har undertiden opfattet NATO-konsultationerne som en hindring for Danmarks muligheder for egne initiativer. Det er imidlertid en kortsigtet betragtning. Resultater opnås ikke, førend alle er parate dertil. Og i nogle spørgsmål, navnlig spørgsmål af afgørende betydning for den militære sikkerhed, er derfor kravene til den lille stat om realisme og tålmod for egne initiativer skærpet, i hvert fald hvis formålet er, at de skal få reel virkning.

W. Averell Harriman skrev for nogle år siden ("America and Russia in a Changing World") om det, der er rammen også for dansk sikkerhedspolitik i videste forstand, nemlig forholdet mellem supermagterne:

"Vi er de eneste to lande, som har kapaciteten til at ødelægge hinanden og i øvrigt størstedelen af verden samtidig. Det giver os begge et ufattelig tungt ansvar for at finde en måde at komme overens på denne lille klode til trods for vore uoverensstemmelser. Jeg har prøvet at leve op til dette problem med disse sider og at foreslå veje, ad hvilke vi realistisk og effektivt

kan håndtere det. Problemet tilsløres af misforståelser, stive fordomme og urealistiske forhåbninger i dette land og af blind mistro, misinformation og en umenneskelig ideologi i Sovjetunionen. Men konsekvenserne af en konflikt imellem os er så alvorlige, at vi ikke har råd til at blive ledt på afveje af fejlregninger eller til at blive ført vild af følelser".

B i l a g

Bilag I

Uddrag af bemærkningerne til forslagene til forsvarslove
som fremlagt af forsvarsministeren den 26. januar 1982:

Regeringen finder, at de grundlæggende internationale forudsætninger for dansk sikkerhedspolitik, således som de afspejlede sig i forsvarsordningen af 1973 som videreført i 1977, ikke har ændret sig afgørende i den periode, ordningen har været gældende. Væsentlige ændringer aftegner sig heller ikke for de nærmest følgende år. Det må dog samtidig erkendes, at en vurdering af udviklingen i den internationale situation selv på relativt kort sigt er behæftet med betydelig usikkerhed bl.a. som følge af den i de senere år konstaterede forværring i forholdet mellem de to supermagter.

Regeringens overordnede sikkerhedspolitiske mål er at bidrage til fredens bevarelse i vort område og at sikre landets suverænitet og handlefrihed. Som led heri vil det fortsat være nødvendigt dels at opretholde et troværdigt dansk forsvar som en del af NATO's samlede forsvar, dels at søge fremmet bestræbelserne for international stabilitet, afspænding og våbenkontrol.

Danmarks begrænsede ressourcer udelukker, at et dansk forsvar isoleret kan have krigsforebyggende virkning i tilstrækkeligt omfang. Militær sikkerhed for det danske område må ses i sammenhæng med den almindelige Øst-Vest balance i det europæiske område, og krigsforebyggelsen må søges i medlemskabet af og samarbejdet inden for Atlantpagten, hvor dansk forsvar indgår som en del af NATO's integrerede forsvar.

Regeringen ser ikke noget realistisk alternativ til denne alliance med dens dobbelte formål: at sikre forsvaret af medlemslandene og at medvirke til afspænding mellem Øst og Vest.

Mere konkret ligger krigsforebyggelsen for Danmarks vedkommende i egen forsvarsindsats og evne til at hævde Danmarks suverænitet samt i muligheden for at modtage allierede forstærkninger til understøttelse af forsvaret af dansk område. Det er en naturlig konsekvens af den siden 1960 førte forstærkningspolitik, at Danmark som hidtil søger at opnå den bedst mulige sikkerhed i forbindelse med samarbejdet med vore allierede.

Dansk forsvar bør således have en sammensætning, størrelse og udholdenhed, der muliggør tilførsel af og samarbejde med allierede forstærkninger.

Bilag II

Uddrag fra indledningen til aftale om forsvarets ordning i perioden 1985-87 som vedtaget af Socialdemokratiet, Det konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-demokraterne og Kristeligt Folkeparti den 29. juni 1984:

Forsvarets nuværende formål og opgaver, som de fremgår af Folketingets Forsvarsudvalgs betænkning af 29. april 1982 over de gældende forsvarslove, fastholdes. Dette er bl.a. ensbetydende med, at Danmarks sikkerhed fortsat søges primært i medlemskabet af Atlantpagten, hvor det militære forsvar indgår som en del af NATO's integrerede forsvar. Samarbejdet i Enhedskommandoen og med de medlemslande, der stiller forstærkninger til rådighed for forsvaret af Danmark, tillægges særlig vægt.

Forsvarets styrke, sammensætning og udholdenhed må derfor fortsat ses i nøje sammenhæng med kravene til sikker modtagelse af, tilstrækkelig logistisk støtte til og hensigtsmæssigt samarbejde med de forstærkninger, som kan komme på tale i henhold til SACEUR's forstærkningsplan for Europa.

I den forbindelse bør de praktiske foranstaltninger til modtagelse af forstærkninger, aftaler om støtte m.v. i videst muligt omfang forberedes i fredstid.

En vurdering af den sikkerhedspolitiske situation tilsiger ikke ændringer i den nuværende krigsstyrke.

Bilag III

Sikkerhedspolitiske dagsordener vedtaget af folketinget
i tiden december 1982 til november 1984

Den 7. december 1982

"Idet folketinget understreger behovet for at tage konkrete skridt til at sikre den afspænding, der er et hovedmål i vor nedrustnings- og sikkerhedspolitik, henstiller folketinget til regeringen, at fremtidige danske bevillinger til opstilling af mellemdistanceraketter over infrastrukturprogrammet indtil videre stilles i bero. Denne henstilling berører ikke vort øvrige forsvars-, sikkerheds- og nedrustningspolitiske samarbejde i bl.a. NATO og FN."

Den 8. februar 1983

"Idet folketinget opfordrer regeringen til
at præge den vestlige holdning under INF-forhandlingerne i Genève, så den foreslåede nul-løsning udbygges med et realistisk alternativ til det seneste sovjetiske tilbud,
at arbejde for en løsning, der indebærer sådanne reduktioner af SS 20-raketterne, at de vestlige mellemdistanceraketter ikke opstilles, og
at støtte realistiske bestræbelser for etablering af atomvåbenfrie zoner, der omfatter begge sider af den skillelinje, der deler Europa,
går tinget over til næste sag på dagsordenen."

Den 26. maj 1983

"Idet folketinget henviser til sin dagsorden af 8. februar 1983, bl.a. om, at INF-forhandlingerne i Genève føres frem til et resultat, som gør NATOs opstilling af nye mellemdistancevåben overflødig, og idet folketinget tilkendegiver sin støtte til forhandlinger om gensidig fastfrysning og nedbygning på globalt plan af alle typer kernevåben og deres fremføringsmidler,

pålægges regeringen ved kommende NATO-møder at fremføre følgende:

1. - Vesten bør være indstillet på om nødvendigt at forlænge forhandlingsperioden vedrørende INF med fastsættelse af en ny tidsfrist,
2. - mens der forhandles, må ingen opstilling eller forberedelse til opstilling finde sted, således at de nuværende mellemdistanceraketter fastfryses,
3. - de franske og britiske kernevåben må tælles med, og INF- og START-forhandlingerne bør sammenkobles, hvorfor en fastfrysning også af de strategiske kernevåben bør gennemføres,
4. - det første mål må være sådanne reduktioner af de sovjetiske SS 20-raketter, at en opstilling af de vestlige raketter undgås,

går tinget over til næste sag på dagsordenen."

Den 3. november 1983

"Idet folketinget pålægger regeringen at øve en aktiv dansk indsats for at bremse oprustningen i Øst og Vest efter de retningslinier, der er nedfældet i dagsordenen af 26. maj 1983 og bekræftet i statsministerens åbnings-

tale, opfordres regeringen til omgående at tage initiativ til, at NATO-landene foretager en ny politisk vurdering af forhandlingsforløbet, før montering af raketterne iværksættes."

Den 10. november 1983

"Idet folketinget bekræfter Danmarks medlemskab af NATO, opfordres regeringen til aktivt at arbejde for, at Danmark forbliver atomvåbenfrit gennem etablering af en nordisk atomvåbenfri zone."

Den 1. december 1983

"Folketinget pålægger regeringen ved det førstkomende ministerrådsmøde i NATO på Danmarks vegne at tage klar afstand fra den påbegyndte opstilling af de 572 vestlige mellemdistanceraketter og at få denne afstandtagen præciseret i communiquéet, da forhandlingsmulighederne ikke har været fuldt udnyttet. Folketinget opfordrer endvidere regeringen til at arbejde aktivt for, at forhandlingerne om de europæiske mellemdistanceraketter genoptages hurtigst muligt, gerne gennem en kombination af START- og INF-forhandlingerne. Målet må være sådanne reduktioner af de sovjetiske SS-20 raketter, at en opstilling af de vestlige raketter undgås."

Den 15. marts 1984

"Idet folketinget bekræfter sin positive holdning til oprettelsen af en atomvåbenfri zone i Norden, går tinget over til næste sag på dagsordenen."

Den 3. maj 1984

"Folketinget pålægger regeringen i NATO og andre internationale organer at arbejde for, at Danmark forbliver atomvåbenfrit i freds-, krise- og krigstid ved at fremme planerne om at gøre Norden til en atomvåbenfri zone i en større europæisk sammenhæng.

Atomvåbenfrie zoner må garanteres af USA og Sovjetunionen.

Herudover pålægges det regeringen,

at støtte alle foranstaltninger, der kan virke tillids-
skabende i forholdet mellem Øst og Vest og at benytte
enhver lejlighed til at virke for en genoptagelse af
forhandlingerne om de europæiske mellemdistanceraketter
med det formål at begrænse og nedtage disse våben både i
Øst og Vest,

at støtte et opstillingsstop for mellemdistance- og
kortdistanceraketter, således at der kan skabes et bedre
grundlag for forhandlinger,

at virke for en fastfrysning af alle kernevåbenlagre for
gennem forhandling at fremkalde en efterfølgende nedskæ-
ring,

at medvirke til gennemførelsen af et internationalt for-
bud mod kernevåbenprøvesprængninger,

at deltage i forsøg på at gennemføre en international
aftale om forbud mod placering af kernevåben i det ydre
rum,

at arbejde for en international aftale, herunder mellem
NATO og Warszawapagten, om nej til førstegangsbrug af
kernevåben af enhver art,

at støtte et internationalt forbud mod produktion, op-
lagring og anvendelse af kemiske og bakteriologiske

våben."

Den 10. maj 1984

"Folketinget bekræfter, at et restbeløb på 48 mill. kr. - der er en del af det samlede forsvarsbudget - udgår som en del af NATOs infrastrukturprogram, og hverken direkte eller indirekte kan anvendes til raketopstillinger."

Den 1. november 1984

"Folketinget pålægger regeringen i alle relevante internationale organisationer at arbejde aktivt for, at Danmark forbliver atomvåbenfrit i freds-, krise- og krigstid.

Folketinget bekræfter dagsordenen af 3. maj 1984.

Folketinget er indstillet på at nedsætte et midlertidigt udvalg til behandling af regeringens redegørelse om dansk sikkerhedspolitik."