



## Tidslinje

- 1215 Magna Carta begrænser den engelske konges magt og sikrer retten til retfærdig rettergang
- 1282 Erik Klippings Håndfæstning indfører samme retsprincip og begrænser kongens mulighed for at kræne bøndernes ejendomsret
- 1667 John Locke udgiver *An Essay on Toleration*, som slår til lyd for religionsfrihed
- 1776 Den Amerikanske Uafhængighedserklæring frigør 13 amerikanske stater fra England (I 1789 kom de ti 'tilføjelser' til forfatningen, som udgjorde The Bill of Rights)
- 1788 Stavnsbåndet ophæves i Danmark, og bøndernes personlige frihed sikres
- 1789 Den franske revolution finder sted og Erklæringen om Menneskets og Borgerens rettigheder vedtages
- 1848 Revolution og ny forfatning i Frankrig
- 1849 Danmarks Riges Grundlov vedtages, hvormed enevælden afskaffes
- 1945 FN oprettes
- 1948 Verdenserklæringen om Menneskerettigheder vedtages i FN
- 1950 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vedtages
- 1966 Den Internationale Konvention om Sociale, Økonomiske og kulturelle rettigheder vedtages i FN sammen med Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder
- 1993 Wienererklæringen om menneskerettigheder vedtages
- 2000 Et Europæisk Charter for Grundrettigheder vedtages i den Europæiske Union

# Danmarks internationale placering 1914 til i dag

## I Tysklands skygge

Kort efter udbruddet af Første Verdenskrig blev Danmark d. 5. august 1914 stillet over for et vanskeligt valg: Som et led i krigsførelsen mod hovedmodstanderen Storbritannien forlangte Tyskland de danske adgangsveje til Østersøen spærret med miner. Her-ved skulle englænderne hindres i at angribe Tyskland på nordflanken.

Danmark havde – i overensstemmelse med sin hidtidige politik – erklæret sig neutral i krigen. Men lige meget hvilket valg man traf i mineudlægnings-spørgsmålet, ville det kunne anfægte den danske neutralitet og dermed det danske ønske om at holde sig uden for krigsbegivenhederne. Valgte man at sige ja til tyskerne, frygtede man, at det af englænderne ville blive opfattet som en yderst uvenlig handling, der måske, som i 1807, kunne få dem til at gennemføre et regulært bombardement af København. Valgte man at sige nej, hvilket harmonerede med forpligtelserne som neutralt land, kunne man forudse kraftige tyske modforanstaltninger, evt. i form af en besættelse af danske kyststrækninger for at gennemtvinge spærringen. Det tyske krav

betød i realiteten, at Danmark måtte tage stilling for én af de to krigsførende parter – og dermed imod den anden.

Efter intense overvejelser, hvor også kongen blev inddraget, valgte de danske beslutningstagere at sige ja til mineudlægningen i august 1914. Tyskerne var tilfredse, og englænderne samtykkede i beslutningen. "Quite reasonable", som den engelske ambassadør udtrykte det over for danske udenrigsminister Erik Scavenius. Trods den tilsyneladende 'uneutralt' handling var grundlaget hermed skabt for, at Danmark under resten af Første Verdenskrig kunne fortsætte sin neutralitetspolitik. Og endda tjene store penge på den ved at handle med både Tyskland og Storbritannien.

Episoden illustrerer noget centralt vedrørende Danmarks internationale placering i perioden. Danmark var efter nederlaget til Preussen i 1864 og afståelsen af Slesvig for alvor blevet en småstat. Da de mange tyske stater herefter blev samlet i et stort rige i 1871, havde småstaten fået en magtfuld nabo, der med årene skulle blive stadig mere magtfuld og i stigende

grad mere aggressiv i sin udenrigspolitik. Danmark var nærmest tvunget til at indordne sig under disse vilkår og føre en udpræget tyskvenlig udenrigspolitik. Og det var Tysklands modstandere også klare over. Derfor den forstående britiske reaktion på mineudlægningsbeslutningen. Kun i meget begrænset udstrækning kunne der blive tale om en selvstændig dansk udenrigspolitik. En af hovedopgaverne for Danmark blev i stedet at sikre sig så gunstige handelsvilkår som muligt. Tysklands nederlag og Første Verdenskrigs afslutning i 1918 betød umiddelbart en forbedring af Danmarks stilling, og førte i 1920 til Nord-slesvigs genforening med Danmark. Men grundlæggende stod Danmark også efter Versailles-freden i 1919

stadig alene over for den store nabo i syd. Og med Hitlers magtovertagelse i januar 1933 blev Tyskland et diktatur og en stormagt der ikke ville acceptere status quo, dvs. de bestående tilstande. Tysk udenrigspolitik blev aggressiv og revanchistisk, og især det såkaldte Versailles-diktat kom til at stå for skud. Hertil hørte også den nye danske tyske grænsedragning i Sønderjylland. Under disse vilkår valgte den danske regering under ledelse af socialdemokraten Thorvald Stauning atter at føre en udenrigspolitik, der nok i princippet var neutral, men i realiteten gav efter for tyske krav og ønsker. Både i datiden og i eftertiden er det især den mangleange radikale udenrigsminister Peter Munch, der har stået som eksponent for denne politik,

#### DANMARKS ÆNDRERE PLACERING I VERDEN SIDEN 1914

	Internationalt system	Hovedtrusler/	Dansk udenrigs-	Vigtige
	polaritet	trusler	politik:	danske
			Hovedlinjer	aktører
1914-1945	multipolaritet lav (Folkeforbundet)	Tyskland	neutralitet,	Erik Scavenius,
		Sovjetunionen og	tilpasing	Peter Munch
		Warszawapagten,	alliance og	Hans Hedtoft,
		Atomkrig	ikke-provokation,	Per Hækkerup,
			fragmentering	Uffe Ellemann
				-Jensen
1945-1989	høj (FN styrket, EF → EU, NATO-udvidelse, WTO)	terrorisme, global ulighed, civilisations-sammenstød, miljøproblemer	aktivisme, USA-orientering	Uffe Ellemann
1989-	uni-polaritet			-Jensen
				Niels Helveg
				Petersen,
				Anders Fogh
				Rasmussen

WTO: Verdenshandelsorganisationen, grundlagt 1995. Fragmentering: Opdelt udenrigspolitik; hentyder her til at forskellige målsætninger i udenrigspolitikken af forskellige organisationer, f.eks. sikkerhedspolitik i NATO og udenrigsøkonomi i EU.



"Føler De dem vel truet?" Tegning bragt i tidsskriftet "Kulturkampen" i forbindelse med indgåelse af den dansk-tyske ikke-angrebstraktat i maj 1939. (Bidstrup)

tilpasningspolitikken var opfordringer til pressen om at vise forsigtighed ved omtalen af Tyskland, afvisning af flygtninge, der var forfulgt syd for grænsen, og indgåelsen af en ikke-angrebstraktat med Tyskland i maj 1939 få måneder før krigsudbruddet. Selv om man udmærket vidste, at tilbuddet om en sådan traktat var et led i et tysk propagandanummer, valgte man alligevel at skrive under. De andre nordiske lande, der havde fået det samme tilbud, sagde pænt nej tak.

Den danske imødekommenhed over for Hitler-Tyskland i 1930'erne var på ingen måde udtryk for sympati over for det nazistiske styre. De to regeringspartier tog mindst lige så stærk afstand fra den nazistiske ideologi som de øvrige partier i Folketinget. Men den var udtryk for en vurdering af, hvad en småstat som Danmark kan gøre, når den står alene over for en truende stormagtsnabo. Andre - uden

det såkaldte 'Munch'ske system'. Som radikal var Munch yderst skeptisk over for brugen af militære midler, og han mente, at en dansk oprustning kunne ville øge truslen fra Tyskland. Et stærkere dansk forsvar ville aldrig kunne hindre en tysk besættelse, men tværtimod gøre den mere sandsynlig, idet tyskerne ville se en interesse i at sætte danske enheder ud af spillet, inden de kunne bruges mod dem selv - enten af Danmark eller af Tysklands fjender.

Det indgik endvidere i det Munch'ske system, at Danmark heller ikke på andre måder skulle provokere tyskerne. Danmark holdt lav profil i Folkeforbundet når Tyskland, der havde meldt sig ud af forbundet i 1933, blev kritiseret. I 1935 var Danmark medlem af det øverste organ, Folkeforbundsrådet, og valgte som eneste land ikke at stemme for en fordømmelse af den tyske oprustning. Andre udtryk for

for regeringen - vurderede situationen anderledes. Især i militære kredse og hos de konservative så man yderst kritisk på regeringens politik. Her mente man, at en dansk oprustning ville kunne afskrække Tyskland fra at angribe og sikre hjælp udefra.

Regeringens forsøg på at imødegå den tyske trussel gennem diplomati og imødekommelse brød sammen den 9. april 1940, da tyske soldater uden varsel og på trods af ikke-angrebstraktaten marcherede over grænsen i Sønderjylland og gik i land ved Langelinie i København. Der blev kun ydet symbolsk modstand før kapitulationen, og en besættelse af landet var en kendsgerning. Denne ydmygende oplevelse satte sig dybe spor i efterkrigstidens politiske bevidsthed bl.a. i form af sloganet "aldrig mere en 9. april", der blev brugt til at argumentere for en ny udenrigspolitik.

Oplevelsen af, at den tysk-tilpasede udenrigspolitik havde fejlet, blev forstærket af begivenhederne under besættelsen. Ganske vist slap Danmark billigt, hvad angår menneskelige og materielle tab i forhold til andre europæiske lande, men det blev en udbredt opfattelse, at regeringen, der efter 9. april blev omdannet til en samlingsregering, var gået for vidt i tilpasningen til Tyskland. De tyske sejre i krigen blev rost, kommunister blev i strid med grundloven interneret, og regeringen indledte på eget initiativ forhandlinger om indgåelse af en vidtgående told- og møntunion mellem Danmark og Tyskland. Formålet var igen at afværge en trussel, nu ikke længere mod

det danske territorium, men mod befolkningens overlevelse og sikkerhed. Ikke mindst i lyset af krigens udfald blev de resultater, regeringen opnåede imidlertid af mange vurderet negativt. Var æren ikke gået fløjen? Og burde vi ikke have ydet mere til den fælles kamp mod nazismen og fascismen?

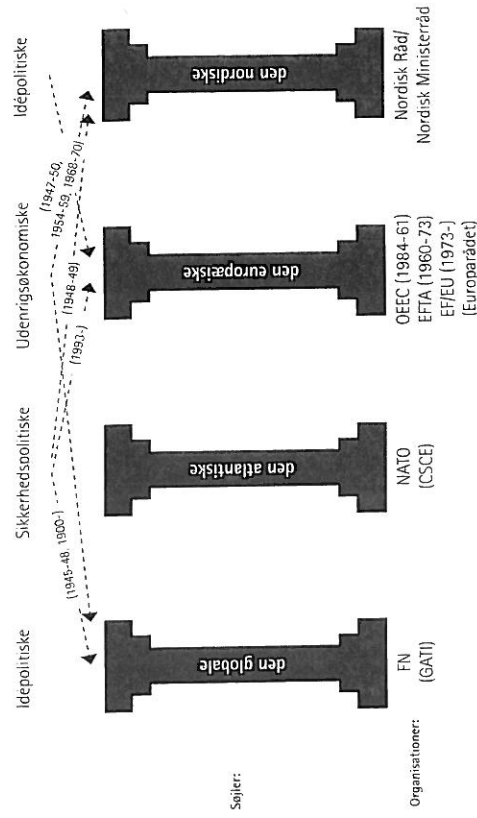
Det var regeringen, der havde sikret, at Danmark på mange måder kom helskindet gennem besættelsen, men det var modstandsbevægelsen og det folkelige oprør, der i august 1943 førte til regeringens afgang, der fik lovordene efter krigen. Og hermed blev der også stillet et stort spørgsmålstegn ved, om hele det grundlag den danske udenrigspolitik havde hvilet på både før og under krigen, havde været rigtigt.

## Danmark i en ny verden efter 1945

Med udfaldet af Anden Verdenskrig, Tysklands efterfølgende deling og starten på Den Kolde Krig blev det efter 1945 hurtigt klart, at forholdet til Tyskland ikke længere var det dominerende tema i dansk udenrigspolitik. Afgørende blev i stedet, hvordan man skulle forholde sig til Øst-Vest konflikten. Skulle man fortsætte den hidtidige og af mange kritiserede neutralitetspolitik, eller skulle man tage imod tilbuddet om medlemskab af NATO og dermed slutte sig til vestblokken? Eller skulle man vælge en helt tredje vej og søge at skabe en forsvarsalliance mellem de nordiske lande?

Danmark valgte i april 1949 at stå som medunderskriver af den vestlige

## SØJLERNE I DANSK UDENRIGSPOLITIK EFTER 1945



Søjler:

Organisationer:

Under Den Kolde Krig blev der sondret mellem fire mere eller mindre ligeværdige søjler i dansk udenrigspolitik. Som det fremgår af figuren var der knyttet forskellige internationale organisationer til de fire søjler. Som anvendt med de stiplede pile, der angiver mindre fremtrædende og tidsmæssigt afgrænsede sammenhænge, var der et vist overlap mellem organisationerne, men i princippet var udenrigspolitikken stærkt opdelt - eller med et andet udtryk: fragmenteret. Denne fragmentering vedrørte også udenrigspolitikens målsætninger. Her skelner man normalt mellem tre. Sikkerhedspolitik der vedrører landets overlevelse, udenrigsøkonomiske der vedrører velfærd, og idøpolitiske der vedrører værdier (som f.eks. udbredelse af demokrati og menneskerettigheder)

Anmærkninger:

GATT: General Agreement on Trade and Tariffs (oprettet 1947), forløber for WTO: Verdenshandelsorganisationen (World Trade Organization, grundlagt 1995)

CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe. Jævnlig konferencer siden 1973 med henblik på skabe afspænding i Europa, fra 1994 institutionaliseret i form af OSCE

EFTA: European Free Trade Area

forsvarsalliance NATO og brød dermed med sin magtårige neutralitetspolitik. Men det hold hårdt. De første officielle danske reaktioner på den nye stormagtsspænding pegede på et ønske om at fastholde neutraliteten. Da blokudannelsen begyndte at tage fart i starten af 1948 blev statsminister Hans Hedtoft spurgt, hvordan Danmark ville orientere sig. Helt i overensstemmelse

med den hidtidige politik svarede han: "Vi skal overhovedet ikke placere vort land i nogen blok. Vi er medlem af De forenede Nationer og skal der gøre vor pligt som nordisk land." Trods kritikken af det Munch'ske system og trods 9. april-erfaringen var neutralitetstankgangen stadig rodfæstet i Danmark. Det viste sig i hele perioden fra alliancespørgsmålet dukkede op i foråret

1948 og til NATO-beslutningen blev taget i Folketinget d. 24. marts 1949. Og den blev ved at spille en rolle også lang tid efter at vi formelt var blevet del af et alliancefællesskab. Danmark blev medlem af den nye globale organisation FN ved oprettelsen i oktober 1945, og som det fremgår af Hedtofts svar lagde Danmark stor vægt på dette medlemskab. Men det blev dog hurtigt klart at FN havde svært ved at leve op til sin rolle som garant for medlemslandenes sikkerhed.

I februar 1948 blev Tjekkoslovakiet ved et kup støttet af Sovjetunionen gjort kommunistisk, og i februar indløb foruroligende meddelelser til Udenrigsministeriet om, at Danmark stod for tur til at blive indlemmet i den sovjetiske blok. Troen på FN begyndte nu at vikle, og regeringen var for første gang på udgik efter mulige allierede. Men det er karakteristisk, at Danmark i første omgang foretrak et samarbejde med de øvrige nordiske lande frem for et atlantisk. Og det er endvidere karakteristisk, at Danmark under forhandlingerne om etableringen af en skandinavisk forsvarspagt i 1948-49, lænede mere til den svenske end til den norske side. I modsætning til Norge ønskede Sverige, at pagten skulle være strengt neutral i Øst-Vest konflikten: Ingen forhåndsaftale med vestmagterne om våbenhjælp eller om militær assistance i tilfælde af angreb. Det var på neutralitetsspørgsmålet, at forhandlingerne om en skandinavisk alliance led nederlag i januar 1949. Men det var herefter ikke givet, at Danmark ville gå ind i NATO. End-

nu i starten af februar var der iflg. en Gallup-måling lige mange, der foretrak neutralitet og NATO-medlemskab (36 % til hver og 26 % ved ikke). Først med en brandtale til Socialdemokratiets hovedbestyrelse i slutningen af februar 1949 lykkedes det Hedtoft at overtale sit tøvende parti til at opgive neutraliteten. Vejen var herefter banet for, at Folketinget med stort flertal tilsluttede sig den nye Atlantispagt, idet kun kommunisterne, de radikale og enkelte fra Retsforbundet stemte imod.

Men hvor stort var det danske bud med fortiden egentlig i 1949? Som noget helt nyt blev Danmark medlem af en omfattende forsvarsalliance og måtte tilpasse sin politik herefter. Det betød, at de danske forsvarsudgifter i løbet af en kort årrække blev tredoblet. Endvidere blev Danmark en del af hele den kommandostruktur, der blev opbygget for at sikre det militære samarbejde i en krigssituation. Fra 1961 blev danske styrker fra både hær, flåde og flyvevåben sammen med styrker fra det nordlige Vesttyskland underordnet en særskilt Østersøkommando med hovedkvarter i Karup. Det gav en øget beskyttelse af dansk territorium, men det betød også en øget risiko for, at Danmark ønsket ville blive inddraget i krigshandlinger på den europæiske centralfront.

Officielt var neutralitetspolitikken blevet lagt på hylden. Men nogle af de tanker, der havde ligget til grund for den, levede videre i bedste velgående. Det gjaldt først og fremmest forestillingen om, at småstaten Danmark ikke skulle provokere en nærliggende,

truende stormagt. Danske regeringer forsøgte at balancere mellem på den ene side de krav til oprustning og afskrækkelse, som NATO-medlemskabet indebar, og på den anden side ønsket om at bibeholde et godt forhold til Sovjetunionen og nedsætte risikoen for, at dansk område i tilfælde af krig ville blive et bombemål for fjenden. Afbalanceringen kom til udtryk ved, at Danmark i 1953 sagde nej til etableringen af permanente allierede flybaser i Jylland, og i 1957 sagde nej til at udstyre det danske forsvar med atomvåben. Også uviljen mod høje forsvarsudgifter fortsatte. På trods af tredoblingen var forsvarsbudgettet på grund af det meget lave udgangspunkt stadig beskedent, og Danmark blev under møderne i NATO ofte kritiseret for ikke at yde nok til det fælles forsvar.

På trods af sine forbehold, den såkaldte lave profil, var Danmark i hele koldkrigsperioden fast forankret i NATO. Den militære integration med de allierede blev stadig tættere, og der var ingen tvivl om, at Danmark ideologisk var solidt plantet på den vestlige side. Desuden stillede Danmark gratis baseadgang til rådighed for amerikanerne på Grønland, hvilket af USA blev betragtet som langt vigtigere end forbeholdene.

## Danmark og

### Den Kolde Krigs afslutning

Den Kolde Krig sluttede omkring 1990. Berlin-muren faldt, Warszawa-pagten og Sovjetunionen blev opløst. Atomkrigstruslen hang ikke længere som en

sort sky over Europa. En ny og bedre fremtid syntes i sigte. Også for Danmark blev de udenrigspolitiske muligheder nu stærkt forbedrede. Og de muligheder har der været bred politisk enighed om at udnytte (se nedenfor). Men der er efterfølgende opstået en voldsom strid om hvilken rolle Danmark spillede i forbindelse med afslutningen på Den Kolde Krig. Striden drejer sig om 1980-ernes fodnotepolitik og dens konsekvenser.

I 1979 vedtog NATO den såkaldte dobbeltbeslutning om opstilling af et stort antal mellemdistanceraketter med atomladninger i Vesteuropa. Den var tænkt som et svar på en tilsvarende sovjetisk opstilling af nye raketter, men den indeholdt to led, idet der også blev lagt op til forhandling om nedrustning. Den socialdemokratiske danske regering stemte i 1979 efter en vis tøven ja til NATO-beslutningen. Efter regeringsskiftet i efteråret 1982 vendte Socialdemokratiet sig imidlertid som oppositionsparti mod nogle af de konsekvenser, dobbeltbeslutningen medførte, og mod centrale dele af hele NATO's atomvåbenpolitik. Sammen med de radikale og venstrefløjen havde partiet over 90 mandater i Folketinget og udgjorde det såkaldte alternative sikkerhedspolitiske flertal. Modstanden mod NATO's politik kunne derfor vedtages i form af en række dagsordener, som regel i modstrid med den stidende borgerlige regerings ønsker. Nogle af dagsordenerne endte senere som danske fodnoter til NATO-kommuniquéer.

I sin erindringsbog om fodnoteperioden skriver daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen (V) i forordet: " Dette er historien om dengang, Danmark svigtede sine venner og allierede i NATO. Det skete i de sidste år af Den Koldde Krig. Det er også historien om, hvordan Danmark lidt fødsælende valgte side under Den Koldde Krig. Om dobbeltspil og fedtspilleri. Men først og fremmest er det historien om, hvordan Danmark brød indgåede aftaler om det fælles forsvar. Hvordan Danmark undergravede den fælles forhandlingsposition over for Sovjetunionen. Hvordan Danmark satte fodnoter i de fælles NATO-dokumenter for at lægge afstand til den fælles strategi. Den handler om "fodnoteperioden", som blev et mørkt kapitel i den danske udenrigspolitiske historie."

Som den udenrigsminister, der konstant blev nedstemt i Folketinget, havde Uffe Ellemann-Jensen sine særlige grunde til at vende sig mod fodnotepolitikken. Men hans holdning deles af mange, der ligesom han mener, at Den Koldde Krigs afslutning først og fremmest skyldes Vestens styrkepolitik, og at Danmark dermed med sine fodnoter var med til at modvirke det resultat, som alle i dag sætter højt. Det er især Socialdemokratiet, der er blevet gjort ansvarlig for fodnotepolitikken, og kritikerne ser partiets optræden som udtryk for et rent taktisk spil, hvor hovedformålet var at genvinde regeringsmagten.

Der kan opstilles en række argumenter imod denne tolkning af fodnotepolitikken og dens konsekvenser. For det første er det blevet hævdet, at det ikke var styrkepolitikken, men snarere afspændingspolitikken, der var hoved-

årsagen til Den Koldde Krigs afslutning. Afspændingen gjorde grænserne mere åbne og var med til at undergrave de østlige diktaturstater nedefra. Fodnotepolitikken var et forsøg på at fastholde afspændingen i en periode, hvor den var stærkt truet, bl.a. som følge af den nye stærkt konservative amerikanske præsident Ronald Reagans konfrontatoriske politik. For det andet kan Socialdemokratiets politik ses i forlængelse af partiets hidtidige 'bløde' NATO-politik og som en afspejling af tanker, der var fremherskende i europæiske søsterpartier. Fodnoterne var således ikke udtryk for taktik, men for grundlæggende sikkerhedspolitiske overbevisninger. For det tredje er det blevet påvist, at fodnoterne slet ikke havde de vidtrækkende negative konsekvenser, som kritikerne har påstået. De truede ikke Danmarks stilling inden for NATO, og de spillede ingen rolle i forbindelse med de konkrete forhandlinger mellem Øst og Vest.

## Udenrigspolitisk aktivisme efter 1989

En ny form for aktiv dansk udenrigspolitisk blev indvarslet med Den Koldde Krigs afslutning. Danmark har siden 1990 været en påfaldende aktiv medspiller på den internationale scene. Det er især kommet til udtryk i tre forskellige geografiske områder.

- *Østersøen.* I dette område opstod en helt ny situation med Den Koldde Krigs afslutning og Sovjetunionens opløsning. Gamle fjendelands umid-

delbart syd for de danske kyster, DDR og Polen, blev hurtigt nye venner. Men Danmark engagerede sig især i de nye muligheder, der opstod i den anden ende af Østersøen, hvor Estland, Letland og Litauen dukkede op som helt nye stater. Deres ønske om løsrivelse fra Sovjetunionen var tidligt blevet støttet fra dansk side, og Danmark var blandt de første til at anerkende deres selvstændighed. Siden blev der opbygget et nært samarbejde med dem – økonomisk, militært og kulturelt. Og trods det nye Ruslands forbehold og modvilje, og trods tilbageholdenhed fra flere vestlige landes side, førte Danmark an i bestræbelserne på at få de baltiske stater optaget i både NATO og EU. Efter mange tovtvækkerier lykkedes det at gøre alle tre lande til fuldgyldige medlemmer af de to organisationer i 2004.

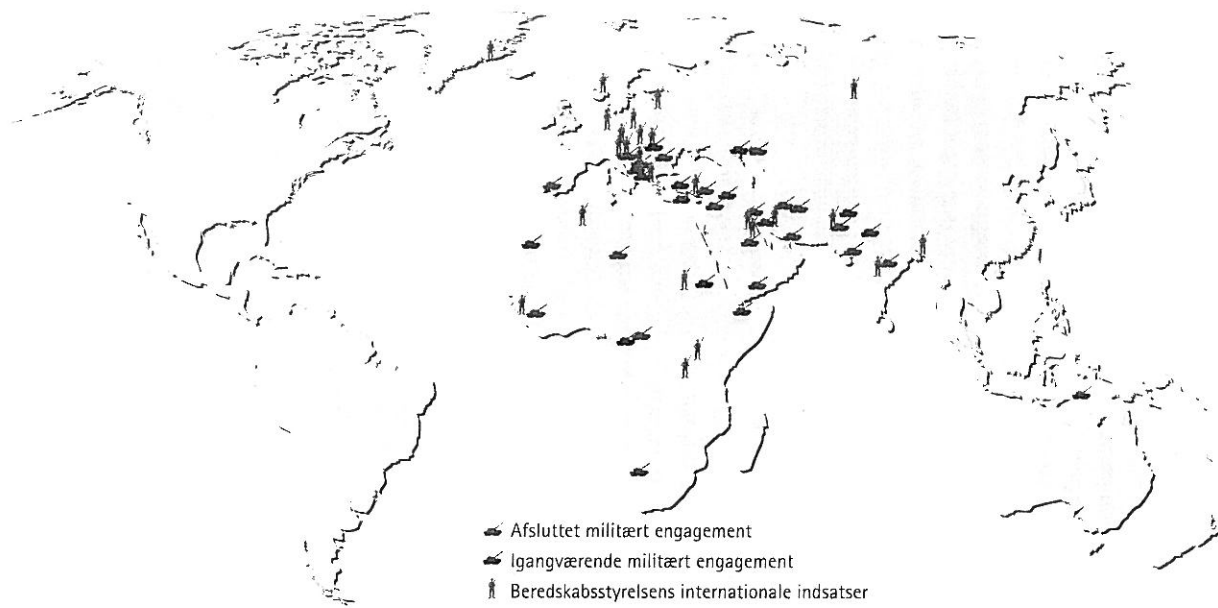
- *Balkan.* I 1990'erne blev Balkanområdet præget af borgerkrige, grænsestridigheder og etniske udrensninger i forbindelse med opløsningen af forbundsrepublikken Jugoslavien. Og selv om det var et område, Danmark tidligere kun havde haft begrænset berøring med, engagerede danske regeringer sig stærkt i disse konflikter. Det skete i første omgang under FN-flag, hvor Danmark med over 1.300 mand stillede større styrker til rådighed end noget andet land i forhold til sit befolkningstal. Og styrkerne fik ikke kun fredsbevarende men også fredsskabende opgaver; dvs., at de udover overvågning og selvforsvar også kunne blive indsat i regulære

kamphandlinger. Med freds slutningen i 1995 overtog NATO i vid udstrækning FN's opgaver på Balkan, og også her var Danmark talstærkt repræsenteret. I 1999 sendte Danmark 8 kampfly til Italien for at deltage i en NATO-bombekampagne mod Serbien. Det skete for at hindre fortsat undertrykkelse af det store albanske folkeflertal i den serbiske provins Kosovo, hvilket havde resulteret i nye kamphandlinger og store flygtningestrømme til nabostaterne Albanien og Makedonien.

- *Mellemøsten.* Siden USA i foråret 2003 invaderede Irak, har dansk deltagelse i denne krigsførelse været et af hovedtemaerne i den udenrigspolitiske debat. For regeringen har deltagelsen været endnu et udslag af en ny aktiv og mere selvstændig dansk udenrigspolitik. For oppositionen er deltagelsen derimod blevet set som en unødigt opløsning bag en USA-ledet aktion, der ikke er godkendt af FN, ikke er motiveret med humanitære hensyn, og som hviler på et fejlagtigt grundlag. Godt 500 danske soldater har været del af den besættelsesstyrke, der har skullet opretholde ro og orden og medvirke til en genopbygning i den sydlige del af Irak omkring hovedbyen Basra. Det danske Irak-engagement går tilbage til den første Golf-krig i 1991, hvor Danmark med korvetten Olfert Fischer deltog i flådeblokaden af Irak.

Udover Irak har Danmark også på anden måde engageret sig aktivt i Mellemøsten og omkringliggende lande. Det gælder således i forbindelse med løsningen af den israelsk-palæsti-

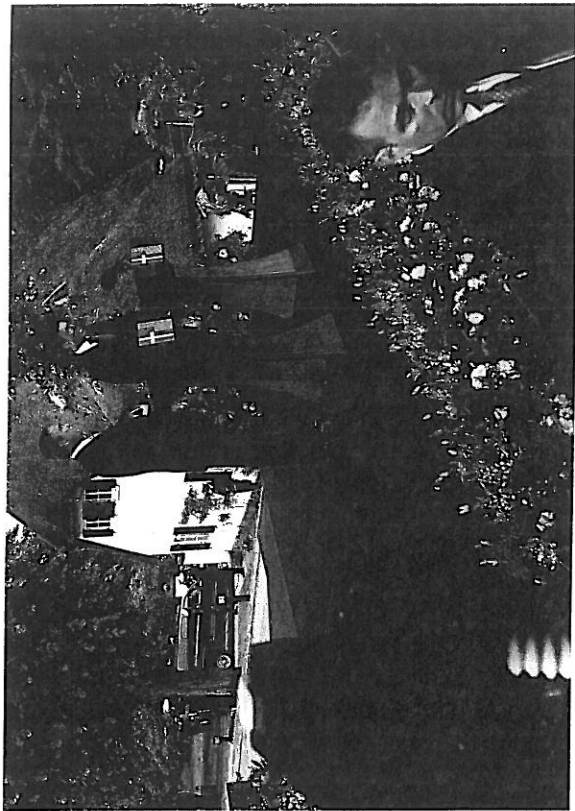
# DANSK DELTAGELSE I INTERNATIONALE OPERATIONER



(Kilde: Forsvarsministeriet)

Mission	Missionsområde	Uds. periode
UNTSO	Mellemøsten	1948-
UNMOGIP	Indien/Pakistan (Kasnmir)	1949-
U.N. FICYP	Cypern	1964-1994
UNGOMAP	Afghanistan	1988-1990
UNIIMOG	Irak og Iran	1988-1991
UNTAG	Namibia	1989-1990
Operation Far Away	Den Persiske Golf	1990-1991
UNIKOM	Kuwait	1991-2003
UNGCI	Irak	1991-1999
EU-monitorer	Det tidl. Jugoslavien	1991-2005
Operation Desert Shield & Operation Desert Storm	Den Persiske Golf	1990-1991
UNIKOM	Kuwait	1991-1996
CSCE- & OSCE-observatører	De tidl. sovjetrepublikker	1992-2000
UNPROFOR	Kroatien og Bosnien-Hercegovina	1992-1995
Operation Maritime Monitor & Operation Sharp Guard	Adriaterhavet	1992-1996
UNTAES, UNCRO og UNMOP	Østslavonien, Kroatien og Prevlakahalvøen (i Kroatien)	1995-2002
UNPREDEF	Makedonien	1993-1999
UNOMIG	Georgien	1993-
UNIMOT	Tadsjikistan	1994-2000
IFOR	Bosnien - Hercegovina	1996
SFOR	Bosnien - Hercegovina	1997-2003
ALBA	Albanien	1997
OSCE-observatører	Kosovo	1998-1999
AFOR	Albanien	1999
Operation Allied Harvest	Adriaterhavet	1999
Operation Allied Force	Serbien, Montenegro, Kosovo og Makedonien	1999-2000
UNAMET & UNTAET - UNMISET	Makedonien	1999-2005
UNAMSIL	Østtimor	1999-2005
UNMIK	Sierra Leone	1999-
KFOR	Kosovo	1999-
MONUC	Kosovo & Makedonien	2000-
Operations Active Endeavour	Den Demokratiske Republik Congo	2001-2004
AMBER FOX	Middelhavet	2001-2002
UNMEE	Makedonien	2001-
Allied Harmony	Etiopien/Eritlea	2002-2003
Operation Enduring Freedom	Makedonien	2002-2003
ISAF	Afghanistan	2002-
UNAMA	Afghanistan	2003-
UNMIL	Liberia	2003-
IRAK	Liberia	2003-
NA TO H O Sarajevo	Irak	2003-
U NAMI	Bosnien - Hercegovina	2003-
MINURSO	Irak	2005-
UNMIS	Vest Sahara	2005-
	Sudan	2005-

(Kilde: Forsvarsministeriet)



Præsident George W. Bush og statsminister Anders Fogh Rasmussen, København 2005

nensiske konflikt, hvor Danmark har været medforslagsstiller til den koreplan for fred, der blev lanceret kort efter årtusindskiftet. Efter terrorangrebet på New York d. 11. september 2001 har Danmark deltaget i den USA-ledede aktion i Afghanistan med henblik på at få ram på terroristernes skjulesteder og vælte Taleban-styret. Siden har den danske regering afsat midler til en såkaldt arabisk dialog, hvor formålet er at medvirke ved opbygningen af demokratiske institutioner i de mellemøstlige stater. Man håber ad den vej at mindske grobunden for rekruttering af terrorister.

Søger man efter fællestræk ved den nye danske aktivisme efter Den Kolde Krigs afslutning, kan man ud fra det foregående sige, at den har været præget af

- en øget militarisering
- en stærkere internationalisering
- en lav grad af europæisering
- en kraftig USA-orientering

Den øgede militarisering kommer til udtryk på alle de tre nævnte geografiske områder. I Østersøen har man lagt vægt på nabolandenes integrering i den vestlige alliance og har bistået med opbygningen af deres forsvar. På Balkan har man som noget nyt været villig til at indgå i fredsskabende og ikke kun i fredsbevarende militære operationer og har været med i en luftkrig. Og i Mellemøsten har man deltaget i en angrebskrig og indgår siden 2003 i en international besættelsesstyrke. Vi skal tilbage til 1864 og tiden før for at finde paralleller til en så stærk tro på nytten af militære midler i dansk udenrigspolitik.

Et andet fællestræk ved den nye aktivisme set i forhold til tiden under Den Kolde Krig er, en stærkere internationalisering af udenrigspolitikken. Det kommer især til udtryk på tre områder: (1) Danmark går især i de første år efter 1989, ind for en mere overstatslig udvikling inden for EU; (2) trods hovedtruslens forsvinden bliver opbakningen til og arbejdet inden for NATO forstærket bl.a. i forbindelse med alliancens udvidelse og dens rolle på Balkan; (3) det danske forsvar bliver omorganisert, så vægten lægges på internationale opgaver frem for beskyttelsen af eget territorium.

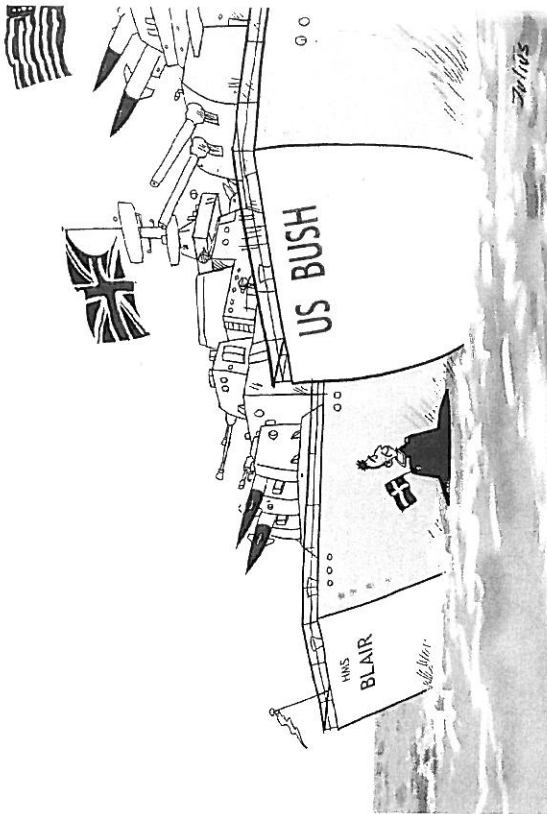
Også FN-medlemskabet bliver opprioriteret. Der opstår en ny tiltro til, at FN kan blive et vigtigt redskab til sikring af freden og udbygningen af en international retsorden. Det sås ved den helhjertede danske støtte til FN-aktionen mod Irak i 1991 og de følgende års FN engagement i ex-Jugoslavien. I sidste halvdel af 1990'erne var Danmark blandt initiativtagerne til oprettelsen af SHIRBRIG - en permanent FN-styrke, der med kort varsel kan sendes ud til verdens brændpunkter, og hvis hovedkvarter er placeret i Høvelte kaserne på Sjælland. Også den forholdsvis store danske ulandsbistand kan ses som en del af FN-politikken. I 1990'erne nåede Danmark op på at give 1 % af BNP i bistand og mere end opfyldte dermed FN's målsætning om 0,7 % på dette område.

Både militariseringen og internationaliseringen har dog sine grænser. På grund af sine EU-forbehold har Danmark måttet holde lav profil i

forbindelse med udviklingen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde, den såkaldte FUSP. Danmark står uden for alle beslutninger i EU, der indebærer forsvarsmæssige forpligtelser, også når det drejer sig om opgaver af rent fredsbevarende art. Det har bl.a. betydet, at Danmark har måttet trække sit tidligere så talstærke kontingent på Balkan hjem og nu kun deltager i civile opgaver, bl.a. gennem udstationeringen af en politistyrke.

Et tredje karakteristisk træk ved den danske aktivisme er således en forholdsvis lav grad af europæisering af udenrigspolitikken. Det er et træk, der er blevet forstærket efter VK-regeringens tiltræden i 2001. Beslutningen om deltagelse i Irak-krigen blev truffet i modstrid med opfattelsen i de to toneangivende EU-lande, Tyskland og Frankrig. Og regeringen har i forbindelse med de udenrigspolitiske kontroverser, der har præget forholdet mellem Europa og USA i de senere år lagt stor vægt på at videreudvikle et godt forhold til USA.

I forlængelse heraf kan man hævde, at en kraftig USA-kurs er et fjerde fællestræk ved dansk udenrigspolitik efter 1989. Det dansk-amerikanske forhold har næppe nogensinde været bedre end i denne periode. Det er bl.a. kommet til udtryk ved amerikanske præsidentbesøg i København. I mange vigtige internationale spørgsmål har Danmark fulgt den amerikanske linje. I 1990'erne gjaldt det bl.a. politikken på Balkan, videreførelsen af NATO efter Den Kolde Krig og forholdet til Kina. Siden 11. september 2001 er ter-



sep. 2003 Statsminister Fogh vender sig kraftigt mod besættelsestidens tilpasningspolitik.

-Dengang vi drog afsted!!

rortruslen af USA blevet opfattet som den største internationale udfordring. Danmark har ikke alene støttet, men aktivt bakket op om de skridt USA har taget for at imødegå truslen, herunder angreb på Afghanistan, militær tilstedeværelse i Centralasien og ikke mindst besættelse af Irak.

Meget tyder på, at den aktive danske udenrigspolitik er kommet for at blive. Det er mere tvivlsomt, om USA-orienteringen er ligeså holdbar. Det værdifællesskab, som den bl.a. bygger på, er i de senere år i nogen grad blevet undergravet. Præsidentskiftet i USA i 2001 har betydet, at USA i sin udenrigspolitik har forladt nogle af de principper og målsætninger, der ikke mindst har været styrende for dansk

udenrigspolitik. Hvor USA under præsident Clinton i 1990'erne lagde stor vægt på at samarbejde med internationale organisationer som NATO og FN, og også styrke dem, er USA under præsident Bush Jr. slået ind på en mere unilateralistisk kurs, dvs. parat til at handle på egen hånd. Med sin nuværende politik modarbejder USA den internationale retsorden, som Danmark i årtier har kæmpet for at få skabt.

USA-orienteringen vil også kunne blive påvirket af udviklingen i Danmarks forhold til EU. På grund af de danske forbehold ikke mindst på forsvarsområdet har dansk aktivisme hidtil ikke fuldt ud kunnet komme til udfoldelse inden for rammerne af EU. Tilknytningen til USA kan opfattes

## MUHAMMED-KRISEN: DANMARK I ORKANENS ØJE

Offentliggørelsen af 12 tegninger af profeten Muhammed i Jyllands-Posten førte i starten af 2006 til omfattende demonstrationer og voldelige handlinger vendt mod Danmark overalt i den muslimske verden. Danske flag blev antændt, ambassader nedbrændt, danskere truet på livet og danske varer fjernet fra hylderne. I en historisk set enestående situation blev lille Danmark genstand for hele verdens opmærksomhed. Globale TV-stationer som BBC og CNN bragte begivenhederne som deres topheder, og aldrig før havde en dansk statsminister haft hele verden tilskuere ved sine pressekonferencer og sine interviews.

Krisen afspejler de tætte koblinger, der i vore dages globaliserede verden eksisterer, ikke blot mellem staterne på regeringsniveau, men også mellem deres samfund. En lunte kan antændes i et

lille samfund som det danske og føre til brand i den store verden, stærkt fremskyndet af brugen af moderne kommunikationsmidler som SMS og Internet.

De voldsomme reaktioner på tegningerne havde mange årsager, også mange der ikke havde med dansk udenrigspolitik og Danmarks placering i verden at gøre. Men de afspejler nye vilkår for udenrigspolitikken – også i et lille land. Og det var heller ikke helt tilfældigt at netop Danmark havnede i denne situation.

Det er påfaldende, at reaktionerne ikke var vendt mod konkrete handlinger foretaget af den danske regering som led i dens udenrigspolitik. Man kan sige: snarere tværtimod. Ønsket om en mere aktivtisk udenrigspolitik havde i 2003 givet sig udslag i lanceringen af det såkaldte arabiske initiativ, der bl.a. sigtede på

som en slags kompensation herfor.

Men det betyder også, at tilknytningen til en vis grad er betinget af forbeholdenes bibeholdelse.

Dansk udenrigspolitik er i dag genstand for større indenrigspolitisk strid end længe. Og det er ikke mindst den nuværende USA-orientering, der indgår i denne strid.

## Nybrud eller tradition?

Er dansk udenrigspolitik vendt 180

grader efter 1989, eller er der i højere grad tale om en fortsættelse af den hidtidige politik nu blot under nye vilkår? På dette spørgsmål kan der gives højest forskellige svar alt efter, hvordan man anskuer udviklingsforløbet og den hidtidige historie.

Hovedargumentet bag nybrudstolkningen er den høje grad af internationalt engagement kombineret med villigheden til at deltage militært. Statsminister Anders Fogh Rasmus-

sen har forstærket tolkningen ved at fremhæve, at dansk udenrigspolitik tidligere var udtryk for en bekvemmelighedstænkning, som i dag er forladt. Det endelige opgør er iflg. Fogh Rasmussen sket med VK-regeringens Irak-politik, der i modsætning til tidligere har markeret Danmarks villighed til at tage et ansvar og yde ofre, når trusler mod freden skal imødegås.

Heroverfor står en anden tolkning, der peger på, at der altid har været et vist mål af internationalt engagement i dansk udenrigspolitik, men at dette engagement i lange perioder har ligget underdrejet på grund af de ydre vilkår. I 1930'erne førte P. Munch en aktiv folkeforbundspolitik med det langsigtede mål at skabe et internationalt retssamfund, hvor fælles regler bandt staternes handlinger. På kort sigt måtte dette mål imidlertid underordnes truslen fra en aggressiv stormagtsna-bo. Også under Den Kolde Krig lagde

situationen i det internationale system en dæmper på Danmarks muligheder. Men aktivismen kom alligevel til udtryk på flere måder: deltagelsen i FN's fredsbevarende arbejde, den høje prioritering af ulandsbistanden og afspændingspolitiske initiativer i 1960'erne og 1970'erne. Først med Den Kolde Krigs afslutning har internationalismen kunnet slå fuldt igennem.

Årtiers frygt for stormagtsangreb mod Danmark var med ét slag forsvundet. Og det fik også konsekvenser for troen på militære midlers nytteværdi. Nu risikerede de ikke kun at provokere til angreb på landet, men kunne bruges til at arbejde for det internationale retssamfund, der hele tiden havde været målet. Forsiået på denne måde er det snarere tradition end nybrud, der har karakteriseret dansk udenrigspolitik efter Murens fald.

## >> KILDER

### Danmarks handlemuligheder

*I nedenstående tekster giver tre danske udenrigsministre fra tre forskellige perioder deres bud på, hvilke handlemuligheder Danmark har i den internationale politik. Erik Scavenius var udenrigsminister i den radikale regering Zahle 1913-20 og igen i samlingsregeringen under besættelsen fra 1940-43, 1942-43 tillige statsminister. Han udgav efter krigen en erindringsbog (Forhandlingspolitikken under besættelsen, 1948), der indledes med teksten i kilde nr.1. Per Hækkerup var udenrigsminister 1962-66 i en socialdemokratisk regering under ledelse af Jens Otto Krag. I 1965 udgav han en bog om hovedløjernestene i dansk udenrigspolitik. Kilde nr.2 er uddrag af kap.1 i denne bog. Kilde nr.3 er et uddrag af en tale med titlen "Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik", holdt af udenrigsminister Per Stig Møller (2001-) i Dansk Institut for Internationale Studier 6. juni 2003.*

### 1 ● Erik Scavenius (1948)

Det er en udbredt Opfattelse her i Landet, at Danmarks Udenrigspolitik bestemmes af den danske Regering og Rigsdag. Dette er dog kun forsaavidt rigtigt, som de formelle Beslutninger, hvorigennem denne Politik giver sig Udtryk, fremtræder som Beslutninger af disse Organer. I Realiteten bestemmes Danmarks Udenrigspolitik ved Faktorer, paa hvilke den danske Regering og Rigsdag kun kan øve ringe Indflydelse. Dansk Udenrigspolitiks Hovedopgave bliver derfor at holde sig orienteret om disse Faktorer og deres Samspil og i Forbindelse hermed skønne over det rette Øjeblik til at sætte ind for at udnytte den til enhver Tid foreliggende Situation til Fremme af Danmarks Interesser.

Den afgørende blandt de Faktorer, hvis Samspil er bestemmende for dansk Udenrigspolitik, er de reale Magtforhold i den os omgivende Verden, derunder først og fremmest Magtbalancen mellem de os nærmest liggende Stormagter. Bestemmende for dansk Udenrigspolitik maa derfor, uanset vore Ønsker og Forhaabninger, nødvendigvis til ethvert Tidspunkt blive Danmarks Stilling mellem Stormagterne.

## 2 © Per Hækkerup (1965)

Det høres så ofte i den offentlige debat, at især udenrigspolitik er præget af det gustne overlæg, af en kynisk – og kortsynet – realisme og blottet for den idealisme, der så ofte beriger, sætter igang og skaber nyt. Betragtningen holder ikke for en nærmere prøvelse. (...)

Danske udenrigspolitiske overvejelser er ikke blot baseret på konkrete danske interesser. De opererer også med visse mere langsigtede mål, der fundamentalt afspejler de fleste danskers synspunkter om, hvilken verden der bør stiles imod. Det, man på langt sigt ønsker, er vel en effektiv verdensmyndighed, der kan sikre fred og fremskridt i en nedrustet verden, hvor de demokratiske frihedsrettigheder er sikret. Dette er naturligvis et langtidsperspektiv, som det i bedste fald vil tage generationer at realisere. Alligevel er det væsentligt at fastholde dette perspektiv. I alle overvejelser om den løbende udenrigspolitiske problemstilling må der indgå en vurdering af, om de beslutninger, der træffes, på langt sigt vil fremme eller svække mulighederne for en international udvikling i overensstemmelse med vore ønsker. Sagt på en anden måde: De ansvarlige må altid lade det lange løbs målsætning indgå i bevidstheden og i de konkrete situationer overveje, hvorledes det korte løbs politik bør tilrettelægges under hensyn til den afgørende ideale målsætning.(...)



Per Hækkerup på besøg hos præsident John F. Kennedy i Det Hvide Hus, december 1962. Som udenrigsminister færdedes Hækkerup hjemmefant blandt verdens statsledere og blev af amerikanerne betragtet som ophavsmanden til en mere aktiv dansk udenrigspolitik.

Som illustration kan peges på Danmarks holdning til FN. I baggrunden for vor stærke støtte til FN indgår som et afgørende motiv ønsket om at støtte udviklingen henimod en international retsorden. Tilsvarende gælder vor holdning til den internationale afspændingspolitik, nedrustningspolitikken og u-landsproblematikken. I alle disse tilfælde er der tale om en »idealistisk« politik, der imidlertid samtidig er udtryk for, hvad vi mener er en »realistisk« bedømmelse af hele menneskeheden's fundamentale fælles interesser på længere sigt.

For fuldstændighedens skyld skal tilføjes, at et lille land, før det markerer en udenrigspolitisk stillingtagen eller tager et udenrigspolitisk initiativ, naturligvis altid nøje må vurdere de reelle magtforhold og situationens reelle muligheder. De små lande skal være forsigtige med at tage initiativet til en ideel politik, hvis der ikke i de faktiske internationale forhold er dækning for at føre en sådan politik igennem. Imidlertid: Udenrigspolitik er ikke blot magtpolitik. Det er også et spørgsmål om at skabe en bedre og tryggere verden. Danmarks muligheder for at påvirke den internationale udvikling er ikke store, men det fritager os ikke for et moralsk ansvar. Hvor lejlighed gives, må vi lægge vort lod i vægtskålen til fordel for en udvikling i overensstemmelse med vore ønsker og idealer.

## 3 © Per Stig Møller (2003)

Danmark er ikke en ligegyldig småstat med en glørværdig historie bag sig og en anonym fremtid foran sig. Vi er en del af verden. Vi påvirkes af den, men kan også påvirke den, hvis vi selv vil. Det har vi i fællesskab gjort i forbindelse med udvidelsen af EU og NATO, og det har vi gjort i vores Mellemøstpolitik. Vi har muligheder for at være med til at ændre verden, og vi har pligt til at udnytte de muligheder, vi har.

At være aktiv er det modsatte af at være passiv. Er man passiv, afgør andre for én. Kun den aktive kan præge sine omgivelser. Derfor skal vi føre en aktiv, offensiv, fokuseret og sammenhængende udenrigspolitik baseret på et klart værdigrundlag. De bærende værdier er individ og fællesskab, frihed, demokrati og sikkerhed. Det er de værdier vores åbne samfund er bygget på, og de skal være vores ledetråd også i udenrigspolitikken.

Vi skal sætte handling bag ord og være fokuserede og konsekvente. Uden holdenhed i vores politik, falder den let til jorden. Husk at det ikke er dråbens kraft, men dens konstante falden, der udhuler stenen. Sådan skal vi arbejde internationalt.

Det internationale samarbejde er en klar forudsætning for, at Danmark kan fremme egne interesser og medvirke til at skabe globale løsninger. Uden vores medlemskab af NATO, FN og – først og fremmest – EU ville det være svært – for ikke at sige næsten umuligt – at spille en væsentlig rolle.

Sammenhæng i vores udenrigspolitik er en anden afgørende forudsætning. Europapolitikken, udviklingspolitikken, sikkerhedspolitikken, forsvarspolitikken og handelspolitikken – for bare at nævne de vigtigste – skal spille sammen, så de er gen-

sidigt forstærkende. Vi skal bruge ressourcerne, så de mest effektivt fremmer vores interesser. (...)

Der er tre grundlæggende dimensioner i Danmarks udenrigspolitik. Den europæiske, den transatlantiske og den globale. De hænger uløseligt sammen og komplementerer hinanden. Afsættet for at løse globale problemer er samarbejdet i Europa og med USA.

De tre dimensioner er markeret af tre organisationer: EU, NATO og FN. Tre centrale organisationer for Danmark – for Europa – og for Verden. De blev alle tre svækket af Irak-krisen – og når de svækkes, så svækkes også vi, fordi vi jo har størst indflydelse gennem dem. Derfor må vi gøre vort til at hele sårene. (...)

Danmark skal føre en aktivistisk udenrigspolitik baseret på grundlæggende værdier. Passivitet og tilpasning hører fortiden til. Der er brug for og plads til, at Danmark handler aktivt uden for vores grænser.

#### 4 © Optagelsen i NATO. Statsminister Hans Hedtofts tale til Socialdemokratiets hovedbestyrelse (1949)

*Uddrag af tale holdt af statsminister Hans Hedtoft d. 27. februar 1949 til Socialdemokratiets hovedbestyrelse. Med denne tale lykkedes det for Hedtoft at opnå sit partis tilslutning til Danmarks optagelse i NATO, i første omgang i form af en dansk underskrift på den nye Atlanterhavspagt.*

Hensigten med dette møde er at informere og rådslå med partiets hovedbestyrelse om den nye situation, der er opstået efter de skandinaviske forhandlingers sammenbrud. (...)

Vi har liggende en underhånds-forespørgsel fra Amerika, om vi er interesserede i de stedfindende forhandlinger om Atlantpagten. Vi har endnu ikke som Norge fået et tilbud fra Sovjet om en ikke-angrebspagt, men der er folk, som påstår, at et sådant tilbud kan komme.

Jeg kan udtrykke regeringens stilling således, at ingen af os tror, at det vil være politisk klogt eller nationalt rigtigt at sige ja til en ikke-angrebspagt fra Rusland, hvis en sådan skulle blive os tilbudt. (...)

Hvis vi bragte os selv i den situation, at vi både siger nej til et eventuelt russisk ikke-angrebspagt tilbud og nej til underhåndsforespørgslen fra USA, vil vi kunne få skyld for bevidst at have lagt en ny 9. april-situation til rette. Dette ansvar vil regeringen ikke tage.

Ingen i denne forsamling vil laste de mænd, der sad ved roret den 9. april 1940. Det var vore venner og bedste kammerater. Vi ved, at den afgørelse, de traf, blev truffet ud fra en dyb ansvarfølelse over for Danmark og det danske folk, og de havde ret til at være i god tro. Men lad os gøre os helt klart, at dette ikke kan gentages. Vi har pligt til at drage lære af det, der dengang skete.

At lade Danmark ligge som et tomrum og af angst ikke turde give en mening til

kende i dette øjeblik, vil øge risikoen både for os og for Norden. Det vil være ødelæggende for vort gode omdømme i hele den demokratiske verden.

Jeg ved, at dette er en svær afgørelse, som vil koste hver enkelt, der følger sit ansvar, sjælekamp, men en afgørelse må træffes. Jeg har i disse måneder ofte tænkt på den situation, vi gennemlevede i 30'erne. Er det ikke sandt, at vi i denne periode allesammen harmedes over, at der ikke fandtes en samlet politik for de demokratiske stater, harmedes over, at en ængstelig demokratisk verden tillod en Adolf Hitler at tage land efter land? Er det ikke sandt, at vi allesammen dengang nøjedes med at knytte hænderne i bukselommerne og forlangte, at *de andre* demokratiske lande skulle gøre noget? Jeg tror, alle følte det på denne måde.

Lad os ikke i dag, hvor vi selv er på prøve, glemme vore tanker dengang. Lad os heller ikke glemme, at det Rusland, vi står over for på samme måde som Hitlers Tyskland, bygger på et *totalitært* statssystem.

Vi har klart sagt, og vi vil fastholde, at vi kun ønsker fred og frihed for os selv og fred og frihed for verden. Dette er målet for hele vor udenrigspolitik. Vi vil aldrig blive deltagere i nogen aggressiv politik, men vi vil være deltagere i en politik, der efter vor bedste overbevisning kan styrke og bevare de fredsvillende kræfter.

Vi kan ikke af en urimelig stormagts propaganda lade os skræmme fra at foretage og sige det, vi finder rigtigt.

Det er ligeså klart, at vi fortsat gennem vor udenrigspolitik og diplomatiske tjeneste vil gøre vort yderste for at overbevise Sovjetunionens mistænksomme ledelse om, at vort formål kun er fredens og frihedens bevarelse, og at vi statsligt virkelig ønsker at opretholde et godt og venskabeligt forhold til Sovjet. Ligeledes at vi med alle midler vil søge fremmet et fredeligt forhold mellem øst og vest og søge handelsforbindelserne udbygget. (...)

Alt skal sættes ind på at søge freden bevaret. Kommer krigen på disse kanter, tror jeg, ulykken er sket. Danmark vil formentlig så blive besat af Rusland, hvad enten vi er i Atlanterhavspagten eller ej. Værdien for os ligger i det forebyggende, i vor viden om og en angribers viden om, at et overfald betyder udløsning af en verdenskrig.

#### 5 © USA's syn på Danmark under den kolde krig (1968)

*Den amerikanske ambassade i København lavede under Den Koldes Krig en gang om året en analyse til udenrigsministeriet i Washington af den politiske situation i Danmark og af de dansk-amerikanske relationer. Kilden er et uddrag af analysen fra 2. juli 1968.*

#### USA'S mål i Danmark

USA's politik i Danmark sigter på opnåelsen af mål inden for fem områder: (1) Danmarks fortsatte troskab over for NATO for at opretholde organisationens integritet i lyset af Frankrigs udmeldelse<sup>1</sup>, og fordi Danmark stadig har en vigtig strategisk

beliggenhed ved de baltiske stræder; (2) fremme forståelsen for og støtten til USA's politik andre steder i verden, især inden for internationale politiske, økonomiske og sociale organisationer; (3) fremskynde europæisk integration gennem Danmarks optagelse som medlem af EF; (4) ansøre Danmark til at øge sin rolle i hjælpen til udviklingslande; og (5) opretholdelsen af amerikanske militærbase i Grønland med så få spændinger som muligt.

### 1. Danmark i NATO

Efterhånden som udløbet af NATO's oprindelige kontraktperiode nærmer sig, øges kravet om en grundlæggende revurdering af Danmarks fortsatte medlemskab.<sup>2</sup> Egentlig modstand er centreret om det lille snakkesalige mindretal på den yderste venstrefløj, men en vis genklang er at finde i hovedstrømmen af det danske samfund, der er præget af en udtalt pacifisme. Stort set alle med kontrol over den politiske magt er overbeviste om NATO's fortsatte nytte, men Danmark er blandt de stærkeste fortalere for at NATO i fremtiden skal spille en anderledes, grundlæggende ikke-militær rolle.

(...)

Den manglende tro på NATO's militære nødvendighed, udover funktionen som en vigtig faktor i magtbalancen, har betydning af opmærksomheden i stedet rettes mod enkelte medlemslandes politik. Mens Portugal er et vedvarende mål for dansk kritik, bliver Grækenland set som en personlig formærkelse<sup>3</sup>. Mange fremtrædende opinionsledere synes overbeviste om at NATO – i det mindste ufrivilligt – spillede en central rolle i forbindelse med det militærkup, der bragte juntaen til magten.

### 2. Fremme forståelsen for og støtten til USA's politik

Danmark tæller mere i verden end dets befolkning på mindre end fem millioner lader formode. (...) Danmark er højt værdsat af en række af medlemmerne i de forskellige internationale lejre og grupper. Landet kan derfor udøve indflydelse på andre nationer enten åbenlyst eller som forbillede i et omfang, der er ude af proportion med dets størrelse. Det er derfor umagen værd at opnå maksimal forståelse for USA's politik og de motiver der ligger bag den.

Vi møder fortsat store vanskeligheder i forsøget på at overbevise den danske offentlighed og den danske regering om nødvendigheden og vigtigheden af vores politik i Vietnam. Følsomhed som følge af landets beskedne størrelse medfører, at Danmark har en tilbøjelighed til at betragte konflikten som en kamp mellem en supermagt og en mini-stat og pr. instinkt identificerer sig med den sidste.

(...)

1. Frankrig havde i 1966 meddelt, at landet fra 1968 trak sig ud af det militære – men ikke det politiske – samarbejde i NATO

2. NATO-traktaten blev i 1949 indgået for en 20-årig periode, og medlemskabet skulle derfor fornyes i 1969

## POLITIK ANBEFALINGER

I betragtning af størrelsesforholdet mellem de to lande bør USA's politik over for Danmark være styret af imødekommethed og forståelse. En lettere neurotisk holdning til landets manglende fysiske tyngde betyder, at Danmark er tilbøjelig til at sætte lig-hedstegn mellem svaghed og lidenhed på den ene side og dyd på den anden side. Det vil ikke være klogt passivt at tolerere tendenser til at indtage letkøbte moralske stand-punkter, men vores reaktioner bør være såvel selektive som faste og ligeferme.

Under forsøget på at vinde Danmark for amerikanske synspunkter er det tilrådeligt at huske på, at danskeme er tilbøjelige til at lytte meget mere opmærksomt, hvis et økonomisk aspekt er involveret. Det skyldes Danmarks næsten totale økonomiske sår-barhed, og – som følge heraf – landets ensørede optagethed af beskyttelsen af øko-nomske interesser. Efter at have taget stilling til en sag vil Danmark sjældent lytte til politiske argumenter, selv hvis de er tvungende eller overbevisende formuleret.

(...)

Den fortsatte militære nytteværdi af NATO bør gøres klar for danskerne ved at be-tone de specifikke farer, der er en følge af Sovjets indtrængen i Middelhavet og især Sovjets udvikling til en maritim magt. I forlængelse heraf skal Danmark jævnligt gø-res opmærksom på den sovjetiske og den kinesiske trussel såvel i sin undergravende som i sin militære form og på den sovjetiske trussels ændrede karakter siden 1949.

## 6 ● Folketingets dagsorden 3. maj 1984

*I perioden 1982-88 vedtog det såkaldte 'alternativ sikkerhedspolitiske flertal' en lang række dagsordener i Folketinget som den borgerlige regering under Poul Schlüter - og med Uffe Ellemann-Jensen udenrigsminister - var imod. Det førte til at Danmark måtte sætte fodnoter i NATO-kommuniqueer. En af de vigtigste dagsordener blev vedtaget d. 3. maj 1984 og er gengivet i kilden nedenfor.*

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

Atomvåbenfri zoner må garanteres af USA og Sovjetunionen.

Herudover pålægges regeringen

at støtte alle foranstaltninger, der kan virke tillidsskabende i forholdet mellem Øst og Vest og at benytte enhver lejlighed til at virke for en genoptagelse af forhand-lingerne om de europæiske mellemstancerakterer med det formål at begrænse og nedtræge disse våben både i Øst og Vest,

at støtte et opstillingsstop for mellemdistance- og kortdistancerakterer, således at

der kan skabes et bedre grundlag for forhandlinger,  
 at virke for en fastfrysning af alle kernevåbenlagre for gennem forhandling at fremkalde en efterfølgende nedskæring,  
 at medvirke til gennemførelsen af et internationalt forbud mod kernevåbenprøve-  
 sprængninger,  
 at deltage i forsøg på at gennemføre en international aftale om forbud mod placering af kernevåben i det ydre rum,  
 at arbejde for en international aftale, herunder mellem NATO og Warszawapagten, om nej til førstegangsbrug af kernevåben af enhver art,  
 at støtte et internationalt forbud mod produktion, oplagring og anvendelse af kemiske og bakteriologiske våben.

## Danmark og Irak-krigen

*Dansk deltagelse i Irak-krigen blev i marts 2003 besluttet med et snævert flertal i Folketinget. Beslutningen gav anledning til en heftig debat mellem regering og opposition, hvor ikke mindst Danmarks forhold til USA blev diskuteret. I kilderne nedenfor er gengivet uddrag af kronikken i Berlingske Tidende 26.3 og 21.5 fra hhv. statsminister Anders Fogh Rasmussen (Venstre) og oppositionsleder Mogens Lykke-toft, daværende formand for Socialdemokraterne).*

## 7 © Anders Fogh Rasmussen: Hvad skal det nytte? (2003)

Europas og EUs fremtid ligger ikke i konfrontation med USA. Vi kan være uenige med amerikanerne om konkrete spørgsmål. Men det, der forener os, er langt stærkere end det, der skiller os. Fra historien ved såvel Europas små lande som de øst- og central-europæiske lande, at deres sikkerhed ligger bedre i hænderne på amerikanerne end på de europæiske stormagter. Dertil kommer, at Europa ikke kan løfte væsentlige sikkerhedsopgaver alene, når det kommer til stykket. Den internationale terrorisme kan vi ikke bekæmpe eller beskytte os imod alene. Vi behøver amerikanernes hjælp. Derfor vil det europæiske hovedspor også i fremtiden være en stærk alliance over Atlanten mellem Europa og USA. Danmark befinder sig solidt og godt på dette hovedspor.

Regeringens og Dansk Folkepartis beslutning om, at Danmark aktivt skal støtte den amerikanske ledede koalition skal vi se i dette lys. Tiden er inde til at stoppe Saddams Husseins farlige spil med verdenssamfundet, før det er for sent. Kun amerikanerne har den militære styrke til at afvæbne Saddam og befri Irak. Men vi har en pligt til at hjælpe. Vi kan ikke blot sejle under bekvemmelighedsflag og lade andre slås for frihed og fred. Det har der været for meget af i Danmarks fortid. Hvis vi mener noget alvorligt med vore demokratiske værdier, må vi også være parate til at yde vort lille bidrag til den internationale koalition.

Beslutningen er baseret på en nøjtern analyse af Danmarks langsigtede sikker-

hedspolitiske interesser. Hvem kan garantere Danmarks sikkerhed, når det kommer til stykket? Kan Tyskland? Kan Frankrig? Nej, på det udviklingsstrin, hvor det europæiske samarbejde nu befinder sig, kan vi europæere ikke klare vor egen sikkerhed. (...)

I vore dage er truslen måske nok en anden. Den verdensomspændende terrorisme har afløst Den Kolde Krigs tofrontskonfrontation. I den forstand er terrorismen en langt farligere og mere uforudsigelig fjende. Også her må vi spørge os selv: Hvem kan bedst garantere Danmarks sikkerhed? Mit svar er meget klart. Danmarks sikkerhed er bedre garanteret af en supermagt i Nordamerika end af den skrobefærdige og bevægelige magtbalance mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien.

Beslutningen om at deltage i den internationale koalition er et opgør med den passive tilpasningspolitik. Den er udtryk for, at Danmark skal være parat til at forsvare væsentlige værdier ved selv at yde et militært bidrag. Det er da muligt, at vi engang i fremtiden vil se et Europa, der er i stand til at tage vare på egen sikkerhed. Men det vil kræve et kvantespring fremad i EU-samarbejdet. Det vil kræve, at Europa stormagter giver afskald på den nationale selvbestemmelsesret i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Og det vil kræve væsentligt større ressourcer til forsvar, end dem vi er villige til at afsætte i dag. Det er ikke realistisk i en forudsigelig fremtid. Derfor er alliancen med USA helt afgørende for dansk sikkerhedspolitik. Og så må vi også være parate til at hjælpe USA, når vi bliver bedt om det til en aktion mod en skrupelløs militærdiktator, som truer freden og giver næring til terrorisme. (...)

Det ligger lige under huden, at Danmark helst skal tilpasse sig ydmygt, villigt og passivt til, hvad de dominerende europæiske stormagter siger. Sådan var det fra 1864 til 1945, hvor vi lydigt tilpassede os signalerne fra den store tyske nabo. Det førte til hykieriet under Første Verdenskrig og den usle samarbejdspolitik med tyskerne under Anden Verdenskrig. Og sådan var det under Den Kolde Krig, hvor toneangivende kredse i det danske samfund ønskede mere eller mindre passiv tilpasning til signalerne fra det kommunistiske Sovjetunionen og Warszawa-pagten. (...)

Beslutningen om at deltage i den internationale koalition er et opgør med den passive tilpasningspolitik. Den er udtryk for, at Danmark skal være parat til at forsvare væsentlige værdier ved selv at yde et militært bidrag.

Den indebærer, at Danmark står frem og bliver synlig på verdensscenen. For de er stadig grundlæggende præget af »hvad-kan-det-nytte«-tankegangen. De vil helst, at Danmark ikke bliver hørt og set og bliver ubehageligt til mode, hvis Danmark indtager en klar holdning på tværs af, hvad andre lande måtte mene. (...) Ikke se. Ikke høre. Ikke tale. Ikke udsætte sig for kritik. Leve så ubemærket som muligt. Det var kernen i det ydmyge diplomati, som prægede dansk udenrigspolitik helt frem til 1988. Men det er slut.

## 8 © Mogens Lykketoft: Fogh dyrker falsk aktivisme (2003)

Dansk udenrigspolitik har rykket sig meget langt siden gamle dages tilpasningspolitik. I dag bekender alle sig - også statsministeren, i det mindste retorisk - til 68ernes krav om udenrigspolitisk »aktivisme«. Ingen afviser behovet for dansk engagement i den globale udvikling.

Men princippet om aktivistisk udenrigspolitik dækker over store forskelle i opfattelsen af, hvad der skal være aktivismens indhold. En saglig debat herom er uomgængelig. (...)

Hvis udgangspunktet er en (...) »realistisk aktivisme«, så kommer man ikke uden om Europa. Uanset hvor gode holdninger vi formulerer i dansk sammenhæng, forudsætter det samarbejde, hvis vi skal påvirke omverdens udvikling. Og i EU finder man det tætteste samarbejde, Danmark har mulighed for at indgå i. Samtidig finder man i europæisk sammenhæng den stærkest mulige repræsentation af Danmarks traditionelle holdninger til verdens gang. Og det største potentiale for positiv påvirkning af den gældende verdensorden.

Denne pointe retter sig ikke alene mod den organiserede EU-modstands falske modsætning mellem dansk-nordisk aktivisme og europæisk konformitet. Men med samme kraft mod VK-regeringen.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen forsvarede for nylig sit brud med den udenrigspolitiske konsensus med følgende ræsonnement: Jeg citerer: »Danmarks sikkerhed er bedre garanteret af en supermagt i Nordamerika end af den skrøbelige og bevægelige magtbalance mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien« (...) Af samme årsag bør vi ifølge statsministeren heller ikke knytte de store forhåbninger til udviklingen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i Europa.

Vurderingen bygger på en meget ensidig og delvis forældet opfattelse af sikkerhed. Når det gælder Den Kolde Krigs hårde trusler om atomar ødelæggelse og invasion, er det korrekt, at Europa stod i et absolut afhængighedsforhold til USA. Det samme gælder delvis i forhold til de mere hårdtslående dele af kampen mod terrorisme, som vi eksempelvis oplevede i Afghanistan.

Når det gælder andre, bredere aspekter af menneskehedens sikkerhed, er USA lige så afhængig af Europa, som Europa er af USA. Missilskjoldet kan ikke træde i stedet for ozonlaget - heller ikke over USA. De globale klimaproblemer vil også kunne mærkes i USA, men kan kun bremses i et globalt fællesskab, hvor Europa spiller hovedrollen.

Nye gennembrud i retning af friere handel og større global velstand kan alene gennemføres i partnerskab med Europa. Fremme af stabilitet og udvikling i de svageste dele af kloden, med den fridigste grobund for terrorisme, folkevandring og eskalerede konflikter, ville være utænkeligt uden Europas enorme indsats. Og så videre.

Når statsministeren alligevel vælger at tilslutte sig Washingtons diktat frem for muligheden for dialog gennem et fælles svar fra Bruxelles, er betegnelsen »aktivisme« falsk varebetegnelse. I sådanne tilfælde er der tale om udenrigspolitisk tilpas-

ning i helt klassisk forstand: Danmark søger ly hos den dominerende magt og skyer ethvert initiativ, der udfordrer den etablerede verdensorden. (...)

Allerede i 2001, som udenrigsminister, gjorde jeg mig til talsmand for større åbenhed, bedre demokratisk kontrol, forenkling - og frem for alt større effektivitet i fællesskabets beslutningsprocesser. Jeg pegede samtidig på behovet for en styrket fælles optræden udadtil samt på nødvendigheden af en reform i forhold til en række væsentlige politikker - herunder ikke mindst den stærkt problematiske landbrugspolitik.

Disse synspunkter har ikke tabt i vægt. Men udviklingen har skærpet min forståelse af, at det europæiske samarbejde ikke kan stå stille. Hvis ikke det bevæger sig fremad, vil det ganske automatisk glide tilbage.

Fragmentering og svækkelse af EU-samarbejdet er desværre i disse år fuldt lige så sandsynligt som samling og styrkelse. Det gælder både udadtil og indadtil.

## Overblik

- Frem til 1945 er dansk udenrigspolitik primært bestemt af naboskabet til Tyskland
- Under den kolde krig er Danmark fast forankret i den vestlige blok - fra 1949 gennem medlemskabet af NATO og fra 1973 også gennem medlemskabet af EF
- Danmark optræder i hele perioden som en småstat med en todelt udenrigspolitik: både tilpasning til truende stormagter og aktive bestræbelser på at fremme en international retsorden
- Efter 1989 er udenrigspolitikken præget af aktivisme med vægt på militære engagementer, især på Balkan og i Mellemøsten
- Siden 2003 har uenigheden om udenrigspolitikken været stigende som følge af USA-orienteringen og Danmarks deltagelse i Irak-krigen

- 1914 Danmark giver efter for tysk krav om mineudlægning ved Første Verdenskrigs start
- 1920 Efter Tysklands nederlag i krigen genvinder Danmark dele af Slesvig
- 1933 Hitler kommer til magten – Danmark fortsætter tilpasningspolitikken og undlader oprustning
- 1940 Danmark besættes af tyske tropper d. 9.april, en dansk samlingsregjering samarbejder indtil 1943 med tyskerne
- 1945 Danmark er blandt de oprindelige 50 underskrivere af FN-pagten
- 1949 Neutralitetspolitikken opgives til fordel for medlemskab af NATO
- 1973 Danmark bliver medlem af EF – det senere EU, vest-orienteringen befæstes
- 1982-88 Fodnoteperioden: alternativt sikkerhedspolitisk flertal vender sig imod NATO-oprustningen
- 1989 Murens fald og indvarsling af dansk aktiv internationalisme
- 1991 "Olfert Fischer" sendes til Golfområdet – første danske flådeoperation uden for Europa i nyere tid
- 1993-95 Ca. 1.400 danske soldater udstationeret i ex-Jugoslavien
- 1999 Danmark deltager i NATO's Kosovo-aktion
- 2001 Terrorangreb mod USA 11.september og efterfølgende dansk militær støtte til USA's angreb på Afghanistan
- 2003 Danmark deltager i angrebet på Irak og den efterfølgende besættelse
- 2004 De tre baltiske lande optages i NATO og EU – Danmark har bidraget gennem mange års aktiv indsats
- 2006 Enighed om fortsat dansk militær tilstedeværelse i Irak ophører – oppositionen ønsker danske tropper trukket hjem
- Krise om Muhammed-tegninger: Danmark lagt for had i muslimske lande



## Europæisk integration

### USA i Europa

Genopbygning og forsoning var nøgleord ved Anden Verdenskrigs afslutning i 1945 og de følgende år. I de krigsførende lande, med Frankrig og Tyskland i spidsen, satte ledende politikere spørgsmålet om et tæt samarbejde mellem de europæiske lande på dagsordenen for dermed at undgå endnu en verdenskrig med udgangspunkt fra det europæiske kontinent.

USA havde samme ønske. Et samarbejde mellem de europæiske lande kunne forhindre ny nationalisme og dermed en ny krig i Europa, vurderede lederne i Washington. For det andet var et stabilt Europa forudsætningen for at stoppe sovjetisk fremmarch i Europa.

Det amerikanske bidrag blev politisk støtte til de kræfter i Europa, som fra 1947-48 arbejdede aktivt for Europas samling. Marshall-hjælpen fra 1947 blev et af de amerikanske redskaber til at hjælpe denne udvikling på vej. Men genopbygning var ikke nok. For USA var det vigtigt, at det nye Europa blev et *organiseret* Europa, og USA tog det første skridt i den retning med oprettelsen af OEEC, senere OECD. Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, i 1948.

Inden for rammerne af OEEC skulle europæerne selv medvirke til at fordele hjælpen fra USA. Atlantpagten og NATO fra april 1949 blev den militære del af USA's bidrag til samlingen af den vestlige og demokratiske del af Europa. Denne konstruktion placerede samtidig USA helt centralt i den europæiske udvikling.

### Kul- og Stålnunion

Det første afgørende europæiske udspil kom fra den franske regeringschef Robert Schuman, der tog initiativ til oprettelsen af Europarådet i maj 1949.

Europarådet havde fra starten ti medlemslande, herunder Danmark. Et af de vigtigste formål med var at skabe et forum, hvor medlemslandene kunne overvåge respekten for demokratiske principper og menneskerettigheder. Opbygningen af Rådet med en parlamentarisk forsamling og et ministerråd blev en model for de kommende europæiske institutioner. I dag er det også kendt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Hvorfor kom initiativet netop fra Frankrig? Tyskland og Italien var poli-