

# En undersøgelse af dansk sikkerhedspolitik under Schlüter-, Nyrup Rasmussen- og Fogh-Rasmussen-regeringerne. 1982-2003

Af Patrick Eikeland

## Indholdsfortegnelse

Abstract.....	s.3
Indledning.....	s.5
Problemformulering.....	s.7
Forskningsdiskussion.....	s.8
Teori.....	s.14
Operationalisering.....	s.18
Metode.....	s.19
Empiri.....	s.21
Fodnoteperioden.....	s.22
Aktiv Internationalisme.....	s.36
Engageret Internationalisme.....	s.50
Fogh-Rasmussen-regeringen.....	s.64
Konklusion.....	s.76
Referencer.....	s.79

## Abstract

This dissertation deals with the issue of Danish security-policy under the Schlüter-, Nyrup-Rasmussen- and Fogh Rasmussen-governments from 1982-2003. Furthermore, the main focus of the dissertation are the political actors – Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet and Det Radikale Venstre. These parties are regarded as the main parties behind Danish security-policy, and are assumed to have shaped the development of Danish security-policy within this period. Through the concept of "strategic culture" it is showed how Socialdemokratiet and Det Radikale Venstre on one side, and Venstre and Det Konservative Folkeparti on the other side had different perceptions about how Denmark should carry out security-policy. It is argued that a strategic culture is established, when there is a fit between a state's grand strategy and its security-policy practice, and it is showed that a Danish strategic culture was established in the 1990's. Furthermore, it is argued, that political actors can hold grand strategies of their own, and that this was the fact in Denmark between 1982-2003. By looking at Socialdemokratiet and Venstre/ Det Konservative Folkeparti in the "footnoting" period, Socialdemokratiet/ Det Radikale Venstre and Venstre/ Det Konservative Folkeparti in the 1990's and early 2000's, I argue, that these political parties held grand strategies of their own, and that it was the convergence between these grand strategies and Danish security-policy practice that made the emergence of a Danish strategic culture possible. Furthermore, it is also argued, that when it was not possible for the grand strategies of these political parties to converge, the result was a break down in Danish security-policy consensus. By researching the most important security-policy debates in Denmark in the period from 1982-2003 it is possible to establish what the grand strategies of the political parties were, and thereby judge how they viewed the security-policy practice and how they wanted the practice to be. It is showed, that the "footnoting" period represented a period of Danish security-policy, where the grand strategies of Socialdemokratiet and Venstre/ Det Konservative Folkeparti could not find common ground, which meant that a convergence between the grand strategies were not possible. Hence the breakdown of security-policy consensus in the period. It is also showed, that in the 1990's the possibility of a common ground between Venstre/ Det Konservative Folkeparti and Socialdemokratiet/ Det Radikale Venstre emerged. Under the Nyrup Rasmussen government from 1993-2001 this common ground resulted in the convergence between grand strategies, and consensus were built around a Danish security-policy practice. As a result, a Danish strategic culture was established. Under the Fogh-Rasmussen government consensus broke down, because Socialdemokratiet/ Det Radikale Venstre could not align their grand strategy and favored security-policy with the Fogh-Rasmussen government grand strategy and security-policy practice.



## Indledning

Formålet med denne undersøgelse er at bidrage til en forståelse af, hvorfor dansk sikkerhedspolitik gik fra 1980ernes sikkerhedspolitiske konfrontationer i Folketinget, til 1990ernes overordnede sikkerhedspolitiske konsensus, for igen i starten af 2000-tallet at ende i konfrontation. Mere specifikt er formålet med undersøgelsen at afdække, hvilke dybereliggende holdninger, der skaber dansk sikkerhedspolitik når der er konsensus, og som bryder enigheden når det er konfrontationer. Undersøgelsen er motiveret af et afsavn omkring svaret på ovenstående spørgsmål. Foruden politologen Nikolaj Petersen opus magnum om dansk udenrigspolitik ”Dansk Udenrigspolitisk Historie 6: Europæisk og globalt engagement” (2006), er der ikke foretaget en større samlet undersøgelse af dansk sikkerhedspolitik i perioden 1982-2003, ligesom der ikke er lavet nogle undersøgelser der giver et fyldestgørende svar på disse spørgsmål. Et fyldestgørende svar kan dog ikke forfølges inden for denne undersøgelses rammer. Men der er mulighed for at kunne give et svar, der kan danne et nogenlunde fyldestgørende overblik over de ideer, der var bag nogle af de mest betydningsfulde sikkerhedspolitiske beslutninger og debatter i Danmark fra 1982-2003. Håbet er dermed, at det kan bidrage til forståelsen af, hvilke ideer der har formet dansk sikkerhedspolitik, hvordan disse har skabt forudsætningen for dansk sikkerhedspolitik og hvordan disse ideer er ført ud i praksis.

Hvorfor denne lange periode? Fordi, at det er interessant at undersøge, hvordan sikkerhedspolitiske ideer og måder at føre sikkerhedspolitik har udviklet sig i en periode, der må siges at have været den mest omskiftelig periode for dansk sikkerhedspolitik siden Danmark blev medlem af NATO. Derudover er det interessant at undersøge, om der kan siges at have været nogle konstanter i synet på dansk sikkerhedspolitik fra fodnoteperioden til Fogh Rasmussen-regeringen. Endvidere så dækker perioden tre regeringer, fordi det er interessant at undersøge, hvilken sikkerhedspolitik disse regeringer har søgt ført ud i praksis, og hvordan oppositionen har reageret på regeringernes sikkerhedspolitiske ønsker.

Undersøgelsens centrale aktører er de fire politiske partier, som har haft mest indflydelse på den førte sikkerhedspolitik i perioden. Dette er Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet og De Radikale. At undersøgelsen tager udgangspunkt i politiske partier, skyldtes, at undersøgelsen er baseret på en antagelse om, at det er danske beslutningstageres sikkerhedspolitiske ideer, som former dansk sikkerhedspolitik. Dvs. antagelsen er, at godt nok

influerer det internationale system dansk sikkerhedspolitik, men at det først og fremmest beslutningstagere og deres ideer og opfattelser der er bestemmende for, hvordan Danmarks sikkerhedspolitik tager sig ud.

For at undersøge de sikkerhedspolitiske holdninger, som har formet den danske sikkerhedspolitik i perioden 1982-2003 vil der blive gjort brug af konceptet ”strategisk kultur”. Konceptet strategisk kultur antager, at sikkerhedspolitisk konstrueres ud fra tidsmæssige og logiske konsistente opfattelser af et lands rolle i international politik og de måder hvorpå man opnår sikkerhedspolitiske endemål. Ved at bruge strategisk kultur som et teoretisk greb er det muligt at vurdere de sikkerhedspolitiske ideer, som gjorde sig gældende i perioden, og hvordan disse blev ført ud i praksis for at opnå de mål, som ideerne formulerede. Brugen af strategisk kultur er ikke tidligere blevet brugt til at undersøge dansk sikkerhedspolitik, og ved at bruge dette koncept kan der skabes en fornyet forståelse for dansk sikkerhedspolitik fra 1982-2003, samtidig med, at et forskningsfelt kan udvides.

Undersøgelsen berører et emne, som historikere har haft en berøringsangst over for. Denne forståelige berøringsangst, skyldtes først og fremmest manglende arkivadgang. Men det skyldes formentligt også, at historikere med interesse for sikkerhedspolitik har en tendens til at sidde fast i den kolde krig. Det er forståeligt, da det er et vigtigt emne, der stadig ikke er afdækket. Men den manglende arkivadgang bør ikke afholde en fra at undersøge emnet. Åbne kilder som debatter, artikler, kronikker, regeringer og partiers egne publikationer giver et fornuftigt grundlag for at kunne undersøge, hvilke ideer der lagde grundlaget for dansk sikkerhedspolitik fra 1982-2003. Dette gør det muligt at danne et billede, der kan agere udgangspunkt for fremtidige undersøgelser, når der engang i fremtiden vil være mulighed for at behandle perioden på baggrund af lukkede kilder.

## Problemformulering

Specialets opgaveformulering er følgende: *"En undersøgelse af dansk sikkerhedspolitik fra Schlüter-regeringen og frem til Fogh Rasmussen-regeringen"*.

For at undersøge dette arbejdes der ud fra følgende arbejdsspørgsmål:

- *Var der en dansk strategisk kultur under Schlüter-, Nyrup-Rasmussen- og Fogh-regeringen? Hvilke karakteristika havde denne? Hvis der ikke var en strategisk kultur i hele denne periode, hvad skyldtes det så?*
- *Når der var sikkerhedspolitisk konsensus i perioden, var det så funderet på et ensartet syn på sikkerhedspolitik mellem Venstre, De Konservative og Socialdemokratiet, De Radikale? Eller var der tale om, at partierne kunne forene forskellige holdningsmæssige udgangspunkter?*
- *Når der var sikkerhedspolitisk uenighed i perioden, hvad adskilte så de uenige parter?*
- *Kan der siges at have været nogle dybereliggende sikkerhedspolitiske holdninger, som har været konstante igennem hele perioden?*

## Forskningsdiskussion.

Denne undersøgelse placerer sig i relativt uberørt felt af dansk sikkerhedspolitisk historie, og gør brug af et teoretisk greb, som der kun én gang før er blevet gjort brug af ved en undersøgelse af dansk sikkerhedspolitik. Derudover placerer den sig inden for en tidsramme, som der kun er lavet et sammenhængende værk med relevans for undersøgelsen. I det følgende vil den hidtidige forskning med relevans for undersøgelsen fremhæves.

Der er tidligere publiceret en artikel omkring dansk strategisk kultur. ”What's the Use of It?: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force” af politologen Mikkel Vedby Rasmussen fra 2005, har et mere snævert fokus end nærværende undersøgelse, da den fokuserer på anvendeligheden af militær magt, og er præget af et mere overfladisk oprids af debatten og politikken i den undersøgte periode, end hvad formålet er med denne undersøgelse. For Vedby Rasmussen vedkommende er det dog forståeligt og tjener artiklens formål vel.

Mikkel Vedby Rasmussens fokus er på at undersøge den danske diskurs om anvendeligheden af militær magt som et sikkerhedspolitisk værktøj, og han mener, at overgangen fra den kolde krigs bipolaritet til et unipolært system, ændrede den danske diskurs omkring anvendeligheden af militær magt. Ændringen mener han dog ikke skyldtes fremkomsten af nye diskurser, men at de eksisterende diskurser tilpassede sig de nye omstændigheder, som unipolariteten skabte.<sup>1</sup> Ifølge Vedby Rasmussen har der historisk været to diskurser omkring anvendeligheden af militær magt. Den ene diskurs kalder han ”kosmopolitanerne”.<sup>2</sup> Denne diskurs er ikke en unik dansk diskurs, men en diskurs, der igennem historien har været prominent i de skandinaviske lande. Kosmopolitanere har traditionelt været entusiastiske tilhængere af Folkeforbundet og FN. Den er baseret på skandinaviske egalitæriske værdier, og mener, at disse er årsagen til, at Skandinavien i nyere historie har været en fredelig og demokratisk del af verden. Det er kosmopolitanernes overbevisning, at hvis blot resten af verden ville blive mere ”skandinavisk”, så ville den være mere fredelig og demokratisk. De mener at brug af magt er unødvendig, og mener ikke, at man kan føre krig for at skabe fred. Historisk set har de accepteret et stærkt forsvar, hvis det har været nødvendigt for at afskrække en ydre fjende. Men samtidig mener de, at ethvert skridt der tages mod en øget tilstedeværelse af militær magt nødvendigvis skal kunne retfærdiggøres ud fra en kosmopolitansk diskurs. Dette mener Vedby Rasmussen var tilfældet med Danmarks medlemskaber af NATO og

---

1 Vedby Rasmussen, 2005, s.72

2 Ibid, s.72-73



EU, som blev accepteret, fordi kosmopolitanerne også så det som en mulighed for at promovere danske værdier i disse institutioner og dermed øge muligheden for at reformere det internationale system.

Over for den kosmopolitanske diskurs står den militaristiske<sup>3</sup> diskurs.<sup>4</sup> Denne adskiller sig ikke fra militarisme i andre lande, og er således ikke særlig dansk eller skandinavisk. Militarister opfatter ikke Danmark som et land, der skal ”redde” verden, gennem en udbredelse af danske/skandinaviske værdier. De ser ikke Danmark som stående uden for det internationale system, og erkender, at Danmark er udsat for samme slags trusler som andre lande, og derfor skal indgå i alliancer for at afskrække fjender, og i sidste ende være rede til at møde dem militært. Derfor har de historisk set været fortalere for, at Danmark har integreret sig i det europæiske system med en aktiv udenrigspolitik og en militære kapabiliteter. Under den kolde krig kom dette til udtryk i medlemskabet af NATO og EU.

Efter den kolde krig, mener Vedby Rasmussen, at dansk sikkerhedspolitik blev militariseret, hvilket var resultatet af en aktivistisk udenrigspolitik. Da den kolde krig sluttede, var dansk strategisk diskurs fastlåst. Men den aktivistiske udenrigspolitik affødte en praksis for interventioner, der åbnede for en redefinering af dansk strategisk diskurs, og dermed nye muligheder for handlen.<sup>5</sup> Men selvom alle var enige om aktivismen, udviklede der sig en kosmopolitansk og militaristisk aktivisme. Den kosmopolitanske variant fokuserede ifølge Vedby Rasmussen på at bruge militærmidler i en ny europæisk integration. Østeuropæiske lande skulle integreres i Europa gennem NATO og EU, og Danmark medlemskab i begge disse institutioner er ifølge Vedby Rasmussen det, der gjorde, at Danmark førte en mere militariseret politik end Norge og Sverige. Det var en transnational faktor, som var med til at redefinere diskursen og muligheden for ageren.<sup>6</sup> Det kom også til udtryk gennem en omstrukturering af forsvaret. Den Internationale Brigade blev skabt, øremærket til at deltage i FN-operationer, mens territoriale enheder blev beskåret. Forsvaret blev dermed et brugbart værktøj i udførelsen af den aktivistiske politik. Militariseringen blev forsat under Fogh-regeringen, hvor forsvaret blev struktureret til at imødegå globale trusler, som led i en global aktivisme.

For Vedby Rasmussen betød udviklingen i 1990erne og starten af 00erne, at synet på anvendeligheden af militær magt blev positivt modtaget hos kosmopolitanerne, der formåede at redefinere deres diskurs således, at militær magt indtog en positiv rolle for kosmopolitanerne.<sup>7</sup> Dette

3 Vedby Rasmussen kalder den defencist, her oversættes det til militaristisk.

4 Vedby Rasmussen, 2005, s.73-74

5 Ibid., s.76

6 Ibid, s.77-79

7 Ibid, s.80

ses særligt ved, at Nyrup-Rasmussen regeringen, der bestod af traditionelt kosmopolitanske partier, stod for de vigtigste beslutninger om at bruge militær magt i 1990'erne. Denne regerings reaktion på 11. september var også, at militære magtmidler havde en anvendelighed i kampen mod terrorisme. Politikere der ifølge Vedby Rasmussen tilhørte den militaristiske diskurs var også positive over for udviklingen. Under Fogh regeringen blev den militaristiske forståelse af anvendeligheden af militær magt dog ændret.<sup>8</sup> Hvor politikere tilhørende den militaristiske diskurs tidligere ønskede et stærkt forsvar til brug i Danmark, så blev rationalet nu, at Forsvaret skulle deployeres langt fra Danmark. Ifølge Vedby Rasmussen søgte Fogh-regeringen dog at betone en kontinuitet i deres politik af den militaristiske diskurs, ved at fokusere på den alliancemæssige kontekst som operationerne fandt sted i, og ved at sidestille aktivisme med en tæt alliance med USA.

Med Irak-krigen i 2003 mener Vedby Rasmussen, at diskussion rykkede sig til at omhandle forskellige former for aktivisme, og her stod kosmopolitanerne og militaristerne igen over for hinanden.<sup>9</sup>

Vedby Rasmussens artikel må betegnes som udgangspunktet for enhver undersøgelse af dansk strategisk kultur. Med hans artikel har han lagt et fundament, som er udgangspunktet for videre studier af strategisk kultur i en dansk kontekst. I sådan et henseende er særligt hans kategorisering af tilstedeværelsen af en kosmopolitansk og militaristisk diskurs af stor betydning. Artiklen efterlader dog nogle spørgsmål. Hvad var det udtryk for, når Vedby Rasmussen skriver, at en kosmopolitansk og militaristisk diskurs kom til at stå over for hinanden i 2003? Hvor gik grænsen for accepten af brugen af militær magt? Kunne den ene diskurs acceptere mere end den anden diskurs, og hvis det var tilfældet, hvorfor? Disse spørgsmål vil blive søgt besvaret i nærværende undersøgelse.

En undersøgelse af perioden fra 1982-2003 vil nødvendigvis have sit fokus på de lange linjer og kontinuitet i sikkerhedspolitikken. De fleste forskere der har behandlet sikkerhedspolitik inden for denne periode, har haft et snævert fokus og undersøgt de mindre faser i denne periode, i stedet for anlæg

---

<sup>8</sup> Ibid., s.81

<sup>9</sup> Ibid.

ge et bredere perspektiv og undersøge de lange linjer. Således er der ikke udgivet noget værk, som detaljeret og konkret undersøger sikkerhedspolitik fra 1982-2003. Undtagelsen er dog politologen Nikolaj Petersen, med hovedværket ”Dansk Udenrigspolitisk Historie 6: Europæisk og globalt engagement 1973-2003” (2004). Nikolaj Petersen værk er således centralt, hvis man vil undersøge denne periode. Fremstillingen er hovedsageligt en historisk fremstilling, der til tider suppleres af centrale samfundsvidenskabelige vidensområder. Nikolaj Petersen inddeler perioden fra 1982-2003 i tre faser: 1980erne, hvor kampen om alliancepolitikken er omdrejningspunktet, 1990-2001, hvor den udenrigspolitiske aktivisme er omdrejningspunktet og 2001-2004, hvor en borgerlig værdipolitik er det sikkerhedspolitiske omdrejningspunkt. Endvidere har Nikolaj Petersen bidraget med kapitlet ”Hinsides den kolde krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009” (2010) i festskriftet til Poul Villaume ”Nye fronter i Den kolde krig”, hvor han analyserer dansk sikkerhedspolitik ud fra et ordenspolitisk perspektiv.

I gennemgangen af perioderne er fokus mest på en overordnet gennemgang, der ikke bærer præg af at være analytisk behandlet. Denne gennemgang giver et godt overblik over periodens forskellige sikkerhedspolitiske målsætninger, praksisser og debatter. Der er dog en tendens til at behandlingen af perioderne er overfladiske. Der bliver f.eks. ikke gået meget i dybden med de forskellige holdninger som blev udtrykt i perioden og hvad disse var et udtryk for, ligesom uenigheder mellem partierne i Folketinget ofte bliver kogt ned til at blive forklaret på et par linjer. Det er dog fuldt ud forståeligt, da Petersens værk ikke har haft som ambition at give et fyldestgørende indblik i alle periodens sikkerhedspolitiske diskussioner. Et værk der skal dække perioden fra 1973-2003 kan da heller ikke forventes at være andet end overfladisk. Lejlighedsvis i værket, men særligt i kapitlet ”Hinsides den kolde krig” fra ”Nye fronter i den kolde krig”, analyserer Petersen dog udviklingen i dansk udenrigspolitik, hvilket sker ud fra hans forståelse af den danske politik i perioden, som værende udtryk for en ”ordenspolitik”.<sup>1011</sup> For Petersen var det en fundamental forudsætning for fremkomsten af en mere aktiv udenrigspolitik, at det internationale system gik fra bipolar til unipolar, da det åbnede handlerummet for dansk udenrigspolitik.<sup>12</sup> Af stor betydning var også, at Ellemann-Jensen var udenrigsminister. Således lagde Ellemann-Jensen ifølge Petersen grundstenene for den ordenspolitik, som kendetegnede dansk sikkerhedspolitik i 1990erne.<sup>13</sup> Disse grundsten blev lagt, fordi udenrigsministeren valgte at satse på, hvad Petersen betegner som en langsigtet politik, der skulle gøre sikkerheden ”langtidsholdbar”. Sigtet var hovedsageligt at neutralisere spændinger

---

10 Petersen, 2004, s.444-45

11 Petersen, 2010, s.339-364

12 Petersen, 2004, s.446-47

13 Petersen, 2009, s.350

og konflikter i Europa, men der var også et globalt aspekt. Petersen betegner Ellemann-Jensen aktive internationalisme som en strategi der reelt kan betegnes som et ”dobbelt engagement”, der på den ene side bekæmpede nationalisme, etniske konflikter, fattigdom etc. på europæisk og globalt plan, og for det andet fremmede et internationalt samarbejde i et netværk af institutioner.<sup>14</sup> Ifølge Petersen var rationalet bag Ellemann-Jensen ordenspolitik dels et sikkerhedsmæssigt rationale, men i særdeleshed også udtryk for en tro på betydningen af liberale kerneværdier.<sup>15</sup>

Ifølge Petersen var Nyrup Rasmussen regeringerne præget af partier, der traditionelt havde hyldet internationalismen, og som havde haft ansvaret for fodnotepolitikken i 1980erne. Han finder det påfaldende, at netop disse, med få accentændringer, videre førte Ellemann-Jensens politik, under betegnelsen ”engageret internationalisme”. Han mener, at baggrunden for videreførelsen findes i, at de ønskede at distancere sig fra fodnotepolitikken.<sup>16</sup> Nyrup regeringens politik lagde dog højere vægt på FN og CSCE fremtidige betydning, og forsatte et forgrenet samarbejde mellem de internationale institutioner som NATO og EF, og var styret af en tro på at normer og ideer som demokrati, menneskerettigheder og markedsøkonomiske principper skulle styre det internationale system. Han fremhæver særligt, at Nyrup-regeringen overskred nye grænser, ved interventionen i Kosovo og udsendelsen af et Hercules-fly til et amerikansk/britisk indgreb i Irak i 1998.<sup>17</sup>

Under Fogh-regeringen var dansk sikkerhedspolitik orienteret mod USA, hvilket skyldtes statsminister Fogh Rasmussens afgørende rolle i udenrigspolitikken. At man lagde sig tæt op af USA, skyldtes ifølge Petersen, både strategiske og værdimæssige overvejelser. Særligt vigtigt var det, at det blev vurderet, at det er i Danmarks permanente interesse at være på USA's side, og det i realiteten er, at det kun er USA der kan garantere Danmarks sikkerhed. Derudover var der en ”sentimental” tilknytning til USA og et værdimæssigt sammenfald med Bush-regeringen. Et vigtigt aspekt var også, at aktivisme i sig selv var et fremtrædende princip i statsministerens udenrigspolitisk koncept. Petersen mener, at den danske deltagelse i krigene Afghanistan og Irak var udtryk for en ordenspolitik.<sup>18</sup> Når Petersen skal forklare, hvad der forårsagede denne ordenspolitik, skyldtes det, at den direkte trussel mod Danmark bortfaldt efter den kolde krig, til en mere langsigtet ordenspolitik, hvor hovedvægten var på brugen af militære midler. En vigtig forklaring på udviklingen var samarbejdet med USA, der startede under Ellemann-Jensen og kulminerede med et tæt forhold mellem Fogh og Bush. Det tætte forhold til USA er dog ikke en tilstrækkelig forklaring

---

14 Ibid, s.349

15 Ibid.

16 Ibid, s.350

17 Ibid, s.352-54

18 Ibid. s.356

for Petersen, da Danmark foretog valg, som andre lande ikke tog. Interne forhold, som et ”opsparet aktivitetsbehov” efter fodnoteperioden og en borgerlig afstandtagen fra den udenrigspolitiske tradition peger Petersen på, som faktorer der drev den danske ordenspolitik frem.<sup>19</sup>

For Petersen er der altså flere faktorer der spillede ind på udviklingen af dansk sikkerhedspolitik fra 1982-2003. Eksterne faktorer åbnede et handlerum for Danmark, hvilket fjernede presset på fra den direkte sikkerhed, og skabte incitamenter til at forfølge indirekte sikkerhed. Dette valgte Danmark at udnytte til at føre en mere aktivistisk sikkerhedspolitik. Men ikke alle lande reagerede på samme måde som Danmark, og derfor mener Petersen at forklaringen på aktivisme også må søges i interne forhold. For Petersen var de negative erfaringer fra fodnoteperioden en særlig faktor i skabelsen af aktivismen, ligesom ledende politikere, særligt Ellemann-Jensen og Foghs personlige motivering også drev politikken frem.<sup>20</sup> Et ønske om at skabe et internationalt system baseret på en retsorden var også en vigtig faktor, der drev aktivismen frem, hvilket resulterede i en glidning mod øget militarisering af dansk sikkerhedspolitik.<sup>21</sup> Petersens diagnose over dansk sikkerhedspolitik fra 1982-2003 kan koges ned til, at de eksterne rammebetingelser var styrende for Danmarks internationale handlerum. Under fodnoteperioden fik Socialdemokratiet en stærk ordenspolitisk orientering, mens regeringen fik en mere udpræget sikkerhedspolitisk dagsorden. De indre rammebetingelser var dermed ikke gunstige for regeringen, og derfor brød ”den brede enighed” sammen. I 1990erne var de eksterne og interne rammebetingelser gensidigt gunstige for de to regeringer, hvilket skabte en konsensus omkring en mere aktivistisk linje. Under Fogh stemte de eksterne og interne rammebetingelser ikke overens, og derfor brød konsensus igen, men da de borgerlige flertal kunne regeringen føre deres ønskede politik. For Petersen var der altså tale om, at rammebetingelserne opstillede muligheder for dansk sikkerhedspolitik, men at de interne faktorer bestemte, hvordan Danmark ville reagere på mulighederne. Her var det hovedsageligt sikkerhedspolitiske hensyn, ønsket om udbredelsen af en international retsorden og liberale kerneværdier, samt ledende politikeres egne motiveringer, der var bestemmende for, hvordan dansk sikkerhedspolitik fra 1982-2003 tog sig ud.

Problemet ved Vedby Rasmussen artikel og Nikolaj Petersens fremstilling og artikel er, at de ikke er dybdegående nok, til at give et svar på undersøgelsens spørgsmål. Men begge agerer springbræt for undersøgelsen. De spørgsmål, som der blev stillet ved gennemgangen af Vedby Rasmussens artikel, vil undersøgelsen afdække, og svare på i konklusionen. Håbet er, at denne undersøgelse, sammen

---

19 Ibid, s.357

20 Petersen, 2004, s.618

21 Ibid., s.617

med Vedby Rasmussens, kan bidrage til at skabe en forståelse for, hvad en dansk strategisk kultur i perioden kan siges at have været. Ambitionen for denne undersøgelse er at placere sig sådan, at den, udover at være sin egen undersøgelse, med et mere bredt sikkerhedspolitisk fokus og længere tidsramme, arbejder på de huller som der er i Vedby Rasmussens artikel, dvs. den søger at skabe bedre overblik over, hvad den konsensus mellem ”kosmopolitanere” og ”militarister” der ifølge Vedby Rasmussen var i 1990erne, var resultatet af, og hvorfor den blev brudt i 2003. Nikolaj Petersens fremstilling og artikel er et vitalt referencepunkt for undersøgelsen. Med denne undersøgelse søges der at give et bedre overblik og forståelse over den sikkerhedspolitiske debat i perioden, end den Nikolaj Petersen har søgt at skabe.

### Teori – Strategisk Kultur.

Undersøgelsen gør brug af politologerne Heikka og Neumanns konceptualisering af strategisk kultur. Denne konceptualisering af strategisk kultur er anvendelig både for undersøgelser af sikkerhedspolitik og forsvarspolitik.<sup>22</sup> Den indeholder dog elementer, som mest sigter mod analyser af forsvarspolitik. Da disse ikke er relevante for undersøgelsen erstattes de med elementer der har en mere specifik relevans for sikkerhedspolitik, således, at konceptet bliver mere operationaliserbart for denne undersøgelses vedkommende. Det ændrer dog ikke noget ved selve konceptet, da de centrale ideer bag, hvad der konstituerer en strategisk kultur stadig er gældende i denne undersøgelse.

Heikka og Neumann konceptualiserer kultur, som værende resultatet af et dynamisk samspil mellem diskurs og praksis. Inspirationen til denne kultur konceptualisering kommer fra sociologi og antropologi, hvor forskere i stigende grad er begyndt at vende sig mod analyser baseret på ideer, holdninger, normer etc., til fordel for denne teoretiske opsplitting af kulturbegrebet.

Praksis teori bringer den sociologiske fokus ”ned” fra et spørgsmål om bevidste ideer og værdier, til det fysiske og praksis. Samtidig komplementeres denne fokus med en fokus på det upersonlige begreb diskurs - i stedet for en fokus på ideer lokaliseret i individuelle bevidstheder. Hvis kultur er praksis, så kan kultur ikke behandles som et abstrakt fænomen i menneskers hoveder, som forårsager, eller ikke forårsager, menneskers eller kollektivens handlen.<sup>23</sup> Ved at konceptualisere

---

22 Neumann, & Heikka, 2005, s.5

23 Swidler, 2001, s.86

kultur som konstitueret af diskurs og praksis, overkommer man problemet med kausaliteten mellem handlen og ideer, for praksis er handlen.<sup>24</sup> Men hvordan skal man forstå praksis og diskurs?

Filosoffen Theodore Schatzki skriver at "*Discourse is being.*".<sup>25</sup> Man kan ikke "være", dvs. agere som aktør i et socialt rum, uden diskurs, for det er diskurs der skaber mening, og gør aktører i stand til at tolke og forstå det sociale rum. Diskurs er med andre ord forudsætningen for praksis, hvilket vil sige, at diskurs giver praksis form.<sup>26</sup> Diskurs kan defineres, som et system til formuleringen af udtalelser,<sup>27</sup> da det er gennem diskurs at tolkningen og forståelsen af det sociale miljø bliver formuleret, og gør aktører i stand til at formulere udtalelser omkring det sociale rum, både subjektivt og intersubjektivt. Diskurs er med andre ord de koncepter hvormed aktører forstår det sociale rum de agerer i.<sup>28</sup>

Praksis defineres som socialt genkendelige former for aktivitet, udført på basis af hvad aktører lærer fra andre, og som kan udføres godt eller dårligt, korrekt eller ukorrekt.<sup>29</sup> Praksis er altså de måder hvorpå sociale aktører engagerer sig i forskellige former for ageren, f.eks. undervisning eller krig. Endvidere; praksis er den tilblivelse fra hvilken diskurs affødes og til hvilken diskurs før eller siden bukker under.<sup>30</sup> Praksis er med til at konstituere diskurs, da det er igennem sociale aktiviteter, og i det sociale rum, at aktører bliver til og får mening. Ydermere er det igennem praksis, at vi får skabt forståelse for det sociale rum. Dette betyder at diskurs er den fikset der står tilbage efter praksis, og fra hvilken yderligere praksis udspringer. Diskurs er altså også den erfaring eller den viden, som aktører får fra praksis, og som ny praksis udspringer fra.<sup>31</sup> Praksis udspringer fra diskurs, der giver den form, og redefinerer eksisterende mening ved at genartikulere den, hvilket resulterer i transformationen af diskurser.<sup>32</sup> Mening, og dermed diskurs, er altid modtagelig for at blive ændret gennem praksis.<sup>33</sup>

Diskurs er altså forudsætningen for praksis. Men samtidig er praksis med til at konstituere diskurs. Praksis og diskurs er altså gensidigt konstituerende, og derfor foregår der et dynamisk samspil mellem praksis og diskurs, hvilket introducerer en forståelse af ændring som normalen, i stedet for

---

24 Ibid.

25 Schatzki, 2001, s.53

26 Ibid.

27 Neumann. & Heikka, 2005, s.11

28 Vedby Rasmussen, 2005, s.71

29 Barnes, 2001, s.28

30 Neumann. & Heikka, 2005, s.11

31 Ibid.

32 Schatzki, 2001, s.54

33 Ibid.

stasis, samt fordi den fokuserer på empiriske ændringer. Dette betyder, at man kommer udover opfattelsen af kultur, som et uforanderligt fænomen. Hermed kan kultur forstås som ”*et dynamisk samspil mellem diskurs og praksis.*”<sup>34</sup>

For at gøre modellen operationaliserbar inden for strategisk kultur, introducerer Heikka og Neumann konceptet ”Grand Strategy” - et koncept som i sig selv ligger tæt på strategisk kultur. En grand strategy er en stats teori om hvordan den bedst sikrer sig sin egen sikkerhed, og dens formål bør være at identificere sandsynlige sikkerhedstrusler, og udtænke politiske, økonomiske, militære og andre remedier for at imødegå disse identificerede trusler.<sup>35</sup> For at kunne placere grand strategy i deres analysemodel, nedbrydes grand strategy og rekonceptualiseres fra at være et overliggende koncept på niveau med strategisk kultur til at være et forudsætningsskabende diskursiv felt for en stats ageren.<sup>36</sup> Man kan forestille sig det som et øjebliksbillede af diskursen strategiske spørgsmål, iagttaget på et bestemt tidspunkt på et bestemt sted.

Heikka og Neumanns rekonceptualisering af grand strategy har to betydninger. For det første flyttes grand strategy's placering fra domænet tilhørende eksplicit formulerede doktriner (dvs. ideer) til i stedet at anses som *forudsætningsskabende* for formuleringen af doktriner. Den overtager altså diskurs plads i den tidligere beskrevne konceptualisering af kultur. For det andet så bliver grand strategy anset for et fænomen der eksisterer i mere eller mindre eksplicit form, og som alle stater potentielt råder over.<sup>37</sup> Rekonceptualiseringen af grand strategy åbner for, at politiske initiativer, som ikke nødvendigvis har nogen sikkerheds- og forsvarspolitiske aspekter, kan anses for at være en del af en grand strategy. Som eksempel på dette bruger Heikka og Neumann Finlands 1998 program, der advokerede for, at EU skulle udvikle en ”nordlig dimension”, hvor samarbejde med tredje parter skulle indtage en central rolle. Bl.a. skulle Rusland involveres tættere i Europæisk politik, med det formål at udvikle forskellige praksisser der kunne forhindre fremtidige konflikter. I denne anledning var grand strategy fokus på at minimere risikoen for krig eller konflikt gennem skabelsen af en konflikt løsende mekanisme.<sup>38</sup>

Analysemodellens definition af grand strategy er følgende: ”*Grand Strategy anses som et sæt af forudsætninger for ageren, på et bestemt tidspunkt og på et bestemt sted, der kan eksistere i mere eller mindre eksplicit form, og som aktualiseres i praksis.*”<sup>39</sup>

---

34 Neumann & Heikka, 2005, s.11

35 Ibid, s.12

36 Ibid.

37 Ibid.

38 Ibid., s.13

39 Ibid., s.14



I demokratier må det dog forventes, at der ikke altid er konsensus omkring en grand strategy, der som regel vil være konstrueret af den siddende regering. Politiske modstandere kan f.eks. af ideologiske årsager have andre ønskede grand strategies end regeringens, og disse kan blive dominerende, hvis deres repræsentanter får den politiske magt.

Denne analysemodel behandler kultur, som et klart afgrænset og homogent fænomen. Sådant en konceptualisering af kultur er sociologi og antropologi dog gået væk fra for længst. Særligt i en globaliseret verden må det forventes, at kultur påvirkes af udefrakommende faktorer. Fordi Danmark er medlemmer af EU, FN og NATO må det forventes, at disse i en eller anden grad influerer dansk strategisk kultur. Når friktionen i det internationale system er tilstrækkeligt højt, vil alle stater og alle strategiske kulturer være under påvirkning af udefrakommende faktorer.<sup>40</sup> Sådanne faktorer influerer blandt andet igennem alliance mønstre, og netop alliancer opfattes som værende særligt vigtige for en små-stat som Danmark. Dette betyder at små-stater, og deres strategiske kultur, vil være særligt udsatte for påvirkning af omgivelsesniveauet og allianceforhold, da det kan påvirke politiske elites tolkning af det internationale system etc., og dermed influere en grand strategy's vurderinger og formulering. Når denne nye tæknig bliver aktualiseret i praksis, så ændres strategisk kultur.

Diskurs er altså byttet ud med grand strategy, som kan påvirkes af omgivelsesniveauet og defineret som noget der kan aktualiseres i praksis. Men hvilken praksisser er dette? Heikka og Neumann introducerer 3 specifikke praksisser, hvor igennem strategisk kultur vil komme til udtryk – doktriner, civil-militære relationer og indkøb. Udover doktriner er de andre ikke særlig relevante for denne undersøgelse. Derfor erstattes de med begrebet ”sikkerhedspolitisk praksis”.

Med doktriner menes der militære doktriner, som ifølge politologen Barry Posen, er den vigtigste praksis, fordi doktriner udstikker prioriteter mellem forskellige værn, og foreskriver hvordan disse bør struktureres og anvendes til at opnå det mål en stat sigter efter.<sup>41</sup> Doktriner determinerer altså hvilke udfordringer og trusler man står eller kan stå over for, og hvordan man skal imødekomme dem. Det betyder at grand strategy er forudsætningen for doktriner, som i sig selv er forudsætningskabende for hvordan militæret skal anvendes. Dvs. at doktriner anviser hvordan militæret skal anvendes for at imødekomme de mål, som en grand strategy siger mod at opnå. Doktriner bør dog ikke nødvendigvis begrænses til militære doktriner, og erstattes her med

---

40 Ibid, s.18

41 Ibid.

udenrigspolitiske doktriner. Udenrigspolitisk doktriner vil i lige så høj grad som militære doktriner, være influeret af en grand strategy. De udstikker prioriteter for en stats udenrigspolitik, formulerer trusler og udfordringer for en stat, og anviser hvordan disse skal imødekommes - præcist som militære doktriner. Forskellen er blot at udenrigspolitiske doktriner inddrager en større palette af en stats ressourcer end militære doktriner. Tråden fra Heikka og Neumann forsættes, og derfor skal grand strategies ses som forudsætningen for skabelsen af udenrigspolitiske doktriner. Man kan forestille sig doktriner som et slags arbejdsprogram for realiseringen af en grand strategy.

Sikkerhedspolitisk praksis defineres som de måder, hvorpå en grand strategy's målsætninger imødekommes ved konkret ageren. Det kan være, hvordan et land agerer i en alliance, dvs. om landet udviser alliancesolidaritet eller om den er modstræbende over for alliancens politik. Det kan være i form af bidrag til internationale organisationer i form af f.eks. militære bidrag. Det kan også være ved at indgå i nye alliancer, fordi det menes at fremme mulighederne for en grand strategy's realisering.

Nu er praksis blevet indlemmet i analysemodellen. Heikka og Neumanns analysemodel er derfor følgende: *”Strategisk kultur forstået som et transnationalt indlejret dynamisk samspil mellem grand strategy forstået som et system for formuleringen af udtalelser og praksisser som doktriner og sikkerhedspolitisk praksis”*.

### Operationalisering

For at kunne gennemføre undersøgelsen er konceptet om strategisk kultur blevet indføjet. Konceptet skal bruges til at sætte en forståelsesramme for den sikkerhedspolitiske debat i perioden - hvorfor der var konsensus når der var konsensus, og hvorfor der var uenighed når der var uenighed. Konceptet giver forståelse for de argumenter der blev brugt i den sikkerhedspolitiske debat, da disse anses som værende formuleret ud fra en grand strategy. Argumenter bliver derfor set som en indikation på, hvad en grand strategy kunne siges at have været. Det kan medvirke til at belyse, hvorfor der har været uenighed, og hvorfor der har været konsensus. Det betyder, at en grand strategy først vil blive forsøgt defineret efter behandlingen af en periode. Vurderingen er, at ved først at undersøge debatten giver det et bedre grundlag for at vurdere, hvad en grand strategy kan siges at have været. Derudover giver det bedre mulighed for at vurdere, om der kan siges at have været to grand strategies, som kom til udtryk i debatten mellem parterne. Gennem de anbefalinger

18

vedr. Danmarks sikkerhedspolitiske ageren, der kommer til udtryk i debatten, er det også muligt at vurdere, hvordan parterne ønskede en grand strategy ført ud i praksis. Men der bliver også set på konkret praksis, dvs. den sikkerhedspolitiske praksis der i perioden blev realiseret. Hvor det er muligt bliver doktriner også inddraget, og disse tjener, ligesom debatten, til at skabe en forståelse for, hvad en grand strategy kan siges at have været.

At undersøge strategisk kultur kan være problematisk. Strategisk kultur er, som tidligere nævnt, defineret som samspillet mellem grand strategy og praksis. Sammen konstituerer de to elementer strategisk kultur. Spørgsmålet er dog, hvornår en strategisk kultur kan siges at være blevet konstitueret? Det er svært at sætte en præcis tidsramme på. Men såfremt praksis forbliver vedholdende over en årrække, hvor også andre beslutningstagere forsætter praksis, må det vurderes, at det skyldes en grand strategy og en eller flere praksisser der er accepteret af beslutningstagere. Dermed kan der siges at være etableret en strategisk kultur. Inden for perioden 1982-2003 skønnes der derfor at være mulighed for skabelsen af en dansk strategisk kultur. Forekommer skabelsen af en strategisk kultur, så vil det i sig selv give en forståelse for, hvorfor der var enighed, da den parlamentariske virkelighed i det meste af den behandlede periode var den, at en siddende regering ikke kunne føre sikkerhedspolitik uden om oppositionen.

#### Metode.

Undersøgelsen er delt op i 3 regeringsperioder, og forløber over en tidsramme på ca. 20 år. Denne periode er udvalgt, fordi den har dannet rammen for nogle af de mest betydningsfulde episoder i dansk sikkerhedspolitisk historie. Derudover har det været nødvendigt med en længerevarende periode, for at kunne identificere, hvorvidt der kan tales om en dansk strategisk kultur, og hvis det er tilfældet, hvornår den kan siges at have været etableret. Det har endvidere været vigtigt med en længere periode, da det herigennem gør det muligt at undersøge, om der er nogle konstante tendenser i dansk sikkerhedspolitik. En så lang periode om et så bredt emne, gør det nødvendigt med nogle overvejelser om, hvilken prioritering undersøgelsen skal have. Derfor er der gjort nogle nedslag i perioden, og udvalgt er hvad jeg mener har været de vigtigste sikkerhedspolitiske episoder i perioden. Størstedelen af disse episoder er de sikkerhedspolitiske valg som Danmark traf i perioden, hvor militær magt var involveret. Dvs, de episoder, hvor Danmark udsendte soldater til tjeneste i udlandet. Alle disse episoder kan ikke behandles, og derfor er fokus på de mest skelsættende, dem der så at sige hævdede overliggeren for dansk sikkerhedspolitik. Pga. denne prioritering er andre episoder med relevans for dansk sikkerhedspolitik ikke behandlet – f.eks.

NATO's udvidelse mod Øst. Når fodnoteperioden er med, er det fordi den tjener til at undersøge, hvorvidt der kan siges at have været en fremadrettet kontinuitet i grand strategies eller sikkerhedspolitiske grundstandpunkter. Da fodnoteperioden i sig selv var en lang og omfangsrig periode, så er der blevet udvalgt to aspekter af denne, som vurderes at have været karakteriserende for resten af perioden, således, at der kan skabes en dækkende forståelse for holdninger der kom til udtryk i perioden.

De berørte episoder er følgende:

- Fodnoteperioden: Kampen om dobbeltbeslutningen i 1982-83; omnibus-dagsordenen i 1984.
- 1990-1992: Udsendelsen af "Olfert Fischer" og den affødte debat om NATO og WEU 1990-91; Danmarks deltagelse i FN-styrken UNPROFOR II i Bosnien-Herzegovina 1992.
- 1993-1999: Udsendelsen af danske soldater i FN-regi til Tuzla-regionen i Bosnien-Herzegovina; NATO-interventionen i Kosovo 1998.
- 2001-2003: Den danske deltagelse i Afghanistan- og Irak-krigen.

Disse episoder dækker over 4 afsnit – hhv. Fodnoteperioden 1983-84, aktiv internationalisme 1990-92, Engageret Internationalisme 1993-1999 og Fogh Rasmussen-regeringen 2001-03. Hvert afsnit indeholder to episoder. Disse analyseres kronologisk og afsluttes med en delkonklusion, hvor det vil blive undersøgt om der var en eller to grand strategies i perioden og, hvorfor eller hvorfor ikke der var en grand strategy. Undersøgelsen afsluttes med en konklusion, hvor arbejdsspørgsmålene vil blive besvaret.

Udgangspunktet for undersøgelsen er de politiske partier Venstre, De Konservative, Socialdemokratiet og De Radikale. Hovedfokus er på Venstre og Socialdemokratiet, da var de mest markante partier i periodens sikkerhedspolitik. De Konservative og De Radikale indrages når det er relevant. Venstre og De Konservative behandles som en "blok" fordi de var i regering sammen undervejs i perioden, og fordi de sikkerhedspolitisk ligger tæt op af hinanden. Derfor antages de at have haft samme grand strategy. Socialdemokratiet behandles særskilt i fodnoteperioden, fordi de var drivkraften bag det alternative flertal. Efterfølgende behandles de sammen med Det Radikale Venstre som en "blok", fordi de indgik i et politisk partnerskab og var i regeringen sammen i perioden. Derfor antages de at have haft samme grand strategy.

## Empiri

Undersøgelsen gør brug af åbne kilder, hovedsageligt fra debatter i Folketinget. Avisartikler og de politiske partier egne publikationer inddrages også. Derudover så inddrages regeringernes publikationer også lejlighedsvist. Empirien vurderes at være et fornuftigt grundlag for en vurdering af de sikkerhedspolitiske holdninger, som kom til udtryk i perioden. Lukkede kilder har der ikke været adgang til under arbejdet med undersøgelsen, men der er skabt forståelse for, hvad der blev sagt i f.eks. møder i Udenrigspolitisk Nævn, gennem Nikolaj Petersens ”Dansk Udenrigspolitik Historie” og Kaae og Nissens bog ”Vejen til Irak”.

## Analyse

### Fodnoteperioden 1982-1984

Gennem første halvdel af 1980erne blev spændingerne mellem supermagterne USA og Sovjetunionen optrappet til et niveau, der ikke var set siden 1950erne. Perioden, som går under navnet ”Den anden kolde krig”, var præget af en konfrontation og mistillid, der accentuerede dynamikkerne, som den kolde krigs bipolaritet affødte. Magtbalancen og sikkerhedsdilemmaet blev for alvor aktuelt igen. I læ af 1970ernes détente, havde Sovjetunionen udviklet og opstillet SS-20 mellemdistanceraketter i Østeuropa. Disse kunne bære tre nukleare sprænghoveder, hvilket forskød magtbalancen til sovjetisk fordel, og derfor udgjorde en udpræget trussel mod NATO og Vesten. NATO's svar kom i form af ”dobbeltbeslutningen”. Dobbeltbeslutningen havde to ”ben”. På den ene side indeholdt den et tilbud til Sovjetunionen om nedrustningsforhandlinger, på den anden side indeholdt den planer om en massiv udstationering af atombestykkede mellemdistanceraketter i Vesteuropa, hvis ikke Sovjetunionen gav indrømmelser under de tilbudte forhandlinger. Sovjetunionen fik en frist på fire år, hvor en fjernelse af de sovjetiske SS-20 missiler kunne forhandles på plads. Lykkedes det ikke, ville NATO deployere mellemdistanceraketter i Vesteuropa. Formålet med beslutningen var at udligne magtbalancen og presse Sovjetunionen til nedrustning. Dobbeltbeslutningen var altså defensiv i sin form, men mange i Vesteuropa opfattede den som et offensivt oprustningstiltag, og beslutningen blev mødt med voldsomme protester. Efter at have været i tvivl, endte den Socialdemokratiske regering i Danmark med, i 1979 at støtte dobbeltbeslutningen i NATO. Den socialdemokratiske udenrigsminister Kjeld Olesen havde dog, under det besluttende ministerrådsmøde i NATO, søgt at få støtte til et dansk forslag om en seks måneders udskydelse af dobbeltbeslutningen, men blev afvist. Denne danske skepsis blev efterfølgende skrevet ind i en fodnote i mødets afsluttende dokument, og dobbeltbeslutningen vedtaget. Danmark tilsluttede sig beslutningen og forpligtede sig til at bidrage til finansieringen af den. Dobbeltbeslutningen blev omdrejningspunktet for den sikkerhedspolitiske debat i Danmark i 1982-86, hvorefter andre emner kom på dagsordenen. Fra vedtagelsen af dobbeltbeslutningen i 1979 og frem mod 1982 kunne man spore en gradvis mere skeptisk socialdemokratisk holdning til spørgsmålet. Historikeren Bent Jensen og politologen Nikolaj Petersen peger begge på, at der var flere årsager til den forstærkede socialdemokratiske skepsis. En årsag var fremkomsten af et højtråbende venstreorienteret mindretal i Folketingsgruppen, hvis skeptiske linje partiet gik på kompromis med af hensyn til gruppesammenhold.<sup>42</sup> Partiformanden Anker Jørgensens sympati for

---

<sup>42</sup> Jensen, 2014, s.432

venstreorienterede linje og hans moralske aversion mod kernevåben er også blevet fremhævet som årsag.<sup>4344</sup> Den genopståede fredsbevægelse er også blevet fremhævet som faktor.<sup>4546</sup> Fremhævet er også et transnationalt socialdemokratisk aspekt, hvor sammenslutningen af nordvesteuropæiske socialdemokratier ”Scandilux” formede Socialdemokratiets politik.<sup>47</sup> Endeligt er en stærk mistillid til den amerikanske Reagan-administration også blevet fremhævet.<sup>48</sup>

### Kampen mod dobbeltbeslutningen 1982-83

I vinteren 1982 overdragede Socialdemokratiet regeringsmagten til Det Konservative Folkeparti, der sammen med Venstre kunne danne regering. Den konservative Poul Schlüter blev landets statsminister, og Venstres Uffe Ellemann-Jensen blev landets udenrigsminister. Hans målsætning var, at Danmark skulle placere sig som kerneland i NATO.<sup>49</sup> Efter tabet af magten blev det mere tydeligt, at Socialdemokratiet havde ændret holdning til dobbeltbeslutningen. I medierne begyndte ledende Socialdemokrater i 1982 at udtale sig skeptisk omkring den sikkerhedspolitiske tankegang, der havde skabt dobbeltbeslutningen. Socialdemokratiets politiske ordfører Lasse Budtz udtalte bl.a.: ”at man skal tvinge Østblokken til eftergivenhed på baggrund af et vestligt styrkeforhold (..)det er gammeldags og urealistisk (..) man skærper spændingen i stedet for at lette den.”<sup>50</sup> Den tidligere socialdemokratiske udenrigsminister Kjeld Olesen udtalte: ”Skal vi stadig tage udgangspunkt i balancefilosofien? (..) vi i Vesten bør sige, at den filosofi om en nøjagtig balance, den er forældet.”<sup>51</sup> Allerede på dette tidspunkt indikerede partiet altså, at man ønskede et opgør med den sikkerhedspolitiske tankegang, der havde skabt dobbeltbeslutningen, og i den henseende kunne Danmark og Europa spille en afgørende rolle. Budtz udtalte bl.a. ”Supermagterne vil i højere grad end nogensinde blive paralyseret af hinanden, og det må medføre, at europæerne påtager sig en større indflydelse. (..) Alternativet til stræben efter afspænding er krig”<sup>52</sup> I slutningen af 1982, efter partiet var kommet i opposition, materialiserede disse holdninger sig politisk set to gange. Først ved, at Socialdemokratiet, med truslen om et mistillidsvotum, tvang regeringen til i FN at undlade at stemme om et forslag om fastfrysning af kernevåbenlagre.<sup>53</sup> Dernæst ved at tvinge

---

43 Petersen, 2004, s.219

44 Jensen, 2014, s.432

45 Petersen, 2004, s.282-286

46 Jensen, 2014 s.371

47 Se Petersen, 1984

48 Jensen, 2014, s.372

49 Petersen, 2010, s.346

50 Utroligt hykleri omkring Polen, Information, 29. januar 1982

51 Vesten skal vise mere mod til nedrustning, Information, 30. oktober 1982

52 Utroligt hykleri omkring Polen, Information.

53 Petersen, 2004, s.298-99

regeringen til at sætte den danske finansiering af opstillingen af dobbeltbeslutningens mellemdistanceraketter i bero. Anledningen hertil var, at de NATO-skeptiske partier SF og VS den 7. december 1982 havde stillet et dagsordenforslag om at sætte den førnævnte finansiering i bero, men fordi Socialdemokratiet, som stadig vedkendte sig NATO, ikke ønskede at stemme for NATO-skeptiske partiers forslag, så stillede de deres eget forslag, samtidig med at det blev betonet, at det ikke ville påvirke det øvrige danske arbejde i NATO, som partiet betonedede, at de ikke var imod. Om motivationen for forslaget udtalte Socialdemokratiets Lasse Budtz: *"Socialdemokratiet vil gerne være med til at prøve at bremse en sådan udvikling. Vi vil gerne modarbejde den automatik i oprustningen, som synes at have vundet indpas"*.<sup>54</sup> Hermed sagde Budtz, at det var magtbalancebegrebet og sikkerhedsdilemmaet, og dermed den etablerede sikkerhedspolitiske tankegang der prægede stormagterne og NATO og Warszawapagten under den kolde krig, som partiet ønskede at modarbejde. Trods advarsler fra regeringen om, at det kunne skade Danmarks anseelse i NATO, og at udførelsen af dobbeltbeslutningen var nødvendig for Danmarks sikkerhed, så blev det socialdemokratiske forslag vedtaget. Før forslaget blev behandlet, havde regeringen og Socialdemokratiet aftalt, at den allerede vedtagne del af finansieringen kunne indbetales til NATO.<sup>55</sup> Derfor, og fordi man ikke ønskede at risikere et valg, hvis man stemte imod forslaget undlod regeringen at stemme.

Socialdemokratiets modstand mod dobbeltbeslutningen fortsatte da partiet den 8. februar 1983 krævede, at regeringen skulle søge nulløsningen udbygget med et "realistisk alternativ".

Nulløsningen var et forslag som den amerikanske præsident Reagan præsenterede i 1981, der sigtede mod en afskaffelse på begge sider af langtrækkende INF-missiler. Blev den effektueret skulle Sovjet altså skrotte samtlige langtrækkende missiler, og det var derfor ikke realistisk, at Sovjet accepterede forslaget. Derfor mente Socialdemokratiet nulløsningen skulle være mere realistisk. Endvidere blev regeringen arbejde for en sådan reduktion af de sovjetiske missiler, at de vestlige modstykker ikke blev opstillet, og endeligt skulle regeringen støtte "realistiske" bestræbelser for etableringen af atomfrie zoner på begge sider af skillelinjen i Europa.

Ifølge den socialdemokratiske ordfører Budtz, var forslaget motiveret af, at man stod i en kritisk fase, der krævede, at man nu fik sat låg på oprustningen og vendt den til en delvis- eller total nedrustning. Her var kunne Danmark sammen med andre lande: *"påvirke udviklingen i den rigtige retning."*<sup>56</sup> Endvidere udtalte Budtz: *"Der er mange politikere og generaler, der i fuldt alvor holder fast ved det forældede princip om, at en absolut balance er nødvendig. Socialdemokratiet må vende*

---

54 FT 7. december 1982

55 Petersen, 2004, s.300

56 FT 8. februar 1983



*sig imod alt dette.*"<sup>57</sup> og senere i debatten udtalte han: "*Hvor er balancepunktet? Socialdemokratiet mener, at man lægger al, al for stor vægt på balancespørgsmålet.*"<sup>58</sup> Dermed slog han igen fast, at det var den sikkerhedspolitiske tankegang, som partiet opponerede mod, og som Danmark skulle medvirke til at gøre overflødig gennem nedrustning og tiltag, som f.eks. atomfri zoner.

Da udenrigsminister Ellemann-Jensen fik ordet, fremhævede han, at det var Sovjetunionen der var problemet – ikke NATO's politik: "*Sovjetunionen (har) helt uanfægtet forsat sin produktion af SS-20'ere med 1 hver 5. dag*".<sup>59</sup> Han omtalte et nyligt sovjetisk forslag om at reducere sit antal af SS-20'ere til niveauet for de franske og britiske atommissiler,<sup>60</sup> som efter hans opfattelse var en sovjetisk reaktion på dobbeltbeslutningen. For udenrigsministeren viste det, at dobbeltbeslutningen var rigtig, da den havde presset sovjet til forhandlinger. Han udtalte dog en utilfredshed med udspillet: "*Det er klart, at sådanne vilkår ikke er acceptable, for de opfylder ikke Vestens sikkerhedsbehov*".<sup>61</sup>

Udenrigsministerens budskab var klart – Danmark skulle udvise alliancesolidaritet og støtte dobbeltbeslutningen, da det var derigennem en nedrustning blev skabt. Omkring atomfri zoner, så var han afvisende. Dels fordi Norden allerede var atomfri, hvilket der ikke var nogen grund til at traktatfæste. Og dels fordi, at en atomfri zone i Norden ville svække Danmarks sikkerhed, da Danmark i så fald ikke ville kunne modtage atombevæbnede forstærkninger i krise- og krigstid, hvilket var en fundamental del af NATO-strategien.

Efter udenrigsministeren havde talt, kom Budtz igen til orde. Om situationen udtalte han: "*Der må gøres noget på alle fronter, og vi bliver ikke trætte af at presse på, trætte af at efterlyse nye initiativer, nye udspil.*". Herefter fremsatte en førnævnte dagsorden. Samtidig slog han dog fast, at Socialdemokratiet ikke så noget alternativ til et NATO-medlemskab. Dagsordenforslaget blev vedtaget med det alternative flertal og regeringens stemmer. At regeringen igen stemte for, skyldtes, at de stadig ikke var villige til at tage et opgør med Socialdemokratiet, og miste regeringsmagten. Men man var utilfredshed med Socialdemokratiets politik.

Den 26. maj 1983 præsenterede Socialdemokratiet igen et dagsordenforslag. Her blev regeringen pålagt, ved kommende NATO-møder at fremføre en dansk holdning om, at Vesten skulle være indstillet på at forlænge INF-forhandlingerne, at man skulle forbyde deployeringer af mellemdistanceraketter så det nuværende niveau blev fastfrosset, at britisk og franske atomvåben skulle inddrages i forhandlingerne, og at INF- og START-forhandlingerne skulle sammenkobles, så også niveauet af strategiske atomvåben blev fastfrosset, og endeligt, at målet for INF-

---

57 Ibid.

58 Ibid.

59 Ibid.

60 Petersen, 2004, s.301

61 FT 8. februar 1983

forhandlingerne måtte være en reduktion af SS-20 så en vestlig opstilling kunne undgås. Ifølge Petersen, var det her, at forholdet mellem regeringen og Socialdemokratiet for alvor brød sammen, og det alternative flertal etablerede sig som en fast formation i dansk sikkerhedspolitik.<sup>62</sup> Budtz så ikke forslaget som værende vendt mod dobbeltbeslutning, men pointerede, at partiet med forslaget ønskede mere vægt lagt på forhandlingsdelen af beslutningen. Han forholdt sig dog skeptisk over for, om supermagterne, med deres sikkerhedspolitiske tankegang kunne nå til et resultat:

*”Socialdemokratiet nærer dyb bekymring for resultatet af disse forhandlinger og de to supermagters evne, vilje og ønske om at nå til et resultat, som Europa kan leve med.”*. Derfor var det vigtigt, at lande som Danmark tog affære og viste utilfredshed.

Udenrigsministeren advarede mod forslaget: *”Vores indflydelse i NATO-kredsen skal vi udøve gennem konsultationer med vore allierede, ikke ved, at vi udsteder politiske erklæringer (...) Derfor er det vigtigt, at der ikke skabes tvivl om, at Danmark forsat støtter NATO's dobbeltbeslutning, hvis formål netop har været at styrke de ægte fredsbestræbelser.”*<sup>63</sup> Udenrigsministerens opfattelse var, at det var nødvendigt at udvise alliancesolidaritet og støtte dobbeltbeslutningen, da det var den eneste realistiske måde, at man opnå en reel nedrustning. Derudover var det også kun gennem solidaritet, at Danmark fik indflydelse på udviklingen i NATO, hvilket var den bedste forudsætning for arbejdet for nedrustning. Man opnåede intet andet end splid og fratagelse af indflydelse ved offentlige markeringer, som dem Socialdemokratiet kom med. Han mente endvidere, at Socialdemokratiet i deres kamp for nedrustning, vendte fokus det forkerte sted: *”Jeg kan ikke forstå (...) at man ikke har følt noget behov for at sige rent ud, at det nu er nødvendigt, at Sovjetunionen indstiller sin forsatte opstilling af mellemdistancevåben (...) al den stund det jo er Sovjetunionen, der opruster for fuld kraft”*.<sup>64</sup> Denne gang kunne regeringen ikke stemme for, og udenrigsministeren advarede andre partier mod at stemme for. Regeringen var bekymret for, hvad en vedtagelse af forslaget kunne betyde for Danmarks anseelse i NATO. Som statsminister Schlüter udtalte: *”Vi er på vej til at gøre os til NATO's særling (...) Vi isolerer os, hvis vi træffer definitive beslutninger, der vedrører fællesskabet, for os selv”*.<sup>65</sup> Forslaget blev dog vedtaget med det alternative flertals stemmer. Resultatet blev, at der blev sat fodnoter i kommunikéerne fra de efterfølgende NATO-møder om, at den danske forsvars- og udenrigsminister havde gentaget den danske støtte til dobbeltbeslutningen, men samtidig forelagt Folketingets dagsorden for kollegaerne.

Socialdemokratiet var ikke tilfredse, og havde gerne set regeringen havde repræsenteret dagsordenen mere effektivt og loyalt.<sup>66</sup>

---

62 Petersen, 2004, s.304

63 FT 26. Maj 1983

64 Ibid.

65 Ibid.

66 Petersen, 2004, s.306

Da der ikke var skabt noget forhandlingsresultat begyndte NATO i slutningen af 1983 at forberede deployeringen af mellemdistanceraketter. SF og VS reagerede den 1. december 1983 ved at rejse en forespørgselsdebat vedr. regeringen holdning til den forstående deployering. Udenrigsministeren udtalte, at regeringens beklagede deployeringen, men at det var Sovjets skyld, at de fandt sted: *"forudsætningen for, at der kan blive en aftale, er nu engang, at Sovjetunionen viser sig villige til at erkende, at den sikkerhedspolitiske stabilitet i Europa ikke fremmes ved, at én part insisterer på en massiv og truende overlegenhed på dette område"*.<sup>67</sup> For regeringens vedkommende, var det kun en ligevægt i magtbalancen der var acceptabel. Samtidig manede han dog til ro over deployeringen. Der var tale om en *"meget begrænset opstilling på vestlig side"*<sup>68</sup> - kun 41 missiler ville blive opstillet.

Socialdemokratiets ordfører Budtz blandede sig senere i debatten, og udtrykte stor bekymring for deployeringen og den sovjetiske oprustning, som begge skabte en falsk tryghed: *"De skaber ikke nogen sikkerhed for nogen. De øger spændingen, det dårlige klima, angsten."*<sup>69</sup> Derfor mente Socialdemokratiet, at Danmark havde en forsat interesse i at bekæmpe udviklingen: *"Det bør ikke forhindre små lande som Danmark i (...) at forsætte stædigt med at kræve nedrustningsforhandlinger"*.<sup>70</sup> Når det var i Danmarks interesse med nedrustning, så skulle man ikke bare udvise solidaritet fordi NATO krævede det: *"Vi kan ikke automatisk acceptere noget, fordi det kommer fra NATO (...) Vi er alvorligt bekymrede for, at udviklingen ikke gavner NATO, men tværtimod skader denne organisation, som Socialdemokratiet også tilslutter sig."*<sup>71</sup> Denne bekymring lå formentligt i en opfattelse af, at NATO bevægede sig væk fra den politisk- og nedrustningsorienterede del af alliance, til fordel for den militære del. Det var også denne tendens Socialdemokratiet ønskede at modvirke, med partiets modstand til dobbeltbeslutningen. Endnu engang fremsatte Budtz et dagsordenforslag, hvor regeringen blev pålagt ved næstkommende NATO-møde at tage afstand fra den påbegyndte opstilling af de 572 mellemdistanceraketter, med begrundelse i, at forhandlingsmulighederne ikke havde været fuldt udnyttet, og derudover, få det præciseret i kommunikéet. Endvidere blev regeringen pålagt at arbejde aktivt for, at forhandlingerne om mellemdistanceraketterne blev genoptaget, gerne gennem en kombination af START- og INF-forhandlingerne. Målet var en reduktion af SS-20 raketter, så man undgik en opstilling af vestlige modstykker. Dagsordenen blev vedtaget af det alternative flertal, mens regeringen stemte imod og den socialdemokratiske NATO-loyale Robert Pedersen

---

67 FT 1. December 1983

68 Ibid.

69 Ibid.

70 Ibid.

71 Ibid.

undlod at stemme. Ved det efterfølgende møde i NATO måtte udenrigsministeren, meget mod sin vilje, i en fodnote tage forbehold over for dobbeltbeslutningen.<sup>72</sup>

Danmark havde hermed officielt brudt med dobbeltbeslutningen, men lige lidt hjalp det. Kampen endte med et nederlag - Socialdemokratiet formåede ikke at stoppe dobbeltbeslutningen der blev påbegyndt i november 1983 og færdiggjort i starten af 1984.

Socialdemokratiets kamp mod dobbeltbeslutningen resulterede i et sammenbrud af den traditionelle sikkerhedspolitiske konsensus i Danmark. Dette skyldtes, at dobbeltbeslutningen og den anden kolde krig accentuerede de sikkerhedspolitiske grundsynspunkter hos hhv. regeringen og Socialdemokratiet. Disse kom derfor tydeligt til udtryk i debatterne i Folketinget. Disse grundsynspunkter kan der nu laves en kort oversigt over.

For regeringens vedkommende var magtbalancen og alliancesolidariteten central, og regeringen kan siges at have repræsenteret det sikkerhedspolitiske grundsyn, som herskede i NATO.

Alliancesolidaritet og magtbalance var central for regeringen, hvis opfattelse var, at Danmark sikkerhed var afhængig af en ligevægtig magtbalance. Hvorvidt ligevægten blev skabt af oprustning eller nedrustning (gennem forhandlinger) var for så vidt det fremgår af debatten ikke af større betydning for regeringen. For at opnå ligevægten i magtbalancen, og dermed dansk sikkerhed, var det nødvendigt, at Danmark tilpassede sig alliancen og udviste solidaritet og loyalitet. For regeringen havde dobbeltbeslutningen vist sig rigtig, fordi truslen om oprustning havde fået Sovjetunionen til forhandlingsbordet. Når regeringen var imod Socialdemokratiets politik, så skyldtes det, at man var bange for at miste indflydelse i NATO, at man frygtede det ville forpurre dobbeltbeslutningen og dermed i sidste ende dansk sikkerhed, og endelig, at man frygtede at blive isoleret i NATO og måske blive "forladt" af sine allierede. I værste tilfælde kunne dette betyde, at de ville tænke sig om en ekstra gang, før de sendte forstærkninger til Danmark i krise- eller krigstid. Socialdemokratiets kamp mod dobbeltbeslutningen skal forstås som en kamp mod den etablerede sikkerhedspolitiske tænkning, hvis centrale begreber som magtbalance og sikkerhedsdilemma, dobbeltbeslutningen og den anden kolde krig accentuerede. Særligt problematisk var Øst og Vests higen efter ligevægt i magtbalancen, som efter partiets opfattelse havde skabt en uholdbar situation. Sikkerhedsdilemmaet, hvor hvert træk fra modstanderen, f.eks. oprustning, skulle mødes af et modtræk, medvirkede fra Socialdemokratiets synspunkt til, at denne aldrig ville blive fundet en balance. For Socialdemokratiet skabte den balance man søgte med dobbeltbeslutningen ikke andet end en falsk tryghed. Derfor mente de ikke, det var i Danmarks interesse at støtte

---

72 Petersen, 2004, s.309

dobbeltbeslutningen, og derved medvirke til at opretholde den sikkerhedspolitiske tankegang, der havde skabt dobbeltbeslutningen – og som drev verden på randen af en altødelæggende atomkrig. Derfor var partiet imod, at man tilpassede sig NATO's politik, ved at udvise alliancesolidaritet. Derved risikerede man at blive ”fanget”, og nødsaget til at opretholde en politik man ej ønskede. Sikkerhed skulle findes gennem nedrustning, sameksistens og samarbejde, og derfor så Socialdemokratiet Danmarks opgave, som værende at få vendt udviklingen gennem politiske markeringer. Håbet var, at man gennem disse kunne skabe tilslutning til dansk politik, og derved presse eller inspirere USA, og dermed NATO, til at skifte politik. En aktiv dansk politik var nødvendig, da man ikke kunne overlade udviklingen til supermagterne og deres sikkerhedspolitiske vanetænkning.

### Omnibus-dagsordenen 1984

Efter kampen mod dobbeltbeslutning var tabt, skiftede Socialdemokratiet fokus til arbejdet for foranstaltninger, der kunne vende udviklingen væk fra oprustning til fordel for nedrustning og samarbejde. Målet var at gøre magtbalancen mere eller mindre irrelevant. Socialdemokratiet så særligt ideen om atomfri zoner, som en foranstaltning, der kunne skabe de fornødne ændringer i global sikkerhedspolitik. I forbindelse med den ændrede fokusering er ”omnibus-dagsordenen” særlig vigtig, fordi den var et forsøg på at binde regeringen til et besluttet nedrustningsprogram,<sup>73</sup> fordi den indeholdt foranstaltninger, som, hvis de materialiserede sig kunne få en transformerende effekt, og endeligt fordi, at dens punkter vedblev på Socialdemokratiets dagsorden resten af fodnoteperioden, og derfor giver et godt overblik over, hvad der fremadrettet blev debatteret og argumenterne der blev brugt. Omnibus-dagsordenen faldt tidsmæssigt sammen med USA's ønske om at placere kernevåben i rummet (SDI-projektet) og en øget sovjetisk opstilling af mellemdistanceraketter. Dagsordenen blev præsenteret den 3. maj 1984 under en forespørgselsdebat, som Socialdemokratiet havde rejst i forsøget på at få oplysninger fra udenrigsminister Ellemann-Jensen om mulighederne for at få genoptaget INF-forhandlingerne og regeringens holdning til atomfri zoner. Som det var blevet kutyme lagde Budtz ud med at slå fast, at Socialdemokratiet ikke så noget alternativ til NATO. Pga. SDI-projektet og de øgede sovjetiske opstillinger af SS-20'ere, mente Budtz, igen, at man stod i en kritisk fase: *”Der er efter vor mening ikke noget alternativ til sameksistenspolitikken. En automatisk forsættelse af terrorbalancen har vist sig blot at øge usikkerheden og modsætningsforholdene.”*<sup>74</sup> Socialdemokratiet håbede derfor, at

---

<sup>73</sup> Ibid., s.312

<sup>74</sup> FT 3. Maj 1984

Folketinget var klart til, ”at anvise og anbefale en forstærket en forstærket dansk afspændings- og nedrustningspolitik.”<sup>75</sup> Kampen for sikkerhedspolitisk nytænkning og sameksistens var stadig en kamp, som Socialdemokratiet mente, Danmark måtte kæmpe. Herefter krævede Budtz svar fra udenrigsministeren om mulighederne for fornyede INF-forhandlinger og regeringens holdning til atomfri zoner, som Socialdemokratiet i 1983 havde pålagt undersøge realistiske måder at få etableret.

I sit svar forsatte udenrigsministeren i samme spor som tidligere – det var sovjets skyld at deployeringen var begyndt, og om atomfri zoner fortalte han, at emnet på dansk foranledning, havde været drøftet ved det seneste nordiske ministermøde. Pga. landenes divergerende sikkerhedspolitiske udgangspunkter var der dog ikke skabt fælles fodslag. Regeringens holdning var, at en isoleret aftale mellem Norden og Sovjet om en atomfri zone i Norden ikke kunne komme på tale, og at forudsætningen for etableringen af en zone, var, at det skete som led i en større europæisk sammenhæng og med stormagtsgarantier. Denne holdning mente han, at de andre nordiske lande delte, for man kunne ikke formalisere Nordens eksisterende atomfrihed, hvis ikke Sovjetunionen fjernede de atomvåben, som de havde opstillet i tilstødende områder.

Udenrigsministeren påpegede også, at der var et alliancesolidarisk hensyn, der måtte tages højde for, ved etableringen af en zone. Etableringen af en zone skulle ske under forudsætning af, ”at vi så ikke bare eksporterer kernevåben truslen mod det nordiske område til de andre, for det vil jo ske, hvis de samme våben bare bliver opstillet et andet sted, hvor de så gør truslen mod det øvrige NATO endnu større”.<sup>76</sup>

Efter udenrigsministeren svar kom Budtz igen på talerstolen, hvor han igen beklagede den aktuelle situationen med SDI-projektet og opstillingen af SS-20'ere. Han forventede dog ikke, at stormagternes og deres støtter, med deres ensidige fokus på magtbalancen, indså situationen alvor: ”De europæiske mellemdistanceraketter der forsat opstilles i et faretruende tempo og ud fra en gammeldags tankegang og drøm om militær overlegenhed repræsenterer selvsagt et uhyre alvorligt problem (...) Kædereaktionen har medført, at Sovjet nu opstiller SS-20 raketter (...) Vil vi nu i takt med opstillingen af disse kortdistanceraketter opleve krav fra højrepartier om, at vi i Vesten må opstille et svar på disse nye sovjetiske våben? (...) lige for øjeblikket er der ikke meget, der tyder på, at supermagterne ændre taktik; deres gensidige mistro er enorm”.<sup>77</sup> Danmark kunne dog arbejde for at modvirke denne tendens: ”Danmark kan efter Socialdemokratiets opfattelse gøre adskilleligt for

---

75 Ibid.

76 Ibid.

77 Ibid.

at gavne nedrustningen.”<sup>78</sup> For Socialdemokratiet var der kun én vej, hvis man ville vende udviklingen: ”der er kun én vej frem: forhandlingens og dermed afspændingens og nedrustningens vej (..) 'Sikkerheden skal man finde i samarbejde med sin modpart' ”.<sup>79</sup> For at sikre, at Danmark arbejdede for dette, fremsatte han et forslag til et motiveret dagsorden – omnibus-dagsordenen – der pålagde regeringen at arbejde for følgende punkter:

- I NATO og andre internationale organisationer at arbejde for, at Danmark forblev atomvåbenfri i freds-, krise- og krigstid (altså en permanent atomvåbenfrihed, hvilket var i direkte strid med den herskende NATO-strategi og dermed et dansk NATO-medlemsskab) ved at fremme planerne om at gøre Norden til en atomvåbenfri zone i en større europæisk sammenhæng, der dog skulle garanteres af stormagterne.
- At støtte alle tillidsskabende foranstaltninger mellem Øst og Vest og benytte enhver lejlighed til at virke for en genoptagelse af forhandlinger om mellemdistanceraketterne for at få dem begrænset og nedtaget i Øst og Vest.
- At støtte et opstillingsstop af korte- og mellemdistanceraketter så der kunne skabes bedre grundlag for forhandlinger.
- At virke for en fastfrysning af alle kernevåbenlagre for gennem forhandling at fremkalde en efterfølgende nedskæring.
- At medvirke til et internationalt prøvesprængningsstop.
- At deltage i et forsøg på at gennemføre et internationalt forbud mod placering af kernevåben i det ydre rum (hvilket var ideen bag SDI).
- At arbejde for en internationale aftale, herunder mellem NATO og Warszawa-pagten, om nej til førstegangsbrug af kernevåben.
- At støtte et internationalt forbud mod kemiske- og bakteriologiske våben.<sup>80</sup>

Regeringen kunne støtte enkelte punkter, bl.a. forbuddet mod kernevåben i rummet, men fandt stadig forslaget problematisk, da flere punkter ifølge udenrigsministeren kunne: ”skabe en vis usikkerhed om Danmarks holdning til vigtige dele af NATO-samarbejdet”.<sup>81</sup> Særligt problematisk var punktet, der pålagde regeringen at arbejde for en permanent atomfrihed i Danmark ved at fremme ideen om en Nordisk zone. Det var et problem, fordi det var en forudsætning for de forstærkninger, som allierede skulle sende Danmark i krise- eller krigstid, at medbragte atomvåben,

---

78 Ibid.

79 Ibid.

80 Ibid.

81 Ibid.

ligesom at realiseringen af en zone, ville forhindre allierede skibe i at bevæge sig i nordiske farvande med atomvåben. Punktet om et opstillingsstop af kernevåben i Europa var også problematisk, da det ville tippe balancen i sovjetisk favør. Udenrigsministeren gjorde opmærksom på, *”at Sovjetunionen i dag har opstillet ca. 1.200 mellemdistancesprænghoveder og NATO foreløbig kun en snes. En fastfrysning på dette grundlag: 1.200 kontra en snes, kan vel ikke siges at være et rimeligt afbalanceret forhandlingsudgangspunkt.”*. De problematiske punkter ledte til, at regeringen anbefalede, at man stemte imod forslaget – men advarslen vandt ikke gehør. Omnibusdagsordenen blev vedtaget med det alternative flertals stemmer, og regeringen blev derfor pålagt at arbejde for punkternes realisering.

Fra regeringens side røbede debatten ikke meget nyt. Alliancesolidariteten og magtbalancen var stadig central for regeringen, og bestemmende for, at den anbefalede, at man stemte imod dagsordenen. Socialdemokratiet brugte også samme argumentation som tidligere. Man harcelerede mod balancebegrebet. Men for Socialdemokratiets vedkommende viste omnibus-dagsordenen, at partiet kunne mere end kritisere. Partiet kunne også komme med konstruktive forslag, der anviste måder, hvorpå man kunne transcendere den sikkerhedspolitiske vanetænkning, hvilket partiet mente det var i Danmarks interesse at fremme. Omnibus-dagsordenen kan forstås, som et forsøg på at gøde jorden, for en fremtidig etablering af en Nordisk zone.<sup>82</sup> Det var partiets håb, at såfremt en zone blev etableret, så ville ideen om en zone kunne blive eksporteret til andre regioner. Dermed ville den blive en sikkerhedspolitisk udgave af den ”nordiske model”, som man håbede kunne *”bidrage betydeligt til et bedre internationalt klima – at en zone vil kunne skabe tillid i sådan en grad, at flere nedrustningsinitiativer kunne tages derefter, og at den nødvendige kontrolfunktion derved bedre kunne skabes”*.<sup>83</sup> Det viser, at der var en socialdemokratisk tro på, at Danmark gennem Socialdemokratiets tiltag, kunne skabe udgangspunktet for større tillid mellem blokkene, og dermed udfordre den etablerede sikkerhedspolitiske tænkning, og den udvikling som den affødte.

## Delkonklusion

I fodnoteperioden var der ikke nogen dansk strategisk kultur på det sikkerhedspolitiske område. Ifølge Heikka og Neumann bliver en strategisk kultur skabt af samspillet mellem grand strategy og praksis. Problemet med fodnoteperioden var dog, at der var to grand strategies der stod i direkte modsætningsforhold til hinanden. Socialdemokratiets grand strategy blev ført ud i praksis, men

82 I en socialdemokratisk rapport fra Nordisk Parlamentarikerkomité bliver der nævnt forskellige politiske tiltag, som kunne gøde jorden for etableringen af en Nordisk zone. Tiltagene som bliver nævnt, var alle punkter i omnibusdagsordenen i 1984. Se - Norden som atomvåbenfri zone: rapport fra Nordisk parlamentarikerkomité, Socialdemokratiet, 1987, s.16 Socialdemokratiet, 1987, s.16

83 Norden som atomvåbenfri zone: rapport fra Nordisk parlamentarikerkomité, Socialdemokratiet, 1987, s.16



regeringen kunne ikke stå inde for den grand strategy, og derfor blev der ikke i fodnoteperioden skabt forudsætningen en levedygtig dansk strategisk kultur, der kunne videreføres efterfølgende. Trods dette er perioden interessant, da den afslørede, at Socialdemokratiet og regeringen havde hver sin grand strategy, og fordi det må formodes, at de grundsynspunkter som disse grand strategies var konstrueret ud fra, på en eller anden måde må have været dybereliggende konstanter, som også levede videre i regeringspartierne og Socialdemokratiets sikkerhedspolitik efter fodnoteperioden. Perioden er interessant, da det må formodes, at de grundstandpunkter, som mulige grand strategies var konstrueret ud fra, kan have været dybereliggende konstanter, som også levede videre i regeringen og Socialdemokratiets sikkerhedspolitik efter fodnoteperioden.

Der er ikke fundet nogen sikkerhedspolitisk doktrin udarbejdet af regeringen i perioden. Men ifølge Nikolaj Petersen var det udenrigsminister Ellemann-Jensens ambition, at Danmark skulle placere sig som kerneland i NATO.<sup>84</sup> Ud fra dette, og ud fra de holdninger, som udenrigsministeren på vegne af regeringen gav udtryk for i perioden, så er der grundlag for at vurdere, hvad regeringens grand strategy i perioden kan siges at have været. Regeringen kan siges at have haft en grand strategy, hvor den identificerede trussel mod Danmark var Sovjetunionen. Målet med regeringens grand strategy var, at der skulle skabes ligevægt i magtbalancen, og derved en forøgelse af Danmarks sikkerhed. Truslen skulle imødegås ved, at Danmark støttede dobbeltbeslutningen, og at Danmark placerede sig som kerneland i NATO, for derved at opretholde en usvækket sikkerhedsgaranti, og endvidere få større indflydelse på alliancens sikkerhedspolitik, og dermed egen sikkerhed. Det skulle ske i praksis ved, at Danmark tilpassede sig NATO's politik, og udviste alliancesolidaritet- og loyalitet. Der var altså tale om en grand strategy, hvor småstaten Danmark, skulle tilpasse sig de aktuelle magtforhold, ved at lægge sig tættere op af den ene supermagt (gennem en ønsket placering som kerneland i NATO). På baggrund af dette, kan det anføres, at regeringens grand strategy havde et realistisk udgangspunkt. Derudover kan der siges at have været et transnationalt i denne grand strategy, da en støtte til dobbeltbeslutningen blev den vigtigste sikkerhedspolitiske praksis for regeringen.

Da de ikke var regeringsbærende foreligger der selvsagt ingen sikkerhedspolitisk doktrin fra Socialdemokratiets side. I stedet kan man med rette inddrage "Vort arbejdsprogram", Socialdemokratiets partiprogram fra 1980, som doktrin. Godt nok var den formuleret før partiet blev udpræget modstandere af dobbeltbeslutningen, men afsnittet om udenrigspolitik må siges at have været repræsentativ for Socialdemokratiets ageren i fodnoteperioden. Særligt interessant er

---

<sup>84</sup> Petersen, 2010, s.346

følgende passage: *”Denne forsvarsalliance (NATO) bør i overensstemmelse med sin dobbelte målsætning benyttes til at arbejde for yderligere afspænding (..) Afspændingspolitikens perspektiv må være et Europa, hvor de to militærblokke gør sig selv overflødige.”*<sup>85</sup> Dette var retvisende for Socialdemokratiets ageren i perioden, hvor man netop søgte at tvinge regeringen til at arbejde for afspænding og nedrustning i NATO. På baggrund af dette kan Socialdemokratiet siges at have haft en grand strategy, hvor den identificerede sikkerhedstrussel mod Danmark ikke blot var atomvåben og oprustning, men selve den tankegang, som disse var resultatet af. Målet var skabelsen af et Europa, hvor de to militærblokke var overflødige, og for at realisere dette i praksis, var, foruden afskaffelsen af atomvåben og militærblokkene, et opgør med førnævnte tankegang nødvendigt. For at realisere denne grand strategy, og imødegå den identificerede trussel, så skulle Danmark arbejde for nedrustning og afspænding. Her skulle den opfattede gældende praksis i NATO, som havde affødt dobbeltbeslutningen, erstattes med en praksis der arbejdede fokuseret på nedrustning og afspænding. Derfor var det Danmarks opgave, og i Danmarks interesse at søge at skabe denne praksis, ved at udvise modstand mod dobbeltbeslutningen. Endvidere skulle Danmark, uden for NATO, arbejde for afspændingspolitiske tiltag, som en Nordisk zone, der kunne have en tillidsskabende effekt, og eksporteres, således, at ny praksis blev skabt. Man kan sige, at det var en idealistisk grand strategy, hvilket også kom til udtryk i de Socialdemokratiske udtalelser i kampen mod dobbeltbeslutningen og ved omnibus-dagsordenen. Ifølge Nikolaj Petersen og Bent Jensen, så var der et stærkt transnationalt præg over den socialdemokratiske sikkerhedspolitik i perioden. Således var den ifølge Petersen og Jensen kraftigt inspireret af den transnationale socialdemokratiske organisation Scandilux.<sup>86</sup>

Når man vurderer regeringen og Socialdemokratiets politiske ageren ud fra disse to grand strategies, som var hinandens direkte modsætninger, så står det klart, hvorfor den brede enighed blev brudt. Det særegne ved situationen var, at Socialdemokratiet søgte at tvinge regeringen til at føre den socialdemokratiske grand strategy ud i praksis, hvilket regeringen kun gjorde halvhjertet, fordi de havde deres egen grand strategy, som de søgte at føre ud i praksis – hvilket de ikke kunne pga. det alternative flertal. Skabelsen af en strategisk kultur i Danmark er afhængig af den parlamentariske situation, dvs. om der er politisk flertal for den sikkerhedspolitik regeringen fører. Da skabelsen af en strategisk kultur må vurderes at være en længerevarende proces, så er det en forudsætning for skabelsen af grundlaget for en strategisk kultur, at der enten er en situation, hvor en regering har et parlamentarisk flertal i en længerevarende periode, eller at andre partier kan tilslutte sig regeringens

---

85 Vort arbejdsprogram, Socialdemokratiet, 1981, s.38

86 Jensen, 2014, s.484-86 og Petersen, 1984, s.410-430

grand strategy, og ved at stemme for regeringens sikkerhedspolitik, kan medvirke til, at denne kan føres ud i praksis i en længere periode, således, at den etablerer sig som en strategisk kultur. Man kan også forestille sig, at en regerings grand strategy kan videreføres af andre partier, hvis de får magten, og på den måde medvirke til, at der etableres en grand strategy. Fordi regeringen og Socialdemokratiet stod så stejlt over for hinandens grand strategies, så kan der ikke siges at have været skabt grundlag for skabelsen af en strategisk kultur i fodnoteperioden. Hvorvidt elementer af hhv. regeringen og Socialdemokratiets grand strategy blev videreført ind i 1990erne vil blive undersøgt i de kommende afsnit.

Fodnoteperioden fortsatte frem til 1988. Den 14. april 1988 vedtog det alternative flertal, imod regeringens vilje, en dagsorden, der pålagde regeringen at underrette besøgende krigsskibe om den danske politik om ikke at ville have atomvåben på dansk territorium. Regeringen var villige til at underrette de besøgende skibes regeringer om det danske atomforbehold, men ville ikke acceptere at gøre dagsordenen til ny dansk praksis, og udskrev derfor valg den 19. april. Regeringen vandt valget, og Det Radikale Venstre indgik en aftale med regeringen om sikkerhedspolitikken og indtrådte efter valget i regering med Det Konservative Folkeparti og Venstre. Dermed forsvandt det alternative flertal og fodnotepolitikken.

I perioden efter valget i 1988 gik den kolde krig i opløsning. Nye muligheder viste sig for Danmark. Den vigtigste ændring var, at man gik fra en situation, hvor der i nærområdet var en fast defineret trussel – Sovjetunionen. Som vi har set, var denne trussel central for Schlüter-regeringens sikkerhedspolitiske grand strategy i fodnoteperioden, og den krævede al den sikkerhedspolitiske opmærksomhed. Efterhånden henfaldt truslen fra Sovjetunionen, indtil den var helt væk, da landet i 1991 stoppede med at eksistere. Men allerede før dette lader det til, at Ellemann-Jensen og det udenrigspolitiske miljø i Danmark, anede nye muligheder for dansk sikkerhedspolitik. Således indikerede han allerede i 1989, dvs. 2 år før Sovjetunionens fald, i en tale ved åbningen af ”udenrigskommissionen af 1990” at dansk sikkerhedspolitik havde fået større handlerum, og derfor skulle redefineres under betegnelsen ”aktiv internationalisme”.<sup>87</sup> Som navnet indikerer, så skulle dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik være aktivt og internationalistisk. Udenrigsministeren, og den efterfølgende kommissions rapport, vurderede, at særligt 3 tendenser, af betydning for sikkerhedspolitikken, ville manifestere sig i fremtiden – en øget regionalisering, heriblandt af sikkerhedspolitik, hvilket man forudså ville resultere i øgede drøftelser om europæisk sikkerhedspolitisk samarbejde. Pga. dette, men særligt pga. Sovjetunionens svækkelse, formodede man, at NATO ville skifte karakter for at tilpasse sig fremtidens ændrede omstændigheder.<sup>88</sup> Derfor forventede udenrigsministeren drøftelser om alliansens fremtidige rolle.<sup>89</sup> Han forventede dog også intensiverede drøftelser i WEU. Her var Danmark ikke medlem, men udenrigsministeren ønskede, at man fulgte med i drøftelserne, da han vurderede, at det europæerne ville finde en måde at organisere europæisk sikkerhedspolitik i rammerne af NATO.<sup>90</sup> Endvidere forventedes det, at regionale strukturer blev styrket, og at USA ønskede en jævnere byrdefordeling,<sup>91</sup> og derfor ville overlade løsningen af konflikter til regionale aktører.<sup>92</sup> Ifølge Ellemann-Jensen måtte Danmark søge at få indflydelse på denne tendens, særligt så man kunne undgå, at Europa blev en tredje supermagt – båndet mellem USA og Europa måtte ikke blive svækket.<sup>93</sup>

De ændringer, som man forventede ville manifestere sig, skulle Danmark søge at udnytte ved en aktiv internationalisme. Dette betød konkret, at Danmark aktivt skulle involvere sig i international

---

87 Udenrigskommissionen af 1990, s.40

88 Ibid, s.71

89 Ibid, s.35

90 Ibid.

91 Ibid,

92 Ibid s.56

93 Ibid, s.35-36

politik, for på den måde at søge at udnytte de muligheder, som det øgede handlerum havde skabt. Som Nikolaj Petersen har påpeget, søgte regeringen at fremme skabelsen af en ”international retsorden”, der skulle mindske risikoen for konflikter i Europa og globalt,<sup>94</sup> hvor verdenssamfundet kunne gribe ind over for stater der forbrød sig mod normer som demokrati, menneskerettigheder og sameksistens mellem stater.

Allerede i 1990 fik regeringen mulighed for at føre aktiv internationalisme ud i praksis. Anledningen var den irakiske invasion af den lille nabostat Kuwait.

### ”Olfert Fischer” 1990.

Den 31. august 1990 besluttede Danmark at sende korvetten ”Olfert Fischer” til den persiske golf, for at understøtte den embargo, som FN’ Sikkerhedsråd havde vedtaget med Resolution 665. Debatten omkring beslutningsforslaget om udsendelsen af ”Olfert Fischer” viste, at der nok var enighed mellem regeringen og Socialdemokratiet/De Radikale om, at Danmark aktivt skulle deltage i FN-operationer, men, at der var uenighed omkring hvilke rammer den aktive internationalisme skulle føres i.

Regeringen tog initiativ til udsendelsen efter en anmodning fra emiren af Kuwait, om at Danmark tog militære og andre skridt til at gennemtvinge FN-resolutionen. Før udsendelsen havde udenrigsministeren meddelt NATO-rådet, at Danmark var rede til at udfylde de huller, som måtte opstå i NATO-forsvaret på grund af blokaden mod Irak, og i medierne betonedede han behovet for, at NATO kunne koordinere blokaden.<sup>95</sup> På et nævnsmøde den 16. august gav han endvidere udtryk for, at Danmark måske kunne bidrage til en WEU-aktion, som Danmark ikke var medlem af, med et civilt forsyningskib.<sup>96</sup>

For regeringen var der særligt 2 grunde til, at Danmark burde udsende ”Olfert Fischer”. Først og fremmest fordi der var nyttige perspektiver ved et forstærket FN, som den centrale aktør i skabelsen af en international retsorden. For det andet, fordi det var en mulighed for at solidarisere med USA, og vise, at man aktivt bidrog til skabelsen af en ny verdensorden.

Både udenrigsministeren og den konservative Per Stig Møller fremhævede, at operationen måtte

---

94 Petersen, 2010, s.348-49

95 Petersen, 2004, s.452

96 Ibid.

støttes, fordi den gav gode perspektiver for skabelsen af en international retsorden.

Udenrigsministeren udtalte: *"Hvis det virkelig lykkes at fremtvinge en løsning på krisen i Golfen igennem en massiv FN-militærindsats, vil der nok være en og anden diktator et eller andet sted i verden, som i fremtiden vil tænke sig om en ekstra gang, før han vælger at bruge sin hær"*.<sup>97</sup>

Per Stig Møller opfattede det som værende i klar dansk sikkerhedspolitisk interesse at deltage, fordi skabelsen af en retsorden kunne virke beskyttende på småstater som Danmark i fremtiden: *"For et lille vestligt land er det en situation med langt flere perspektiver (...) Både af hensyn til Kuwait og af hensyn til FN's muligheder for at foretage lignende aktioner i fremtiden er det vigtigt, at så mange små lande som muligt efterkommer Sikkerhedsrådets appel om hurtigt at træffe sådanne beslutninger (...) Når det nu for én gangs skyld er lykkedes at samle samtlige stormagter om en opfordring til verdenssamfundet (...) ville vi som et lille land skade vores egen sag, hvis vi blæste på denne opfordring."*<sup>98</sup>

For Per Stig Møller var det dog også en måde at vise over for USA, at man tog ansvar: *"det (er) også af betydning, at vi europæere ikke lader USA om at varetage verdens og vores interesser alene. Ligesom vi stoler på USA, må USA kunne stole på os og vores vilje til at bidrage til en løsning"*.<sup>99</sup> Det var udtryk for en erkendelse af, at USA ønskede større byrdefordeling. Endvidere, ved at Danmark tog større ansvar kunne man også formentlig også forvente større lydhør over for egne interesser i USA, samtidig med, at man kunne opretholde et usvækket bånd til USA.

At man ønskede fremme dansk indflydelse på skabelsen af en ny retsorden, gennem udsendelsen af "Olfert Fischer", kom til udtryk da Venstre Bjørn Elmqvist adresserede kritikere i SF, der frygtede, at embargoen var udtryk for, at USA påtog sig rollen som verdens politibetjent. Elmqvist mente ikke, at kritikerne forstod, at en dansk deltagelse ville præge embargoen i en multilateral retning: *"Det er, som om de mennesker ikke vil indse, at Danmark ved selv at deltage aktivt har mulighed for at præge aktionen i den retning, som vi her giver udtryk for: at multilateralisere, at gøre det til en mere bred aktion, en aktion, hvor mange lande deltager (...) Ved at Danmark går ind (...) har vi jo en mulighed for at påvirke det videre forløb ikke bare i denne konkrete sag, men også i fremtidige tilfælde af samme slags."*<sup>100</sup> Mht. skabelsen af en retsorden kan Elmqvists udtalelser tolkes, som værende udtryk for, at en dansk deltagelse kunne medvirke til at holde USA i multilaterale sammenhænge, når de agerede sikkerhedspolitisk, hvilket var vigtigt, både for at komme udover udøvelsen af magtpolitik og fordi man behøvede USA for at skabe en retsorden.

---

97 FT 31. august 1990

98 Ibid.

99 Ibid.

100Ibid.

Socialdemokratiet og De Radikale var positive over for en dansk deltagelse, men ønskede, at den fik et mere humanitært præg. For de to partier var det dog et krav, at den danske støtte skulle finde sted i en FN-ramme. Socialdemokratiet var modstandere af, at den danske indsats blev koordineret i en NATO-ramme. Partiet frygtede, at NATO's deltagelse i embargoen kunne medføre en udvidelse af alliansens ansvarsområde, og at en dansk deltagelse i en NATO-ramme kunne skabe præcedens for fremtidige dansk deltagelse i lignende operationer i NATO-regi. Dermed kunne Danmark blive fanget i globale konflikter, som del af en alliance, der var skabt for at håndtere konflikter med militær magt. Den socialdemokratiske ordfører Hækkerup udtalte: *”Enhver forestilling om, at Danmark skulle føre sig frem med militære magtmidler fjernt fra vores eget område, strider imod dybe Socialdemokratiske instinkter. Vi har derfor også klart sagt nej til alle forslag fra borgerlige politikere om at lade NATO virke uden for det nordatlantiske område (...) Vi ønsker ikke, at Danmark ved en eller anden form for hel- eller halvautomatik bliver draget ind i en konflikt fjernt fra Danmark (...) Tilgængæld har vi altid sagt, at hvis der er tale om en FN-aktion, så er vi parate til at deltage.”*<sup>101</sup> Som altid, var partiet dog klar til at støtte FN. Partiet mente, at det var i Danmarks interesse at fremme organisationen med dets idealistiske præg. I denne situation var det formentligt særligt vigtigt, fordi organisationen var et værktøj til at komme udover magtpolitik. Ved at fremme FN som den centrale sikkerhedspolitiske aktør kunne man afbalancere NATO og WEU, og sikre, at FN fik den globale sikkerhedspolitiske funktion, som man altid havde ønsket den fik. Om dette udtalte Hækkerup: *”det er første gang, FN får lov til at fungere efter den oprindelige hensigt. Hvis denne udvikling forsætter, så vil det sige, at andre fremover ikke vil kunne påberåbe sig rollen som verdens politibetjent. Netop derfor er det vigtigt, at Danmark bakker op (...) For os er det først og fremmest et ønske om, at vi er i solidaritet med verdensorganisationens beslutninger for at sikre freden, og skulle nogen være bekymret for, at indsatsen i Golfen blev for meget præget af USA og WEU-landende, så er det jo netop et yderligere argument for, at Danmark medvirker ”*<sup>102</sup>

Herefter opstillede Socialdemokratiet 7 krav, som var forudsætningen for deres støtte:

- Indsatsen måtte ikke koordineres i NATO- eller WEU, og Danmark skulle arbejde for en mest mulig FN-koordinering.
- Korvetten skulle være under dansk kommando og forholdsordre.
- Den skulle betragtes som ikke-krigsførende, hvis det kom til krig.
- Værnepligtige skulle deltage frivilligt og fastansatte have mulighed for dispensation.
- Et hospitalsskib skulle udsendes.

---

101Ibid.

102Ibid.

- Danmark skulle deltage i en evt. efterfølgende fredsbevarende styrke.
- Danmark skulle støtte med humanitær bistand til området.<sup>103</sup>

De Radikale var positive over for en dansk deltagelse, fordi den indvarslede en ny æra for FN, hvor organisationen kunne blive en central sikkerhedspolitisk aktør, under hvem, verdenssamfundet var samlet. Det var i Danmarks klare interesse at støtte dette. Den Radikale Jørgen Estrup konstaterede: *”verdenssamfundet har kunnet stå sammen i en enig front mellem Øst og Vest, mellem Nord og Syd, mellem rige og fattige nationer, mellem store og små lande og har fordømt Iraks overgreb (..) Vi skal støtte FN af alle kræfter og på den måde, som FN måtte bede os om”*.<sup>104</sup> For De Radikale var det også et krav, at Danmark deltog i FN-regi, og at FN fik mest mulig indflydelse, og derved kunne afbalancere NATO, WEU og USA, så embargoen ikke kunne beskyldes, for at være udtryk for magtpolitik: *”det (er) afgørende for os, at der er tale om en koordinering i FN-regi (...) og at det(..) ikke udvikler sig og ikke kan mistænkes for at udvikle sig til en aktion styret af USA, Vestunionen, NATO eller en anden ensidig gruppering af lande.”*<sup>105</sup> At De Radikale støttede udsendelsen af et dansk krigsskib repræsenterede et fundamentalt skifte i partiets politik. Men, som Estrup udtalte, var det legitimt, fordi det skete i FN-regi, hvilket sikrede, at det var i den idealistiske og humanitære sags tjeneste: *”for at sikre fred er det ikke nok selv at være fredelig (...) FN er vores sikkerhed for, at magten i givet fald anvendes i fredens tjeneste.”*<sup>106</sup>

Beslutningsforslaget blev vedtaget. For at imødekomme Socialdemokratiet havde regeringen dog accepteret partiets krav, som blev en del af den endelige beslutning. Ifølge Nikolaj Petersen præsenterede ”Olfert Fischer” et gennembrud for en mere ambitiøs dansk sikkerhedspolitik, omend korvettens rolle var beskeden.<sup>107</sup> Udenrigsministeren havde dog gerne set et stærkere dansk bidrag, og måtte derfor indfinde sig med, at aktivismen blev mindre aktivistisk end han ønskede.

Som det blev nævnt i udenrigskommissionen af 1990 forventede man en fornyet diskussion om NATO's fremtidige rolle og om europæisk sikkerhedspolitik. Denne diskussion kunne man ane i debatten om ”Olfert Fischer”, hvor Socialdemokratiet/De Radikale markerede deres modstand mod, at NATO fik udvidet sit ansvarsområde, så alliancen kunne bruges til ”out of area” operationer. WEU, hvis formål var operationer af denne karakter, udtrykte de to partier også skepsis over for.

---

103 Ibid.

104 Ibid.

105 Ibid.

106 Ibid.

107Petersen, 2004, s.617



Vedtagelsen af udsendelsen af ”Olfert Fischer” startede en debat om en udvidelse af NATO-ansvarsområde, og et dansk medlemskab af WEU. I marts 1991 ramte debatten Folketinget, hvor SF, som var modstander af en udvidelse af ansvarsområdet og derfor bekymret over regeringens positive stilling, rejste en forespørgsel vedr. regeringens holdning til emnet. Undervejs i debatten stillede SF et dagsordenforslag der opfordrede regeringen til at fastholde det hidtidige danske nej til en udvidelse af NATO's ansvarsområde.<sup>108</sup> Som svar på dette fremsatte Socialdemokratiets forsvarsordfører Hans Hækkerup et dagsordenforslag, der blot opfordrede regeringen til at fastholde den hidtidige danske holdning til NATO-traktaten, hvormed diskussionen kunne holdes åben, og fremtidige regeringer ikke blev låst fast på et nej. Hækkerups dagsordenforslag blev vedtaget. Diskussionen viste dog, at Socialdemokratiet og De Radikale var imod en udvidelse og et medlemskab af WEU.

Under debatten stod det klart, at regeringens holdning var, at det mere indirekte trusselsbillede måtte medføre en overvejelse af en udvidelse af NATO's ansvarsområde. Udenrigsministeren udtalte: *”lige uden for Europas grænser finder vi trusler, som stiller fornyede krav også til NATO og dermed også Danmark. Golfkonflikten har således demonstreret, at vores sikkerhed også i stigende grad har det, som man kunne kalde en Nord-Syd-dimension (..) Den udvikling må da give anledning til alvorlige overvejelser”*.<sup>109</sup>

Udenrigsministeren mente endvidere, at udviklingen betød, at man fra dansk side måtte overveje et medlemskab af WEU: *”Der eksisterer (..) direkte trusler mod Europas sikkerhed og interesser lige uden for det område, hvor NATO kan agere (..) Det kunne på den baggrund overvejes, om ikke tiden er inde til, at man drøfter mulighederne for aktiv europæisk deltagelse i værnet om europæisk sikkerhed og europæiske interesser”*.<sup>110</sup> Venstres Peder Sønderby delte udenrigsministerens holdning: *”et medlemskab af WEU kunne fremme et europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde, ikke (...) for at koble USA fra, men for at vi selv måske kunne tage et større medansvar for vores egen sikkerhed i vort område og vort nærområde.”*, og De Konservative stillede sig heller ikke afvisende. Deres ordfører Ahlmann-Olsen udtalte: *”Skal NATO nu udvide sit kompetenceområde? (...) Danmark skal selvfølgelig forsat gøre sin indflydelse gældende i den europæiske proces. Vi skal aktivt deltage i dialogen med vore vestlige partnere om udviklingen (...) Den konservative folketingsgruppe har således stor appetit på at være en aktiv partner i debatten om den europæiske udvikling.”*<sup>111</sup>

---

108 FT 12. Marts 1991

109 Ibid.

110 Ibid.,

111 Ibid.

Socialdemokratiet var imod en udvidelse af NATO's ansvarsområde og et dansk medlemskab af WEU, fordi de frygtede, at det kunne føre til en dansk deltagelse i globale konflikter, man ingen interesse havde i. Socialdemokratiets Hækkerup udtalte: *"I de godt 40 år Atlantpagten har været i kraft, har mange medlemslande været indviklet i væbnede konflikter "out of area". Lad mig bare nævne krigen i Algeriet og Vietnamkrigen (..) som vi har været lykkelig for at Danmark ikke er blevet inddraget i som følge af en eller anden form for hel- eller halvautomatik (..) For os har det netop været en hovedindvending imod WEU-medlemskab, at det er et erklæret mål for denne organisation at engagere sig uden for det nordatlantiske område"*.<sup>112</sup>

De Radikale var modstandere af en udvidelse af NATO's ansvarsområde, fordi det kunne skabe en udvikling, hvor NATO var forpligtet til at gribe ind i udviklingslande. Dette frygtede De Radikale kunne skabe nye konflikter og modsætningsforhold. Den eneste organisation, der kunne agere sikkerhedspolitisk i udviklingslande, uden at skabe nye konflikter, var FN. Om dette udtalte den radikale Estrup: *"Det er efter radikal opfattelse ikke i dansk interesse, at NATO indrettes på at imødegå trusler, som opstår uden for det område, som dækkes af den gensidige forsvarsforpligtelse. (..) Det ville give NATO en mulighed for og måske direkte en forpligtelse til at blande sig i de konflikter i den tredje verden (..) Med en sådan politibetjentfunktion ville man permanent løbe risikoen for at uddybe den ulmende konflikt mellem Nord og Syd. Der er kun ét sted, hvor man kan løse de globale sikkerhedspolitiske problemer uden fare for at uddybe Nord-Syd-konflikten, og det er FN. Det er det, vi bør arbejde på fra dansk side."*<sup>113</sup> Selvom de ikke nævnte WEU i debatten, så lå de på linje med Socialdemokratiet, og afviste et dansk medlemskab af organisationen.<sup>114</sup>

Debatten om NATO's ansvarsområde stoppede ikke her. I takt med, at NATO udvidede mod Østeuropa blev debatten igen aktuel. Denne udvidelse støttede den senere Socialdemokratiske/Radikale regering dog – men der var heller ikke tale om, at NATO gik uden for Europa og agerede globalt, hvilket netop var det de to partier var modstandere af. Debatten om WEU forstummede også efter, at Danmark den 2. juni 1992 afviste Maastrich-traktaten, og ved den efterfølgende Edinburgh-aftale fik det såkaldte "forsvarsforbehold", hvilket betød, at Danmark ikke deltog i WEU, men i stedet fik observatørstatus.

Regeringen viste i denne periode en villighed til at føre aktiv internationalisme ud i praksis, hvilket resulterede i udsendelsen af "Olfert Fischer". Socialdemokratiet og De Radikale stemte for, hvilket

---

112 Ibid.

113 Ibid.

114 Se bl.a. "Flertal i Folketinget: Nej til Vestunionen, Berlingske-Tidende, 9. juni 1991, for en radikal afvisning af dansk medlemskab af WEU.

på overfladen viste, at der igen var skabt sikkerhedspolitisk konsensus. Debatten om ”Olfert Fischer” og efterfølgende om udvidelsen af NATO-ansvarsområde og dansk medlemskab af WEU, viste dog, at der var uenighed om, hvor aktiv den aktive internationalisme skulle være. Med dette menes der, at der var en forskel mellem regeringen og Socialdemokratiet/De Radikale om, inden for hvilke sikkerhedspolitiske rammer Danmark skulle deltage. Socialdemokratiet frygtede, at en udvidelse af NATO, og en dansk deltagelse i Golfkrisen i NATO-regi, kunne skabe præcedens for, at NATO i fremtiden ville udvikle sig til en global sikkerhedspolitisk aktør, hvilket kunne forpligte Danmark til at deltage i globale konflikter. Dette mente partiet ikke var i Danmarks interesse, og derfor var de modstandere af en udvidelse af NATO's ansvarsområde. For De Radikale var det særligt frygten for, at NATO kunne blive et instrument for magtpolitik, der afholdt dem fra at støtte en udvidelse af alliancens ansvarsområde. Socialdemokratiet og De Radikale støttede dog udsendelsen af ”Olfert Fischer” fordi, at det var en måde at fremme FN som fremtidens centrale globale sikkerhedspolitiske aktør. For de to partier var FN den eneste legitime globale sikkerhedspolitiske aktør, fordi den repræsenterede verdenssamfundet og i sin natur var idealistisk. Det var derfor i Danmarks interesse at støtte FN. Både fordi FN kunne samle verdenssamfundet og dermed mindske potentialet for konflikter, men også fordi det stærkt FN kunne afbalancere nødvendigheden for, at NATO og WEU førte global sikkerhedspolitik. Hvis Danmark skulle føre en aktiv sikkerhedspolitik skulle det derfor finde sted i FN-regi, og da regeringen var afhængige af socialdemokratiske og radikale stemmer, så kunne dette krav ikke ignoreres. Regeringen ønskede en mere aktiv dansk sikkerhedspolitik, hvilket betød, at Danmark skulle engagere sig i alle de sikkerhedspolitiske fora, som havde relevans for dansk sikkerhedspolitik, og, at man ikke skulle lægge bånd på sig selv rent sikkerhedspolitisk, ved at gøre det til en forudsætning af Danmark kun kunne deltage i operationer i FN-regi. Det kom til udtryk ved, at regeringen ikke afviste en udvidelse af NATO's ansvarsområde og et medlemskab af WEU. På overfladen var der altså konsensus, men der var grænser for, hvor meget aktiv internationalisme Socialdemokratiet og De Radikale kunne acceptere.

## FN i Bosnien 1992.

I 1991 gik Forbundsrepublikken Jugoslavien i opløsning, da republikkerne Slovenien og Kroatien erklærede sig selvstændige. I 1992 fulgte Bosnien-Herzegovina og Makedonien trop, da de også erklærede sig selvstændige. I Kroatien og Bosnien-Herzegovina brød en blodig borgerkrig ud, en borgerkrig som den jugoslaviske hær intervenserede i på serbernes side. Situationen i Jugoslavien var en våd klud i hovedet på håbet om et nyt Europa præget af fred og demokrati. Massedrab og etniske udrensninger var igen en del af den europæiske virkelighed. Frygten for nationalismens fremvækst, som udenrigsministeren og udenrigskommissionen af 1990 havde advaret mod, var blevet til virkelighed. I Jugoslavien-spørgsmålet lagde Danmark sig op af EF-landene, ved at støtte EF's mæglingsbestrebelse, og deltage i den civile observatørmision, som EF udsendte til Jugoslavien i 1991. I 1992 anerkendte Danmark og en række EF-lande Slovenien, Kroatien og Bosnien-Herzegovina, som selvstændige stater. Samme år reagerede FN på borgerkrigen ved at oprette den fredsbevarende styrke UNPROFOR (United Nations Protection Force), hvis opgave var at overvåge den skrøbelige våbenhvile i Kroatien. Regeringen fik i Udenrigspolitisk Nævn bred opbakning til, at Danmark kunne bidrage med mandskab til UNPROFOR, og i april 1992 blev ca. 940 danskere udsendt til den serbisk dominerede del af Kroatien. I foråret 1992 kom det til hårde kampe mellem bosniakker og serbere i Bosnien-Herzegovina, og som reaktion på dette udvidede FN UNPROFOR til Bosnien-Herzegovina, hvor styrken fik til opgave at beskytte den humanitære indsats. Opgavens karakter betød, at FN-operationen gik fra fredsbevarelse til fredsskabelse, hvilket betød, at FN-styrken i Bosnien-Herzegovina blev indsat med et stærkere mandat til magtanvendelse end hidtil, og derfor krævede Socialdemokratiet, at spørgsmålet om dansk deltagelse i UNPROFOR II blev afgjort i Folketinget.<sup>115</sup>

Debatten i Folketinget den 17. september 1992 bar præg af, at regeringen og Socialdemokratiet/De Radikale var enige om, at Danmark var moralsk forpligtet til at støtte FN's indgreb i konflikten. Den uenighed der var, handlede om, hvorvidt alle de danskere der skulle udsendes, skulle være frivillige, hvilket Socialdemokratiet og De Radikale ønskede. Regeringen fandt at deltagelse i internationale operationer var en del af det job, som professionelle soldater havde valgt at beskæftige sig med, og ønskede derfor ikke, at udsendelsen af soldater skete på frivillig basis. Der viste sig dog en forskel mellem regeringen og Socialdemokratiet /De Radikale om, hvorvidt brugen af militær magt var en holdbar løsning på konflikter, og hvorvidt FN skulle udvikle sig en mere aktivistisk retning, ved at gå fra fredsbevarende til fredsskabende eller om FN skulle søge at fastholde organisationens

---

<sup>115</sup> Petersen, 2004, s.459

humanitære aspekt.

Under debatten forklarede udenrigsministeren, hvorfor det var vigtigt, at Danmark deltog. Det var det, fordi Danmark i tidernes morgen havde forpligtet sig til at støtte FN, som Danmark altid havde ønsket fik en mere ”aktiv fredsbevarende rolle”.<sup>116</sup> Aktiv fredsbevarende var udenrigsministeren måde at pakke realiteten ind på. Den operation han ønskede Danmark støttede, havde, qua de udvidede magtbeføjelser, en anden karakter end de FN-operationer, Danmark traditionelt havde støttet, men for at betone kontinuiteten præsenterede han den som ”aktiv fredsbevarende”. For udenrigsministeren havde indgrebet en forebyggende karakter: *”Hvis vi ikke er rede til sammen med andre at forsvare de idealer, som vores samfund bygger på, ja, så risikerer vi at undergrave vores egen sikkerhed. Derfor er det som foregår på Balkan også vores sag. Derfor har vi (...) en egen interesse i at deltage i en indsats dér, for hvis vi og resten af Europa ser passivt til (...) så er det jo et signal (...) om at brug af våben betaler sig, og det kan vi ikke være interesseret i.”*<sup>117</sup> Efter regeringens opfattelse var det i Danmarks interesse at deltage, både fordi udviklingen indirekte truede Danmarks sikkerhed, ved at virke destabiliserende, men særligt fordi, at konflikten udfordrede skabelsen af den internationale retsorden man ønskede skabt. Som FN-operationen i Golfen, hvor ”Olfert Fischer” blev udsendt, så var denne operation også et signal om, at man ikke kunne ignorere den retsorden, som Danmark ønskede skabt. For at skabe denne retsorden, var det for regeringen vigtigt, at FN blev mere aktivistisk. FN var allerede i gang med at udvikle sig mere aktivistisk, og dette udtalte udenrigsministeren, at Danmark måtte støtte: *”Vi er i disse år i vidende til en rivende udvikling i FN's muligheder for at gribe ind til fordel for nødstedte befolkningsgrupper. Denne udvikling (...) skal vi støtte, vi skal deltage i den, vi skal fremme den (...) Det er måske en af de vigtigste begivenheder, når vi betragter FN's muligheder for aktiv indgriben (...) Derfor er det så vigtigt, at vi står sammen om at yde den humanitære indsats, for den nye verden (...) ser vi ikke i det forhenværende Jugoslavien. Betingelsen for at få rettet op på tingene er, at FN kan spille en ny og mere aktiv rolle, og det kan kun være i vores interesse at støtte disse bestræbelser efter bedste evne.”*<sup>118</sup> Her gjorde udenrigsministeren sig til talsmand for ”humanistiske interventioner”, dvs. at verdenssamfundet kunne gribe ind i interne konflikter, med det formål at forhindre folkekrig og tilsidesættelse af internationale love godkendt af FN. Hensynet til, at Europa måtte tage hånd om egne sikkerhedsproblemer spillede også en rolle for regeringspartierne. Således udtalte Venstres Peder Sønderby: *”Vi kan ikke forvente, at andre skal løse den opgave, det problem, der er i Europa. USA gjorde det under første og anden verdenskrig og sidst også i Kuwait (...) Vi får*

---

116 FT 17. September 1992

117 Ibid.

118 Ibid.

*i dag mulighed for at vise, at vi vil leve op til FN's vedtagelse, leve op til vort fulde medlemskab af FN, og vise, at vi ikke bare hygger os i smug.*"<sup>119</sup>

De Konservatives støtte til udsendelsen var også motiveret af nødvendigheden af at forsvare skabelsen af en ny verdensorden. Således udtalte Helge Adam Møller om, hvorfor hans parti støttede udsendelsen: *"den er i overensstemmelse med de holdninger og den politik, som et bredt flertal har ønsket at FN skulle stå for i forbindelse med skabelsen af en ny verdensorden (...) FN-indsatsen og Danmarks deltagelse er også et politisk signal om, at FN og verden hverken kan eller vil acceptere, at uenigheder og modsætninger går ud over uskyldige."*<sup>120</sup>

Regeringen havde ingen problemer med de øgede magtbeføjelser – tværtimod så begejstrede udviklingen udenrigsministeren, da det gav bedre muligheder for at opretholde den retsorden man søgte skabt, og efter regeringens opfattelse skulle Danmark aktivt støtte det.

Socialdemokratiet og De Radikale støttede forslaget ud fra de humanitære hensyn. Partierne fandt, at man havde en moralsk forpligtelse til at hjælpe de civile ofre, men man støttede også, fordi FN havde bedt Danmark om et bidrag. Socialdemokratiet og De Radikale var dog bekymrede over, at et mere militaristisk FN ville svække organisationens idealistisk-humanistiske præg. Selve ideen om humanitære interventioner voldte også de to partier problemer. Socialdemokratiets Jan Trøjborg advarede mod dette: *"Et militært engagement med brug af de militære magtmidler mod krigens parter er ikke nogen acceptabel løsning, og det vil være imod den rolle, som FN spiller i verdenssamfundet. FN's aktion i Bosnien-Herzegovina er og skal være fredsbevarende og humanitær. Formålet er at forhindre folkemord og at vinde tid, tid til forhandling."*<sup>121</sup> Den socialdemokratiske opfattelse var altså, at FN skulle fastholdes på et fredsbevarende spor.

Fredsskabende indeholdt en iboende mulighed for magtanvendelse, og derved, at FN kunne blive en del af en konflikt. Det var ikke foreneligt med FN's rolle, som var det humanitære. Fra De Radikale udtalte Jørgen Estrup følgende: *"Der findes ingen acceptabel militær løsning på problemerne i Jugoslavien (...) Vi kan ikke stoppe kampene med militære midler; der findes kun politiske løsninger (...) Vi må forhindre, at kampene spreder sig. Derfor må der udsendes observatører og fredsbevarende styrker til de områder, der endnu ikke er inddraget i voldshandlingerne (...) Men vi må også tage et medansvar for at afhjælpe civilbefolkningens nød dér, hvor kampene foregår."*<sup>122</sup>

Som Vedby Rasmussen skriver, så var Socialdemokratiet og De Radikale skeptiske over for at brug af militær kunne skabe fred.<sup>123</sup>

---

119 Ibid.

120 Ibid.

121 Ibid.

122 Ibid.

123 Vedby Rasmussen, 2005, s.73

Forslaget endte med at blive vedtaget. Socialdemokratiet stemte for.<sup>124</sup> De Radikale havde dog krævet fuld frivillighed for de udsendte soldater. De mente ikke, at deres krav blev mødt, og derfor stemte de imod. Det var dog ikke selve operationen de var modstandere af.

Der var altså enighed om nødvendigheden af, at Danmark støttede FN-interventionen, trods de udvidede magtbeføjelser. Men hvor regeringen så positivt på den nye udvikling i FN, så var Socialdemokratiet og De Radikale bekymrede over udsigten til et mere militaristisk FN.

Der var altså enighed om nødvendigheden af, at Danmark støttede et FN-indsats. Men, hvor regeringen ikke så noget ildevarslende i, at operationen blev fredsskabende, og udenrigsministeren sågar gav udtryk for, at han gerne så FN udvikle sig i en mere aktivistisk retning, så var Socialdemokratiet og De Radikale skeptiske over for en udvikling, hvor militær magt ville få en større rolle. FN skulle fastholde sit idealistiske, humanitære præg, hvilket ikke var foreneligt et mere aktivistisk FN, som det udenrigsministeren ønskede.

#### Delkonklusion

Aktiv internationalisme var i praksis udtryk for et ønske hos regeringen om, at Danmark blev kerneland i de sikkerhedspolitiske organisationer. Ud fra denne betragtning kan vi fastholde regeringens grand strategy fra fodnoteperioden, og opfatte den som stadig gældende i perioden fra 1990-1992. Der var dog tale om en grand strategy, som blev tilpasset de ændrede omstændigheder. Hvor trusselsopfattelsen under den kolde krig var direkte, dvs. Sovjetunionen var truslen, så blev truslen i denne periode indirekte og global. Der var en bredere trusselsopfattelse, hvor etniske konflikter og nationalisme kunne føre til spændinger og destabilisere det internationale samfund. Dette søgte regeringen at inddæmme, ved i praksis at arbejde for skabelsen af en international retsorden, der skulle sikre at fred og stabilitet blev langtidsholdbar. Retsordenen skulle forsvares, da den blev udfordret af Irak i Golfkrisen og af konflikten på Balkan. Disse trusler mod retsordenen skulle imødegås ved, at Danmark aktivt deltog i militære-operationer med "Olfert Fischer" og ved udsendelsen af danske soldater til Kroatien og efterfølgende til Bosnien-Herzegovina. Det blev efterhånden praksis, at Danmark deltog aktivt i håndhævelsen af den internationale retsorden. Som led i regeringens grand strategy havde man ønsket, at Danmark kunne have bidraget mere "aktivistisk", men Socialdemokratiets modstand resulterede i, at det blev en mindre aktivistisk rolle som "Olfert Fischer" udfyldte. Som led i regeringens grand strategy ønskede man også, at Danmark blev medlem af WEU, og man støttede en udvidelse af NATO's ansvarsområde. Der var stadig tale

---

<sup>124</sup>Dog stemte enkelte socialdemokrater imod.

om en realistisk grand strategy, men en realisme som blev tilpasse de nye omstændigheder. Fokus var til stadighed at sikre dansk sikkerhed og fremme danske interesser.

Socialdemokratiet kunne ikke forsætte deres grand strategy fra fodnoteperioden, da truslen fra kernevåben ikke var nærværende i denne periode. Det idealistiske standpunkt bevarede de dog, og sammen med De Radikale udgjorde de en idealistisk modsætning til regeringens sikkerhedspolitik. Socialdemokratiet og De Radikales grand strategy i perioden, kan siges at have haft en trusselopfattelse, hvor etniske konflikter og nationalisme, og den trussel mod sikkerhedspolitisk stabilitet det udgjorde, var central, men, hvor også en udvidelse af NATO's ansvarsområde og et dansk medlemskab af WEU blev opfattet som en trussel mod dansk sikkerhed. Først og fremmest, fordi disse organisationer kunne instrumentaliseres i en magtpolitisk henseende, og dermed risikere at skabe nye konflikter, og for det andet, fordi Danmark kunne blive tvunget ind i konflikter ”out of area”. For at imødegå truslen fra etniske konflikter og nationalisme støttede de skabelsen af en international retsorden, hvilket kan siges at have været en central del af deres grand strategy, men FN skulle her være den eneste globale sikkerhedspolitiske aktør. Både fordi FN havde det idealistiske præg, der sikrede mod skabelsen af nye konflikter, fordi man ikke opfattede FN som en organisation der kunne bruges magtpolitisk, men også fordi, at FN skulle bestyrkes, således, at organisationen afbalancerede behovet for NATO og WEU som sikkerhedspolitiske aktører. I praksis betød dette, at man støttede regeringens politik om dansk deltagelse i FN-operationer, men også, at man var imod en udvidelse af NATO's ansvarsområde og dansk medlemskab af WEU. Partierne advarede dog mod et mere aktivistisk FN, da man frygtede det kunne ændre FN i en mindre idealistisk retning.

Der var i perioden overordnet konsensus omkring den sikkerhedspolitiske praksis. Regeringen og Socialdemokratiet/De Radikale var enige om udsendelsen af ”Olfert Fischer”, og enige om, at Danmark skulle støtte FN i Bosnien. Når De Radikale stemte imod deltagelsen i UNPROFOR II, så skyldtes det frivillighedsprincippet, og ikke operationens karakter. At der var enighed omkring den sikkerhedspolitiske praksis, skyldtes, at de to parters grand strategies kunne forenes, dvs., at de begge kunne se dele af deres grand strategy blive opfyldt ved den vedtagne politik. Men hvor regeringen havde ønsket en mere aktiv internationalisme, så ønskede Socialdemokratiet og De Radikale en mindre aktiv internationalisme. I takt med den sikkerhedspolitiske virkelighed ændrer sig, blev det efterhånden nemmere at forene Venstre, De Konservative, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre bag en regulær sikkerhedspolitisk konsensus, uden forbehold fra nogle af parterne. Det blev dog en Socialdemokratisk/Radikal regering, som fik muligheden for at føre denne



konsensus ud i praksis.

Den 25. januar 1993 fik Danmark en ny socialdemokratisk ledet regering. Regeringen bestod af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Socialdemokratiets formand Poul Nyrup Rasmussen blev landets nye statsminister, og den radikale Niels Helveg Petersen fik posten som udenrigsminister.

Hvad den ny regering ville rent sikkerhedspolitisk kunne de præsentere den 1. juni 1993 med redegørelsen ”Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik” og rapporten ”Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000”. Indholdet af begge disse lå i forlængelse med ”aktiv internationalisme”, men, som Nikolaj Petersen har skrevet, betonedede de mere ”ideelle” sider af udenrigspolitikken med tilbagekoblinger til traditionel socialdemokratis-radikal politik.<sup>125</sup>

Redegørelsen slog fast, at den nye regering ville lægge vægt på, ”at Danmark er en engageret deltager i det internationale samarbejde.”,<sup>126</sup> hvilket sikkerhedspolitisk betød, at Danmark skulle fremme fælles sikkerhed og sikre demokrati og menneskerettigheder.<sup>127</sup> Det blev konstateret, at der ikke eksisterede en trussel om et omfattende militært angreb på Danmark. Truslen var nu nye konfliktmønstre i Central- og Østeuropa, samt en række grænseoverskridende problemer, og den voksende løft mellem Nord og Syd.<sup>128</sup> Det krævede en omstilling til en ny sikkerhedspolitik, hvor NATO var den uerstattelige garant for Danmarks territoriale integritet. Men sikkerhedspolitikken skulle derudover være baseret på en styrkelse af FN, det europæiske samarbejde, ulandsbistand og opbygning af fælles sikkerhed globalt og regionalt.<sup>129</sup> Centralt var det, at Danmark fremover måtte arbejde for at styrke det internationale samfunds muligheder og evne til at løse konflikter fredeligt, og skabe et nyt internationalt retssamfund bl.a. igennem FN.<sup>130</sup> FN skulle være rammen om et globalt sikkerhedssystem,<sup>131</sup> hvorfor FN skulle kunne agere fredsskabende gennem f.eks. humanitære interventioner, og regeringen var rede til at tilmelde enheder til sådanne operationer – hvis enhederne blev udsendt under FN-kommando.<sup>132</sup> Danmark skulle arbejde for, at den aktive rolle i konfliktforebyggelse og krisestyring, som FN-generalsekretærens rapport ”Fredens Dagsorden” lagde op, blev ført ud i livet.<sup>133</sup> Samtidig erkendte man dog, at FN's ressourcer var ”spændt til bristepunktet”, og derfor måtte man udnytte FN-pagtens muligheder for at overdrage

---

125 Petersen, 2004, s.445

126Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik s, III

127Ibid, s.IV

128Ibid.

129Ibid.

130Ibid.

131Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000, s.39

132Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik, s.IV

133Ibid.

opgaver fra FN til regionale organisationer. Konkret støttede regeringen, at NATO kunne optræde i europæiske konflikter på mandat fra FN eller CSCE, i rollen som ”entreprenør”.<sup>134</sup>

”Engageret internationalisme” lagde altså op til, at Danmark engagerede sig internationalt i multilaterale rammer, og her var FN særlig central. Det FN som regeringen ønskede at fremme, var dog det aktivistiske FN, som den tidligere udenrigsminister Ellemann-Jensen havde håbet at se, men som Socialdemokratiet og De Radikale havde advaret imod. Regeringen havde øjensynligt vendt på en tallerken, siden man nu støttede et mere aktivistisk FN. Hvorfor? Udviklingen i Bosnien-Herzegovina er formentlig årsagen hertil. Den etniske konflikt og humanitære katastrofe havde taget til, hvilket formentlig gjorde et stort indtryk på regeringen. Erkendelsen har nok været, at for at lykkes med skabelsen af en international retsorden, så var et bestyrket FN nødvendigt. I sine erindringer beskriver den Socialdemokratiske forsvarsminister Hans Hækkerup også, hvordan FN-styrkerne blev beskydt, og derfor, og pga. den humanitære situation, ønskede et aktivistisk FN.<sup>135</sup>

#### Med FN i Tuzla

Engageret internationalisme blev hurtigt ført ud i livet, som sikkerhedspolitik praksis. Således besluttede regeringen sig i august 1993 for at udvide det danske engagement i Bosnien, for at beskytte det muslimske mindretal i Tuzla-regionen, der var en af de ”sikre zoner” udpeget af FN's Sikkerhedsråd i Resolution 824. Resolutionen åbnede op for magtanvendelse, blandt andet i form af NATO-flystøtte, som svar på bombardementer og angreb på ”sikre zoner”. Muligheden for NATO-flystøtten var resultatet af en beslutning mellem NATO og FN om, at NATO skulle yde flystøtte til UNPROFOR, hvis FN anmodede om det. Dette var muligt, fordi FN i april 1993 havde vedtaget iværksættelsen af en ”no-fly zone” over Bosnien-Herzegovina, hvilket NATO håndhævede med ”Operation Deny Flight”.

Regeringen stillede et forslag til folketingsbeslutning den 16. august 1993. I beslutningsforslaget lagde regeringen op til, at Danmark skulle udsende en kampvognseskadron, seks flystøttehold og fem stabsofficer,<sup>136</sup> hvilket ville bringe det danske engagement i Jugoslavien op på ca. 1300 mand. Det var det stærkeste styrkebidrag fra noget land i FN-regi.<sup>137</sup>

Den efterfølgende debat bar præg af, at Socialdemokratiet søgte at retfærdiggøre regeringens

---

<sup>134</sup>Ibid, s.V

<sup>135</sup>Hækkerup, 2002, s.111-112

<sup>136</sup>Beslutningsforslag B 107, 1993

<sup>137</sup>Petersen, 2004, s.461

beslutning, ved at argumentere for beslutningen ud fra partiets idealistiske grundstandpunkt. Argumentet var, at karakteren af det danske bidrag, og de udvidede magtbeføjelser, hvor man kunne tilkalde NATO-flystøtte, var en legitim udvikling, der ikke ændrede opgavens humanitære sigte. Det var serbernes vedvarende overgreb på civilbefolkningen, som nødvendiggjorde denne udvikling.

Således blev det påpeget, at der ikke var tale om, at Danmark skulle i krig, men at der var tale om en humanitær mission. Socialdemokratiets ordfører Ove Fich udtalte: *"Det centrale er (...) at vi er i Bosnien-Herzegovina af humanitære grunde. Vi er der ikke for at deltage i en krig"*.<sup>138</sup>

Uanset hvordan man omtalte operationen, var der dog tale om, at Danmark udvidede sit engagement med kampvogne, i en operation, hvor FN-styrkerne havde videre magtbeføjelser end man normalt havde i FN-regi. Men for Socialdemokratiet var det legitimeret af, at der var tale om en humanitær operation i FN-regi. Fischer udtalte: *"vi agter at beskytte denne befolkning om nødvendigt med militære magtmidler. Det er helt i forlængelse af FN's resolutioner om etableringen af sikre zoner. Vi handler på et mandat fra verdenssamfundet."*<sup>139</sup> At Danmark nu bidrog med kampvogne i en FN-operation var en legitim udvikling, og i tråd med FN-resolutionen. Socialdemokratiet, og Danmark, fulgte blot FN's udvikling, så verdenssamfundets vilje kunne udføres.

SF var imod forslaget da man frygtede, at NATO's rolle i operationen kunne eskalere konflikten og bringe de danske styrker i en regulær krig. Den nye forsvarsminister, socialdemokraten Hans Hækkerup, adresserede denne frygt: *"Det fremgår jo klart af beslutningen, at der er tale om en reaktion fra FN's og NATO's side, såfremt stranguleringen af Sarajevo og de andre områder forsætter. Der er altså ikke tale om, at FN og NATO pludselig iværksætter en offensiv uden årsag, som SF øjensynlig frygter."*<sup>140</sup> Som Hækkerup udtalte, så var det for Socialdemokratiet vigtigt, at det ikke var en offensiv, men tværtimod en defensiv operation, som havde et klart og veldefineret humanitært formål – at beskyttende en lidende civilbefolkning.

Udover de humanitære årsager, så argumenterede regeringen også for, at det var nødvendigt at gribe ind, for at forsvare FN's troværdighed, som den globale sikkerhedspolitiske aktør. Om dette udtalte den radikale udenrigsminister Niels Helveg Petersen: *"For det andet er serberne løbet fra dets løfter så mange gange, at det internationale samfund simpelthen nu er i en situation, hvor militære skridt må overvejes. Det er FN's troværdighed, der står på spil med uoverskuelige følger for*

---

138 FT 16. August 1993

139 Ibid.

140 Ibid.

*verdenssamfundets muligheder for at klare kommende konflikter.*”<sup>141</sup>

Venstre og De Konservative støttede uden forbehold en udvidelse af det danske engagement i Bosnien-Herzegovina. For Venstre spillede den humanitære katastrofe en rolle, men støtten var særligt motiveret af nødvendigheden af at sikre overholdelsen af den nye verdens retsorden. Venstre formand, den tidligere udenrigsminister Ellemann-Jensen udtalte, at hans parti ingen problemer havde med de øgede magtbeføjelser, og at man derfor kunne støtte forslaget: *”Venstre kan støtte regeringens forslag (..) og Venstre forventer, at regeringen vil føre en klar og konsekvent politik, som støtter både FN's, NATO's og EF's bestræbelser på at standse krigshandlingerne i området og sikre en løsning af konflikterne, som respekterer det sæt af internationale retsregler, som det nye Europa skal bygge på. Regeringen vælger i sit forslag – forsigtigt – at inddrage grundlovens § 19, stk. 2, om Folketingets samtykke til anvendelse af militære magtmidler mod en fremmed stat, og det volder ikke Venstre nogen problemer.”*<sup>142</sup>

Den Konservative Helge Adam Møller kunne støtte forslaget på hans partis vegne, ud fra fire årsager. Fordi FN havde opfodret Danmark til det, fordi man ønskede at beskytte muslimerne, fordi Danmark havde et politisk og moralsk medansvar for udviklingen i Europa, og slutteligt, *”fordi det er i overensstemmelse med de holdninger og den politik, som vi Konservative har ønsket at FN skulle stå for i forbindelse med skabelsen af en ny verdensorden.”*<sup>143</sup>

Landets statsminister, den Socialdemokratiske formand Poul Nyrup Rasmussen rundede debatten af. I hans tale betonedede han, at udviklingen havde nødvendiggjort en hårdere fremfærd fra FN. Denne fremfærd var dog legitimeret, fordi det var FN, som med dets idealistiske idegrundlag og sin rolle som repræsentant for verdenssamfundet, var det bedste bud på global sikkerhedspolitisk aktør. Socialdemokratiet havde dog erkendt, at FN alene ikke havde store muligheder for at opretholde en retsorden, og derfor måtte NATO agere ”underentreprenør”, hvilket regeringen også, som vi har set, havde støttet i ”principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik”.<sup>144</sup> Et partnerskab mellem FN og NATO havde vist sig nødvendigt, men der var ingen tvivl om, at det for regeringen stadig var FN der stod som den centrale organisation. Statsministeren udtalte følgende:

*”Konfliktens forløb indtil nu har vist, at der heller ikke for FN er nogen nem vej. Men når der skal stemmes, og når der skal tages stilling, er FN med sit idégrundlag og sin legitimitet det bedste bud,*

---

141 Ibid.

142 Ibid.

143 Ibid.

144 Ibid.

*vi har, også når vi tænker på fremtidige konflikter. (..) Vi har i forhold til Eksjugoslavien set et samvirke mellem de to organisationer, den verdensomspændende FN og den regionale organisation NATO (..) De har i deres respektive traktatgrundlag forudset det samarbejde, der nu praktiseres, og det har vi en pligt til at bakke op. NATO kan med sin struktur og sine fysiske muligheder sætte realiteter bag FN's beslutninger (..) Både for denne sags skyld og også i et videre perspektiv af hensyn til Europas og dermed også Danmarks sikkerhed må det være afgørende, at vi selvstændigt og sammen med vore øvrige NATO-partnere bevarer NATO's vitalitet og evne til at gå ind under FN's afgørende ord i konfliktløsninger på globalt plan (..) ikke mindst fordi vi her har et pålideligt instrument til at sikre USA's fortsatte engagement i Europas sikkerhed. ”.<sup>145</sup>*

Udviklingen havde også vist, at man behøvede USA i Europa. USA var de eneste, som havde midlerne og viljen til for alvor at opretholde retsordenen, hvis det for alvor gjaldt. Efter statsministerens tale blev forslaget vedtaget med bred enighed – 105 stemte for og 17 imod.

Det aktive danske engagement i FN-regi resulterede den 6. oktober 1993 i oprettelsen af en dansk international brigade. Brigaden stod klar den 1. juli 1994, og var en tung panserinfanteribrigade på 4.500 mand, der skulle kunne agere i operationer i internationalt regi. Det var således en tilpasning til den sikkerhedspolitiske praksis, der havde udviklet sig efter murens fald.

Danmarks deltagelse i FN-operationen i Bosnien-Herzegovina var et naturligt resultat af engageret internationalisme og i forlængelse af aktiv internationalisme. Det viste, at Socialdemokratiet/De Radikale og Venstre og De Konservatives grand strategies, mere eller mindre, på var blevet forenet. Der var ingen forbehold eller uenighed mellem de to parter, hvilket kom til udtryk i praksis ved, at regeringen og Venstre/De Konservative støttede det forstærkede danske bidrag i FN-operationen i Bosnien-Herzegovina. Derved udviklede dansk sikkerhedspolitik til, hvad Bertil Heurlin har karakteriseret som ”militariseret”.<sup>146</sup> Men der var dog tale om militarisering i defensive rammer, og med en humanitært formål, som regeringspartierne også gjorde meget ud af at betone. Og netop derfor kunne regeringen godt acceptere udviklingen. Det idealistiske præg var forudsætningen for, at regeringen kunne føre det ud i praksis, og særligt vigtigt var det også, at det var i FN-regi det fandt sted. Havde der været tale om ensidig NATO-operation uden om FN, havde det været svært at forestille sig regeringen støtte det. Med Venstre og De Konservatives tidligere udtalelser, er der dog ikke noget der peger på, at de ville have kvaler ved at støtte en sådan operation.

---

145 FT 17. August 1993

146Heurlin, 1993, s.45

Året efter vedtagelsen af beslutningen om det danske bidrag til FN-operationen i Bosnien-Herzegovinas Tuzla region, fandt en episode sted, som er gået over i dansk historie. Den 29. april 1994 begyndte serberne at bombardere en svensk observationspost, og danske kampvogne blev sendt ud for at evakuere posten. Da kampvognene nærmede sig, rettede serberne skytset mod danskerne. Efter at have været under beskydning i noget tid, besvarede danskerne ilden. Et ammunitionsdepot blev ødelagt. Serberne blev stoppet, og den danske indsats, der gik under navnet ”Operation Bøllebank” blev verdenskendt.

## Interventionen i Kosovo. 1998-

I 1996 bredte konflikten på Balkan sig til den serbiske provins Kosovo, hvor det kom til kampe mellem etniske albanere og serbiske sikkerhedsstyrker og politi. I 1998 eskalerede kampene voldsomt, hvilket medførte fordrivelser og grove overgreb på den Kosovo-albanske befolkning. NATO, EU og den såkaldte kontaktgruppe for Jugoslavien, som under krigen i Bosnien var blevet etableret af USA, Rusland, EU og FN, forsøgte at presse den serbiske præsident Milosevic for en politisk løsning, hvilket resulterede i FN's Sikkerhedsråds Resolution 1199, der blev vedtaget den 23. september 1998. Den krævede, at parterne indgik våbenhvile, og at serberne tillod observatører i Kosovo; tillod at flygtninge kunne vende tilbage til deres hjem; tillod nødhjælp, samt, at Serbien indstillede sig på snarligt at finde en politisk løsning på problemet i Kosovo. Endvidere, så betegnede resolutionen den igangværende situation i Kosovo, som værende en trussel mod regionens stabilitet, men fordi Rusland og Kina var imod, indeholdt resolutionen ingen gennemtvingsbestemmelse.<sup>147</sup>

De grove humanitære overgreb i Kosovo, og erkendelsen af, at konflikten truede den regionale stabilitet, resulterede i, at NATO, simultant med de diplomatiske bestræbelser, i maj 1998 begyndte at forberede et tvangsindgreb i Serbien. I den forbindelse udtalte den radikale udenrigsminister Helveg Petersen den 5. juni 1998, at Danmark måske kunne deltage i en NATO-intervention: *"Danmark afviser bestemt ikke muligheden for at deltage i en eventuel NATO-indsats for at hindre konflikten i Kosovo i at sprede sig."*<sup>148</sup> For regeringen ahang støtte dog af, hvorvidt en intervention fandt sted på grundlag af et FN-mandat.<sup>149</sup> Efterhånden stod det klart, at en mulig NATO-intervention ville være en fly-operation, og danske medier kunne berette, at de danske F-16 fly, som var tilmeldt NATO's reaktionsstyrke, muligvis skulle deltage.<sup>150</sup> Under et møde den 11-12 juni 1998 besluttede NATO's forsvarsministre, at NATO skulle indlede flyøvelser over Albanien, som en advarsel til Serbien om at indstille overgrebene i Kosovo. Efter mødet, hvor beslutningen om øvelsen var blevet vedtaget, udtalte den danske udenrigsminister: *"Det er regeringens hensigt, at Danmark også skal yde sit bidrag til en styrke, der kan indsættes efter en beslutning i FN's Sikkerhedsråd."*<sup>151</sup> Kravet om et FN-mandat deltes dog ikke af USA. USA's forsvarsminister fandt en FN-støtte ønskelig, men advarede samtidig imod, at bl.a. Rusland kunne nedlægge veto i Sikkerhedsrådet, hvilket gjorde det nødvendigt for NATO at kunne agere mere selvstændigt uden

<sup>147</sup>Petersen, 2004, s.462

<sup>148</sup>Helveg med på NATO-aktion, Jyllands-Posten, 5. juni 1998.

<sup>149</sup>Helveg: FN skal velsigne Kosovo-aktion, Berlingske Tidende, 12. juni 1998.

<sup>150</sup>Danske kampfly kan deltage i Kosovo-aktion, Berlingske Tidende, 13. juni 1998

<sup>151</sup>To danske F-16 fly med i NATO-advarsel til Milosevic, Ritzau, 13. juni 1998.



om FN.<sup>152</sup> Kort tid efter foretog NATO luftøvelser over Albanien og Makedonien, i hvilken Danmark deltog med to F-16 fly. Det tydede på, at Danmark ville deltage i en intervention, men det danske krav om, at en intervention skulle være forankret i FN, var blevet udfordret af USA. Spørgsmålet var nu, hvordan regeringen ville forholde sig til en intervention uden et klart FN-mandat.

Som nævnt vedtog Sikkerhedsrådet Resolution 1199 den 23. september 1998. Dagen efter besluttede NATO, at alliancen ville indlede en flyoperation mod Serbien, hvis ikke landet levede op til kravene i resolution 1199. I den forbindelse blev Danmark anmodet om at bidrage med fire F-16 fly, og den 2. oktober 1998 blev anmodningen behandlet i Udenrigspolitisk Nævn, der gav regeringen tilslutning til en dansk deltagelse i en NATO-styrke, hvis formål var at tvinge Serbien til at efterleve kravene i resolutionen. Regeringen anbefalede, at flyene blev stillet til rådighed for NATO, og argumentet var, at man måtte lægge maksimalt pres på Serbien, for at få stoppet situationen i Kosovo. Udenrigsministeren henviste til, at Serbien indtil videre havde ignoreret resolutionen, og at truslen om en intervention nu var den eneste måde at få serberne til at makke ret.<sup>153</sup> I dagene op til mødet, kunne medierne berette om, at regeringen overvejede om man måske kunne støtte en intervention uden et klart FN-mandat.<sup>154</sup> Efter nævnsmødet udtalte Venstre og De Konservative, at et nyt mandat ikke var nødvendigt.<sup>155</sup> Regeringen afviste heller ikke et indgreb uden et klart FN-mandat. Udenrigsministeren udtalte således: *"Jeg udelukker intet. Der er titusinders af menneskers liv på spil. Jeg mener ikke, det er rigtigt, at diskussionen føres alene om jura."*<sup>156</sup> Udenrigsministerens udtalelser viser, hvor paradoksal situationen var. Serbien forbrød sig mod den retsorden, som den nye verden skulle bygges på, og som regeringen ønskede at fremme, men samtidig afholdt denne retsorden verdenssamfundet fra at gribe ind. Det russiske veto viste FN-systemets svaghed, samtidig med, at den viste, at magtpolitik og snævre nationale interesser stadig var en magtfaktor i det internationale system. For regeringen var der ingen tvivl om, at Rusland var skurken, der bar ansvaret for, at man muligvis måtte agere uden et klart FN-mandat. Den Socialdemokratiske forsvarsminister Hækkerup udtalte: *"Det er russerne, der har ansvaret. Det er dem, der blokerer for, at verdenssamfundet får lov til at udfylde sin rolle og forsvare de menneskerettigheder, der er formålet med hele FN-pagten."*<sup>157</sup>

---

152 Ibid.

153 Petersen, 2004, s.463

154 Måske dansk Kosovo-indsats uden nyt FN-mandat, Aktuelt, 1. oktober 1998

155 Bred dansk opbakning til NATO-aktion, Berlingske Tidende, 3. oktober 1998.

156 Bred dansk støtte til militært angreb, Aktuelt, 3. oktober 1998

157 Ibid.

Den 5. oktober 1998 fremlagde FN's generalsekretær Kofi Annan en rapport, der konkluderede, at Serbien stadig ikke efterlevede Resolution 1199. En NATO-intervention var nu så godt som sikker, og dagen efter reagerede statsminister Nyrup Rasmussen på problematikken, da han holdt Folketingets åbningstale. Her betonedede han nødvendigheden af en intervention: *”Danmark har altid haft en høj profil på menneskerettighedsområdet (...) Det internationale samfund har gennem længere tid forsøgt at lægge pres på Jugoslaviens præsident (...) Men vi har måtte sande, at diplomati og økonomiske sanktioner ikke slår til. Regeringen fremsætter derfor i morgen et beslutningsforslag om Danmarks deltagelse i en fælles NATO-aktion i Kosovo (...) Nu må vi vise ansvarlighed og handlekraft.”*<sup>158</sup> Statsministeren betonedede, at trods der var tale om et indgreb uden et klart FN-mandat, var det i tråd med traditionel dansk politik, og når verdenssamfundet havde prøvet at agere gennem FN uden resultat, var det legitimt og naturligt for Danmark at deltage i interventionen. Udviste man ikke handlekraft, ville det være hyklerisk. Med andre ord mente statsministeren, at man måtte forsvare FN's principper, ved at agere uden et klart FN-mandat.

Dagen efter, den 6. oktober 1998 fremsatte regeringen beslutningsforslaget om Danmarks deltagelse i interventionen. I beslutningsforslagets skriftlige fremsættelse fremgik det, at bidraget skulle: *”sikre efterlevelsen af resolutionerne fra FN's Sikkerhedsråd i henhold til FN-pagtens kapitel VII.”*<sup>159</sup> Regeringen fandt, *”at det – i lyset af FN's vedtagelser, den brede opbakning i det internationale samfund og ud fra en helhedsvurdering af situationen – er velbegrundet, at NATO om nødvendigt må anvende militære magtmidler for at bringe overgrebene på civilbefolkningen til ophør, forebygge en humanitær katastrofe og forhindre yderligere destabilisering af regionen.”*<sup>160</sup> Resolution 1199 dannede altså grundlag for interventionen.

Da forslaget blev behandlet i Folketinget, var der blandt regeringen, Venstre og De Konservative fuld enighed om, at Danmark skulle deltage i interventionen. Man var tillige enige om, at Serbiens præsident bar skylden for interventionen, da han ikke havde sørget for, at resolutionen blev efterlevet. Der var dog også en bred erkendelse af, at interventionen skete på et folkeretligt tvivlsomt grundlag, men at situationen gjorde det moralsk nødvendigt at gribe ind uden et klart FN-mandat. Det var dog mest for regeringen, at dette var problematisk.

Den Socialdemokratiske ordfører Ingrid Rasmussen betonedede, at man havde foretrukket et FN-mandat. Realiteten var dog, at Sikkerhedsrådet var blevet paralyseret af Rusland, og derfor måtte

---

158 Poul Nyrup Rasmussens åbningstale i Folketinget, Ritzau, 6. oktober 1998.

159 Beslutningsforslag nr. B4. 7. oktober 1998

160 FT 7. Oktober 1998

man agere uden et klart mandat: ”Det ville selvfølgelig være ønskeligt med et klart mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Det synes vi alle, og det er det sædvanlige dansk synspunkt. Men vi skal ikke acceptere den handlingslammelse, vi har været vidner til gennem måneder.”<sup>161</sup> Man stod i en situation, hvor Rusland misbrugte FN, for at forfølge egne interesser, og forhindre verdenssamfundet i at gribe ind over for en humanitær katastrofe. Derfor opfattede Socialdemokratiet det for legitimt at gribe ind uden et klart mandat i denne situation men det måtte ikke skabe præcedens for fremtidige interventioner. Ingrid Rasmussen udtalte: ”Jeg synes ikke, vi kan blive ved med at leve med, at der kan nedlægges veto på baggrund af, at der kan være andre interesser (..) Men det her er for mig at se en engangsforestilling (...) det er det bærende humanitære aspekt, der er det bærende for Socialdemokratiet (...) at vi ikke har det samlede Sikkerhedsråds indstilling (...) skal (ikke) danne præcedens.”<sup>162</sup>

Den Radikale ordfører Estrup advarede, som partiet også havde gjort i starten af 1990erne, mod at det blev kutyme at løse konflikter med militær magt. I dette tilfælde var det dog nødvendigt *Det Radikale Venstre har vi ikke forbehold over for anvendelse af militær magt, hvor det er nødvendigt for at stoppe vold og overgreb mod civilbefolkningen; men anvendelse af militær magt må ikke blive det internationale samfunds frustrerende reaktion på konflikter man ikke kan løse.*<sup>163</sup>

Da udenrigsminister Helveg Petersen talte, udtrykte han igen det paradoksale i, at man diskuterede, hvorvidt man kunne gå uden om FN, og dermed knægte den retsorden man søgte skabt, for at foretage en intervention mod en krænkelse af den retsorden man søgte skabt: ”Vi skal ikke nøjes med at se til i afmagt, mens de grove overgreb på grundlæggende menneskerettigheder forsætter. Jeg ønsker på ingen måde at trække noget fra i diskussionen om et retligt grundlag. Den diskussion skal tages alvorligt (..) Men (..) det er alligevel et paradoks, når vi fører denne diskussion på baggrund af (...) en totalt mangel på respekt for grundlæggende menneskerettigheder og folkeret og humanistiske principper”<sup>164</sup> Den humanitære situation gjorde dog interventionen legitim, og selvom det stred imod dybe radikale instinkter, så havde udenrigsministeren erkendt, at militær magtanvendelse var nødvendig af humanitære årsager: ”vi lever altså i en verden, desværre, hvor diktatorer kan sende hundredetusindvis af mennesker (...) på flugt (...) Jeg ville ønske det ikke var sådan, men ved at lade stå til bliver det værre, og vi er kommet til det punkt, hvor andre muligheder for at påvirke situationen er ved at være udtømte.”<sup>165</sup>

---

161 Ibid.

162 Ibid.

163 Ibid.

164 Ibid.

165 Ibid.

Venstre og De Konservative var enige med regeringen, og var ligeledes drevet af det humanitære aspekt, og nødvendigheden for at forsvare de principper FN byggede på. De søgte ikke, i samme grad som regeringen at retfærdiggøre, at interventionen fandt sted uden et FN-mandat, ligesom man heller ikke betonedede, at det måtte være en engangsforestilling.

For Venstre var det nødvendigt, og legitimt at gribe ind, dels for at forhindre et folkemord, men også fordi det var nødvendigt at opretholde de centrale vestlige organisationer og FN's troværdighed. Det var der kun en måde at gøre på nu, og det var med militær magt. Venstres Svend Aage Jensby udtalte: *"Venstre ser det sådan, at hvis det internationale samfund (..) undlader at gribe ind med det eneste middel, Milosevic forstår, nemlig militær magt eller troværdig trussel herom, vil det for det første svigte FN's mest fundamentale principper og menneskerettigheder (..) Man risikerer (..) at FN, EU, OSCE og NATO bliver klædt af som magtesløse og afslører manglende troværdighed bag det disse organisationer står for. Derfor (..) skal der gribes ind."*<sup>166</sup>

For Venstre var Resolution 1199 tilstrækkeligt grundlag, og Kina og Ruslands modstand, skulle ikke afholde NATO fra at intervenere: *"det internationale samfund, helt bortset fra Rusland og Kina, står bag. Det er ikke en ensidig magtdemonstration eller magtanvendelse fra et enkelt land."*

De Konservative var også motiveret af nødvendigheden af at opretholde vestlige institutioners troværdighed: *"Griber vi ikke ind nu, er det et klart signal om (..) at vi i Vesten kan fordømme, vi kan skrive resolutioner (..), men mod og vilje til at sætte den fornødne og nødvendige magt bag ordene har vi ikke. Den situation har vi oplevet for mange gange."*<sup>167</sup>

De fire partier var altså enige i, at Danmark skulle deltage i interventionen, og at man havde et moralsk ansvar til at gribe ind, selvom der ikke var et klart FN-mandat. Men hvor regeringen søgte at retfærdiggøre indgrebet ved at betone den særlige situation man stod i, og ved at erklære, at der var tale om en engangsforestilling, så lod det ikke til at genere Venstre og De Konservative, at der ikke var et FN-mandat. Enigheden var dog også motiveret af en opfattelse af, at der var et vigtigt signal i, at man greb ind uden et klart FN-mandat, da man hermed viste Rusland og Kina, at deres snævre nationale interesser, ikke ville afholde verdenssamfundet fra at forhindre et folkemord.

Beslutningsforslaget blev vedtaget med et flertal på 92 stemmer mod 28. Fordi interventionen ikke havde et klart FN-mandat endte to Socialdemokrater dog med at stemme imod, sammen med SF, Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet. De danske fly blev herefter stillet under NATO-kommando. Interventionen blev dog ikke til noget, da Serbien indgik en aftale om at lade

---

166 Ibid.

167 Ibid.

observatører fra OSCE være tilstede i Kosovo. I januar 1999 begyndte voldshandlingerne igen, og da nye forhandlingsforsøg brød sammen, indledt NATO den 24. marts 1999 en luftoperation mod Serbien med dansk deltagelse. I løbet af konflikten blev det danske bidrag øget fra fire til otte fly, som hovedsageligt deltog i defensive operationer uden for serbisk luftrum.<sup>168</sup>

Tidligere i 1998 havde regeringen bidraget med et Hercules-fly til USA, som på daværende tidspunkt overvejede at gribe ind over for Saddam Husseins Irak, der ligesom Serbien, ikke efterlevede de resolutioner, som FN flere gange siden Golfkrigen havde pålagt landet at følge. Både udsendelsen af Hercules-flyet og bidraget til NATO-interventionen i Kosovo, fandt sted på et tvivlsomt folkeretligt grundlag. Men folkeretten var i disse år under dynamisk udvikling. Dette adresserede udenrigsminister Helveg Petersen i en kronik i Politiken den 25. juni 1999. Her slog han fast, at situationen i Kosovo havde udfordret principperne om staters suverænitet, princippet om ikke at bruge magtanvendelse i internationale relationer, bortset fra i selvforsvar eller ved et FN-mandat, samt kravet om respekt for menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder. Som han gjorde under debatten om Kosovo, slog han fast, at verdenssamfundet ikke kunne ignorere overtrædelser af menneskerettigheder. Udenrigsministeren påpegede, at princippet om permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet havde vist sig problematisk: *"Det kollektive retshåndhævelsessystem er imidlertid skrøbeligt på grund af den indbyggede vetoet, som tilkommer rådets faste medlemmer"*.<sup>169</sup> Han ønskede, at man kunne indskrænke vetoet, da verden havde ændret sig meget siden man i 1945 nedfældede FN-pagtens ord: *"Over for et påbegyndt eller overhængende folkedrab eller anden humanitær katastrofe må de menneskelige hensyn veje tungere i den konkrete situation end hensynet til FN-pagtens ord og bogstav som nedfældet i 1945."*<sup>170</sup> Med interventionen i Kosovo, og disse ord, havde udenrigsministeren gjort sig til talsmand for "humanitære interventioner" - præcist som hans forgænger Ellemann-Jensen havde gjort det i sin tid.

### Delkonklusion

Perioden var kendetegnet af stor sikkerhedspolitisk konsensus. Venstre og De Konservative, som kan siges at have fastholdt deres grand strategy helt tilbage fra fodnoteperioden, hvor målet var opretholdelsen af størst mulig dansk sikkerhed, og måden hvorpå dette skulle opnås i praksis, var ved, at Danmark placerede sig som kerneland i de relevante sikkerhedspolitiske organisationer ved

---

<sup>168</sup>Petersen, 2004, s.465

<sup>169</sup> Folkeret i en brydningstid, Politiken, 25. juni 1999

<sup>170</sup> Ibid.

en aktiv deltagelse, så er det tydeligt, hvorfor de kunne støtte regeringens politik, uden nogen former for forbehold. At Venstre og De Konservative var uden forbehold, kom til udtryk ved, at de ikke søgte at retfærdiggøre, at de kunne støtte det ”hårde” danske styrkebidrag i Bosnien-Herzegovina, ligesom, at de heller ikke søgte at retfærdiggøre interventionen uden et klart FN-mandat i Kosovo. De to partier var da heller ikke påvirket af idealistiske idealer i samme grad som Socialdemokratiet og De Radikale, hvorfor det synes at have virket mere naturligt for dem, at dansk sikkerhedspolitik i praksis fik et mere militariseret præg. For de to partier, var det en naturlig udvikling i kampe for opretholdelsen af retsordenen. På baggrund af dette, kunne de to partier uden forbehold tilslutte sig den politik, som regeringen ønskede ført ud i praksis.

For regeringen, dvs. Socialdemokratiet og De Radikale, synes deres grand strategy at have ændret sig fra starten af 1990-tallet. Dette skyldtes den humanitære udvikling på Balkan, men mest af alt, at FN selv ændrede tilgang, og fik et mere aktivistisk udtryk. Det skete ved at skiftet fra fredsbevarende til fredsskabende operationer, med de her til hørende øgede magtbeføjelser. Fordi FN, som tidligere vist, var så central for Socialdemokratiet og De Radikale, så legitimerede ændringen af FN-operationerne, en mere militaristisk dansk sikkerhedspolitik. Her lettede den humanitære situation på Balkan udviklingen af regeringens syn. Militær magt blev et legitimt middel for en idealistisk sikkerhedspolitik, fordi den blev udfoldet i FN-regi, og i Kosovo tilfældet, på verdenssamfundets vegne, og derfor kan siges at være blevet ”demokratiseret”, idealistisk og med et humanitært formål. Skal der defineres en grand strategy for regeringen, som var forudsætningen for praksis i perioden, og for formuleringen af ”engageret internationalisme”, så må det være følgende: Trusselsopfattelsen var konflikter, som den på Balkan, som truede den regionale stabilitet, og dermed indirekte Danmark. Disse trusler skulle i imødegås i praksis ved skabelsen af en international retsorden, der kunne håndtere konflikter, sørge for de ikke bredte sig og håndhæve retsordenen. Her var FN med dets idealistiske præg central, og for at bestyrke FN's håndhævelses muligheder skulle NATO underlægges FN, som en underentreprenør. For dansk sikkerhedspolitisk praksis betød det, at Danmark skulle være en engageret støtte af FN, og bidrage til operationer, således, at FN kunne indtage rollen som central sikkerhedspolitisk aktør. Det betød også, at Danmark bidrog med styrker til NATO, når de opererede i FN-regi. Denne grand strategy, kunne Venstre og De Konservative tilslutte sig, fordi den resulterede i en aktiv dansk sikkerhedspolitisk praksis, og derved placerede Danmark som kerneland i de relevante sikkerhedspolitiske organisationer, som på dette tidspunkt kun var NATO og FN. Dette skabte grobunden for udviklingen af hvad man reelt kan kalde en dansk strategisk kultur, da det var en grand strategy og en praksis som både Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre og Det Konservative

62

Folkeparti kunne støtte. Dermed var der grundlag for, at den kunne videreføres i fremtiden, og cementere sig som en etableret dansk strategisk kultur, dvs. en etableret og vedvarende dansk grand strategy og praksis for at forfølge det, som denne grand strategy anviste.

Hvorvidt denne strategiske kultur kunne fastholdes under den efterfølgende Venstre-Konservative regering undersøges i næste afsnit.

Den 11. september 2001 blev USA angrebet af Al-Qaida. Med kaprede fly lykkedes det terrorister at nedlægge World Trade Center i New York, og ødelægge en del af det amerikanske forsvarsministerium. Allerede dagen efter 11. september aktiveredes NATO pagtens Art. 5, hvilket skete med fuld dansk tilslutning.<sup>171</sup> NATO's tolkning var altså, at der var tale om et regulært militærangreb mod et NATO-medlem. Med opbakning fra oppositionen meldte den socialdemokratiske regering den 12. september sig klar til at deltage i en NATO-aktion, hvis USA anmodede om det.

Da Folketinget åbnede en måned senere, holdt statsminister Nyrup Rasmussen hans åbningstale. Denne viste, at der trods enighed om at udvise solidaritet over for USA, var forskellige holdninger til, hvad der forårsagede terrorisme, og derfor også, hvordan man forebyggede terrorisme. Denne meningsforskel ville senere, som vil vil se, gav udslag i, hvordan partierne mente, at Danmark burde forholde sig til indgrebene i Afghanistan og Irak. Debatten var også præget af indenrigspolitik. Der skulle afholdes valg inden for 5 måneder, og Venstre, præget af Dansk Folkeparti, havde fremlagt visioner om en ny ”fast og fair” udlændingepolitik, hvilket de brugte åbningsdebatten til at markere sig med, mens regeringen brugte debatten til at markere deres modstand til Venstres nye kurs på udlændingeområdet.

I sin åbningstale, gav statsminister Nyrup Rasmussen udtryk for regeringens tolkning af situationen. Terrorismen udgjorde ikke en direkte trussel mod Danmark. Der var tale om en indirekte trussel, som det internationale samfund måtte bekæmpe i fællesskab: *”Kampen mod masse-terrorismen (...) kan kun vindes, hvis alle nationer er klar til at løse opgaven i fællesskab (...) Men det kan lykkes (..) i en ny verdensomspændende alliance”*,<sup>172</sup> og det var i FN-regi kampen mod terrorisme skulle foregå: *”rammen for vor indsats må være FN.”*<sup>173</sup> Samtidig skulle man bakke USA op i EU- og NATO-regi. Statsministeren advarede dog mod, at man greb situationen forkert an, hvilket kunne resultere i nye kløfter mellem religioner og folk: *”For alle, der skal træffe beslutninger gælder det, at det kan gå grueligt galt, hvis vi bærer os ubetænksomt ad (..) Vi er ikke ude i en religionskrig. Vi er ikke ude i en kamp mellem folkeslag og verdensdele. Vi er ude i en kamp mod terrorisme.”*<sup>174</sup>

Socialdemokratiet mente, at den underliggende årsag til terrorisme var fattigdom, og for at undgå at

---

<sup>171</sup>Petersen, 2004, s.578

<sup>172</sup> FT 2. oktober 2001

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Ibid.



skabe nye kløfter, og for at forebygge terrorisme, var det vigtigt, at man bekæmpede fattigdom gennem ulandsbistand. De Radikale, repræsenteret ved Elisabeth Arnold, så også 11. september, som startskuddet på et forstærket internationalt samarbejde. Således udtrykte hun glæde over, at USA efter 11. september havde intensiveret kontakterne til EU, og udvist villighed til at bruge FN. FN havde vist sig effektiv, ved at vedtage Resolution 1373 enstemmigt.<sup>175</sup> De Radikale var klar til at støtte USA, men betonedede, som Socialdemokratiet at kampen mod terror også indebar en betydelig grad af humanitært arbejde og udviklingsbistand.<sup>176</sup>

Venstre var tilfreds med regeringens reaktion på 11. september, men partiformanden Fogh Rasmussen anfægtede statsministerens analyse af, at fattigdom var central i skabelsen af terrorisme. Venstres opfattelse var, at det hovedsageligt var religion og ideologi der skabte terrorisme: *”Så er jeg enig i, at vi skal fjerne grobunden for terrorisme. Men det er ikke så enkelt, at man bare kan sætte lighedstegn mellem fattigdom og terrorisme. Terrorismen skyldes først og fremmest religiøs og politisk fanatisme.”*<sup>177</sup> De Konservative erklærede sig også enige med regeringens reaktion, og var glade for, at den have vist handlekraft og villighed til at støtte USA.<sup>178</sup>

Åbningstalen og den efterfølgende debat afslørede tilfredshed med regeringens reaktion på 11. september og dens betoning af, at det var et samlet internationalt samfund, som skulle føre krigen mod terror. Regeringens syn på, hvordan man skulle bekæmpe terrorisme var præget af dens idealistiske tilgang til sikkerhedspolitik, hvilket resulterede i, en holdning om, at terrorisme skulle bekæmpes af en bred alliance af samfund. Sådan kunne man undgå skabelsen af nye kløfter mellem folk og religioner. Oppositionen var enige i at kampen skulle føres multilateralt i FN. Partierne kunne dog ikke rigtig give udtryk for andre holdninger til, i hvilket regi terrorisme skulle bekæmpes, for USA have på dette tidspunkt givet udtryk for, at man ville agere inden for rammerne af FN. Der er dog ingen tvivl om, at regeringen, med det idealistiske udgangspunkt, vitterligt anså FN, som den eneste legitime ramme at bekæmpe terrorisme fra. Centralt i denne kamp var det forebyggende humanitære arbejde. Det var altså blød magt, som regeringen, en måned efter 11. september, anså for det bedste værktøj i kampen mod terror.

---

<sup>175</sup>Resolution 1373 blev vedtaget den 28. september 2001, og opfordrede medlemsstater til at intensivere samarbejdet mod terrorisme, bl.a. ved at dele efterretninger, indefryse kendte terroristers finansielle midler etc.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Ibid.

## Operation Enduring Freedom 2001

Kort efter Folketingets åbning begyndte ”Operation Enduring Freedom” - den amerikanske krig mod terror – da amerikanske og britiske fly og raketter angreb Afghanistan. Regeringen støttede operationen, og Folketinget gav tilslutning til dansk deltagelse i en NATO-styrke i Makedonien, der frigjorde amerikanske og britiske styrker. Regeringen fik også tilslutning til at sende korvetten ”Niels Juel” til Middelhavet, for der at frigøre de to landes styrker. Endeligt sendte regeringen, med Folketingets tilslutning, forbindelsesofficerer til USA's Central Command, hvorfra indsatsen i Afghanistan blev ledet.<sup>179</sup>

Lidt over 2 måneder efter Folketingets åbning, blev det besluttet, at Danmark skulle deltage i ”Operation Enduring Freedom”. Det var dog ikke Nyrup Rasmussen regeringen der besluttede, hvilken karakter det danske bidrag fik. Den 20. november 2001 tabte Nyrup Rasmussen regeringen Folketingsvalget. I stedet dannede Venstre og De Konservative en regering, der med støttepartiet Dansk Folkeparti havde flertal. Danmarks nye statsminister var Venstres formand Anders Fogh Rasmussen og udenrigsministeren blev den konservative Per Stig Møller. Socialdemokratiet og De Radikale var sat uden for indflydelse. Den nye udenrigsminister Per Stig Møller erklærede kort efter hans indsættelse på posten, at den nye regering ville lægge sig tættere op af USA og vende sig mod europæiske tendenser til at markere sig i forhold til USA.<sup>180</sup>

Kort efter valget gik forberedelserne til et dansk bidrag i Afghanistan i gang. Den 5. december 2001 fik regeringen i Udenrigspolitisk Nævn bred tilslutning til at tilbyde USA en styrkepakke til indsættelse i Afghanistan. Ifølge Nikolaj Petersen forelå der ikke nogen konkret amerikansk henvendelse, men regeringen mente, at USA ville se positivt på et dansk bidrag, som regeringen efter mødet meddelte USA, at man var klar til at stille. Det affødte et amerikanske ønske om specialstyrker, et Hercules-transportfly med støttepersonel og fire F-16 fly.<sup>181</sup>

Et dansk bidrag af denne karakter blev fremsat i Folketinget den 13. december. I beslutningsforslaget fremgik det, at styrken skulle indsættes under fuld amerikansk kontrol, og at operationen havde hjemmel i FN's Resolution 1368 og 1373.<sup>182</sup> Da beslutningsforslaget skulle behandles i Folketinget viste der sig en uenighed, mellem regeringen og Socialdemokratiet/De Radikale, omkring, hvilken prioritering det danske bidrag skulle have.

---

<sup>179</sup>Petersen, 2004, s.581

<sup>180</sup>Møller: Danmarks image har det godt, Politiken, 30. november 2001

<sup>181</sup>Petersen, 2004, s.582

<sup>182</sup> Beslutningsforslag nr. B.37, 13. December 2001

Socialdemokratiet følte sig forpligtet til at følge op på de solidaritetserklæringer, som den tidligere regering var kommet med over for USA, men fastholdt, at Danmark burde have prioriteret den fredsbevarende operation, som FN ville lancere. Dette gav partiets nye formand Mogens Lykketoft udtryk for: *”Vi synes, at man skulle have lagt væsentlig større vægt på den del af den militære operation (..) som har direkte sammenhæng med løsningen af den humanitært katastrofale situation i Afghanistan.(...) i sammenhæng med de behov, der vil blive skabt i den fredsbevarende operation, som FN's Sikkerhedsråd skal behandle i den kommende weekend”*.<sup>183</sup> Lykketoft mente, at den nye regering havde prioriteret hård magt over den bløde magt, som Socialdemokratiet fandt mest hensigtsmæssig: *”Denne nye regering har valgt en anden arbejdsmetode (..) Vi synes, man skulle lægge mere vægt på den humanitære sammenhæng”*.<sup>184</sup> Socialdemokratiets opfattelse var, at den nye regering var for ivrige efter at støtte USA, og derfor var blevet blind over for, hvor Danmarks bidrag ville have størst gavn. Det kom Per Kaalund ind på under 2. behandlingen af beslutningsforslaget: *”Var det ikke mere hensigtsmæssigt lige at trække vejret og lade være med at være overivrige (..) og se, hvad det er for et resultat, der kommer ud (..) omkring skabelse af fredsbevarende styrker (..) og dels hvad FN når frem til af resolutioner.”*<sup>185</sup>

De Radikale, repræsenteret ved den tidligere udenrigsminister Helveg Petersen ville også have fortrukket en anden prioritering: *”Hvis vi havde skullet prioritere (..) havde vi foretrukket at bidrage til den stabiliseringsstyrke, som formentlig beslattes af Sikkerhedsrådet (..) Men regeringen har imidlertid fundet det nødvendigt at bidrage på nuværende tidspunkt til den amerikanske indsats, og det bakker vi op.”*<sup>186</sup> Fremadrettet mente han, at Danmark måtte deltage i den fredsbevarende- og humanitære opgave, som FN skulle løse i Afghanistan: *”Det Radikale Venstre mener fortsat, at dansk bidrag til den styrke, der skal stabilisere forholdene i Afghanistan og sikre den afghanske overgangsadministration tålelige arbejdsforhold, er af allerhøjeste og -største relevans (...) Ligeledes lægger vi afgørende vægt på, at Danmark ikke svinger sit internationale ansvar, når det gælder den humanitære indsats.”*<sup>187</sup>

For regeringen var det vigtigt, at man brugte hård magt og deltog i ”Enduring Freedom”, fordi Al-Qaida udgjorde en direkte trussel mod Danmark. Venstre Ulrik Kragh udtalte: *”Vi vil ikke acceptere indskrænkningen i retten til at kunne leve frit i demokrati uden frygt for, hvornår den næste bombe*

---

183 FT 14. December 2001

184 Ibid.

185 Ibid.

186 Ibid.

187 Ibid.

*rammer vores samfund.*"<sup>188</sup> Derudover slog han fast, at det var vigtigt at deltage af hensyn til alliancesolidaritet: *"USA har bedt om vores hjælp. Vi har i 52 år stået under USA's vinger og fået beskyttelse via NATO (..) vi har al mulig grund til at bidrage, når nu vi har muligheden for at kunne betale lidt tilbage. Det har vi både en moralsk og en politisk forpligtelse til"*.<sup>189</sup> Både i erkendelse af, at Danmark ikke kunne gøre meget alene, men formentligt også for at berolige oppositionen, gjorde Kragh det klart, at der var tale om, hvad man kan kalde et symbolsk, men nødvendigt, bidrag: *"Angrebet på USA var et angreb på alle i NATO-alliancen. Vi tager ikke til Afghanistan for at være spydspids"*.<sup>190</sup> De Konservative støttede forslaget fordi det var vigtigt at bekæmpe Al-Qaida og Taleban, det var nødvendigt, og i Danmarks interesse at genopbygge Afghanistan, og fordi det var logisk, at Danmark måtte støtte USA.

Beslutningsforslaget blev vedtaget, med bl.a. De Radikale og Socialdemokratiets stemmer, og Danmark kunne sende mandskab til Afghanistan. Den meningsforskel, som havde vist sig under Folketingets åbningsdebat, hvor Nyrup Rasmussen regeringen havde argumenteret for, at det var gennem humanitært arbejde og blød magt, at kampen mod terror hovedsageligt skulle føres, kom til udtryk i debatten om beslutningsforslaget. Trods Socialdemokratiet/De Radikales accept af en dansk deltagelse i "Enduring Freedom", viste det sig, at Socialdemokratiet/De Radikale og regeringen havde forskellig holdning til, hvordan Danmark burde gribe sagen an. Hvor Socialdemokratiet/De Radikale, som sagt, mente man skulle prioritere det humanitære arbejde og blød magt, fandt regeringen det nødvendigt, at man også gjorde brug af hård magt, fordi der var en direkte trussel mod Danmark, samt, at Danmark skulle prioritere forholdet til USA, ved at yde et bidrag af stor symbolsk værdi, også selvom man ikke eksplicit blev anmodet om hjælp af amerikanerne. Socialdemokratisk/Radikale modstand mod brugen af hård magt, var også i tråd med deres tidligere ytringer. Der var skabt en praksis for, at Danmark brugte militær i humanitær henseende, og med et defensivt formål, som at beskytte civile. Det var netop dette formål, som Socialdemokratiet/De Radikale mente, at Danmark var bedst egnet til, og som de mente, at man skulle bidrage til i Afghanistan. Brugen af militær på den måde, som der var blevet praksis for, var for Socialdemokratiet og De Radikale en forudsætning for deres støtte. Men de fandt, at regeringen var for "overivrige" efter at støtte USA, og derved gik imod den etablerede danske praksis. Ud fra disse betragtninger er det rimeligt at antage, at Socialdemokratiet og De Radikale ikke havde støttet regeringen, hvis ikke de havde lovet USA støtte da de selv havde magten. Problemet var at regeringen bevægede sig ud over den danske strategiske kultur, som det tidligere er blevet anført,

188 Ibid.

189 Ibid.

190 Ibid.

var blevet skabt i 1990'erne. Men regeringen opstillede ikke, og regeringspartierne havde aldrig opstillet, udtalt samme forudsætninger for brugen af militær magt som Socialdemokratiet og De Radikale. Derfor har det formentlig været en nem beslutning for dem, og det er formentlig blevet set, som led i en naturlig udvikling af dansk sikkerhedspolitik praksis.

Kort efter vedtagelsen af beslutningsforslaget vedtog FN's Sikkerhedsråd Resolution 1386, som Socialdemokratiet havde ønsket, at Danmark havde ventet på, før man traf en beslutning om, hvilken karakter det danske bidrag skulle have. Resolutionen sanktionerede en sikkerhedsstyrke, ISAF, der under britisk ledelse skulle sikre ro og stabilitet i Afghanistan's efterfølgende overgangsperiode. I Udenrigspolitisk Nævn erklærede regeringen sig villig til at bidrage med ca. 200 mand fra opklaringseskadronen på Bornholm, og den 8. januar 2002 kunne udenrigsministeren fremlægge et beslutningsforslag i Folketinget om udsendelse af et dansk ammunitionsrydningshold og stabsofficerer. Et enigt Folketing stemte for. I de følgende måneder begyndte de danske bidrag så, en efter en at operere i Afghanistan.

#### Danmark til Irak 2003.

Den 21. marts 2003 blev det besluttet af Folketinget, at Danmark skulle støtte USA i en krig mod Irak. Forud var gået en længere periode med vage udmeldinger fra regeringen. USA havde i længere tid presset på i FN's Sikkerhedsråd for en tilladelse til at fjerne den trussel, som Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben mentes at udgøre mod verdenssamfundet og USA selv. Den 8. november 2002 vedtog Sikkerhedsrådet Resolution 1441 der gav mandat til at våbeninspektører kunne tage til Irak og lede efter masseødelæggelsesvåbnene. Resolutionen indeholdt dog intet mandat til en magtanvendelse, hvis ikke Irak levede op til resolutionen, hvilket skyldtes, at de permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet Frankrig, Rusland og Kina var skeptiske over for USA's intentioner, og tøvede med at give mandat til magtanvendelse. Våbeninspektørernes arbejde gav intet resultat, hvilket forstærkede det amerikanske pres for en militær løsning. I marts 2003 opgav USA dog at skabe flertal i Sikkerhedsrådet, da det nye medlem Tyskland sluttede sig til den amerikansk-skeptiske linje. Den 21. marts 2003 indledte USA et angreb på Irak med en smal "coalition of the willing" - heriblandt Danmark.

I Danmark skabte forløbet også spændinger. Regeringens holdning var, frem til vedtagelsen af en dansk deltagelse i Folketinget, ikke nem at tyde. I lang tid holdt udenrigsminister Per Stig Møller fast på, at Danmark kun ville deltage, hvis et indgreb var forankret i FN, mens statsminister Fogh

Rasmussen undlod at lægge sig fast på en formulering, der låste hans handlerum. I februar 2003, hvor det mere og mere lignede et amerikansk indgreb i Irak uden om FN, begyndte Folketingsmedlemmer fra Venstre at indikere, at Danmark godt kunne deltage uden et klart FN-mandat. Bl.a. udtalte Søren Gade: *"vi skal støtte USA, også hvis det ender med, at der kommer en aktion, hvor FN's Sikkerhedsråd ikke kan blive enige."*<sup>191</sup> mens Jens Rohde opfattede spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb kunne siges at være FN-forankret som et tolkningsspørgsmål: *"Hvis jeg (...) siger, at FN-sporet kræver en ny resolution, og FN alligevel beslutter, at man på baggrund af den eksisterende resolution kan lave et angreb, så er det (...) en FN-forankring. Den tidligere regering gik med i Kosovo på baggrund af en formandsudtalelse i Sikkerhedsrådet"*.<sup>192</sup> Udsigten til en amerikansk engang alarmerede den Socialdemokratiske ordfører Jeppe Kofod, der frygtede, hvad det kunne betyde for udviklingen af en retsorden: *"Krisen i Irak har indvarslet et fatalt tilbageskridt for retstilstandene i verdenssamfundet. USA har i ord og handlinger demonstreret, at man gerne tromler henover FN-systemet, hvis det ikke makker ret og bakker op om krigen"*<sup>193</sup>, mens hans partis formand Mogens Lykketoft advarede mod, at et amerikansk indgreb kunne skabe præcedens for fremtidige indgreb af lignende karakter: *"Jeg tror (...) det fører meget, meget vidt i denne verden, hvis man skulle lægge sig fast på, at alle de regimer der har en usympatisk karakter af diktatur, skulle udskiftes med militær magt (...) Det er ikke fremkommeligt, at vi i Vesten eller i USA skal sidde og afgøre, hvilke regimer der skal skiftes ud."*<sup>194</sup>

Selvom USA i starten af marts 2003 havde opgivet at få et FN-mandat, så indstillede regeringen sig på, at Danmark skulle deltage i et amerikansk indgreb i Irak. Den 14. marts besluttede statsministeren, ifølge Kaae og Nissen, at Danmark skulle deltage i Irak-krigen.<sup>195</sup> Den 17. marts holdt de konservative ledere møde på udenrigsministerens kontor, hvor han præsenterede dem med et notat fra ministeriets Folkeretskontor, der konkluderede, at Resolution 1441 var retligt grundlag for en krig, og de konservative gav grønt lys for dansk deltagelse.<sup>196</sup> Samme dag mødtes statsministeren med Lykketoft, hvor han blev fortalt, at regeringen ville sende Danmark i krig. Lykketoft afviste at støtte statsministeren. Efter mødet kontaktede han Helveg Petersen, og de to blev enige om, at Socialdemokratiet og De Radikale ikke kunne støtte en krig uden et nyt FN-mandat. Derfor ville man stemme imod.<sup>197</sup> Regeringen havde dog allerede Dansk Folkepartis støtte,

---

191Krisen om Irak: V klar til krig uden om FN

192Ibid.

193S-ordfører angriber regeringens Irak-politik, Ritzau, 14. februar 2003

194'USA's krig kan knuse håb om ny verdensorden, Information, 14. februar 2003

195Kaae & Nissen, 2008, s.205

196Ibid., s.208

197Ibid., s.210

og kunne derved få et beslutningsforslag vedtaget i Folketinget. Samme dag præsenterede USA, Storbritannien og Spanien et udkast til en resolution, der krævede, at Hussein lod sig afvæbne inden den 17. marts eller risikere en krig. Rusland, Tyskland og Frankrig gjorde det dog klart, at de ville nedlægge veto. I Danmark reagerede statsministeren positivt på udkastet.<sup>198</sup>

Den 19. og 21. marts 2003 blev beslutningsforslag B118, om dansk deltage i Irak-krigen, så behandlet i Folketinget. I den skriftlige fremsættelse, lagde regeringen vægt på, at Danmark var blandt *"den brede kreds af lande"*, der støttede USA, i en *"multinational indsats"*.<sup>199</sup> Formålet var at fjerne en trussel mod international fred og sikkerhed i regionen, og i forlængelse med *"den traditionelle danske indsats for (...) at styrke den internationale retsorden."*<sup>200</sup> og i tråd med en traditionel dansk *"ikke-spredningspolitik i relation til masseødelæggelsesvåben."*<sup>201</sup> Resolution 1441 blev fremstillet som det retlige grundlag for indgrebet, og indgrebet var en konsekvens af, at Irak ikke havde efterlevet Resolution 1441. Med denne formulering blev det indgreb Danmark skulle deltage i formål, præsenteret som værende af samme karakter som de operationer Danmark deltog i 1990erne, og dermed i tråd med den etablerede danske praksis.

Fra regeringens side blev debatten et forsvar for beslutningen om at støtte USA. Hovedargumentet var, at Irak havde ignoreret kravene fra det internationale samfund for længe, og at man ikke længere kunne se passivt til. For at forsvare FN's autoritet, måtte man gribe ind og gennemtvunge Resolution 1441. Når det kom så vidt var det Husseins egen skyld; Irak havde haft nok tid til at bevise, at de ikke havde masseødelæggelsesvåben, men havde ikke vist sig samarbejdsvillige. Selvom andre argumenter for et indgreb blev fremført, bl.a., at man skulle befri Irak, og at det var en kamp for demokrati, så var hovedformålet afvæbningen af Hussein. Dette udtalte Venstres ordfører Jens Rohde: *"Målet er stadig væk afvæbning. Jeg har også en personlig holdning til, at jeg synes, at det kunne være ganske fint, hvis Saddam Hussein samtidig bliver fjernet fra magten (...) men målet (...) er stadig væk afvæbningen af Irak"*.<sup>202</sup> Rohde argumenterede også for, at nu var tiden inde til, at der blev grebet ind, således, at det internationale samfunds krav blev gennemtvunget: *"grænsen (...) er nået (...) Vi har nu igennem alt for mange år gentaget os selv. Det internationale samfund kan ikke leve med, at en stat vilkårligt nægter at opfylde de krav, som efter grundige forhandlinger er opstillet af Sikkerhedsrådet"*<sup>203</sup>. At indgrebet var Husseins egen skyld udtalte

---

198 Irak: Veto bringer den danske regering i dilemma, Berlingske Tidende, 12. marts 2003

199 Beslutningsforslag nr. B.118, 18. marts 2003

200 Ibid.

201 Ibid.

202 FT 19. Marts 2003

203 Ibid.

Rohde også: *”Bevisbyrden er stadig hos Saddam Hussein (..) det er Irak, der skal godtgøre og bevise, at de har destrueret dem (masseødelæggelsesvåben), og det sker ikke.”*<sup>204</sup> Udenrigsminister Per Stig Møller argumenterede også for, at tiden nu var inde til et indgreb: *”Hvad nu, hvis alle lande siger: Vi giver mere tid? Det har han haft masser af, 12 år og 4 måneder, men det har ikke hjulpet (...) Så går så alle hjem, og amerikanerne siger også: Nå, ja, vi går også hjem (...) så ved han (Husseins) også godt, at det vil aldrig igen ske, at verden samler sig omkring ham for at presse ham til indrømmelser”*.<sup>205</sup> Endvidere argumenterede han også for, at indgrebet skyldtes Husseins manglende gennemsigtighed: *”Det havde været meget let at påvise, at de (masseødelæggelsesvåben) var destrueret (..) Det havde taget 2 minutter af aflevere papirerne og måske 2 timer at læse dem, og det har der været 12 år og 4 måneder til (..) De våben er der altså, må man gå ud fra”*.<sup>206</sup> Nu var det nok, og man måtte hjælpe FN med at blive respekteret.

Principielt støttede Socialdemokratiet og De Radikale en afvæbning af Irak. Når de alligevel endte med at stemme imod beslutningsforslaget, skyldtes det at afvæbningen ikke blev foretaget ud fra et korrekt grundlag, dvs. uden et nyt FN-mandat. Deres opfattelse var, at der var tale om en amerikansk enegang, hvilket var fundamentalt udemokratisk, da det ignorerede verdenssamfundets vilje, og dermed var en knægtelse af FN og den internationale retsorden. Partierne fandt det dybt problematisk, at regeringen aktivt støttede en erodering af FN og retsordenen, da man derved modarbejdede, hvad de opfattede som noget helt fundamentalt for danske interesser. Endvidere fandt de to partier ikke, at der var gjort nok, for at nå en fredelig løsning. Amerikanerne og regeringen havde virket for opsatte på at komme i krig.

Socialdemokratiets ordfører Frank Jensen anfægtede argumentet om, at man gik i krig for FN: *”Venstres ordfører sagde, at afgørelsens time er nået. Er det ikke sådan, at det er Venstres beslutning, det er den danske statsministers og den amerikanske præsidents beslutning, men at det ikke er verdenssamfundets beslutning? (...) Selvom om vi kunne have valgt freden, så vælger man krigen. Er det ikke sandt?”*<sup>207</sup> Det var en farlig beslutning, der risikerede at ødelægge hele det fundament, som man både i Europa og globalt havde arbejdet for at bygge international politik op omkring: *”Den danske statsminister påtager sig et stort ansvar ved at insistere på at deltage i den amerikansk ledede aktion uden om FN. FN's sikkerhedsråd er sat ud af spillet, et kæmpe tilbageskridt for den internationale retsorden, som vi også troede at Venstre og De Konservative var*

---

204 Ibid.

205 Ibid.

206 Ibid.

207 Ibid.



*tilhængere af, en ydmygelse af FN, et NATO og et EU, der er splittet i stumper og stykker”*.<sup>208</sup>

Socialdemokratiet så den amerikanske enegang, som udtryk for en magtpolitik og en anarkisk tilstand i det internationale system: *”Læren efter 11. september for os Socialdemokrater har været fra første færd at samle bred international støtte og alliance, når verdenssamfundet skal reagere over for terror og over for diktatorer (...) nu kan man gå alene med en lille flok andre lande i krig. Det beklager vi dybt.”*<sup>209</sup> Lykketoft undrede sig over afgørelsens time nu var nået: *”Hvorfor er den 20. marts tidspunktet for en krig, når et stort flertal i FN siger, at det ikke er det, men USA's præsident og nogle få andre statsoverhoveder siger det?”*<sup>210</sup> For Socialdemokratiet var svaret på spørgsmålet om, hvorfor man greb ind nu, enkelt – USA ville i krig. Derfor havde USA været imod at give våbeninspektørerne mere tid: *”Krig åbner for afgrunde af død og lemlæstelse, for risiko for kaos i regionen, for terror. Derfor skal man selvfølgelig gøre alt tænkeligt for at undgå, krigen (...) Og det skal man især gøre, når de inspektører, et enigt Sikkerhedsråd har sendt ind, siger, at her er en opgave, de tror, de kan løse inden for måneder”*.<sup>211</sup>

De Radikales formand Marianne Jelved stillede spørgsmålstejn ved, hvordan man kunne argumentere for, at man forsvarede FN, når man foretog et fundamentalt udemokratisk indgreb uden om FN: *”hvad (er) demokrati i denne her sammenhæng er. Er det at lade USA eller et andet magtfuldt land træffe en beslutning, eller er det at følge de demokratiske institutioner, nemlig at vælge FN?”*.<sup>212</sup>

Ovenstående var de omtalte partiers hovedpositioner i, hvad, der blev en lang maratondebat. For regeringen var hovedmotivet klart – man gik i krig for at forsvare FN's autoritet. Det var Iraks egen skyld, at man gik i krig. Regeringen opfattede krigen som legitim, fordi man mente, at den var forankret i FN-regi, og derfor var den i tråd med dansk praksis. Dette fremgik af beslutningsforslaget. Det tyder altså på, at regeringen har opfattet Kosovo, som en udvikling i etableret dansk sikkerhedspolitisk praksis, og at støtten til USA i denne situation var en naturlig forsættelse af denne praksis. For regeringen var det et forsvar for den retsorden, som man siden 1990'erne havde søgt at skabe en ny verden på. Udviklingen havde dog vist, at USA var den eneste garanti for opretholdelsen af denne retsorden – FN havde vist sig ikke at være effektiv, fordi Tyskland og Frankrig mv., blokerede for et nyt FN-mandat. Regeringen har formentligt set en lighed mellem dette, og så Rusland og Kinas blokering af en Kosovo-intervention. Det har formentligt derfor stået klart for regeringen, at Danmark aktivt måtte handle med andre lande uden

---

208 Ibid.

209 Ibid.

210 Ibid.

211 Ibid.

212 Ibid.

et klart FN-mandat, for at forfølge Danmarks langsigtede sikkerhedspolitiske interesse, som stadig var opretholdelsen af en retsorden, en retsorden som Irak udfordrede. Her var USA stormagten, som var villige til at sætte ord bag handling, og derfor var det for regeringen, som ikke var tynget af et idealistisk udgangspunkt, naturligt for Danmark at støtte USA.

Socialdemokratiet/De Radikale var imod en dansk deltagelse i Irak-krigen, fordi det ikke fandt sted på et idealistisk set korrekt grundlag, og det dermed, efter Socialdemokratiet/De Radikales opfattelse, brød med den praksis, som var blevet etableret i 1990'erne. Irak-krigen havde ikke samme opbakning fra verdenssamfundet, som interventionen i Kosovo havde, og derfor opfattede Socialdemokratiet/De Radikale det ikke som et forsvar for FN, men tværtimod som en amerikansk enegang, der var fundamentalt udemokratisk, fordi det skete trods modstand fra FN og verdenssamfundet. Ydermere var det et tilbageslag for den retsorden, som Danmark aktivt havde søgt at fremme, til fordel for en genindførelse af den magtpolitik, hvor en stormagt kunne gøre som de havde lyst til, og som særligt Socialdemokratiet siden fodnoteperioden havde søgt at inddæmme. Derfor var det skadeligt for Danmarks langsigtede interesser, og derfor kunne Socialdemokratiet/De Radikale ikke støtte regeringen.

Realiteten var dog, at Socialdemokratiet/De Radikales støtte reelt set var ubetydelig for regeringen, som havde flertal sammen med støttepartiet Dansk Folkeparti. Derfor blev beslutningsforslaget vedtaget den 21. marts 2003, med regeringen og Dansk Folkepartis stemmer. Socialdemokratiet, De Radikale og Folketingets øvrige partier stemte imod. Danmark skulle i krig i Irak.

### Delkonklusion

Havde Venstre og De Konservative forladt den grand strategy, som havde været retvisende for dem siden fodnoteperioden? Det mener jeg ikke. Partierne havde siden perioden efter murens fald, givet udtryk for, at de var villige til at lade Danmark engagere sig i alle de relevante sikkerhedspolitiske fora. De støttede en udvidelse af NATO's ansvarsområde og dansk medlemskab i 1990'erne, da det var relevant. Under interventionen i Kosovo havde de ikke vist nogen særlig bekymring over, at man gik uden om et klart FN-mandat. Vurderet ud fra dette, må det siges, at regeringen formentligt så støtten til USA i Afghanistan og Irak, som en naturlig udvikling af dansk praksis, hvilket hentydningen til Kosovo-interventionen i beslutningsforslaget også indikerer. Målet var stadig etableringen af en retsorden, men erkendelsen lader til at have været, at man måtte gå udover FN for, at en retsorden kunne blive effektivt opretholdt. Det var kun USA der havde styrken til, at opretholde denne, og det var kun USA der have styrken til at garantere Danmarks sikkerhed. Om dette udtalte statsministeren kort efter vedtagelsen af Danmarks deltagelse i Irak: "*Hvem kan*

*garantere Danmarks sikkerhed, når det kommer til stykket? Kan Tyskland? Kan Frankrig? Nej, på det udviklingstrin, hvor det europæiske samarbejde nu befinder sig, kan vi europæere ikke klare vor egen sikkerhed.* ”.<sup>213</sup> Man kan sige, at Venstre og De Konservatives grand strategy stadig var, at Danmark skulle være kerneland i de relevante sikkerhedspolitiske fora, men at de relevante fora nu også inkluderede mindre ad-hoc koalitioner med USA.

Socialdemokratiet og De Radikale synes ikke at have ændret grand strategy i perioden, hvilket var årsagen til, at de kun modvilligt støttede karakteren af regeringens bidrag til Afghanistan-operationen, og var imod Irak-krigen. Det blev ikke opfattet som i tråd med dansk praksis, og dermed et brud med den danske strategiske kultur, som var blevet formet i 1990erne. Konkret var problemet, at Irak-krigen brød med den etablerede praksis og grand strategy, der fordrede at Danmark kun deltog i operationer sanktioneret i FN. Forskellen mellem Kosovo og Irak var, at Socialdemokratiet/De Radikale fandt den intervention legitim, fordi den havde verdenssamfundets opbakning, mens Kina og Rusland af snævre magtpolitiske grunde nedlagde veto. Det modsatte var tilfældet med Irak, hvor også Frankrig og Tyskland nedlagde veto, og verdenssamfundet opponerede mod USA's planer. I Afghanistan var problemet konkret, at det brød med den praksis der var skabt, hvor danske militære bidrag bidrog til humanitære, fredsbevarende- eller skabende operationer. Det fandt man ikke var tilfældet med det indledende danske bidrag til Afghanistan, og man havde helst ventet til den FN-sanktionerede ISAF-styrke blev indsat.

Det var altså fordi, at det var imod den etablerede danske praksis, at Socialdemokratiet og De Radikale var modstandere af Irak-krigen, og modvilligt acceptere det indledende danske bidrag til Afghanistan. Men samtidig, så var det fordi det blev opfattet som en naturlig udvikling af den praksis, at regeringen gik i krig i Irak, og bidrog med specialstyrker etc., i Afghanistan. Forskellen lå i de to parters grand strategies, med hhv. en realistisk og en idealistisk tolkning af, hvad dansk praksis var og skulle være.

---

213 Hvad kan det nytte? Berlingske Tidende, 26. marts 2003.

## Konklusion.

Der kan nu svares på undersøgelsens arbejdsspørgsmål. Først og fremmest, om der var en dansk strategisk kultur under Schlüter-, Nyrup Rasmussen-, og Fogh-regeringen? Hvilke karakteristika denne have, og såfremt der ikke var en i hele periode, hvad det så skyldtes?

Undersøgelsen har vist, at der kan siges at have været en dansk strategisk kultur i hele perioden, men at der i 1990'erne blev etableret en dansk strategisk kultur. I 1990'erne blev der kultur for, at Danmark deltog i operationer i FN-regi med stærke militære bidrag. Der blev skabt en kultur for, at Danmark placerede sig som kerneland når det kom til FN's sikkerhedspolitiske ageren, og var en central aktør i organisationens forsøg på at skabe og håndhæve en retsorden. Praksis var den aktive deltagelse i operationerne, og en samlet dansk grand strategy kan siges at have været et mål om skabelsen af en international retsorden, således, at der kunne blive skabt en mekanisme for håndteringen af konflikter, hvilket ville sikre en langsigtet stabilitet og dansk sikkerhed. Når der ikke var en strategisk kultur i hele perioden, så skyldtes det, at Socialdemokratiet og regeringens grand strategy ikke kunne forenes under fodnoteperioden. Den strategiske kultur som blev etableret i 1990'erne, kan siges at være søgt videreudviklet under Fogh Rasmussen-regeringen, men hvorvidt der var tale om en langtidsholdbar udvikling må der stilles spørgsmålstegn ved, da

Socialdemokratiet og De Radikale ikke var enige i regeringens grand strategy eller praksis.

Endvidere kan det siges, at en stor del af årsagen til, at der blev udviklet en dansk strategisk kultur, var en udvikling i, hvad Socialdemokratiet/De Radikale sikkerhedspolitisk var villige til. I takt med, at FN udviklede sig i en mere aktivistisk retning, så udviklede Socialdemokratiet og De Radikale også i en tilsvarende mere aktivistisk retning. Helt nem var udviklingen dog ikke. Hver gang der blev foretaget et nyt skridt i udviklingen, det værende ved beslutningen om at sende et stærkt militært bidrag til Bosnien-Herzegovina og ved NATO-interventionen så skulle det retfærdiggøres ud fra en idealistisk diskurs. Behovet for at retfærdiggøre praksis, så man ikke hos Venstre og De Konservative. Det understreger, hvor central FN stod for de to partier, og det viser, at dansk sikkerhedspolitik i høj grad er influeret af transnationale tendenser. Venstre og De Konservative kan ikke siges at have været igennem samme udvikling. Allerede fra fodnoteperioden gav de udtryk for, at de ønskede, at Danmark skulle være kerneland i de sikkerhedspolitiske organisationer, og i 1990'erne var villige til at udvide NATO's ansvarsområde at skaffe Danmark et medlemskab i WEU og under Fogh-regeringen viste de ingen større anger, over at gå uden om et klart FN-mandat. Derudover viste de i perioden ingen tøven over for militariseringen af sikkerhedspolitikken. Dette skyldes formentligt, at Venstre og De Konservative lå tættere på "mainstream" holdninger i de sikkerhedspolitiske fora rent holdningsmæssigt.

For det andet kan der svares på om, hvorvidt når der var konsensus i perioden, om det så var funderet på et ensartet syn på sikkerhedspolitik eller om der var tale om forskellige holdningsmæssige udgangspunkter. Undersøgelsen har vist, at konsensus ikke var lig med et ensartet syn på sikkerhedspolitik. Venstre og De Konservative ønskede en mere aktivistisk sikkerhedspolitik i starten af 1990erne, men fordi Socialdemokratiet og De Radikales grand strategy ikke kunne forenes med regeringens på afgørende punkter, så blev graden af aktivisme hæmmet. Men Socialdemokratiet og De Radikale støttede udsendelsen af "Olfert Fischer", bl.a. under forudsætning af, at korvetten blev koordineret i FN-regi, ligesom, at man støttede ideen om, at Danmark skulle engagere sig på Balkan i FN-regi. Det tyder på, at det er i krydsfeltet mellem Venstre/De Konservative og Socialdemokratiet/De Radikales grand strategies, at sikkerhedspolitisk konsensus bliver skabt.

For det tredje kan der svares på, hvad der adskilte partnerne når der var sikkerhedspolitisk uenighed i perioden. Uenighederne blev skabt af en forskel i grand strategies og synet på praksis. Under fodnoteperioden var Socialdemokratiet imod regeringens politik, fordi Socialdemokratiets grand strategy ønskede et sikkerhedspolitisk system uden magtblokkene, og man derfor var imod regeringens ønskede praksis og grand strategy, som ville opretholde det system man var imod. Når der var uenighed omkring en udvidelse af NATO's ansvarsområde og et dansk medlemskab af WEU, så skyldtes det, at Socialdemokratiet og De Radikale havde FN som den centrale globale sikkerhedspolitiske aktør i deres grand strategies, og var uenige i regeringen, som var positive over for en udvidelse af NATO's ansvarsområde og et dansk medlemskab af WEU. Når der var uenighed omkring karakteren af det danske bidrag til Afghanistan-operationen og den danske deltagelse i Irak-krigen så var det fordi, at det gik udover den praksis og grand strategy som der var etableret en dansk strategisk kultur omkring i 1990erne. Regeringens politik blev anset for at være for aktivistisk, til at Socialdemokratiet/De Radikale kunne acceptere det. Karakteren af Afghanistan bidraget blev anset som udover den etablerede praksis for danske militære bidrag, mens Irak-krigen stred mod dansk praksis for udsendelser i FN-regi. Det er forklaringen på, hvad Vedby Rasmussen mener med, at Socialdemokratiet/De Radikale (kosmopolitanerne) og Venstre/ De Konservative (militaristerne) ifølge Vedby Rasmussen stod over for hinanden i 2003.<sup>214</sup> Vedby Rasmussen anfører ikke, hvor grænsen for brugen af militær magt gik for Socialdemokratiet/De Radikale og Venstre/De Konservative men på baggrund af undersøgelsen her, kan det konkluderes, at grænsen gik ved, brugen af militær i offensive operationer uden om FN og uden et klart humanitær formål, for

---

214 Rasmussen, 2005, s.81

Socialdemokratiet og De Radikales vedkommende, mens der ikke synes at have været nogen grænse for Venstre/De Konservative. Årsagen var, at Socialdemokratiet/De Radikale var præget af en idealisme, der accepterede brugen af militær magt i et idealistiske henseende, dvs. i FN-regi og som led i en humanitær operation.

Sidste arbejdsspørgsmål var, om der kan siges at have været nogen dybereliggende sikkerhedspolitiske holdninger, som har været konstante gennem hele perioden. For Venstre og De Konservative kan det anføres, at der igennem hele perioden har været en holdning om, at Danmark skulle placere sig som kerneland i de relevante sikkerhedspolitiske fora. Hvad de relevante sikkerhedspolitiske fora var, ændrede sig dog med Fogh Rasmussen-regeringen. Holdningen om, at Danmark skulle være kerneland blev i 1990erne også overtaget af Socialdemokratiet/De Radikale, som ønskede, at Danmark skulle være kerneland i FN-operationerne. Det tyder altså på, at Nikolaj Petersen har ret når han skriver, at Ellemann-Jensens ønske om, at Danmark skulle være kerneland, lagde grundstenen til sikkerhedspolitikken i 1990erne.<sup>215</sup> For Socialdemokratiet, og senere De Radikale, kan der dog også siges at have været en konstant i form af en aversion mod magtpolitik, og et ønske om at inddæmme mulighederne for udøvelse af magtpolitik igennem hele perioden.

---

215 Petersen, 2004, s.350

## Referencer

- Barnes, Barry. (2001) *Practice As Collective Action*. I Cetina, Karin K., Savigny, Eike V. & Schatzki, Theodore R. (red.), *The Practice Turn In Contemporary Theory*. London, Routledge. s.25-37
- Beslutningsforslag B 107, 16. august 1993
- Beslutningsforslag nr. B4. 7. oktober 1998
- Beslutningsforslag nr. B.37, 13. december 2001
- Beslutningsforslag nr. B.118, 18. marts 2003
- Bred dansk opbakning til NATO-aktion, Berlingske Tidende, 3. oktober 1998.
- Bred dansk støtte til militært angreb, Aktuelt, 3. oktober 1998
- Danske kampfly kan deltage i Kosovo-aktion, Berlingske Tidende, 13. juni 1998
- Flertal i Folketinget: Nej til Vestunionen, Berlingske-Tidende, 9. juni 1991,
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger I Folketingsåret 1982-1983*. København, 1984.
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger I Folketingsåret 1983-1984*. København, 1985.
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger I Folketingsåret 1989-1990*. København, 1991.
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger i Folketingsåret 1990-1991*. København, 1992.
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger I Folketingsåret 1992-1993*. København, 1994.
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger I Folketingsåret 1998-1999*. København, 2000.
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger I Folketingsåret 2001-2002*. København, 2003.
- Folketinget: *Folketingstidende: Forhandlinger I Folketingsåret 2002-2003*. København, 2004.
- Helveg med på NATO-aktion, Jyllands-Posten, 5. juni 1998
- Helveg: FN skal velsigne Kosovo-aktion, Berlingske Tidende, 12. juni 1998.
- Hvad kan det nytte? Berlingske Tidende, 26. marts 2003.
- Møller: Danmarks image har det godt, Politiken, 30. november 2001
- Måske dansk Kosovo-indsats uden nyt FN-mandat, Aktuelt, 1. oktober 1998
- Heurlin, Bertil. (1993) Nye Prioriteringer I Dansk Udenrigspolitik. I Thune, Christian & Petersen,

Nikolaj (red), *Danske Udenrigspolitisk Årbog 1993*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. s.30-51

Hækkerup, Hans: *På Skansen: Dansk Forsvarspolitik Fra Murens Fald Til Kosovo*, Lindhart og Ringhof, 2002.

Irak: Veto bringer den danske regering i dilemma, Berlingske Tidende, 12. marts 2003

Jensen, Bent: *Ulve, Får og Vogtere*, bind 2, Gyldendal, 2014.

Kaae, Martin & Nissen, Jesper: *Vejen Til Irak: Hvorfor Gik Danmark I Krig?* Gads Forslag, 2008.

Krisen om Irak: V klar til krig uden om FN

Neumann, Iver B og Heikka, Henriikki. (2005). Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association Vol. 40 (1): 5-23*

Petersen, Nikolaj (1984), Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik, *Politica*, 16(4): 410-430

Petersen, Nikolaj: *Dansk Udenrigspolitik Historie: Europæisk Og Globalt Engagement*, bind 6, Gyldendals Leksikon, 2004.

Petersen, Nikolaj (2010). Hinsides Den Kolde Krig: Danmarks Internationale Ordenspolitik 1990-2009. i Due-Nielsen, Carsten; Mariager, Rasmus & Schmidt, Regin (red.), *Nye Fronter i Den Kolde Krig*. København, Gyldendal. s. 339-361.

Poul Nyrup Rasmussens åbningstale i Folketinget, Ritzau, 6. oktober 1998.

Schatzki, Theodore. (2001) Practice Minded Orders. I Cetina, Karin K., Savigny, Eike V. & Schatzki, Theodore R. (red.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London, Routledge. s.50-64.

Socialdemokratiet (1981). *Vort Arbejdsprogram*. København. Socialdemokratiet.

Socialdemokratiet (1987). *Norden Som Atomvåbenfri Zone: Rapport Fra Nordisk Parlamentarikerkomité*. København: Socialdemokratiet.

S-ordfører angriber regeringens Irak-politik, Ritzau, 14. februar 2003

Swidler, Ann (2001). What Anchors Cultural Practices. I Cetina, Karin K., Savigny, Eike V. & Schatzki, Theodore R. (red.), *The Practice Turn In Contemporary Theory*. London, Routledge. s.83-101.

To danske F-16 fly med i NATO-advarsel til Milosevic, Ritzau, 13. juni 1998.

Udenrigskommissionen (1990). *Betænkning Fra Kommissionen Af 1. april 1989 Om Udenrigstjenesten: Udenrigstjenesten mod år 2000*. København. Udenrigskommissionen.



Udenrigsministeriet (1993). *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik – Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.

*USA's krig kan knuse håb om ny verdensorden, Information, 14. februar 2003*

*Utroligt hykleri omkring Polen, Information, 29. januar 1982*

Vedby Rasmussen, Mikkel (2005). 'What's the Use of It?': Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* Vol. 40 (1): 67-89

*Vesten skal vise mere mod til nedrustning, Information, 30. oktober 1982*