

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010

Omdømmearbejde og omdømmepolitik

Riis Larsen, Troels

Document Version

Final published version

Publication date:

2014

License

CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):

Riis Larsen, T. (2014). *Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010: Omdømmearbejde og omdømmepolitik*. Copenhagen Business School [Phd]. Ph.d. Serie No. 27.2014

[Link to publication in CBS Research Portal](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 18. Apr. 2024



COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN
SOLBJERG PLADS 3
DK-2000 FREDERIKSBERG
DANMARK

www.cbs.dk

ISSN 0906-6934

Print ISBN: 978-87-93155-54-1
Online ISBN: 978-87-93155-55-8

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010

Ph.d. Serie 27.2014



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010

Omdømmearbejde og omdømmepolitik

Troels Riis Larsen

Doctoral School of Organisation
and Management Studies

Ph.d. Serie 27.2014

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010

Omdømmearbejde og omdømmepolitik



Troels Riis Larsen

Vejleder: Mads Mordhorst
Ph.d. skolen for Organisation og Ledelsesstudier
Copenhagen Business School

Troels Riis Larsen

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010

Omdømmearbejde og omdømmepolitik

Illustration til titelblad

Mia Carlsson Nielsen

1. udgave 2014

Ph.d. Serie 27.2014

© Forfatter

ISSN 0906-6934

Print ISBN: 978-87-93155-54-1

Online ISBN: 978-87-93155-55-8

Doctoral School of Organisation and Management Studies (OMS) er et tværvideenskabeligt forskningsmiljø på Copenhagen Business School for ph.d.-stipendiater, der teoretisk og empirisk beskæftiger sig med organisation og ledelse i private, offentlige og frivillige organisationer.

Alle rettigheder forbeholdes.

Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med COPY-DAN, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer. Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelse.

Forord

Denne afhandling har været længe undervejs og har oplevet mange drejninger i processen. Faktisk ville jeg først skrive om Danmark, penge og national identitet, men da jeg ikke fik adgang til Nationalbankens arkiv, som var en del af forudsætningen for projektet, måtte jeg skifte emne. Det nye område blev nation branding for her at bruge min forståelse af national identitet. Men nation branding er et komplekst emne. Det krævede megen tid at sætte sig ind i litteraturen om emnet, og jeg opdagede, at brandingteorien var vanskelig at implementere i en historisk afhandling. Derfor skiftede afhandlingen igen fokus.

Bestræbelserne på at markedsføre Danmark og udøve ”public diplomacy”, samt opbyggelsen af nationale varemærker såsom ”made in Denmark” og talrige andre tiltag for at fremme en nations interesser kan man kalde elementer af et lands samlede omdømmearbejde og for statens vedkomne omdømmepolitik. Disse begreber og dets implikationer var med til at åbne nye veje i mit arbejde.

Før afhandlingen fandt sin endelige form, måtte jeg bruge et år på et helt andet projekt. Jeg fik en dejlig søn og har nu to vidunderlige børn. Jeg vil her takke min familie, og ganske særlig min kone, for uvurderlig støtte gennem hele processen.

Derudover vil jeg takke mine kollegaer på *CBS* og andre steder i verden, ikke mindst på *Universitet of York*, der på forskellige måder har været med til at præge afhandlingen. Jeg retter en varm tak til alle, der har læst dele af manuskriptet og er kommet med bemærkninger til det. Det har været en vigtig hjælp. En særlig tak

retter jeg til Leah Porse Rasmussen, der lavede et kæmpe frivilligt korrekturarbejde.

Troels Riis Larsen

Frederiksberg 12. juni 2014.

Resume

Afhandlingens titel:

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010 – Omdømmearbejde og omdømmepolitik

Afhandlingen undersøger:

- 1) Hvordan staten har forholdt sig til de ikke-statslige omdømmeaktører og deres arbejdsområder.
- 2) Hvilke omdømmepolitikker den danske stat førte over for henholdsvis Sovjetunionen og USA under den kolde krig (1945-1988).

En diskussion af en række teorier om, hvordan stater relaterer til landets omdømme viser, at eksisterende teorier såsom nationbranding, public diplomacy og soft power ikke er anvendelige til en historisk analyse af ovenstående spørgsmål.

Derfor bliver der i starten af afhandlingen brugt tid på at opbygge et begrebsapparat der relaterer til hvert spørgsmål.

Del 1.

I teoriafsnittet bliver aktører der arbejder med Danmarks omdømme delt op i tre grupper. De tre grupper er delt efter deres primære formål med omdømmearbejdet og i den sfære de primært arbejder i. 1) Omdømmeaktører der som primærinteresse har at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse arbejder hovedsagligt inden for den kulturelle sfære ud fra en kulturel omdømmelogik. 2) Omdømmeaktører, der som primærinteresse har at sikre virksomhedernes overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den økonomiske sfære ud fra en økonomisk omdømmelogik. 3) Omdømmeaktører, der som primærinteresse har at sikre statens overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den sikkerheds-/magtpolitiske sfære ud fra en magtpolitisk omdømmelogik.

I afhandlingens første del tages udgangspunkt i dette begrebsapparat, hvor det diskuteres hvordan staten har relateret til andre omdømmeaktører.

Det beskrives, hvordan de forskellige aktørgrupper i det korte tidsspand fra 1945 til 1949 sikrede hver deres sfære at arbejde i.

Den næste periode fra 1949 til 1988 ændrede ikke på meget. Den danske stat forsøgte at lave noget økonomisk omdømmearbejde, men var forhindret i at udfolde det helt af Industrirådet – en vigtig aktør i den økonomiske sfære. Staten begyndte også at bruge kultur mere direkte i relationerne med Sovjetunionen i et forsøg på at øge afspændingen mellem de to lande. Denne ”sikkerhedsliggørelse” af kulturen ændrede ikke på den overordnede tredeling, hvor de forskellige grupper af aktører agerede forholdsvist uafhængigt af hinanden i arbejdet med Danmarks omdømme.

Fra 1980’erne og frem er to væsentlige tendenser blevet beskrevet.

- 1) Der sker en udvidelse af statens udenrigspolitik og omdømmepolitik, således at den økonomiske side af udenrigspolitikken (og dermed omdømmepolitikken) blev stadig vigtigere.
- 2) Den anden udvikling der er blevet vist, var at der skete en stadig større optagelse af kulturelle og økonomiske elementer i statens udenrigs- og omdømmepolitik.

Begge dele var i spil i forbindelse med den udadvendte danske udenrigspolitik i forhold til de baltiske stater fra 1989 til 1991. Hvad der normalt beskrives som public diplomacy eller nationbranding var meget tæt på den praksis der blev etableret af de danske aktører der lavede omdømmearbejde i de baltiske republikker. Det betød også et sammenbrud i den tidligere tredeling og opdeling i sfære. De udenrigspolitiske mål blev også vigtige mål for kulturorganisationerne og virksomhederne. For den danske stat blev det et sikkerhedsspørgsmål, at udvide landets økonomiske og kulturelle indflydelse i de baltiske stater. Casen med de baltiske stater var speciel for dansk udenrigspolitik, men det havde konsekvenser for omdømmearbejdet fremadrettet.

I 1990'erne blev den måske vigtigste aktør, der havde lavet omdømmearbejde ud fra en kulturel omdømmelogik underlagt statens kulturdiplomati. Afhandlingen argumenterer for, at med implementeringen af det danske nationbranding program i 2006/07 ophævedes tredelingen mellem de tre sfære stort set. Også selvom nogle aktører stadig forsøgte at undgå at blive en del af en udenrigspolitisk dagsorden.

Staten tiltog sig retten til det rum hvori aktører der tidligere havde lavet kulturelt eller økonomisk omdømmearbejde havde virket. Samtidig adopterede staten den økonomiske omdømmetilgang. Det betød at statens overlevelse og udvikling blev koblet direkte med danske virksomheders overlevelse og udvikling.

I 2010 blev alle medlemmer af det danske samfund opfordret til at handle som ambassadører i deres omgang med udlændinge fremadrettet. Selvom dette budskab ikke synes at have haft den store effekt, illustrerer det, hvordan rummet for ikke-statslige aktører til selvstændigt at tegne et billede af Danmark udenom staten er blevet stadigt vanskeligere.

Del 2

Den første del af afhandlingen viser, at staten i perioden fra 1945 til 1988 først og fremmest lavede omdømmearbejde i den sikkerheds- og magtpolitiske sfære med det overordnede mål at sikre statens overlevelse og udvikling. Anden del af afhandlingen undersøger hvordan specifikke sikkerhedspolitiske mål i perioden fra 1945 til 1988 i relation til USA/NATO og Sovjetunionen blev omformet og udviklet til omdømmepolitikker.

I udviklingen af begrebsapparatet opdeles den udenrigspolitiske proces i forskellige analytiske kategorier. Udenrigspolitiske mål bliver omformet til beslutninger og budskaber. I princippet kan mål blive omformet til alle budskaber så længe de hjælper med at opfylde målet. På den måde er der ikke nødvendigvis overensstemmelse mellem mål og det budskab der bliver formidlet. Udenrigspolitiske mål er aldrig fuldt tilgængelige for den udenforstående observatør, men må altid deduceres gennem analyser.

Budskaberne er formuleret af regeringen og videreformidlet gennem embedsmænd, statsoverhoveder, ministre osv. Beslutningerne er alt fra at gå i krig til underskrivelse af dokumenter og vedtagelse af love mv. Beslutninger er således handlingsbaseret. Beslutninger er påvirket af de udenrigspolitiske mål, men også af de valgte budskaber, som regeringer ønsker at formidle. Beslutninger er dog

altid åbne for fortolkning. Nogle beslutninger kan også indeholde budskaber, f.eks. love eller fælles deklamationer mellem forskellige parter osv. Mål, budskaber og beslutninger fremkommer altid i en kontekst. Konteksten er væsentlig for at sætte rammerne for målene, budskaberne og beslutningerne.

Afhandlingen undersøger også feedback fra lande der er udsat for omdømmepolitiske budskaber og ser på, hvordan denne feedback påvirker den danske udenrigspolitik og specielt omdømmepolitikken. Ved at bruge omdømmepolitik vises det at staten sender et ensartet budskab over tid for at opnå et udenrigspolitisk mål. Det er muligt at have mere end én omdømmepolitik.

Ved at gøre brug af begrebsapparatet tages der udgangspunkt i nogle væsentlige danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål i relation til USA og Sovjetunionen. I tiden lige efter 2. verdenskrig var det primære mål at blive medlem af FN. For at sikre dette mål, gjorde staten brug af modstandsbevægelsens bedrifter under den tyske besættelse af Danmark fra 1940-1945 og af embedsmænd såsom den danske ambassadør i USA.

Budskabet der blev formidlet var at alle dele af det danske samfund tog del i kampen mod den nazistiske besættelse. Derfor burde Danmark anses som allieret i krigen mod det nazistiske Tyskland. Efter medlemskabet af FN var en realitet forsøgte Danmark at forbedre forholdet til både Sovjetunionen og USA, men som helhed kan perioden fra 1945 til 1949 ses som en orienteringsperiode i forhold til Danmark placering i en ny international kontekst.

Der bliver i afhandlingen argumenteret for at medlemsskabet af NATO i 1949 førte til to væsentlige sikkerhedspolitiske mål rettet mod henholdsvis Sovjetunionen og USA/NATO. 1) At undgå krig med Sovjetunionen. 2) Forblive medlem af NATO.

Ved at kigge på en række konkrete sager og den overordnede udvikling bliver Danmarks udenrigspolitik set i et nyt lys.

Afhandlingen undersøger skiftende regerings vanskeligheder i perioden 1949 til 1961 til at formidle budskabet om, at Danmark fortsat ønsker fredlige forbindelser med Sovjetunionen samtidig med at Danmark var medlem af NATO, der forberedte sig på en eventuel krig med Sovjetunionen og dets allierede. I denne periode var afskrækkelse NATO's væsentligste politik over for Sovjetunionen. Offentlige meddelelser fra Danmark til Sovjetunionen var oftest afvisende over for Sovjetiske bekymringer i et forsøg på at vise beslutsomhed, der også blev brugt til at øge Danmarks omdømme som en loyal allieret i NATO. På den anden side var Danmark ofte uvillig til at tage væsentlige beslutninger der kunne provokere Sovjetunionen og øge Danmarks militære integration i NATO. Dette var f.eks. tilfældet med etableringen af flybaser i Danmark. Dette blev ofte opfattet i Sovjetunionen og USA som om Danmark var et svagt led i NATO-alliancen.

I nogle historiske undersøgelser bliver Danmark opfattet som et forbeholdent medlem af NATO-alliancen, mens Danmarks udenrigspolitik over for Sovjetunionen er blevet set som et resultat af Sovjetisk pres og dansk tilpasning. I denne afhandling bliver det påpeget, at skiftende regeringer der forsøgte at formidle budskaber, der skulle sikre opfyldelsen af de to sikkerhedspolitiske mål, havde problemer med dette. Budskabet om, at man ønskede fred med Sovjetunionen, og budskabet om at man var en loyal allieret i NATO, var vanskeligt at gøre troværdige samtidig med at man forsøgte at vise Sovjetunionen, at man havde fredelige hensigter. Problemerne førte undertiden til at man løj over for sine allierede i NATO og Sovjetunionen i forskellige sammenhæng.

I 1962 ændredes situationen dramatisk. Efter cubakrisen blev det muligt at formidle begge budskaber samtidig. Budskabet om fred med Sovjetunionen kunne nu blive leveret offentligt uden at underminere budskabet om Danmarks loyalitet over for NATO. Fra 1962 til 1979 opretholdt skiftende regeringer denne dobbelte omdømmepolitik. På forskellige tidspunkter var danske regeringer ovenikøbet i en position, hvor man kunne formidle meddelelser mellem de to supermagter.

I 1965 proklamerede den daværende danske udenrigsminister i et internationalt tidsskrift, at Danmark var et demokratisk land, der søgte fred og støttede økonomiske og sociale fremskridt overalt. Kort efter førte denne position til problemer for dansk udenrigspolitik, da USA intensiverede krigen i Vietnam. I 1973 førte højlydt dansk kritik af krigen i Vietnam til et voldsomt diplomatisk svar fra amerikansk side. Præsident Nixon stoppede diplomatiske forbindelser med Danmark på ambassadørniveau eller derover fra januar til marts 1973. Som en konsekvens af den amerikanske feedback, besluttede den danske regering at ændre nogle beslutninger for at efterkomme de amerikanske ønsker. Samtidig igangsatte man en offentlig goodwill kampagne, hvor man lagde vægt på vigtigheden af venskabet med USA.

Dansk kritik af Sovjetunionen for overtrædelse af menneskerettigheder skabte også problemer i forholdet med Sovjet. Anker Jørgensen, der var statsminister i store dele af 1970'erne var dog modstander af at kritikken blev en hindring for afspændingspolitikken.

Fra slutningen af 1970'ern ændredes den internationale kontekst igen. Afskrækkelse blev igen en vigtig del af NATO's politik over for Sovjetunionen. Den danske socialdemokratiske regering bekæmpede denne trend, der f.eks. blev ekspliciteret med dobbeltbeslutningen i 1979. Her blev det besluttet at placere 572

atommissiler i Vesteuropa og samtidig tilbyde mulighed for forhandling med Sovjetunionen. I 1982 skiftede Danmark til en borgerlig minoritetsregering.

Sammen med andre oppositionspartier etablerede Socialdemokratiet det såkaldte alternative sikkerhedspolitiske flertal, der gjorde det muligt at formulere et alternativ til regeringens politik. Ved at gøre brug af begrebsapparatet, argumenteres der i afhandlingen for at de to hovedbuskaber knyttet til de to væsentlige sikkerhedspolitiske mål dermed blev splittet mellem to grupper i dansk politik – regeringen og det alternative sikkerhedspolitiske flertal.

I perioden 1949-1961 var begge omdømmepolitiske budskaber til stede i hos de skiftende regeringer, men nu blev de to omdømmepolitikker formidlet af to forskellige grupper. Det betød ikke at regeringen ikke ønskede fred med Sovjet eller at Socialdemokratiet ikke fortsat ønskede at være medlem af NATO. Men de to grupper repræsenterede hver deres omdømmepolitiske budskab. Splittelsen var således ikke et split i udenrigspolitiske mål, men omkring de budskaber der blev formidlet til de to stormagter og NATO i denne del af den kolde krig.

Afhandlingen præsenterer på den måde et nyt begrebsapparat til analysen af Danmarks omdømmearbejde og Danmark udenrigspolitik (omdømmepolitik).

Summary

Title of dissertation:

The Struggle about Denmark's Reputation 1945-2010: Working with Reputation and Reputation Policy.

This dissertation sets out to find the out:

- 1) How the Danish state has related to other actors working with Denmark's reputation (1945-2010).
- 2) What were the politics of reputation that the Danish state pursued in relation to the Soviet Union and the US during the cold war (1945-1988)

Discussing theories of how states relate to the reputation of their countries it is demonstrated that existing theories like nation branding, public diplomacy and soft power are not adequate for a historical analysis of how the Danish state has tried to conduct politics of reputation or how it has related to other actors working with the reputation of Denmark.

Therefore this dissertation first sets out to create a conceptual framework for each of the questions to be investigated.

Part 1

In order to achieve this, the actors working with Denmark's reputation are divided in three different groups according to their primary interest and their field of work in different reputation spheres. The three groups of actors are 1) Cultural actors –

their primary interest is to secure the preservation, renewal, influence from the outside and spreading abroad of Danish culture; 2) Economical actors - their primary interest is to secure the survival and development of Danish firms 3) the state as an actor, represented through government, ministers, officials and so on – with the primary interest of securing the survival and development of the Danish state.

Using this framework the first part of the dissertation discusses how the Danish state has related to the actors working with other interests and objectives than the state.

The dissertation holds, that it was during the short span of years from 1945 to 1949 that the different groups of actors secured their different spheres of operation.

The next period from 1949 to 1988 did not change much in this respect. The Danish state did try to perform some economical reputation work, but was held back by the resistance of Counsel of industries - an important actor in the economic sphere. The state also began to use culture more directly in the dealings with the Soviet Union in an attempt to establish the policy of détente. This did not change the overall division of the groups of actors engaged rather independently in the work to promote Denmark's reputation.

From the late 1980th two developments were to be noticed.

1) A shift in focus in the foreign policy and the reputation policy of the Danish government as the economical side of the foreign policy (and reputation policy) became increasingly more important, assuming a more prominent place.

2) The second development was the increased subordination of the cultural and economic work of reputation to the reputation policy of the Danish state.

This was the case with the change in Danish foreign policy in the period from 1989 to 1991, illustrated by the more outreaching policy towards the Baltic Republics. What scientific literature in this field describes as public diplomacy or nation branding was very close to the practice established by the Danish actors working with reputation in this case. This meant a break-up of the former division and separation of spheres of work on reputation between the different actors. The foreign policy goals also became important objectives to the cultural organizations and businesses working with reputation. To the Danish state it became a matter of security to increase its economic and cultural influence in the Baltic Republics.

The case of the Baltic countries was a singular case in Danish foreign policy, but what happened here was to have wider consequences for the actors working with Denmark's reputation.

In the 1990th probably the most important actor working with reputation in the cultural sphere was subordinated to the cultural diplomacy of the state. It is argued that with the implementation of the Danish Nation Branding program in 2006/07 the distinction between the three spheres almost disappeared, even though some actors still tried to resist being part of a foreign policy agenda. The state took possession of the space where cultural and business actors formerly had worked with reputation. At the same time it adopted the interests of economical actors, placing this in the foreground of the work with Denmark's reputation. The survival and development of the Danish state was now directly linked to the survival and development of Danish businesses. In 2010 all members of Danish society were called on to act as ambassadors in future dealings with foreigners.

Even though this message seems to have had little effect, it demonstrates how the space for non-state actors to create an image of Denmark outside the framework of the state has become increasingly difficult.

Part 2

The first part of the dissertation shows how in the period from 1945 to 1988 the Danish state was mostly engaged in working with reputation in the sphere of security and power policy with the broad objectives of securing the survival and development of the state. The second part looks into how the specific security goals of the Danish state in the period from 1945 to 1988 in relation to the Soviet Union and the US/NATO were transmitted and developed within the field of reputation policies.

Starting again from the conceptual framework this dissertation distinguishes the foreign policy process in different analytical categories. Foreign policy goals transform into decisions and messages. In principle goals can be translated to any message, as long as they help fulfill the objectives. In this sense there does not need to be any coherence between goals and messages conveyed. Goals are accordingly never fully available for the outside observer, but must always be deducted from the analyses of the messages and actions (decisions) of the government in question. The messages are formulated by the government and conveyed through state officials, heads of state, ministers and so on. The decisions range from signing of documents, passing laws and so on, indeed including going to war— they are action based, so to speak. Decisions are aside from the goals affected by the choice of what messages governments want to convey, but are always open to interpretation. Some decisions can also contain messages – as in

the case of laws, joint declarations between different parties, and so on. Goals, messages and decisions are always embodied in a context which surrounds and frames these goals, messages and decisions of governments.

Dealing with the reputation policy directed towards other countries this dissertation looks into the feedback from these countries, and how it affects the foreign policy, and especially the reputation policy of the Danish state. By using the term “reputation policy” it signifies, that states send a consistent message conveyed over time in order to achieve a foreign policy goal. It is possible to have more than one reputation policy.

Using this conceptual framework, the dissertation looks into some important foreign policy goals (security goals) of the Danish state during this period towards the Soviet Union and the US. In the time right after the Second World War, the primary goal was to become a member of the United Nations. To secure this objective the Danish state made use of the achievements of the resistance movement during the German occupation 1940-45 and the efforts of certain government officials at that time, such as the ambassador to the US.

The message conveyed now was that all sectors of Danish society took part in the struggle against the Nazi occupation, and that Denmark therefore had to be considered one of the allied countries in the war against Nazi Germany. Having secured this objective Denmark sought to improve its relations to both the Soviet Union and the US, but in general the period until the beginning of 1949 can be seen as an period of orientation into the post war international frameworks.

It is argued, that with the membership of NATO in 1949 the Danish government now had two main foreign policy (security) goals, directed towards respectively the Soviet Union and the US/NATO:

1) To avoid war with the Soviet Union; 2) To continue the membership of the NATO alliance.

Looking into a number of concrete cases and the overall changes, the dissertation considers Denmark's foreign policy in a new light. It looks into the difficulties in the period from 1949 to 1961 for the government to convey the message, that Denmark still wants to conduct a policy of peace towards the Soviet Union, while being a member of the NATO alliance, that was preparing for war with the Soviet Union and its allies. During this period deterrence was the main policy of NATO, and the public messages from Denmark to the Soviet Union were mostly discouraging to the Soviet concerns over this in an attempt to show resolve, that was also used to enhance Denmark's reputation as a loyal ally in NATO. On the other hand Denmark in regard to action was often unwilling to fulfill NATO and US wishes, like establishing air bases as wanted by NATO. This was often interpreted, in the US and the Soviet Union alike, as Denmark being a "weak" member of the NATO-alliance.

In Danish historical studies of this period some researchers have seen Denmark as a "reserved" member of the NATO-alliance, while the Danish foreign policy towards the Soviet Union by some has been seen as a result of Soviet pressure and Danish adaptation. In this dissertation it is claimed that the consecutive governments, that tried to convey the messages embodying the policy goals to the two big powers, encountered difficulties in doing this, leading them at times to lie to the allies in NATO as well as to the Soviet Union, when trying to secure both reputation policies – the message of wanting peace with Soviet Union and the message of being a loyal NATO ally.

By 1962 the situation changed dramatically. Following the Cuban missile crises, the two messages could be conveyed simultaneously. The message of peace with Soviet Union could now be delivered loudly in public without undermining the message of Denmark's loyalty towards NATO. From 1962 to 1979 Denmark upheld this dual reputation policy. At times in the beginning Denmark was even in a special position to convey messages between the two superpowers.

In 1965 the Danish foreign minister in an internationally published article stated, that Denmark was a democratic country pursuing peace and supporting economical and social progress all over the world. Shortly afterwards this position created problems for the Danish foreign policy, when the US engaged heavily in the war in Vietnam. In 1973 outspoken Danish criticism of the Vietnam War resulted in a diplomatic response from the US – making President Richard Nixon stop all high level diplomatic contacts with Denmark from the beginning of January until March. As a consequence of this feedback the Danish government decided to reverse some decisions taken in order to accommodate the US, launching a public good-will campaign stressing the importance to Denmark of the US friendship.

Danish criticisms of the Soviet Union for human rights violations also led to problems in the relationships with Soviet Union, although Anker Jørgensen, the Danish prime minister during most of the 1970s, was keen not to let this criticism become an obstacle to the policy of détente.

From late 1970s the international context changed again. Once more deterrence now became a more important part of the NATO stand towards the Soviet Union. The Danish government of Anker Jørgensen fought against this trend, which for instance was expressed in the important double-track decision by NATO in 1979.

Here it was decided to place 572 atomic missiles in Western Europe, at the same time offering negotiations with the Soviet Union. In 1982 Anker Jørgensen and the Social Democratic party left office, and a new minority right wing coalition government was adjourned.

The Social Democrats established with other opposition parties the so-called alternative majority on security , placing the government in the minority in security related questions, and making it possible to formulate different messages on certain issues. Using the conceptual framework of reputation policy it is in this interpretation argued, that the two main messages, related to the main goals of Danish foreign policy, by now are split up between the two governmental groups in Danish politics. While they in the period from 1949-1961 were adopted and practiced by the different government alike, by now there were two different lines and two messages conveyed by two different groups in government and parliament. These lines are here sharply drawn and need to be qualified: The right wing coalition did not want war with Soviet Union, and the Social Democratic party did not want to leave NATO. But the two groups represented a different message or reputation policy. The split was not over different foreign policy goals, but about the messages conveyed to the two big powers and NATO during this stage of the Cold War.

The dissertation in this way tries to present a new and different framework for analyzing Denmark's work with reputation and the foreign policy of Denmark – that is its reputation policy.

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	21
Kapitel 1. Indledning	27
Problemfelt	29
Problemformulering	32
Dansk omdømmearbejde og omdømmepolitik en litteraturgennemgang	33
Afhandlingens genstandsfelter	36
Metodiske overvejelser	39
Metodiske overvejelser vedrørende del 1	41
Metodiske overvejelser vedrørende del 2	43
Kilder.....	44
Kapitel 2. Teori til første del	49
Aktører og Sfærer.....	50
Nationbranding, Public Diplomacy og Soft Power	52
Nationbranding – en markedsorienteret tilgang til omdømme	53
Nationbranding mellem stat, marked og civilsamfund.....	55
Markedsgørelse	58
Sikkerhedsliggørelse	58
Analysestrategi del 1	59
Kapitel 3. Teori til anden del	66
PD, SP og den sikkerheds- og magtpolitiske tilgang	67
Normativ tilgang versus analytisk tilgang til omdømmearbejdet	69
Begreber.....	73
Den udenrigspolitiske proces	73
Politikbegrebet og udenrigspolitiske mål.....	74
Omdømmepolitik versus udenrigspolitik.....	75

Udenrigspolitiske beslutninger	77
Omdømmepolitik	78
Feedback	79
Kontekst.....	80
Aktører.....	80
Analyselstrategi del 2.	81
Fordele og ulemper ved den valgte analysestrategi.....	85
Del 1. Indledning	87
Kapitel 4. Kampen om omdømmearbejdet 1945-1949	90
Debatten om hvem der skulle varetage omdømmearbejdet.....	92
Kulturel omdømmeindsats – statslig eller privat.....	93
Økonomisk omdømmeindsats mellem stat og marked.....	99
Arbejdsdelingen mellem stat, marked og civilsamfund	111
Kapitel 5. Små bevægelser i arbejdsdelingen (1949- 1988).....	113
Afspændingspolitik og kulturarbejdet.....	117
Sovjetunionen og det kulturelle samarbejde	120
Fornyset kamp om det kulturelle omdømmearbejde i 1970'erne.....	121
Økonomisk omdømmefremstød i USA 1956 – 1957.	123
Ændring i det økonomiske omdømmearbejde efter dansk medlemskab af EF	128
Kultureksport	134
Opsummering.....	136
Kapitel 6. Fundamentet for den nye omdømmepolitik 1989-1992.....	137
Baltisk løsrivelsesproces - En mulighed byder sig.....	138
Det danske kulturinstitut i de baltiske lande	140
Danmarks erhvervsfremstød i de baltiske lande	150

Opsummering.....	155
Kapitel 7. Ny omdømmefokus 1992 – 2005.....	157
Kulturen som en fast del af dansk omdømmepolitik.....	157
Nyt omdømmefokus – konkurrenceevnen som ledetråd.....	160
Kapitel 8. Fra krise til nationbranding 2005 – 2010.....	166
Omdømmearbejdet mellem sikkerhed og markedsføring.....	170
Civilsamfund, stat og erhvervsliv i koordineret omdømmeindsats.....	182
Kapitel 9. Konklusion del 1.....	187
Del 2. Indledning	190
Kapitel 10. Optakt til kold krig og dansk orientering (1945 til 1949)	193
Danmarks optagelse i FN og omdømmepolitikken.....	194
Omdømmepolitisk orientering i forhold til Sovjet og USA.....	202
Kapitel 11. Uklare omdømmepolitikker (1949-1961).....	205
Kort om forskningen.....	210
Danmark som loyal allieret: Omdømmepolitikken i USA 1949-1961	214
Koreakrigen	217
Flybaser i Danmark.....	221
De to samtidige omdømmepolitikker	227
Kampen om handelen - tankskibssagen 1950 – 1956	229
H.C. Hansens besøg i Moskva 1956.....	233
Optakten til forhandlinger i Sovjetunionen.....	235
Mål og kontekst for forhandlingerne	241
Forhandlingerne.....	242
Omdømmepolitik i forhold til Sovjetunionen.....	252
Omdømmepolitik i forhold til NATO.....	253

Feedback fra modtagerlandene.....	262
Danmark nedkøller forholdet til Sovjetunionen.....	265
Brev fra Bulganin.....	267
Atomvåben på Grønland.....	271
Østersøkommandoen.....	274
Opsummering.....	278
Kap 12. Afspænding som omdømmepolitik (1962-1979).....	282
Afspændingspolitik.....	285
Danmark: et demokratisk, progressivt og fredssøgende land.....	287
Afspændingslinjen – de første tiltag.....	289
Afspænding med momentum.....	291
Besøgsdiplomati som kommunikation.....	293
Danske besøg i Sovjetunionen.....	294
Afspændingslinjen og USA.....	298
Det dansk-sovjetiske forhold – nu skulle det blive endnu bedre.....	302
Statsminister Krag i Sovjetunionen.....	303
Kurre på tråden – Danmark og USA i lyset af Vietnamkrigen.....	305
Russel-tribunalet 1967.....	310
Baunsgaard nedtoner kritikken.....	312
Tak for et godt samarbejde.....	314
Danmark som demokratiets vogter – juntaen i Grækenland.....	316
Vietnam mellem magtpolitik, demokrati og antiimperialisme.....	318
Omdømmepolitisk kompensation for kritikken af Vietnam-krigen.....	322
Ambassadør Bartels advarsel.....	324
Stilhed før stormen.....	325
En amerikansk note.....	326
Opsamling: USA og Danmark – fra lykkeligt gift til truende skilsmisse.....	329

Danmark lægges på is af USA – nye danske omdømmeinitiativer.....	331
Danske overvejelser	332
Danske følere	336
Dansk charmeoffensiv.....	338
Opsamling: Justering af omdømmepolitik og ændrede beslutninger.....	341
Dansk omdømmepolitik i øst 1968-1973.....	343
Invasionen af Tjekkosllovakiet.....	345
Kontakten genoptages	347
Atter budbringer.....	349
Kulturen som omdømmepolitisk redskab	350
Den danske afspændingslinje	351
Fokus på menneskerettigheder og samarbejde.....	353
Danmark, Sovjetunionen og menneskerettigheder.....	355
Opsamling: Omdømmepolitik er lig med afspænding – men med brod mod Sovjetunionen	359
Menneskerettigheder og humanitære spørgsmål.....	361
Ulandsstøtte	363
Sydafrika.....	364
Udlændingepolitikken	365
Det humanitære Danmark	367
Kampen om NATO's og Danmarks image.....	369
Dansk omdømmepolitik og USA fra 1973 til 1979.....	373
Danmark nedtoner profilen som demokratiets vogter.....	374
Kampen om Danmarks omdømme i NATO - forsvarsudgifterne.....	376
Anker Jørgensen og mødet med Henry Kissinger.....	379
Afspænding og menneskerettigheder- En balancegang over for Sovjet 1974- 1979	381
Royalt besøg i Sovjetunionen og dansk-sovjetisk besøgsdiplomati	382

Danmarks indstilling til neutronbomben	384
Knas med menneskerettighederne	387
Opsummering.....	389
Kapitel 13. Fodnoteperioden 1980 – 1988	393
Afspændingspolitikken mellem øst og vest 1980-1982	395
Dobbeltbeslutningen 1979.....	397
Anker Jørgensen med, mod og mellem USA og Sovjet 1980-1982	404
Dansk hjælp til USA i Iran	408
Den danske forsvarsindsats	411
Anker Jørgensen og Leonid Bresjnev	414
Kamp om Danmarks omdømme og de to linjer	419
Debatten om Danmarks omdømme og den socialdemokratiske linje.....	423
Den anden tilgang: Danmark og USA 1982 - 1988	441
Den anden linje: Danmark og Sovjetunionen 1982-1988.....	446
Opsummering.....	453
Kapitel 14. Konklusion del 2.....	455
Kapitel 15. Konklusioner og perspektiver	461
Konklusioner.....	461
Perspektiver	471
Arkiver, materialesamlinger, online:	474
Litteraturliste	477

Kapitel 1. Indledning

Der kan peges på mindst tre emner i nyere dansk udenrigspolitisk historie, hvor omdømme har spillet en central rolle i debatten om den førte udenrigspolitik. Det nyeste eksempel er Muhammedkrisen, hvor en stor del af diskussionen i Danmark drejede sig om, hvorvidt og hvor meget Danmarks omdømme havde lidt skade. Den anden debat er relateret til 1980'ernes "fodnotepolitik", som det alternative sikkerhedspolitiske flertal stod for. Debatten handler om hvorvidt og hvor meget de danske fodnoter, der blev sat i nogle NATO-dokumenter, var med til at skade Danmarks omdømme i NATO. Den sidste store debat, der også fortsat er uafklaret, handlede om hvorvidt og hvor meget Danmarks omdømme tog skade af den førte forhandlings-/ samarbejdspolitik under besættelsen.

Alle tre eksempler viser, at både politikere og historikere har været og fortsat er bevidste om, at der er en sammenhæng mellem udenrigspolitik og omdømme. I dansk sammenhæng er det dog først efter Muhammedkrisen, at der fra politisk hånd er blevet arbejdet mere systematisk med Danmarks omdømme ud fra det man kan kalde en "omdømmeplatform". I 2007 blev *Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark* vedtaget (et nationbranding-program). Handlingsplanen bestod af en række konkrete indsatsfelter og en kommunikationsplatform. I kommunikationsplatformen var der lagt vægt på fire områder, hvor Danmark særligt skulle brande sig med det formål at tiltrække investeringer, arbejdskraft, turister og øge eksporten mv. Derved var "omdømmeplatformen" forbløffende løsrevet fra de udenrigs- og

sikkerhedspolitiske aspekter af Muhammedkrisen, der ellers synes at være en del af baggrunden for handlingsplanen.¹

Det er en undren over denne tilsyneladende mangel på sammenhæng mellem debatten om Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske omdømme og den førte politik for at sikre et bestemt omdømme til gavn for økonomien, der førte til denne afhandlings tilblivelse. En undren, der førte til et ønske om at undersøge, hvordan specielt staten, men også andre aktører, har forsøgt at arbejde med Danmarks omdømme på forskellige niveauer. Den førte videre til spørgsmål som: Hvilket samspil har der været mellem staten og andre aktører i forsøget på at påvirke Danmarks omdømme i udlandet? (Har der været noget samspil?). Men det førte også til overvejelser om, hvordan man gennem tiden har set på sammenhængen mellem Danmarks omdømme og Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik. Har man fra statens side længe forsøgt at fremstille landet (eller andre lande) i et bestemt lys for derigennem at nå bestemte udenrigspolitiske mål, og ændrede man udenrigspolitik for at fremstå i et bestemt lys over for lande, man ønskede et bestemt forhold til?

I arbejdet med denne afhandling er det efterhånden blevet klart, at der hverken i forskningen om Danmarks udenrigspolitik eller i udenrigsministeriet har været en klar forestilling om, hvordan Danmarks omdømme påvirkede forholdet til andre lande. Politisk har der ikke været ført én bestemt politik, der skulle vise Danmark i ét bestemt lys over for alle lande. Forskningsmæssigt har der kun i begrænset omfang, og i så fald ofte kun som en lille del af udenrigspolitikken, været fokuseret på, hvordan der blev arbejdet med Danmarks omdømme. Der var ikke tale om, at udenrigsministeriet historisk udførte public diplomacy eller propaganda på én bestemt måde over for alle lande. Der var derimod tale om, at

¹ Hele forløbet omkring handlingsplanen vil blive gennemgået nærmere i del 1.

udenrigsministeriet på samme tid kunne føre flere forskellige og delvist modsatrettede budskaber over for det samme land. Denne erkendelse førte samtidig til en erkendelse af, at begreber som nationbranding, country branding, place branding, public diplomacy m.fl. ville være problematiske begreber at bruge som analysemodeller, da f.eks. teorien om nationbranding i en sammenhæng med dansk udenrigspolitisk historie ville være yderst vanskelig at overføre uden at ændre væsentligt i teoriens forudsætninger.² I stedet bliver der i denne afhandling lanceret en række begreber, der skal hjælpe med til at fremme analysen af Danmarks udenrigspolitik. De mest centrale begreber, der vil blive introduceret er begreberne *omdømmearbejde* og *omdømmepolitik*. Begreberne er analytiske og blev ikke brugt af samtiden, men vil blive brugt til at markere en analytisk forskel mellem bl.a. udenrigspolitiske *mål*, *beslutninger* og *budskaber*.

Problemfelt

Arbejdet med Danmarks omdømme kan udskilles på to niveauer. Den del af arbejdet med Danmarks omdømme, der har udspring i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, og den del af arbejdet med Danmarks omdømme, der udspringer af andre årsager, såsom ønsket om at tiltrække investeringer og udvikle kulturen.

Mens staten har monopol på udenrigspolitikken, har den ikke monopol på at definere landets brand/ image/ omdømme. Arbejdet med et lands omdømme foregår således ikke kun indenfor staten, men i høj grad også udenfor. Omdømmearbejdet inkluderer således alle aktører der påvirker Danmarks omdømme. For at skelne mellem det generelle omdømmearbejde, som en række aktører deltager i, og statens indsats for at skabe bestemte opfattelser af landet for

² Denne diskussion bliver uddybet i teoriafsnittet.

at nå de udenrigspolitiske mål, vil der i dette projekt blive skelnet mellem *omdømmearbejde* som et overordnet begreb tilknyttet alle aktører (inklusive staten), der arbejder med Danmarks omdømme, og *omdømmepolitik* som et specifikt begreb knyttet til staten. *Omdømmepolitik* ses som statens forsøg på, inden for det udenrigspolitiske felt, at skabe og bevare bestemte billeder af landet selv og andre lande. *Omdømmepolitik* bruges således til at skabe bestemte billeder af landet selv og af andre lande for derigennem at nå de udenrigspolitiske mål. Herunder gives en kort karakteristik af nogle centrale begreber:³

Med omdømmearbejde menes: Individens, grupper eller/ og staters forsøg på at påvirke andres landes befolkningers og regeringers opfattelse af landet, dets befolkning, dets kultur, samt dets økonomiske og militære formåen.

Med udenrigspolitik menes: Staters varetægtelse af nationale interesser i relation til stater og befolkninger uden for statens territoriale afgrænsning.⁴ Encyklopædi: **stater politik over for omverdenen.**

Med omdømmepolitik menes: Hvor udenrigspolitik omhandler statens politik over for omverdenen, så kan omdømmepolitikken opfattes som transformationen af de udenrigspolitiske målsætninger til budskaber om, hvordan staten ønsker at landet skal opfattes af omverdenen.

Med Nationbranding menes: En specifikt redskab, der kan bruges til at udføre omdømmearbejde, hvor staten forsøger at indordne omdømmearbejdet til den statslige omdømmepolitik.

³ Begreberne vil blive yderligere diskuteret i teoriasnittet.

⁴ Det er staterne selv, der definerer hvad der bliver betragtet som værende af national interesse.

Stater kan således føre flere omdømmepolitikker som en del af udenrigspolitikken. Ligesom mange aktører kan føre deres egen omdømmearbejde. Forskellen mellem omdømmearbejde og omdømmepolitik kan ses som en forskel i ejerskab. Hvor *omdømmepolitik* alene ”ejes” af staten, så er alle interessenter ”ejere” af *omdømmearbejdet*.

Det skal gøres helt klart, at de forskellige definitioner i nogen grad overlapper hinanden. Der er således alene tale om **analytiske kategorier**, der vil blive brugt til **at analysere udviklingen** i arbejdet med Danmarks omdømme, samt udviklingen i dansk udenrigspolitik.

Da omdømmearbejde og omdømmepolitik er to meget vidtfavnende begreber, er det helt nødvendigt at afgrænse de to dele af afhandlingen i tid og sted, samt i antallet af aktører ud over staten, der vil blive inddraget. Nedenfor vil afhandlingens to strenge blive indsnævret og fokuseret. De to strenge vil blive undersøgt nærmere i hver deres del af afhandlingen.

- 1) **Den 1. del af afhandlingen vil undersøge, hvordan staten over tid har forholdt sig til de øvrige omdømmeaktører, og hvorvidt der er sket en forskydning i statens omdømmearbejde over tid. F.eks. om staten har optaget økonomisk og kulturel omdømmelogik som udgangspunkt for omdømmearbejdet. eller om det økonomiske og kulturelle omdømmearbejde har været overladt til ikke-statslige aktører. Det er således en undersøgelse af grænserne mellem statens og andre aktøres omdømmearbejde med hovedfokus på statens ageren. Perioden, der undersøges, løber fra 2. verdenskrigs afslutning i 1945 til 2010.**

2) Afhandlingens 2. del vil sætte fokus på, hvordan statens sikkerhedspolitiske mål omsattes til omdømmepolitik over for henholdsvis Sovjetunionen og USA under den kolde krig (ca. 1945-1988).

I begge dele af afhandlingen er det hovedsagligt staten som aktør, der er objekt for analysen. Hvor anden del vil beskæftige sig med statens omdømmearbejde (kaldet omdømmepolitik i denne afhandling) vil første del vil beskæftige sig med grænserne mellem statens og ikke-statslige aktørers omdømmearbejde.

Problemformulering

De to strenge kan oversættes til følgende undersøgelsesspørgsmål:

- 1) Hvordan har staten forholdt sig til de ikke-statslige omdømmeaktører og deres arbejdsområder?
- 2) Hvilke omdømmepolitikker førte den danske stat over for henholdsvis Sovjetunionen og USA under den kolde krig (1945-1988)?

For at svare fyldestgørende på spørgsmålene kræver det en yderligere kvalificering af begreberne omdømmearbejde, udenrigspolitik, omdømmepolitik m.fl. For at nå dertil er det relevant at se overordnet på, hvordan og hvorvidt der har været historisk forskning i dansk omdømmearbejde og omdømmepolitik.

Dansk omdømmearbejde og omdømmepolitik en litteraturgennemgang

Med denne indsnævring af problemfelterne vil væsentlig dansk litteratur inden for de to strenge kort blive gennemgået. Det vil sige, at hovedværkerne om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 1945 til 1988 vil blive behandlet kort, ligesom værker omkring kulturelle og økonomiske aktører, der beskæftigede sig med omdømmearbejde, vil blive behandlet kort. Gennemgangen er ikke et forsøg på at medtage alt, hvad der kunne relatere sig til de to strenge, da det ville blive alt for omfattende, men alene en gennemgang af værker, der har særlig relevans i forhold til denne afhandling.

Der findes ikke megen historisk forskning i, hvordan dansk kulturliv eller erhvervsliv aktivt har forsøgt at påvirke Danmarks omdømme i udlandet – altså hvordan ikke-statslige aktører har lavet omdømmearbejde. Der findes dog enkelte undtagelser såsom Per H. Hansens undersøgelse af, hvordan markedsføringen af dansk møbeldesign i USA bl.a. blev forsøgt solgt som progressivt ved at forbinde skandinaviske møbler med det amerikanske image af den skandinaviske velfærdsmodel.⁵ Desuden findes der en række værker om foreninger, såsom Niels Finn Christiansens beskrivelse af Det Danske Kulturinstitut, der også medtager beskrivelse af det udadvendte omdømmearbejde.⁶ Der findes også enkelte beskrivelser af danske virksomheder eller erhvervssammenslutninger, der har haft særlig betydning for ikke-statslige aktørers omdømmearbejde. Det gælder f.eks. Hans Joakim Schultz' bog om dansk turisme med fokus på Turistforeningen for Danmark.⁷ Disse værker, der beskæftiger sig med ikke-statslige aktører, er

⁵ (Hansen, 2010).

⁶ (Christiansen, 2009).

⁷ (Schultz, 1988).

væsentlige for at forstå omfanget af Danmarks omdømmearbejde. I forhold til statens udenrigspolitik og herunder det, der i denne afhandling betragtes som omdømmepolitikken, findes der kun få forsøg på at inddrage kulturelle og økonomiske faktorer i vurderingen af forholdet mellem Danmark og omverden. Hvis det er gjort, har det som oftest været med udgangspunkt i, hvordan der er sket en økonomisk og kulturel påvirkning af Danmark, og ikke hvordan Danmark har forsøgt at påvirke omverdenen gennem økonomi og kultur. Det gælder således Dansk Institut for Internationale Studiers firebindsværk om *Danmark under Den kolde Krig*, der hovedsagligt fokuserer på sikkerhedspolitikken, men i et vist omfang medtager de sovjetiske og kommunistiske forsøg på at påvirke meningsdannelsen i Danmark, herunder brug af kulturen.⁸ Det samme gør sig gældende i en række mere afgrænsede værker inden for koldkrigsforskningen såsom Bent Jensens bog *Bjørnen og Haren*, der også har et delvist fokus på sovjetiske meningspåvirkning.⁹ Bent Jensens nyeste værk har også fokus på den sovjetiske kulturpåvirkning, specielt den påvirkning der sker igennem DKP og forskellige venstreintellektuelle.¹⁰ Marianne Rostgaards del i bogen om *Handelspolitikken som kampplads under Den Kolde Krig* har også et omdømmefokus. Her er det først og fremmest på, hvordan Sovjetunionen fremstilles for et dansk publikum og ikke på, hvordan Danmark blev fremstillet i sovjetisk kontekst.¹¹ Ligeledes har der været fokus på den økonomiske og kulturelle påvirkning af Danmark, som er kommet fra USA. F.eks. i antologien *Det amerikanske forbillede*, der fokuserer på den amerikanske påvirkning af dansk erhvervsliv.¹² Eller Dino Knudsens undersøgelse af den amerikanske påvirkning af

⁸ (DIIS 1, 2005; DIIS 2, 2005; DIIS 3, 2005; DIIS 4, 2005)

⁹ (Jensen, 1999).

¹⁰ (Jensen, Ulve, får og vogtere - Den Kolde Krig i Danmark 1945 - 1991, 2014).

¹¹ (Boje, Rostgaard, & Rüdiger, 2011).

¹² (Sørensen, 2011).

den danske fagbevægelse.¹³ Marianne Rostgaard har i 2004 lavet en oversigt over en del af litteraturen omkring amerikanisering af Vesteuropa under den kolde krig.¹⁴ Mens der har været lagt vægt på, hvordan Danmark har modtaget påvirkninger udefra politisk, økonomisk og kulturelt, har der derimod stort set ikke været fokus på Danmarks udadvendte økonomiske diplomati og kulturdiplomati. Altså hvordan og til hvilke formål den danske stat har brugt økonomi og kultur som en løftestang til at opnå bestemte mål. En enkelt, men væsentlig, undtagelse er dog Rasmus Mariager, der i sin bog *I tillid og varm sympati* har undersøgt de dansk-britiske relationer i perioden 1945 til 1955 og konsekvent laver en opdeling mellem politiske, økonomiske og kulturelle relationer.¹⁵

Selvom Danmarks omdømme og Danmarks relationer med udlandet står centralt i en række værker om Danmarks udenrigspolitik, så har der sjældent været fokus på Danmarks omdømmepolitik. Den danske forskning i udenrigspolitik i perioden har hovedsagligt fokuseret bredt på Danmarks sikkerhedspolitik og Danmarks udenrigsøkonomi – i hovedsagen Danmarks samhandel med udlandet. Forskerne har dog ikke været helt blinde for, at der er sket ændringer i udenrigspolitikken. Enkelte indenrigspolitiske emner har i den nyeste forskning f.eks. fået status som udenrigspolitik. Det gælder et emne som udlændingepolitikken, som ifølge Nikolaj Petersen i bind seks i Gyldendals værk om Danmarks udenrigspolitiske historie fra 1973 til 2006, er blevet ”sikkerhedsliggjort”. Altså bevidst er blevet gjort til en del af det udenrigspolitiske genstandsfelt.¹⁶ I bind fem i samme serie er

¹³ (Knudsen, 2010).

¹⁴ (Rostgaard, 2004).

¹⁵ (Mariager, 2006). Der ses bort fra den forskning, der har været specielt omkring dansk-grønlandske relationer, hvor kultur har været inddraget. Se f.eks. (Rønsager, 2007). I denne afhandling er Grønland at betragte som en del af det danske rigsfællesskab, og Danmarks forsøg på at påvirke kulturen på Grønland bliver således ikke betragtet som udadvendt dansk omdømmepolitik.

¹⁶ (Petersen, 2006).

der til gengæld stort set udelukkende fokuseret på de traditionelle områder af udenrigspolitikken, nemlig det magt- og sikkerhedspolitiske aspekt samt udenrigsøkonomien.¹⁷ Det brede kulturelle aspekt er dermed i princippet en del af Nikolaj Petersens tilgang men til trods for dette, er det et meget begrænset omfang af den kulturelle side af udenrigspolitikken, der berøres i bind seks. Niels Finn Christensen har beskæftiget sig med Det Danske Kulturinstitut og har i den forbindelse også haft fokus på den kulturdiplomatiske side af foreningens virke i Østeuropa efter murens fald.¹⁸

Denne korte litteraturgennemgang er ikke en udtømmende beskrivelse af forskellige sider af Danmarks omdømmearbejde og omdømmepolitik, men er et forsøg på at placere omdømmearbejde og omdømmepolitik i tilknytning til de væsentligste forskningsfelter, som afhandlingen i nogen omfang også vil spille bold med og mod.

Afhandlingens genstandsfelter

Denne afhandling har flere genstandsfelter.

I afhandlingens første del er genstanden for det analyserede således i højere grad de(t) rum, hvori omdømmearbejdet defineres, end omdømmearbejdet i sig selv. Det vil sige, at sfærerne eller omdømmefelterne, hvori aktørernes kamp for at konstituere deres position er den væsentligste genstand for analysen i første del af afhandlingen. Som det fremgår af diskussionerne i metode- og teori afsnittet, er det dog de forskellige aktører, der med udgangspunkt i deres forskellige mål med omdømmearbejdet og i deres kamp for at definere og redefinere

¹⁷ (Olesen, et al., 2006).

¹⁸ (Christiansen, 2010).

omdømmearbejdet er bestemmende for, hvilke områder der gøres til en del af omdømmearbejdet. Omdømmearbejdet skal ikke betragtes som en statisk størrelse, og forskellige aktører med forskellige tilgange kæmper en kamp med og mod hinanden, for at deres tilgang til omdømmearbejdet skal have mere indflydelse. Derved bliver analysens fokus også *til en analyse af aktørernes og specielt statens kamp for udvide netop det omdømmefelt og den logik, de ønsker at fremme*. Rent praktisk betyder det, at analysen fokuserer på aktørernes kamp mod hinanden, hvor de valgte aktører er repræsentanter for en bestemt omdømmelogik. Staten har som udgangspunkt en sikkerheds- og magtpolitisk omdømmelogik, mens Det Danske Selskab som udgangspunkt har en kulturel omdømmelogik.¹⁹ Da genstandsfeltet for analysen er det rum, hvori aktørerne handler, er der dog også fokus på, at aktørerne kan forandres, ændre formålet med deres omdømmearbejde og lade sig påvirke af andre omdømmelogiker og evt. bruge til andre formål end de oprindeligt tiltænkte. Da afhandlingen er åben for aktørernes foranderlighed, betyder det også, at analysen til tider vil forlade de eksterne kampe mellem forskellige omdømmeaktører til fordel for en analyse af kampe mellem forskellige linjer, der foregår inde i de organisationer, der i afhandlingen fremstår som aktører. Derved bliver forandringer ikke kun forklaret ved ydre påvirkninger, men ses også som magtkampe blandt repræsentanter for aktørerne internt, f.eks. i staten eller blandt Det Danske Selskab mv.

I afhandlingens anden del er genstandsfeltet for analysen flyttet. Fra at fokusere på det rum, hvori omdømmearbejdet bliver defineret, bliver genstandsfeltet nu statens konkrete omdømmearbejde over for USA og Sovjetunionen under den kolde krig (1945-1988).

¹⁹ Se mere om aktørerne og omdømmelogik i teori afsnittet til del 1, kap 2.

Valget af netop USA og Sovjetunionen som udgangspunkt for analysen skyldes flere ting. 1) Danmarks omdømmepolitik i forhold til de to lande må anses for at afvige på væsentlige punkter, fordi de i en dansk sammenhæng blev opfattet som henholdsvis allierede og potentielle fjender; 2) Desuden var begge lande stormagter, der i kraft af deres størrelse, militære magt og kulturelle og økonomiske indflydelse har været umulige ikke at forholde sig til. Der burde derfor være god mulighed for at undersøge omdømmepolitikken over for de to lande relativt parallelt og derved se på forskelle og i ligheder; 3) Forskningen af Danmarks sikkerhedspolitiske mål i forhold til netop de to lande har været behandlet bredt i udenrigspolitiske værker, og det har derfor været muligt at fastholde to sikkerhedspolitiske mål som relativt ukontroversielle konstanter og derved fokusere ind på analysen af specielt omdømmepolitikken i den udenrigspolitiske proces.

Genstandsfeltet for denne case-analyse af en enkelt aktørs omdømmearbejde (kaldet omdømmepolitik i afhandlingen, da det er staten, der udøver omdømmearbejdet) er således alene på aktørniveau. Som uddybet i teoriets snit betragtes konstitueringen af omdømmefelterne og aktørernes indbyrdes kamp som en væsentlig del af konteksten for statens omdømmepolitik. Hvor første del af afhandlingen beskæftiger sig med en del af den indenrigspolitiske kontekst for omdømmepolitikken, så vil afhandlingens anden del i højere grad medtage den udenrigspolitiske kontekst.

Det har dog ikke været muligt at adskille de to niveauer fuldstændigt. Det skyldes, at staten i en række tilfælde har overtaget styringen af omdømmearbejdet, der tidligere var overladt til ikke-statslige organisationer. Denne overtagelse har ikke altid været genstand for åben debat og er blot blevet etableret som praksis. Det har derfor til tider været nødvendigt at analysere forløbet som en begivenhed med

flere omdømmeaktører og derfra analysere, hvilken eller hvilke omdømmelogikker der har været styrende for det konkrete omdømmearbejde. Dette er f.eks. tilfældet med ”sikkerhedsliggørelsen” af kulturen i 1960’erne. En stor del af dette kunne være betragtet som omdømmepolitik, da staten er en væsentlig aktør, og kunne derfor være placeret i anden del af afhandlingen. Dette ville dog være uhensigtsmæssigt for første del af afhandlingen. Læseren må derfor leve med, at der er et vist overlap mellem de to dele, og der til tider vil blive henvist på kryds i de to dele.

Da afhandlingen ikke har et enkelt genstandsfelt, vil det også afspejle sig i de valgte analysestrategier og de valgte metodiske og teoretiske tilgange. *Der vil derfor ikke blive brugt samme teori- og begrebsapparat, da der fokuseres på forskellige dele af statens omdømmearbejde med forskellige perspektiver.*

Metodiske overvejelser

Fælles for de to dele af afhandlingen er undersøgelsen af statens rolle som udøver af omdømmearbejde. I den første del vil det ofte blive kaldt omdømmearbejde, også når staten udfører det. Det skyldes, at distinktionen mellem omdømmepolitik og omdømmearbejde først for alvor bliver vigtig i det øjeblik omdømmearbejdet bliver opfattet som en del af den udenrigspolitiske proces og analyseret som sådan. Der vil være tilfælde i afhandlingens første del, hvor det havde været muligt af bruge begrebsapparatet, der er udviklet til analysen af omdømmepolitikken, men da fokus for analysen er forskelligt, er det undladt. I stedet bruges der til tider mere overordnede betragtninger om, hvorvidt omdømmearbejdet kan betragtes som f.eks. nationbranding eller public diplomacy. I de tilfælde skal det ses som udtryk for en distinktion mellem, hvorvidt der er tale om en magtpolitisk eller

økonomisk tilgang til omdømmearbejde, ligesom det indikerer, at det er staten, der har en styrende rolle i omdømmearbejde, selvom det konkret udføres af forskellige aktører.

Sammenhængen mellem afhandlingens første og anden del findes også i, at hovedmodtagerne af Danmarks omdømmearbejde i begge dele af afhandlingen er USA og Sovjetunionen. I afhandlingens første del ses dog også på andre modtagere af de danske budskaber, såsom de baltiske lande.

Den væsentligste sammenhæng mellem de to dele skal ses i den generelle sammenhæng mellem de to genstandsområder. Hvor første del af afhandlingen fokuserer på grænserne mellem statens omdømmearbejde og ikke-statslige aktørers omdømmearbejde, hvilket opfattes som en væsentlig del af undersøgelsen af konteksten for omdømmepolitikken, så fokuserer afhandlingens anden del alene på omdømmepolitikken. Analysen i første del af afhandlingen har således også været med til at begrænse casen i 2. del tidsmæssigt til 1988, hvor adskillelsen mellem magtpolitisk, økonomisk og kulturelt omdømmearbejde fremstod relativt klart. Derved har det været muligt at fastholde en rimelig stringens i afhandlingens analyse i anden del.

Afhandlingen er overordnet delt op i tre dele. En indledende del, hvor også den relevante teori bliver gennemgået. Teorien er delt op alt efter, i hvilken del af afhandlingen den vil have størst relevans. Der vil dog være tale om overlap. F.eks. kunne dele af diskussionen om nationbranding og public diplomacy m.v. have været placeret i begge teori afsnit. Dernæst følger afhandlingens første del, der som sagt fokuserer på grænserne for statens omdømmearbejde set i forhold til ikke-statslige aktørers omdømmearbejde i perioden 1945 til 2010. Afhandlingens anden

del har fokus på Danmarks omdømmepolitik over for USA og Sovjetunionen fra 1945 til 1988. Til sidst vil afhandlingen konkludere på baggrund af analyserne.

Metodiske overvejelser vedrørende del 1

Denne afhandling forsøger at analysere to forskellige niveauer af Danmarks omdømmearbejde. Det ene niveau (1. del) beskæftiger sig med grænserne mellem statens omdømmearbejde og andre aktørers omdømmearbejde i en dansk historisk kontekst. Som påpeget ovenfor kan genstandsfeltet karakteriseret som det rum, hvori omdømmearbejdet bliver konstitueret. Da aktørerne, og specielt staten, er med til at konstituere det rum, følger analysen i høj grad aktørernes og særligt statens rolle, som også problemformuleringen lægger op til. For at komme nærmere svaret på denne problemstilling er det afgørende at definere aktørerne i forhold til hinanden. Dette uddybes nærmere i teoriafsnittet. Her gøres det klart, at aktører laver omdømmearbejde med forskellige formål, hvilket definerer, hvorvidt der er tale om kulturelt, økonomisk eller magt- og sikkerhedspolitisk omdømmearbejde. I den konkrete analyse bruges dette teoretiske udgangspunkt til at vurdere, om staten forsøger at inddrage kulturelle og økonomiske elementer i det magt- og sikkerhedspolitiske omdømmearbejde, og om staten forsøger at overtage omdømmelogikker, der ellers er knyttet til erhvervslivet og kulturelle organisationer, der udøver omdømmearbejde.

Selve analysen i afhandlingens første del er delt op i tre tidsperioder.

1) Den første korte periode går fra 2. verdenskrigs afslutning i 1945 til Danmarks indtræden i Atlanterhavspagten (NATO) i 1949. Dette er afhandlingens startpunkt, hvor forskellige aktører inden for omdømmearbejdet med hver deres

omdømmelogik beskrives, og hvor debatten, om hvem der skulle varetage hvilke dele af omdømmearbejdet, trækkes op.

2) Den anden periode går fra NATO-medlemskabet i 1949 til murens fald i 1989. Denne periode er først og fremmest kendetegnet ved, at arbejdsdelingen mellem de forskellige aktører kun i begrænset omfang ændres. Der er enkelte forsøg, som da staten forsøgte at optage en økonomisk omdømmetilgang i 1956/57 uden den store succes. Ligeledes sker der det, at staten i højere grad forsøger at bruge kultur til det magt- og sikkerhedspolitiske omdømmearbejde. I 1970'erne og 1980'erne er der tegn på, at kampen mellem staten og de andre aktører spidser til, ligesom der tilsyneladende sker en gradvis kobling mellem de forskellige omdømmefelter, hvilket f.eks. afspejler sig i betænkningen om kultureksport.

3) Den tredje periode påbegyndes for alvor med afslutningen af den kolde krig. Sikkerhedspolitisk står Danmark i en anden situation, da sandsynligheden for sovjetisk pres på Danmark er langt mindre med de interne problemer i Sovjetunionen og Østeuropa. Med indsatsen i de baltiske lande fra 1989 til 1992 påbegyndes en omlægning af det danske omdømmearbejde. Aktører, der tidligere har lavet kulturelt omdømmearbejde, bliver nu indordnet en magt- og sikkerhedspolitisk dagsorden, hvorved den kulturelle omdømmelogik får mindre plads. Samtidig sker der i staten en drejning fra den magt- og sikkerhedspolitiske tilgang til omdømmearbejdet til en mere markedsorienteret tilgang. Det kulminerer med vedtagelsen og lanceringen af det danske nationbranding-program i 2007.

Metodiske overvejelser vedrørende del 2

Afhandlingens anden del behandler staten som udenrigspolitisk aktør med fokus på statens omdømmepolitik over for Sovjetunionen og USA i perioden fra 1945 til 1988. I teori afsnittet uddybes forskellige teoretiske tilgange til omdømmearbejdet som f.eks. "Soft Power" (SP) og "Public Diplomacy" (PD). I stedet for at overtage teorierne med henblik på at analysere den danske stats omdømmearbejde udvikles og defineres en række begreber til brug for en analyse af Danmarks omdømmepolitik. Det er bl.a. begreberne, som allerede blev behandlet i problemfeltet, såsom omdømmepolitik, omdømmearbejde og udenrigspolitik, der bliver behandlet i dybden og sat i relation til hinanden. Desuden sættes omdømmepolitik ind i en udenrigspolitisk kontekst. Derved klargøres forskellen på udenrigspolitiske mål, beslutninger og omdømmepolitik. I analysestrategiafsnittet til del 2 bliver der fremlagt en model, som bliver brugt rimeligt stringent i selve analysen af Danmarks omdømmepolitik over for USA og Sovjetunionen under den kolde krig.

Ved at benytte denne analysemodel på det empiriske materiale i diskussion med den eksisterende udenrigspolitiske litteratur på området vil der blive kastet nyt lys på dele af Danmarks udenrigspolitik i perioden. Afhandlingen har ikke som mål at komme med en nyfortolkning af den udenrigspolitiske historie. Men ved at lade *omdømmepolitik* være det centrale omdrejningspunkt for analysen vil der være en forskydning i perspektivet, der kan udvide vores forståelse for Danmarks politik over for omverden under den kolde krig. Afhandlingen vil bygge på og diskutere med andre historikere, der har beskrevet dele af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik i perioden. Men forskellige steder vil der være nye fortolkninger af begivenheder, og som helhed fremhæver analysen det kommunikative aspekt af udenrigspolitikken i modsætning til den traditionelle udenrigspolitiske

historieskrivning, der i højere grad fokuserer på udenrigspolitiske handlinger eller på de skjulte mål og motiver, der styre udenrigspolitikken. Afhandlingen vil ikke behandle alle udenrigspolitiske emner i relation til USA og Sovjetunionen under Den kolde Krig. Der er tale om nedslag i historien, som har omdømmepolitisk relevans og har konfliktpotentialer mellem de forskellige aktører. Det betyder også, at udenrigspolitiske emner, der har haft en mindre klar omdømmepolitisk relevans er udeladt, mens andre emner, der ikke tidligere har stået så centralt i forskningen, er viet ekstra opmærksomhed.

Til grund for analysen lægges der, at Danmark havde to grundlæggende sikkerhedspolitiske mål i perioden fra 1949 til 1988. Det ene var at undgå krig med Sovjetunionen, og det andet mål var at forblive medlem af NATO. Analysen viser, hvordan disse mål blev omsat til forskellige budskaber (omdømmepolitikker) på forskellige tidspunkter. Afhandlingen forsøger også at beskrive andre omdømmepolitiske budskaber, og hvordan disse til tider har påvirket omdømmepolitikkerne over for USA og Sovjetunionen og omvendt. Afhandlingens anden del skal således betragtes som en case, hvor omdømmepolitik forsøges fremhævet som en særlig del af den udenrigspolitiske virkemåde. Det er så vidt vides første gang det forsøges.

Kilder

Som enhver anden historisk afhandling styres fokus delvist af det tilgængelige kildemateriale. I tilfældet af et så omfangsrigt et emne periodisk og på anden vis, er det ikke kun nødvendigt at vælge i det tilgængelige kildemateriale. Der må også fra starten fokuseres ind på noget kildemateriale frem for noget andet. Konkret betyder det f.eks. i denne afhandling, at der udelukkende er søgt arkivadgang i

udenrigsministeriets arkiver – og kun dele af dette. I forhold til pointen om kulturens rolle i omdømmepolitikken kunne det måske have været hensigtsmæssigt at inddrage arkivmateriale fra kulturministeriet. Dette er dog blevet fravalgt. Først og fremmest skyldes det en frygt for, at en sådan kildemæssig fokusering ville skabe den modsatte proportionsforvrængning. I en situation, hvor tilvalget af noget kildemateriale ville være sket på bekostning af andet, har hovedfokus været på den danske stats omdømmepolitiske hovedaktører – udenrigsministrene og statsministrene og det udenrigsministerielle apparat. Derfor vil kildetilgangen til statens kulturelle omdømmepolitik ske gennem de udenrigsministerielle kilder og åbne kilder vel vidende, at dette muligvis skaber slagside. Da der generelt ikke har været mangel på kilder til at udfylde denne afhandling, er håbet dog, at vurderingen om at den ”sikkerhedsliggjorte” kulturelle omdømmepolitik kun i mindre grad har spillet en rolle i statens omdømmepolitik, berettiger den forholdsvis mindre vægtning af det kulturelle element. De samme overvejelser gør sig også gældende i forhold til den økonomiske omdømmepolitik. I dette er der dog den ekstra dimension, at den økonomiske dimension af omdømmepolitikken har spillet en langt større rolle i forhold til EF end til Sovjetunionen og USA. F.eks. var der en række fællesmøder mellem udenrigspolitisk nævn og markedsudvalget, der havde langt mere fokus på Danmarks økonomiske omdømme. Markedsudvalget var et udvalg, der fra dets oprettelse helt og holdent fokuserede på Danmarks forhold til EF.

Det udenrigsministerielle kildemateriale, der har været brugt i denne afhandling, har fortrinsvist behandlet perioden fra starten af 1950’erne og frem til 1973. Det væsentligste er referaterne fra udenrigspolitisk nævns møder, hvor det kun har været muligt at få adgang til og med 1981. Alle vigtige udenrigspolitiske beslutninger skulle efter grundlovsændringen i 1953 behandles i nævnet inden den

endelige afgørelse. Praksis var dog ofte, at nævnet blev brugt til en generel fortløbig orientering omkring udenrigspolitiske emner og begivenheder. Det giver derfor et vigtigt praj om, hvad beslutningstagerne selv opfattede som væsentligt.

Ud over arkivadgangen til udenrigsministeriets arkiver er der i afhandlingen blevet benyttet et meget forskelligartet kildemateriale. Det drejer sig om alt fra avisartikler omdannet til statistisk materiale til offentliggjorte kildesamlinger, offentliggjort materiale, dagbøger og selvbiografiske fremstillinger. Specielt i forhold til afhandlingens første del er der brugt en del tid på at en række af udenrigsministeriets og erhvervsministeriets periodiske fremstillinger ligesom en række særlige udgivelser fra specielt stats-udenrigs- og erhvervsministeriet har været set igennem i perioden fra ca. 1990 til 2010. En af de interessante ting der stod klart efter undersøgelsen af disse materialer er f.eks., at brugen af begrebet globalisering blev inddraget i erhvervsministeriets årlige udgivelser fra starten af 1990'erne, mens det først flere år senere fandt vej til udenrigsministeriets periodiske udgivelser. I denne udgave af afhandlingen har det været et valg at begrænse omfanget af den del af afhandlingen, der beskriver processen, hvor staten markedsføres og der henvises derfor kun til en lille del af det gennemgåede materiale i noterne. Selve konklusionerne bygger dog på et langt bredere fundament end noterne umiddelbart giver udtryk for. Ud over dette bygger dele af afhandlingen på andre historiske fremstillinger. Størstedelen af avisartiklerne, der henvises til i afhandlingen kommer fra søgbare databaser. *Ekstra bladet* og *Politiken* har gjort det muligt at søge i deres avisarkiv fra det første nummer. Derudover findes de fleste aviser kun søgbare fra engang i 1990'erne via databasen infomedia.dk. Hvis andre aviser er blevet konsulteret før 1990 skyldes det konkrete formodninger eller henvisninger fra udenrigsministeriets arkiv, at andet kildemateriale eller kildesamlinger (f.eks. omtale i *Ekstra Bladet* eller

Politiken) eller andre historiske fremstillinger har ledt min fokus hen på netop denne avisartikel.

Denne afhandling er for hovedparten en historisk analyse og vil benytte sig af historiske kilder til at afdække og fortolke fortiden. Det betyder at den historiske kildekritik vil blive anvendt i arbejdet med kilderne i det omfang det er anvendeligt. Den historiske kildekritik er som udgangspunkt et forsøg på at kategoriserer kilder som mere eller mindre troværdige i forhold til at afdække de historiske begivenhedsforløb. Dette redskab som blev udviklet i en dansk version af Kristian Erslev²⁰ har dog begrænset anvendelse i denne afhandling, da store dele af afhandlingen ikke fokuserer på begivenhedsforløb, men derimod kommunikation med særlig vægt på de afsendte budskaber uanset om budskaberne er ”ægte” eller ”falske”. Afhandlingen vil kun i det omfang det har relevans beskæftige sig med om budskaberne er troværdige som kilder til en bestemt begivenhed. Kildernes relevans afhænger således af spørgsmålene der stilles – det såkaldte funktionelle kildebegreb. Afhandlingens 2. del har især fokus på den proces, hvor udenrigspolitiske mål bliver omsat til bestemte budskaber og hvilken feedback budskaberne afføder. Det betyder, at kilder der i forhold til et bestemt begivenhedsforløb måske er mindre troværdige ikke desto mindre har stor relevans i forhold til emnet for denne afhandling. Selvom budskaberne skulle indeholde en løgn er de stadig at betragte som et budskab. I det omfang afhandlingen afdækker/ fortolker bestemte begivenhedsforløb vil den historiske kildekritik blive benyttet til at afveje kilders troværdighed. I den sammenhæng gælder de normale forbehold over for udenrigspolitiske budskaber. Da de har et bestemt formål ses de ofte som mindre troværdige end lukkede interne diskussioner, hvor formålet ofte vil blive diskuteret mere frit og derfor ofte vil

²⁰ Kristian Erslev: *Historisk teknik* (10. udgave, 1987 [1911 og 1926]).

blive vurderet til at have en højere troværdighed i afvejningen af statens udenrigspolitiske mål.

I en stor del af perioden har der ikke været adgang til det fulde kildemateriale fra en række centrale aktører. Afhandlingen er åben for, at dette ikke kan eller skal være den endelige fortolkning af den danske stats omdømmepolitiske indsats. Nye kilder og nye perspektiver kan og vil bringe nyt frem om dansk omdømmepolitik i perioden.

Kapitel 2. Teori til første del

Dette kapitel vil fremlægge afhandlingens teoretiske positioner på en række områder og afklare centrale begreber i analysen af forholdet mellem statslige og ikke-statslige omdømmeaktører. Som det vil fremgå af afsnittet om analysestrategi, er det en underliggende præmis i afhandlingen, at der har været aktører, der aktivt har forsøgt at påvirke Danmarks omdømme i omverdenen. I teorien om nationbranding er det et vigtigt mål at få disse aktører til at finde sammen om en række fælles budskaber, der kan skabe et klart billede af landet i omverdenen.²¹ Afhandlingen vil tage udgangspunkt i det forhold, at forskellige aktører ofte har forskellige mål og forskellige tilgange til omdømmearbejdet. I modsætning til nationbranding- teoriens normative tilgang til omdømmearbejdet vil denne afhandling forsøge at indarbejde disse modsætninger i en historisk analyse af grænserne mellem statslige- og ikke-statslige aktørers omdømmearbejde. Afhandlingen tager det for givet, at forskellige aktører har forskellige mål, men vil forsøge at kvalificere forskellene. Det gøres ved at opdele aktørerne i tre hovedgrupper, der arbejder med forskellige tilgange til omdømmearbejde og med forskellige interesser. Disse tre grupper er staten (med de forskellige ministerier osv.), erhvervslivet (virksomheder og brancheorganisationer og dets repræsentanter) samt kulturelle organisationer og personer.

²¹ Se f.eks. (Anholt S. , Competitive identity: the New Brand Management for Nations, Cities and Regions, 2007).

Aktører og Sfærer

Som det fremgår af ovenstående vil afhandlingen tage udgangspunkt i den forestilling, at der findes forskellige aktører, der har forskellige tilgange til at udføre omdømmearbejde. I forsøget på at lette analysen og skelne disse tilgange deles de tre hovedgrupper op i tre forskellige sfærer (også betegnet omdømmefelter). De tre sfærer er opdelt i en kulturel sfære, en økonomisk sfære og en sikkerheds/ magtpolitisk sfære.

De aktører, der som primærinteresse har at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse, arbejder hovedsagligt inden for den kulturelle sfære ud fra en *kulturel omdømmelogik*. Det vil sige, at aktører såsom kulturforeninger og enkeltpersoner mv., der laver omdømmearbejder med bevæggrunden at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse, i denne afhandling vil blive defineret som primært arbejdende inden for det kulturelle omdømmefelt. Sådanne aktører laver kulturelt omdømmearbejde.

Aktører, der som primærinteresse har at sikre virksomhedernes overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den økonomiske sfære ud fra en *økonomisk omdømmelogik*. Det vil sige, at aktører som virksomheder, brancheforeninger (og disses repræsentanter) mv., der laver omdømmearbejde med bevæggrunden at sikre virksomheders overlevelse og udvikling, vil blive defineret som primært arbejdende inden for det økonomiske omdømmefelt. Aktørerne laver således økonomisk omdømmearbejde.

Aktører, der som primærinteresse har at sikre statens overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den sikkerheds-/magtpolitiske sfære ud fra en *magtpolitisk omdømmelogik*. Det vil sige staten som aktør (repræsenteret ved regeringen, ministre, embedsmænd mv.), der laver omdømmearbejde med

bevæggrunden at sikre statens overlevelse og udvikling, vil blive defineret som primært arbejdende inden for det sikkerheds- og magtpolitiske omdømmefelt. Staten laver således sikkerheds- og magtpolitisk omdømmearbejde.

Denne opdeling er noget skematisk. I praksis forholder det sig noget mere flydende. F.eks.: Aktører der har virksomheders overlevelse som mål for at lave omdømmearbejde, kan i praksis bruge kulturelle elementer i sit økonomiske omdømmearbejde (altså som middel til at opnå målet), og det kan derved være vanskeligt at skelne de to former fra hinanden. Altså at kulturområdet bliver ”markedsgjort”. Ligesom staten kan bruge både kulturelle og økonomisk virkemidler for at fremme statens sikkerhed og magtpolitiske situation. Det betyder at dele af omdømmearbejdet bliver ”sikkerhedsliggjort”.

Der kan også være tale om, at aktører kan optage interesser uden for deres primære felt, og dermed reelt set have interesser inden for flere omdømmefelter. F.eks. kan repræsentanter for staten både have magt- og sikkerhedspolitiske mål og samtidig have selvstændige mål om at forbedre danske virksomheders omdømme i udlandet. Optagelsen af andre aktørers omdømmelogik betyder ikke nødvendigvis, at de ”adopterede” interesser/mål nedprioriteres og underordnes primærinteressen. Statens repræsentanter kan således godt have en opfattelse af, at det er vigtigt at sikre landets virksomheders overlevelse og udvikling og landets kultur bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse uden nødvendigvis at underordne det magt- og sikkerhedspolitikken. I hvert fald så længe de forskellige dele ikke modarbejder hinanden.

Nationbranding, Public Diplomacy og Soft Power

Som Fabian Csaba har vist, foregik der indenfor marketingslitteraturen siden 1960'erne en diskussion om, hvor grænserne for markedsføringsteknikker gik.²² Diskussionen gik på, hvorvidt principperne omkring markedsføring kunne overføres til non-profit organisationer og andre ikke markedsdrevne organisationer. Denne diskussion blev i 1990'erne fornyet og intensiveret. Marketingskonsulenter samt brandingkonsulenter plus en stigende antal forskere fik stadig større fokus på, hvordan landes omdømme eller image påvirker landets og virksomhedernes økonomi. Ved at trække på den stadigt voksende litteratur omkring markedsføring og branding af virksomheder overførte konsulenterne disse teorier på lande og steder.²³

Med introduktionen af begrebet nationbranding kom der ekstra skub på udviklingen. Begrebet nationbranding, der ofte dateres til Simon Anholt's artikel fra 1998 "*Nations-brands of the twenty-first century*", blev hurtigt grebet.²⁴ I de følgende år kom en hel række værker og artikler, hvor begreber som "nationbranding," "place branding" og "brand-state" blev taget i brug. I 1999 lancerede branding- og marketings-guruen Wally Olins tesen om, at stater og virksomheder overtog flere og flere af hinandens funktioner. Heri forklarede han, at nationbranding efter hans mening altid havde foregået, og brugte udviklingen af den franske republik som eksempel.²⁵ Han udvidede senere argumentet i en uddybende artikel.²⁶

²² (Csaba, 2005).

²³ (Head, 1992; Kotler, 1993; Kotler, et al., 1997).

²⁴ (Anholt, 1998).

²⁵ (Olins, 1999).

²⁶ (Olins, 2002).

I forhold til Simon Anholt's oprindelige tilgang, der hovedsagligt fokuserede på country-of-origin-effekten (COO-effekten), blev begrebet nationbranding betydeligt udvidet og bevægede sig væk fra sit meget virksomhedsorienterede udgangspunkt.²⁷ Hvad staten kunne få ud af nationbranding kom i højere grad i fokus. Således blev begrebet også meget hurtigt kædet sammen med begreberne "public diplomacy" og "soft power", der i sit udgangspunkt fokuserede på statsrationalet i omdømmearbejdet. Peter Van Ham ramte stemningen, da han i en artikel i *Foreign Affairs* i 2001 forklarede at "(...) smart states are building their brands around reputations and attitudes in the same way smart companies do."²⁸ Det var dog først med Simon Anholt's leder i tidsskriftet *Place Branding* med titlen "Public Diplomacy and place branding: Where's the link?", at nationbranding og public diplomacy for alvor blev forsøgt integreret indenfor samme felt. I samme leder forekom en redegørelse for, hvorfor tidsskriftet skiftede navn fra *Place Branding* til *Place Branding and Public Diplomacy*.²⁹

Nationbranding – en markedsorienteret tilgang til omdømme

Nationbranding har således et markedsorienteret udgangspunkt i forhold til landenes omdømme. Det betyder, at målene for nationbranding ofte bliver

²⁷ **COO-effekten** refererer til, at bestemte produkter, der associeres med et bestemt land (eller område), kan sælges til en højere pris. Det skyldes, at forbrugerne ofte forbinder det pågældende land med højere kvalitet indenfor netop den type produkter. Produkter kan også opleve negative COO-effekter. Studier i COO-effekter har en relativ lang historie og er ofte dateret til Robert Schoolers artikel fra 1965: "Product Bias in Central American Common Market" (Schooler, 1965). Uden at bruge termen COO har Per H. Hansen i en artikel fra 2010 peget på, at der foregår en samtidig co-branding af både nation og produkt (Hansen, 2010). Denne forståelse er utvivlsomt korrekt og følger dermed i sporet på udviklingen af nationbranding begrebet, der netop tager udgangspunkt i bevidst at skabe denne sammenhæng.

²⁸ (Van Ham, 2001 s. 4).

²⁹ (Anholt, 2006).

defineret i økonomiske termer. Det gælder specielt i de tidlige artikler og bøger om emnet, som f.eks. Philip Kotler og David Gertner, der mener at: "(...)countries can be products as well. They compete in the market for tourists, factories, businesses and talented people."³⁰ Men det genfindes også i de nyere værker. Som forfatteren til bogen Nationbranding, Keith Dinnie, udtrykker det, skal nationbranding således "fulfil three major objectives: (...) attract tourists, (...) stimulate inward investment and (...) boost export"³¹.

Dette økonomiske udgangspunkt er således en helt central del af tilgangen til nationbranding. Landenes brand skal bruges kommercielt, eller - som citatet fra Kotler og Gertner viser - blive opfattet som produkter i sig selv. At landene bliver opfattet som brands (produkt) fører således en række ting med sig – ikke mindst en konkurrencedimension, hvor de enkelte lande står i indbyrdes konkurrence. Med Wally Olins ord: "(...) competition [mellem stater] takes place in three areas in which success or failure can accurately be charted – inward investment, tourism and the export of goods and services. Some countries are very successful at some or all of these – others are failures."³²

Allerede i den tidlige tilgang til nationbranding blev koblingen mellem stat og marked således trukket tydeligt op. Stater konkurrerede for at sikre de bedste vilkår for virksomhederne. Den ofte implicite antagelse er, at staterne også vinder ved at konkurrere på vegne af virksomhederne. Men med udvidelsen af nationbranding begrebet har det også fået yderligere dimensioner. Det er ikke kun virksomhederne, der skal nyde godt af statens brand, ligesom det ikke blot er

³⁰ (Kotler, et al., 2002 s. 258).

³¹ (Dinnie, 2008 s. 17).

³² (Olins, 1999 s. 12).

virksomhederne, der skal lukrere på landenes brand – lande skal også nyde godt af virksomheders brand. Denne tilgang viser sig allerede ret hurtigt og får f.eks. Kotler og Gertner til at foreslå, at lande skal lave eksportkontrol for på den måde at sikre, at eksportprodukter er pålidelige og holder det, de lover.³³

Nationbranding mellem stat, marked og civilsamfund

Med konkurrencebegrebet sker der således en klar, men til tider indirekte, kobling mellem stat og marked. Ifølge den tidlige nationbranding litteratur konkurrerer stater således i høj grad alene med det formål, at virksomhederne skal klare sig godt i den økonomiske konkurrence. Men som tidligere påpeget sker der også en udvidelse af brugen af begrebet nationbranding. Det får en politisk dimension. Stater har nemlig også en selvstændig udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse i at sikre deres omdømme. Så selvom udgangspunktet i første omgang er økonomisk, peger branding-litteraturen på, at der også vil være en udenrigspolitisk gevinst. Denne kobling forekommer f.eks. allerede hos Van Ham:

The traditional diplomacy of yesteryear is disappearing. To do their jobs well in the future, politicians will have to train themselves in brand asset management. Their tasks will include finding a brand niche for their state, engaging in competitive marketing, assuring customer satisfaction, and most of all, creating brand loyalty.³⁴

³³ (Kotler, et al., 2002 s. 259).

³⁴ (Ham, 2001).

Dette udsagn slutter med at pege på, at der skal skabes loyalitet overfor landet – i dette tilfælde altså territorialstaten – og det gælder også ikke-statslige aktører – indenlandske og udenlandske.

Udgangspunktet for nationbranding er således, at man under en fælles national paraply kan fremmane et fælles mål til det nationale fællesskabs bedste. Nationbranding er da også blevet set som et udtryk for "globaliseringen af nationalismen".³⁵ Melissa Aronczyk er kommet til samme konklusion og peger på at nationbranding "(...) is a well-timed expression of what Sklair (2001) has termed "global nationalism" – the conviction by governments that national interests are best served if the country can find a "lucrative role" within a globally integrated economic system."³⁶

Til trods for det økonomiske udgangspunkt er økonomien i ovenstående opremsning kun til stede indirekte. Kotler havde tidligere været fortalende for at koble økonomiske, politiske og kulturelle faktorer i forsøget på at skabe den mest konkurrencedygtige økonomi.³⁷ Det økonomiske udgangspunkt kommer tydeligere frem i Teemu Moilanen og Seppo Rainistos forsøg på at skabe en sammenhængende teoretisk ramme for tilgangen til nationbranding. Heri beskriver de, hvordan et stærkt brand positivt kan påvirke forskellige sektorer. De peger på fem ting, som et godt brand kan gøre: "(...) it must attract businesses and investments; it must promote goals of the tourism industry; it must promote

³⁵ (Mordhorst, et al., 2010 s. 10).

³⁶ (Aronczyk, 2008 s. 44). Sklair, Leslie. (2001). *The Transnational Capitalist class*. Oxford: Blackwell. Det er ikke alle, der mener, at nationbranding er udtryk for en form for nationalisme. Se f.eks. (Brincker, 2010). Denne afhandling kan også ses som et kritisk indspark til debatten om nationbranding.

³⁷ (Kotler, et al., 1997 s. 5-6).

public diplomacy; it must support the interests of exporting industries; and it must strengthen national identity and increase self-respect.”³⁸

I tre af de fem dele, som et nation-brand skal styrke, er der således tale om en styrkelse af økonomien. I de sidste er der tale om en styrkelse af henholdsvis udenrigspolitikken (public diplomacy) og det civile samfund (national identitet og selvrespekt).

Set fra et nationbranding (NB) perspektiv er hovedformålet ved omdømmearbejdet økonomisk, selvom der også peges på andre grunde. Både Public Diplomacy (PD) og Soft Power (SP) fokuserer i højere grad på statens magtpolitiske interesser.

Hvor NB-litteraturen anser nationbranding som et redskab, der først og fremmest kan skabe økonomiske fordele for erhvervslivet så er det denne afhandlings tese, at det altid har været et element i *omdømmearbejdet*. Det nye i NB ligger i denne sammenhæng meget tæt på budskabet i teorien om konkurrencestaten. Det nye er, at staten i højere grad opfatter sig selv som en virksomhed og derfor opfatter staten som værende i direkte økonomisk konkurrence med andre stater.³⁹

Når staten benytter sig af Nationbranding kan man således pege på, at der både følger en økonomisk omdømmelogik med, men også at staten sætter sig selv i en konkurrencesituation, hvor der bl.a. konkurreres om at tiltrække mennesker og kapital og eksport af produkter. Derved opfatter staten sig selv som en aktør på

³⁸ (Moilanen, et al., 2009 s. 11).

³⁹ For en uddybning af diskussionen af ændringer i den økonomiske tænkemåde se (Pedersen, 2011 s. kap 2). Denne analyse af udviklingen kan også ses som et konkret bidrag til diskussionen om konkurrencestaten, som i dansk sammenhæng først og fremmest er bragt frem af Ove Kaj Pedersen, men også (Brincker, 2010; Christensen, 2006) har bidraget til debatten i en dansk kontekst. Internationalt foregår der dog en større debat om konkurrencestaten, hvor nogle af de vigtigste værker bør nævnes: (Cerny, et al., 2005; Cerny, 1997; Jessop, 2002).

et marked. Brugen af Nationbranding er således udtryk for en "markedsførelse" af staten.

Markedsførelse

Markedsførelse er i denne afhandling betegnelsen for en proces, hvor aktører med magtpolitisk eller kulturel omdømmelogik i stadig højere grad indretter sig efter at være i konkurrence med andre aktører for at sikre økonomiske fordele. Derved vil aktørerne i højere grad agere og opfatte sig selv som en virksomhed og i den proces optage den økonomiske omdømmelogik. For staten betyder optagelsen af en økonomisk omdømmelogik ikke stort, da begge omdømmelogikker tager udgangspunkt i aktørens overlevelse og udvikling som drivkraft. Når stat og virksomheder bliver ligestillet, vil det dog i yderste konsekvens føre til en opløsning af distinktion mellem statens udenrigspolitiske og økonomiske ageren. Med andre ord: Det bliver opfattet som omtrent lige så vigtigt for statens overlevelse at tiltrække kapital, viden, arbejdskraft og eksporterer produkter, som opretholdelsen af territoriale grænser ved hjælp af militær og diplomati.

Sikkerhedsliggørelse

Teorien om sikkerhedsliggørelse som fremlagt af Ole Wæver og Københavnerskolen er en teori om, hvordan emner bliver italesat som sikkerhedspolitiske emner i den offentlige debat. Dermed bliver emnerne inddraget i statens politikområde og italesættelsen skal overbevise offentligheden om, at regelbrud er nødvendige for at oprette sikkerheden.⁴⁰ I denne afhandling vil begrebet blive brugt mere bredt og vil ofte blive brugt med anførselstegn

⁴⁰ (Buzan, Wæver, & de Wilde, 1998)

”sikkerhedsliggjort”. I afhandlingen vil ”sikkerhedsliggørelse” være betegnelsen for den proces, hvor et emne bliver draget stadig mere aktivt ind i sikkerhedspolitikken. Det kan også ses som en bevægelse, hvor den magt- og sikkerhedspolitiske logik erstatter den økonomiske eller kulturelle omdømmelogik. Sikkerhedspolitik er et særligt område af udenrigspolitikken, hvor statens og borgernes sikkerhed er berørt. En væsentlig pointe med begrebet sikkerhedsliggørelse er, at sikkerhedspolitik ikke er en fast størrelse, men et flydende begreb, hvor områder, der ikke tidligere har været en del af det sikkerhedspolitiske område, kan blive det ved at blive italesat.

Sikkerhedsliggørelse og markedsførelse er ikke udtryk for to modsatte tendenser. Der kan godt være tale om, at der foregår både en markedsførelse og en sikkerhedsliggørelse.

Analysestrategi del 1

At lave en analyse af statens kampe med ikke-statslige aktører, der har haft forskellige andre tilgange til omdømmearbejdet, er ikke uden problemer. Det kan diskuteres, om de valgte aktører i tilstrækkelig grad afspejler de logikker, de er eksponent for, ligesom det kan diskuteres, om det overhovedet er hensigtsmæssigt at lave en opdeling i omdømmefelter eller -sfærer, der i praksis har været flydende, og hvor de forskellige aktører ikke har behovet at holde sig til en enkelt logik. Selv for de aktører, der i denne afhandling tages til indtægt for en bestemt omdømmelogik, har sandsynligvis ofte i praksis været påvirket af de andre logikker, uden at de har været dominerende. Måske har enkeltpersoner, der repræsenterer en bestemt aktør, haft flere kasketter i forskellige sammenhæng – til tider som repræsentant for staten, til tider som repræsentant for kulturforeninger,

og til tider som erhvervsdrivende. Når opdelingen alligevel laves, er det fordi *der rent faktisk synes at være et forsøg blandt en række aktører på at adskille statens interesser fra erhvervslivets og kulturlivets i perioden efter 2. verdenskrig*. Dette ses i en række politiske diskussioner efter 2. verdenskrig, ligesom det afspejles i diskussionerne i 1950'erne og 1960'erne, da staten mere aktivt ønsker at bruge kulturelle elementer for at forbedre forholdet til Sovjetunionen. Det første kapitel i del 1 (kap. 4) vil forsøge at tegne et billede af afgrænsningerne mellem de forskellige sfærer ved at kigge på forskellige aktører. Opdelingen i sfærer er derfor ikke taget ud af det blå til trods for, at praksis har vist, at det var vanskeligt for aktørerne at opretholde en klar opdeling.

I selve analysen vil fokus være på grænserne for statens omdømmearbejde. Det betyder, at det er *staten* som aktør, der er i centrum for analysen. Det er statens kamp for at definere og redefinere grænserne for omdømmearbejdet, der bliver fokuseret på. Det er også staten som aktør, der ses på, når den efter den kolde krig (som det vil blive vist) forsøger at tage et større opgør med den arbejdsdeling, der hidtil har været i omdømmearbejdet. At staten er den centrale aktør medfører, at øvrige aktører kun er interessante i det omfang, deres omdømmearbejde støder mod statens. Når kulturelle eller økonomiske omdømmeaktører behandles, er det altså inden for rammerne af kampen om at definere omdømmearbejdet.

Ovenfor blev det påstået, at omdømmearbejdet foregik i tre sfærer eller omdømmefelter og at der har foregået en kamp i mellem aktørerne om retten til at definere omdømmearbejdet. Denne analytiske opdeling har som allerede påpeget kildemæssigt belæg (se del 1). Det skal dog anføres, at denne opdeling i tre sfærer eller omdømmefelter til trods for kilder også må betragtes som en analytisk konstruktion. Netop fordi de tre felter ikke har været opdelt så skarpt i praksis, som de opdeles analytisk. I afhandlingen vil der for at underbygge opdelingen i

forskellige sfærer med forskellige aktører med deres dertil tilknyttede tilgange (omdømmelogikker) til omdømmearbejde, blive brugt statistisk materiale fra artikler, der har beskæftiget sig med Danmarks omdømme ud fra forskellige vinkler. Med brugen af det statiske materiale vil to pointer blive underbygget. Den første og mest åbenlyse er en bekræftelse af indledningens påstand: Omdømme har spillet en rolle for debatten om Danmarks udenrigspolitik. Den anden, og i denne sammenhæng vigtigere, pointe er forsøget på at placere artiklerne inden for de forskellige omdømmefelter. Altså om tilgangen til Danmarks omdømme sker ud fra kulturelle, økonomiske eller magt- og sikkerhedspolitiske interesser. Ved at påvise, at der kan skelnes forskellige tilgange til debatten om Danmarks omdømme indikerer det, at den analytiske opdeling i tre sfærer er brugbar. Det statistiske materiale skal altså ses som en ekstra bekræftelse af den valgte analytiske tilgang til analysen. Selve den metodiske tilgang til brugen af det statistiske materiale vil blive beskrevet nedenfor:

Med baggrund i søgning i to avisdatabaser for henholdsvis Politiken og Ekstra Bladet i perioden fra 1945 til 2000 er det lykkedes at finde artikler, der indeholder ord som omdømme og image. Disse artikler er gennemgået og kun artikler, der synes at beskæftige sig med Danmarks omdømme, eller bredere kategorier, er medtaget i optællingen af artikler med de figurer og tabeller, der er medtaget i afhandlingens 1. del. Søgningen er ikke dækkende for alle de artikler i de pågældende aviser, der har beskæftiget sig med Danmarks omdømme i en eller anden form i perioden. Det skyldes dels, at der bliver brugt flere ord som synonym for omdømme, f.eks. brand og image, ligesom søgningen foregår på baggrund af indscannede aviser, hvilket nogle gange betyder, at kvaliteten af aviserne ikke er gode nok til at gøre dem søgbare. Fra perioden 1990 til 2010 er databasen infomedia.dk taget i brug, hvilket har medført, at flere aviser har indgået i

søgningen, men det har også betydet, at mængden af artikler blev for stor ved søgning på omdømme og renommé. I stedet var det nødvendigt at indskrænke antallet af artikler ved at præcisere søgningen. I infomedia er der levet søgt på udtrykkene: "Danmarks omdømme", "Danmarks image", "Danmarks ry". På den ene side er det en udvidelse af søgningen, da det har været muligt at søge på flere synonymmer for omdømme, men ved at indskrænke det til de tre valgte udtryk overses en række artikler sandsynligvis. Artikler, der f.eks. kun indeholder en vending som "Danmarks forbedrede omdømme", er således ikke indeholdt i det statistiske materiale. Der tages heller ikke højde for fejl i infomedias database. Endelig skal det påpeges, at opgørelsen ikke tager højde for, at det samlede antal avisartikler kan variere fra år til år, ligesom det samlede antal tegn og avissider kan variere. Det empiriske materiale, der er indsamlet på baggrund af databasesøgningerne, er således ikke undersøgt ud fra, hvorvidt der er sket en relativ forandring i forhold til avisstørrelse eller antal artikler.

Ved søgningen i disse avisdatabaser er det også forsøgt bredt at kategorisere artiklernes fokusområde. Dette er gjort ved at se på om artiklerne vedrørende Danmarks omdømme beskæftiger sig med emnet ud fra en magtpolitisk, økonomisk eller kulturel vinkel. Det har ikke altid været muligt at kategorisere artiklerne klart inden for disse felter og til tider har flere sider været temaer.

Undersøgelsen indikerer også, om der var en sammenhæng mellem avisdebatter og samtidige kampe mellem staten og ikke-statslige aktører om retten til at definere Danmarks omdømme. Denne antagelse synes kun at være delvist bestyrket af den empiriske undersøgelse, da der har været kampe, der tilsyneladende ikke fandt vej til den offentlige debat – i hvert fald ikke de medier, der har været tilgængelige for undersøgelsen. Det er derfor også sandsynligt, at der

er foregået kampe mellem staten og ikke-statslige aktører, der ikke vil blive behandlet i denne afhandling. Det skyldes bl.a. at adgangen til udenrigsministerielle kilder stopper i 1981, og at aviserne ikke afspejler alle de kampe, der er forekommet. De beskrevne tendenser må derfor ikke betragtes som endeligt fastlagte. Der vil være plads til at ny viden kan nuancere, komplementere og også rykke på den forståelse og de konklusioner, der drages i denne afhandlings 1. del. Det er også med dette forbehold, at konklusionerne skal læses.

I forhold til sidste del af analysen i del 1, hvor det påpeges, at staten bliver markedsgjort, er inspirationen i høj grad kommet fra Ove Kaj Pedersens værk om konkurrencestaten.⁴¹ Denne afhandlings analyse drives frem af en analyse af centrale termer såsom konkurrenceevne, der får gennemslagskraft nok til at ændre den økonomiske tænkemåde. Den måske væsentligste ændring i opfattelsen af verden, som er vigtig at pointere i denne sammenhæng, er forståelsen af verden som globaliseret. I dansk politisk-økonomisk sprogbrug har globalisering en specifik dualisme, der på den ene side stiller Danmark overfor nogle udfordringer, og dels åbner op for nogle muligheder. Denne dualisme er et vigtigt greb i brugen af globalisering fra politisk side, da det giver mulighed for at argumentere for politiske tiltag med henvisning til, at man henholdsvis skal skærme sig mod globaliseringens udfordringer og udnytte globaliseringens muligheder. I en tidligere version af denne afhandling indgik et afsnit, der analyserede en række ministres brug af ordet globalisering, hvor netop dette forhold springer i øjnene. Dette er af hensyn til afhandlingens flow og omfang blevet pillet ud, og i stedet vil der hér blot blive henvist til enkelte af artiklerne, hvor denne dualisme fremstår meget klar: Tidligere indenrigsminister Lars Løkke

⁴¹ (Pedersen, 2011).

Rasmussen skrev således i en kronik i 2004: "I kraft af globaliseringen har vi fået gode muligheder for at tilbyde hele verden vores ideer og vores produkter. Men hvis vi sover i timen, er konsekvenserne til gengæld også voldsommere end tidligere."⁴² Eller med tidligere økonomiminister Marianne Jelveds ord: "globaliseringen stiller os over for nye problemer og nye muligheder."⁴³ Tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen lagde ofte mere vægt på de negative konsekvenser ved globaliseringen, men pegede også konkret på de trusler og muligheder globaliseringen gav. F.eks. at arbejdspladser blev flyttet "til Østeuropa og Asien," men der blev i samme takt skabt "mange nye job" på hjemmebanen.⁴⁴ Eller med Bendt Bendtsens ord: "Vi kan allerede nu se, at globaliseringen koster arbejdspladser i Danmark. Men vi kan også se, at globaliseringen åbner nye markeder for danske produkter og ideer."⁴⁵ Det er altså i denne dualistiske forståelse af begrebet, at en række politikere benytter og italesætter globalisering. Det er også den måde ordet bliver brugt i afhandlingens del 1 af en række politikere. Som påpeget af bl.a. Svein Ivar Angell har nationbranding-litteraturen set nationbranding som nationalstatens svar på globaliseringens udfordringer.⁴⁶ Nationbranding er altså blevet italesat som et redskab, der både kunne dæmpe de negative effekter af globaliseringen og udnytte de muligheder som globaliseringen fører med sig.

Italesættelsen af begreber som konkurrenceevne og globalisering var vigtige for at flytte fokus fra sikkerhedspolitik og kultur over på økonomien som den bærende dagsordensætter. Den sidste del af analysen forsøger kort at klargøre

⁴² (Rasmussen, 2004).

⁴³ (Jelved, 1999).

⁴⁴ (Rasmussen, 1997).

⁴⁵ (Bendtsen, 2005).

⁴⁶ (Angell, 2010, s. 42).

dette, fordi denne nye dagsorden, som analysen vil vise, også fik betydning for statens omdømmepolitiske fokus.

Kapitel 3. Teori til anden del

Dette kapitel vil fremlægge afhandlingens teoretiske positioner på en række områder og afklare en række begreber, der er centrale for afhandlingen, og fremlægge en analysestrategi for case-analysen af Danmarks omdømmepolitik under den kolde krig i Øst og Vest.

Der findes forskellige teoretiske skoler for, hvordan stater bedst varetager et lands omdømme. Den mest kendte af disse skoler er sandsynligvis fortalerne for place- og nationbranding, som blev beskrevet i sidste kapitel.⁴⁷ En anden tilgang tager sit udgangspunkt i kognitiv psykologi, hvor fokusområdet har været på staters forhold til andre stater ud fra et magt- og sikkerhedspolitisk rationale. Inden for denne teoretiske skole findes der igen flere retninger. Måske mest kendt er Robert Jervis' forsøg, på at finde frem til, hvordan stater kunne bruge deres omdømme til skabe bestemte indtryk hos (fjendtlige) konkurrerende stater, og på den måde skabe magtpolitiske fordele.⁴⁸ Allerede i 1959 havde K. E. Boulding dog forsøgt sig med kognitiv psykologi til at analysere magtbalanceforhold i et internationalt system ved at tage udgangspunkt i staters opfattelse af andre stater som fjendtlige.⁴⁹

I nedenstående vil tilgange som public diplomacy (PD) og soft power (SP) blive behandlet nærmere. De to tilgange er nært beslægtede – også med

⁴⁷ Der findes i dag en lang række værker, der i et eller andet omfang bevæger sig indenfor nationbranding litteraturen. Der findes dog mange forskellige betegnelser, country branding, destination branding, place branding, nationbranding, competitive identity m.fl. Se blandt mange andre (Anholt S. , Places: Identity, Image and reputation, 2010; Anholt S. . Competitive identity: the New Brand Management for Nations, Cities and Regions, 2007; Dinnie, 2008; Govers & Go, 2009; Fan, 2010; Moilanen & Rainisto, 2009; Kotler, Jatusripitak, & Maesincee, The Marketing of Nations, 1997; Ham, 2001; Olins, Trading Identities: Why countries and companies are taking on each others' role, 1999; Head, 1992).

⁴⁸ (Jervis, 1970).

⁴⁹ (Boulding, 1959).

Nationbranding (NB). Det er dog vigtigt at påpege, at PD og SP tager sikkerheds- og magtpolitikken som udgangspunkt for deres genstandsområde, mens NB i høj grad fokuserer på aspekter af udenrigsøkonomien.

Formålet med gennemgangen er dels at give læseren en forståelse for de redskaber, stater kan bruge i omdømmearbejdet, og dels at føre frem til, hvordan denne afhandling bruger begreber såsom omdømme, omdømmearbejde, omdømmepolitik, udenrigspolitik m.fl.

PD, SP og den sikkerheds- og magtpolitiske tilgang

I sin berømte bog *Fyrsten* beskrev Machiavelli, hvordan det var bedre, at venner såvel som fjender frygtede fyrsten end elskede ham, hvis han ville sikre sin magt.⁵⁰ Omdømmet har selv i før-kapitalistiske stater spillet en væsentlig rolle i teorier om staters magtpolitik – herunder udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Udgangspunktet for teorierne om omdømme har ikke ændret sig grundlæggende fra diskussionen, Machiavelli rejste. Skal stater sikre (og udvide) deres magt ved at afskrække potentielle modstandere fra at udfordre den, eller skal de tværtimod sikre (og udvide) magten ved at tiltrække andre stater, fordi de med Machiavellis ord er elsket. Denne dikotomi er i høj grad blevet opretholdt sidenhen.

Introduktionen af begreberne public diplomacy (offentlighedsdiplomati) og soft power (blød magt) har givet fokus til tiltrækningspotentialer frem for afskrækkelsespotentialer. I 1990 introducerede Joseph S. Nye tesen om Soft Power - *blød magt*. Argumentationen går på, at staten kan bruge landets eller

⁵⁰ *Fyrsten* blev skrevet i 1513 men først udgivet posthumt i 1532 (Machiavelli, 2004).

nationens omdømme til at sikre de udenrigspolitiske mål. I Nyes bog *Soft Power* fra 2004 definerer han blød magt som en måde, hvorpå et land kan "(...) obtain the outcomes it wants in world politics because other countries – admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness – want to follow it."⁵¹

Man kan sige, at Nye i modsætning til Machiavelli ikke betoner frygten, men derimod betoner 'kærligheden'. Eller med Nye's egne ord: "(...) there are several ways to affect the behavior of others. You can coerce them with threats; you can induce them with payments; or you can attract and co-opt them to want what you want."⁵² Nye peger selv på, at blød magt har bedre mulighed for at udfolde sig blandt ensartede kulturer frem for væsentligt forskellige kulturer, ligesom blød magt i højere grad end hård magt kræver et villigt modtagende publikum.⁵³

Der findes en del litteratur om PD, der i højere grad end SP fokuserer på de økonomiske aspekter, men ud over dette er tankegangen bag dem meget ens.⁵⁴

Hvor SP og PD-litteraturen anser det magtpolitiske aspekt som en væsentlig del af formålet med *omdømmearbejdet*, så er det påstanden i denne afhandling, at specielt statens omdømmearbejde (omdømmepolitikken) har haft til formål at forbedre statens mulighed for at få sin vilje igennem over for andre stater. Det magt- og sikkerhedspolitiske aspekt af omdømmearbejdet har som udgangspunkt været en del af statens domæne, mens ikke-statslige organisationer/ virksomheder/ enkeltpersoner i højere grad har kunnet tage del i omdømmearbejdet med hensyn til økonomi og kultur. Når termen Public

⁵¹ (Nye, 2004 s. 5).

⁵² (Nye, 2004 s. 2).

⁵³ (Nye, 2004 s. 15-16).

⁵⁴ Se f.eks. (Leonard, 2002).

Diplomacy bruges i forbindelse med omdømmearbejde, er der således tale om magt- og sikkerhedsorienteret omdømmelogik.

I denne afhandling vil både staters trusler og advarsler samt staternes budskaber, der skaber et positivt indtryk hos modtagerlandene, anses for at være omdømmepolitiske *budskaber*. Derimod vil *handling*er og *beslutninger*, såsom at sende militæret i krig eller betale penge til andre, *ikke* anses som et omdømmepolitisk *budskab*, men ikke desto mindre kan *handling*er og *beslutninger* blive tolket i en omdømmepolitisk kontekst og derfor blive opfattet som et omdømmepolitisk *signal*. I begrebsafsnittet vil disse forskelle blive yderligere belyst.

Normativ tilgang versus analytisk tilgang til omdømmearbejdet

I forhold til denne afhandling, der fokuserer på analysen af den danske stats omdømmearbejde, er der grundlæggende problemer ved direkte at overføre de forskellige teorier, der først og fremmest er udviklet som normative teorier – altså teorier til efterfølgelse og ikke til analyse. Hvor SD, PD og SP dels tager udgangspunkt i, at lande bør ønske at blive opfattet positivt for derigennem at opnå resultater, og dels bør handle derefter (bedst formuleret som ”living the brand”), så er disse tilgange alene normative.⁵⁵ Som Simon Anholt påpeger, fungerer virkeligheden ikke sådan som nationbranding teorien beskriver som den bedst mulige.⁵⁶ I en analyse skal der derimod være plads til at undersøge den førte udenrigspolitik i dens mange facetter, såsom at opnå magtpolitiske gevinster

⁵⁵ (Anholt S. , Competitive identity: the New Brand Management for Nations, Cities and Regions, 2007, s. 56). Tankegangen om ”Living the brand” har mødt stor og berettiget kritik. Se f.eks. (Aronczyk, 2008).

⁵⁶ (Anholt S. , Competitive identity: the New Brand Management for Nations, Cities and Regions, 2007, s. 26).

gennem trusler og advarsler, eller føre andre stater bag lyset, ligesom kritik af andre stater må ses som en måde at positionere sit eget land på. Et helt grundlæggende problem med NB-teorien er dens opfattelse af, at god branding handler om at mindske kløften mellem landets *identitet* og dets *image*. Der er to grundlæggende problemer med denne tilgang. Den ene er at identitetsbegrebet. Det andet er bestemmelsen af, at image og identitet skal være sammenfaldende. Det er i forvejen vanskeligt at operationalisere identitetsbegrebet, når man taler om enkeltpersoner eller organisationer, men det er stort set umuligt at give indhold i forhold til et lands identitet – forstået som en form for kerne eller essens. Ying Fan kæmper ihærdigt med begrebet, mens andre som Robert Govers og Frank Go opgiver og indrømmer i det stille, at der er tale om en konstruktion. Som Govers og Go skriver: "It is apparent that, similar to the discussion (...) about the 'true' identity of place, 'the' place image does not really exist either."⁵⁷ Den måske mest klart formulerede opdeling af identitet og image som forskellen mellem essens og opfattelse kommer Keith Dinnie med. Brand-identitet "refers to what something truly is, its essence, whereas *image* refers to how something is perceived."⁵⁸ Dette essentialistiske standpunkt fører til en hvirvel af problemer, hvis man tager dets teoretiske konsekvenser, for slet ikke om de praktiske. Hvad er således afgørende for et lands/ stats/ nations identitet? - Befolkningens DNA? - Den geografiske beliggenhed? – Landets historie?⁵⁹

⁵⁷ (Fan, 2010) og (Govers & Go, 2009, s. 18).

⁵⁸ (Dinnie, 2008 s. 42).

⁵⁹ Der vil ikke hér gås yderligere ind i diskussionen om national identitet, da det er for perifært i forhold til emnet. Den konstruktivistiske tilgang til national identitet er i dag den dominerende og blev for alvor kanoniseret af Benedict Anderson i bogen *Imagined community*, der opfatter nationen som et forestillet fællesskab (Anderson, 2006 [1983]). Der findes dog andre tilgange, selvom de ikke har så stor gennemslagskraft. Se. f.eks. (Böss, 2006; Smith, 2009). Rendyrket essentialisme inden for forskningen om national identitet er dog vanskelig at finde, selvom positionen til tider finder vej til den offentlige debat. Som f.eks. i et indlæg af Lektor Michael Pihl i kronikken "Statslig krig mod danskheden" på

Selv Robert Govers og Frank Go står i et teoretisk dilemma til trods for deres mere moderate tilgang til identitet, som de definerer som "the full set of unique characteristics or set of meanings that exist in a place and its culture at a given point in time, nevertheless realizing that this identity is subject to change and might include various fragmented identities."⁶⁰ For hvis identiteten er flydende og foranderlig, hvordan kan man så forestille sig, at omverdenen kan få en klar forståelse af, hvad stedet er? Og hvordan kan man skabe en bro mellem to konstruktioner som image og identitet, hvis de er flydende størrelser? Måden, hvorpå Robert Govers og Frank Go gør det, er ved implicit at konstruere og derefter fikserer en bestemt identitet og et bestemt image på et bestemt tidspunkt. Dette greb er vanskeligt nok at gøre brug af i et enkelt punkt i nutiden, og for den historiske analyse, der netop søger at identificere de forskellige bevægelser, er dette greb umuligt at gøre brug af. Denne analyse af Danmarks omdømmearbejde kan derfor ikke tage udgangspunkt i en analyse af identitet holdt op imod image.

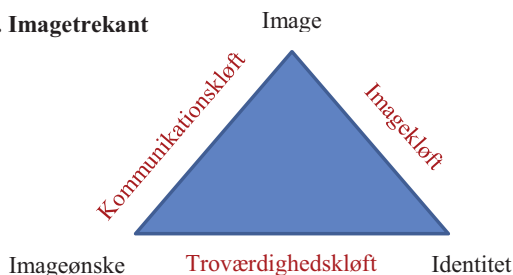
Image-identitet dikotomien er i nogle modeller udvidet til en triangulering mellem identitet, image og det ønskede image. Forskellen mellem image og identitet bliver indenfor denne triangulering med udgangspunkt i image- og/eller kommunikationstrekanten opfattet som en imagekløft. Altså en forskel mellem det personen/organisationen/ virksomheden/ landet mv. *er* og så det, personen/ organisationen/ virksomheden/ landet mv. *bliver opfattet som*. Hvor NB-teorien har som udgangspunkt at få image og identitet til at være i overensstemmelse med hinanden, så har Imagetrekanten endnu et hjørne. Nemlig måden som

berlingske.dk fra 16. august 2007. <http://www.berlingske.dk/article/20070816/dineord/108161147/30.07.2008>).

⁶⁰ (Govers & Go, 2009, s. 18).

personen/ organisationen/virksomheden/ landet ønsker at blive opfattet, hvilket ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med identiteten. Forskellen mellem imageønske og image betragtes som en kommunikationskløft, mens forskellen mellem identiteten og imageønsket ses som en troværdighedskløft.⁶¹

Figur 3.1. Imagetrekant



Modellen (Se figur 3.1) har den fordel, at den skelner mellem det ønskede image og identiteten, hvorved der åbnes op for, at det ønskede image ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med identiteten. Altså at man gerne vil opfattes forskelligt fra "den man er". Teorien kommer dog ikke udenom problemstillingen, hvorvidt identitet skal opfattes som en konstruktion eller essentielt.

Nedenfor vil der blive præsenteret et begrebsapparat, der forsøger at imødekomme de to problemer, som teorien om nationbranding ikke formår at overkomme.

⁶¹ Der findes mange varianter af kommunikations- og imagetrekanter med mange navne se f.eks. (Hansen H., 2011, s. 28-29,39).

Begreber

Nedenfor vil en række begreber, der skal drive analysen i anden del af afhandlingen fremad blive præsenteret. Begreberne er en hjælp til analysen og *skal ikke* opfattes som værende udtryk for samtidens opfattelse af udenrigspolitik eller omdømmepolitik. Der er heller ikke tale om, at det er den eneste måde at opfatte udenrigspolitik på. Det er kun et konkret redskab til denne analyse med henblik på at fremdrage et konkret aspekt. Næmlig at se nærmere på sammenhængen og forskellen mellem kontekst /målsætninger/ budskaber / handlinger / feedback mv.

Den udenrigspolitiske proces

I denne afhandling vil udenrigspolitik blive opfattet som værende en del af en løbende proces. Den udenrigspolitiske proces består af nogle delelementer. Se figur 3.2. for en visuel repræsentation af den udenrigspolitiske proces. Delelementerne af den udenrigspolitiske proces består af:

Udenrigspolitisk mål, omdømmepolitik, beslutninger og handlinger, feedback fra modtageren på baggrund af dennes tolkning af den førte udenrigspolitik, justeringer i mål, omdømmepolitik, beslutninger/handlinger på baggrund af feedback og ændringer i konteksten.

Da der er tale om en proces vil der være tale om et kontinuerligt og fortløbende forløb, der ikke stopper (selvom analysen stopper).

Nedenfor vil de forskellige elementer i den udenrigspolitiske proces belyses nærmere.

Politikbegrebet og udenrigspolitiske mål

Som Jonathan Søborg Agger har påpeget er der flere tilgange til politikbegrebet. Det kan f.eks. både opfattes som en kurs eller en tendens, og det kan opfattes som et redskab til at opnå bestemte mål.⁶²

I denne afhandling vil begge måder af politikbegrebet bruges. Udenrigspolitik vil opfattes som et redskab til at opnå bestemte mål på linje med Nikolaj Petersen og Jonathan Søborg Agger. Med Nikolaj Petersens ord kan udenrigspolitik grundlæggende forstås ”som en statslig aktivitet, der sigter mod at nå bestemte mål i en balancegang mellem krav og forandringer, der kommer henholdsvis indefra og udefra”.⁶³ Det betyder at udenrigspolitik både er de *budskaber*, der gives, og de *beslutninger/ handlinger*, der tages/ gøres for at opnå udenrigspolitiske bestemte *mål* over for omverdenen. I citatet peges der på yderligere to væsentlige elementer: 1) Målene driver den udenrigspolitiske proces. 2) Udenrigspolitik foregår altid i en kontekst som har væsentlig indflydelse på den udenrigspolitiske proces. Det kan tilføjes, at konteksten også har indflydelse på selve målsætningen.

Hvor de udenrigspolitiske *mål* ofte vil være relativt stabile, kan måden, hvorpå disse *mål* opnås, variere alt efter de ydre omstændigheder og indenrigspolitiske forhold. Ligesom modstridige målsætninger kan føre til forskellige måder at opnå målene på.

I afhandlingen vil begrebet udenrigspolitik blive opdelt i tre dele: *Mål*, *beslutninger* og *budskaber*. Der forudsættes følgende sammenhæng mellem de tre dele: 1) De udenrigspolitiske *mål* bliver omsat til omdømmepolitiske *budskaber*.

⁶² (Agger, 2007, s. 17).

⁶³ (Petersen, 2006, s. 16). Se også (Agger, 2007, s. 17).

Konkret betyder det, at de omdømmepolitiske *budskaber* skal sikre, at de udenrigspolitiske mål så vidt muligt bliver realiseret. 2) På baggrund af de udenrigspolitiske *mål* og de(n) valgte *omdømmepolitik(ker)* træffes der udenrigspolitiske *beslutninger*. En væsentlig og oplagt pointe er, at når mål og budskaber anses for adskilte, vil det være budskabernes funktion og ikke nødvendigvis budskabernes indhold, der giver en indikation af, hvilket *mål* budskabet skal opfylde. Men da budskaber er tricky og ikke altid bliver opfattet på den måde, de var tiltænkt, er det vigtigt at holde sig for øje, om der sker justeringer på baggrund af modtagernes *feedback*. I en hvis forstand er *målet med budskabet* altid ”skjult” for modtageren, da modtageren aldrig kan have en helt sikker viden om, at målet afspejler sig i budskaberne og beslutningerne.⁶⁴

Omdømmepolitik versus udenrigspolitik

Hvor udenrigspolitik kan opfattes som et redskab til at opnå mål, bruges begrebet omdømmepolitik i den anden betydning. Altså som en tendens eller en kurs, der afspejler sig i *budskaberne*. *Beslutninger* kan understøtte *budskaberne*, men det er ikke nødvendigvis tilfældet.

En væsentlig forskel mellem udenrigspolitik og omdømmepolitik er således niveauforskellen. Hvor udenrigspolitik omhandler statens politik over for omverdenen i alle dets facetter, så kan omdømmepolitikken opfattes som transformationen af de udenrigspolitiske *målsætninger* til *budskaber* om, hvordan staten ønsker at landet skal opfattes af omverden.

⁶⁴ Det er selvfølgelig også forskerens lod. Da det aldrig er helt sikkert, at al information er tilgængelig, kan mål kun sandsynliggøres ud fra den tilgængelige viden og dermed tolkes netop med baggrund i viden om budskaber og beslutninger. Dertil har forskerne dog ofte den fordel, at adgang til kommunikation, der kun var beregnet for en snæver kreds, kan give en bedre indsigt i, hvordan budskaber og beslutninger blev forstået af beslutningstagere og afsendere af budskaberne.

Det giver analytisk mulighed for at skelne mellem den del af udenrigspolitikken, der omhandler *målsætninger*, og de konkrete *budskaber* om landet og andre lande, der udsendes fra statens side – altså omdømmepolitikken eller omdømmepolitikkerne, hvis der sendes forskellige *budskaber* til forskellige lande. Der er ikke tale om, at *mål* kun kan omsættes til et enkelt *budskab*. Tværtimod kan det samme mål omsættes til mange forskellige *budskaber* – også modstridende.

F.eks. kan *målet* om at undgå krig med et andet land (det udenrigspolitiske mål) omsættes til flere forskellige *budskaber*: A) Ved at sende et *budskab* om, at landet ikke frygter krig og vise, at man militært, økonomisk og politisk er klar til krig, kan landet give indtryk af, at omkostningerne ved krig bliver så store, at modstanderen mister interessen for krig. Dette kaldes ofte afskrækkelsespolitik eller detterrent og anses ofte som modsætning til: B) Ved at give indtryk af (sende *budskaber* om), at man er villig til at efterkomme krav og gøre de nødvendige indrømmelser, der skal til for at landet mister lysten til at bruge ressourcerne på en krig. Hvis disse budskaber ikke bakkes op af et afskrækkelsesbudskab (eller signal), er der tale om appeasement eller fredeliggørelse ved eftergivenhed. Mellem disse yderpunkter findes mange varianter, hvor den gængse betegnelse er: C) Détente eller afspænding. Denne strategi bygger på, at man på den ene side viser (enten ved hjælp af *budskaber* eller *handling*er eller begge dele), at man er klar til krig, men på den anden side giver indtryk af, at man er interesseret i at undgå krigen ved at gøre visse indrømmelser (ofte modsvaret af indrømmelser fra det andet land).

Analytisk skelnes der altså mellem udenrigspolitiske *målsætninger* og *omdømmepolitik*, hvor omdømmepolitik er den kurs, tendens eller mønster, der kan udledes af de afgivne *budskaber*. Ud over at de udenrigspolitiske *mål*

analytisk er adskilt fra *omdømmepolitikken*, så er også udenrigspolitiske *beslutninger* analytisk adskilt fra *omdømmepolitikken*.

Udenrigspolitiske beslutninger

For at opnå de udenrigspolitiske *mål* er det nødvendigt for en stat at træffe en række *beslutninger*. Disse *beslutninger* kan ses som opfyldelsen af udenrigspolitiske mål, eller opfattes som nødvendige/ mulige skridt for at opnå de udenrigspolitiske mål. I den analytiske model udspringer *beslutninger* altså af *målene* og den førte *omdømmepolitik* og vil være påvirket af *konteksten*. Det kan dog også ske, at *beslutninger* som udgangspunkt ikke har et udenrigspolitisk sigte, men af omverdenen bliver opfattet sådan, og derved bliver en del af den udenrigspolitiske proces.

Beslutninger er altid handlingsorienterede. Dvs. at for at det kvalificeres som en beslutning, skal det markeres med en handling, f.eks. vedtagelse/ implementering af en lov eller beslutningsforslag, underskrivelse af en aftale mv.

Beslutninger er altid at opfatte som kommunikative i denne afhandling, dvs. selve handlingen/ beslutningen (f.eks. en *beslutning* om at opruste eller nedruste) er åben for fortolkning, uden at der nødvendigvis kommunikeres et specifikt *budskab* (en fortælling) i forbindelse med *beslutningen*. Alt efter konteksten og modtagerens egne forestillinger om verden vil *beslutningen* (f.eks. om at opruste) tolkes af modtageren (tolkningen kan f.eks. være, at oprustningen sker, fordi beslutningstageren ønsker en krig eller oprustningen kan tolkes som et nødvendigt skridt for at sikre sit forsvar mod ydre fjender). Tolkningen kan dog påvirkes ved hjælp af den førte *omdømmepolitik*. *Beslutninger* kan selvfølgelig tages i hemmelighed for at begrænse antallet af modtagere.

Beslutninger, såsom vedtagelse af fælles bilaterale erklæringer (kommunikéer), der også indeholder fælles budskaber er både *beslutninger* og *budskaber*. *Det er således ikke muligt at adskille de forskellige dele fuldstændigt.* Ud fra sammenhængen vil det forsøges at gøre klart, på hvilken måde sådanne dokumenter betragtes som beslutninger, og på hvilken måde de opfattes som budskaber. Generelt vil selve vedtagelsen betragtes som en beslutning, mens det skrevne indhold vil blive betragtet som et eller flere budskaber.

Omdømmepolitik

I denne afhandling ses *omdømmepolitik* som kursen eller tendensen i de *budskaber*, staten formidler for at opnå de aktuelle udenrigspolitiske *mål*. Det kan være nærliggende at opfatte omdømmepolitik som en taktik eller strategi for, hvordan målene nås. Det vil dog ikke være en dækkende beskrivelse. Strategi og taktik antyder, at der er en større plan for, hvordan målene skal nås. Det kan være tilfældet, men er ikke nødvendigvis tilfældet. Hvis de samme budskaber gentages over en periode, er det uanset plan eller ej at betragte som omdømmepolitik.

Hvis der kommunikeres modstridende *budskaber* er der tale om flere *omdømmepolitikker*. Der kan være tale om konkurrerende *omdømmepolitikker*, der forsøger at opnå bestemte udenrigspolitiske *mål* via forskellige strategier/taktikker, men der kan også være tale om koordinerede *omdømmepolitikker*, hvor flertydigheden er et bevidst valg for at nå de(t) udenrigspolitiske *mål*.

I denne afhandling vil begreberne omdømmepolitik og budskaber ofte bruges synonymt. Det skyldes at omdømmepolitikken bliver udtrykt som budskaber. Men det er kun, hvis der er tale om tendenser i budskaberne, at der er tale om en egentlig omdømmepolitik. Et tilfældigt budskab fra en tilfældig embedsmand kan

måske henlede opmærksomheden på, at der kan være en tendens, men hvis det ikke bakkes op af flere tilsvarende budskaber over en kortere eller længere periode, og ikke knytter sig til et udenrigspolitisk mål, vil det i denne afhandling ikke blive betragtet som omdømmepolitik. Man kan sige at *omdømmepolitik* altid har form af *budskaber*, mens *budskaber* ikke altid er *omdømmepolitik*.

Der skal medtages en enkelt ting mere for at kvalificere, at der er tale om omdømmepolitik. *Budskaberne skal enten være statens kommunikation om landet selv eller om andre lande.* Et hypotetisk eksempel, hvor en stat kommunikerer budskaber om vejret på Mars er ikke som udgangspunkt omdømmepolitik, heller ikke selvom staten har et mål om at sende en raket til Mars.

Ligesom *målsætninger* og *beslutninger* bliver påvirket af konteksten, således gælder det også for *omdømmepolitik*. Det betyder, at omdømmepolitikken må tage højde for, hvordan en beslutning opfattes af omgivelserne og i varierende grad indrette den omdømmepolitiske indsats derefter.

Feedback

Særligt Danmarks omdømmepolitik over for USA og Sovjetunionen bliver belyst i del 2. Disse staters *feedback* bliver i denne afhandling analyseret ud fra antagelsen, at de har større potentiale til at påvirke den udenrigspolitiske proces end andre lande. Det skyldes dels landenes status som stormagter eller supermagter, men også den omstændighed, at afhandlingen forholder sig til den del af Danmarks udenrigspolitik, der er rettet mod de to lande. Det må antages, at Danmarks udenrigspolitik over for de to lande er mere påvirkelig af netop de to landes direkte *feedback* end andre landes påvirkningsforsøg.

Analysen af *omdømmepolitikken* vil fokusere på *feedbacken* fra USA og Sovjetunionen i forskellige tilfælde. Specielt når der kan peges på, at *feedback* fra *modtagerne* af de omdømmepolitiske *budskaber* har ført til justeringer af de(n) førte *omdømmepolitik(ker)*, *beslutning(er)* og *målsætning(er)*. Når *feedbacken* kommer fra de lande/ organisationer mv., som kommunikationen var tiltænkt, vil det i denne afhandling blive betragtet som *feedback* fra modtageren.

Kontekst

Konteksten er alt det uden om den udenrigspolitiske proces, der kunne tænkes at påvirke den danske udenrigs- og omdømmepolitik. Det vil sige alle ydre og indre påvirkninger, der på den ene eller anden måde har betydning for den udenrigspolitiske proces og påvirker de valgte *mål*, *beslutninger* og *budskaber*.

Eksempler på konteksten er indenrigspolitiske strømninger, der påvirker udenrigspolitiske beslutninger. Eller det kan være omverdenens forsøg på at påvirke landets udenrigspolitik. Der kan også være tale om magtkampe mellem staten og ikke-statslige aktører. Det er f.eks. tilfældet med statens kamp med ikke-statslige aktører, der laver omdømmearbejde. Statens budskaber bliver begrænset af andre aktørers budskaber. I afhandlingens del 1 vil særligt denne del blive behandlet nærmere.

Aktører

I denne afhandling vil større enheder, såsom stater og organisationer blive betragtet som aktører. Det gøres af bekvemmelighedsgrunde, da disse enheder som regel vil have et fælles mål og ensartede budskaber, uanset hvem der udtaler sig på statens og organisations vegne. Enkelte gange vil der dog være uenigheder,

og i det omfang det har betydning for læserens forståelse, vil disse uenigheder indenfor staten eller organisationen blive behandlet.

I teoriafsnittet om del 1 er aktørbegrebet beskrevet mere indgående.

Analysestrategi del 2.

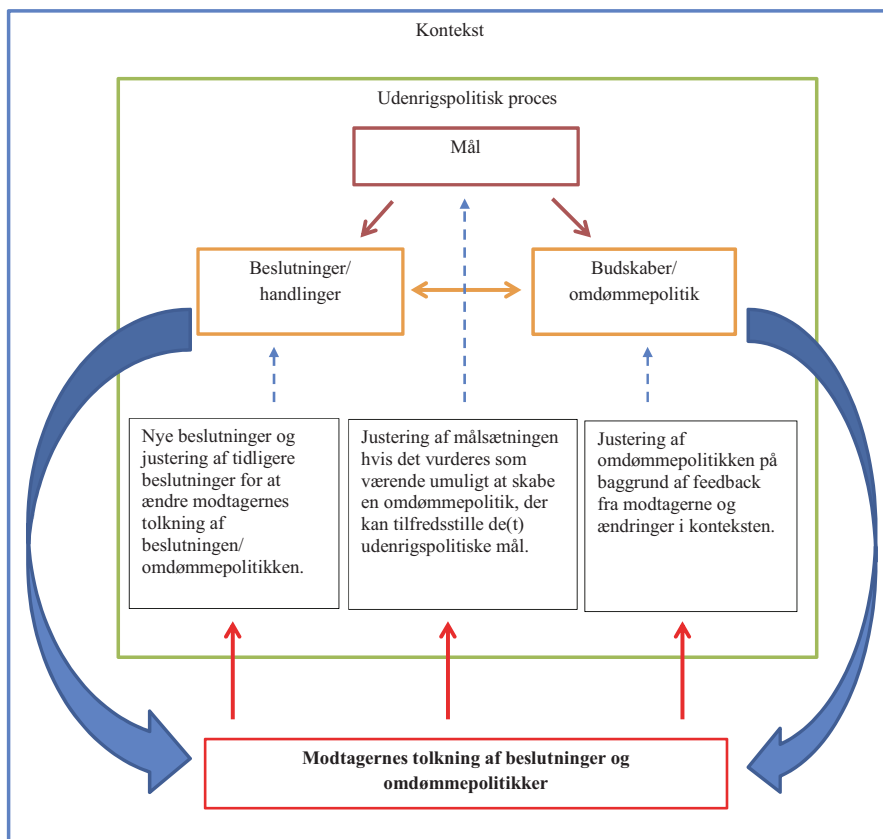
En af de helt centrale fordele ved den omdømmepolitiske tilgang til den udenrigspolitiske proces er, at det muliggør en tydelig skelnen mellem *mål, beslutninger* og de omdømmepolitiske *budskaber*. Derved bliver det muligt at analysere sig frem til, hvornår der sker omdømmepolitiske ændringer, og om de skyldes en ændret målsætning eller er påvirket af de udenrigspolitiske beslutninger, eller om de simpelthen skyldes en ændring i den omdømmepolitiske tilgang – måske som følge af en ændring i konteksten. Tilsvarende skaber tilgangen mulighed for at analysere sig frem til, om beslutninger eller justeringer i beslutninger skyldes ændrede mål, ændringer i de omdømmepolitiske budskaber eller eventuelt er en konsekvens af ændringer i konteksten.

Tilgangens ulempe er, at den store fokus på selve budskaberne kan skabe risiko for at overskygge de øvrige elementer, der påvirker den udenrigspolitiske proces, måske i særdeleshed den indenrigspolitiske kontekst. Det er der forsøgt taget højde for ved at tage diskussionen om indenrigspolitiske påvirkninger, hvor det har syntes relevant. Det skal dog påpeges, at de valgte eksempler alle er valgt, netop fordi de efter undertegnedes mening har indeholdt omdømmepolitiske elementer.

For at lette læserens forståelse af sammenhængen mellem nogle af ovenstående begreber er der nedenfor fremstillet en grafisk repræsentation af den

udenrigspolitiske proces med særlig fokus på statens handlemuligheder efter feedback fra modtageren.

Figur 3.2. Oversigt over den udenrigspolitiske proces.



Figur 3.2 illustrerer den proces, hvor udenrigspolitiske mål forandres til omdømmepolitik. Der skelnes mellem udenrigspolitiske *mål*, *beslutninger* og *omdømmepolitik*. Ideelt set styrer målene de valgte beslutninger. Beslutningstageren kan ved hjælp af *budskaber* påvirke modtagerens tolkning. Det sker ved at kommunikere fortællinger, der placerer *beslutningen* i en bestemt omdømmepolitisk ramme. På baggrund af modtagerens egen forståelsesramme, konteksten og afsenderens beslutninger og omdømmepolitik giver modtageren *feedback*. Hvis staten på baggrund af feedbacken analyserer sig frem til at modtageren ikke har en opfattelse af beslutningen, der svarer til det *budskab*, man forsøger at viderefremde, er det muligt at justere *omdømmepolitikken* (man opgiver at formidle det billede, man i første omgang ønskede at formidle, for at formidle et nyt billede, der også vurderes som tilstrækkeligt til at opfylde målet). Det kan også være, at staten ændrer eller justerer *beslutningen*. Endelig kan staten i yderste konsekvens justere *målet* (staten tror ikke på, at den kan føre en omdømmepolitik, der i tilstrækkeligt omfang kan dække de(t) udenrigspolitiske mål).

Med fokus på de førte omdømmepolitikker vil der i afhandlingens del 2 blive foretaget en række nedslag, der illustrerer processen. Fokus vil være på omdømmepolitikkerne og de ændringer, der sker i beslutninger, omdømmepolitik og til dels målsætning som følge af tolkningen af modtagernes feedback.

Gennem afhandlingen vil analysen således foregå på flere niveauer:

A) Det første niveau tager udgangspunkt i kampen mellem de forskellige aktører *om retten til at definere* Danmarks omdømme inden for forskellige områder

(udenrigspolitisk, økonomisk, kulturelt). I dette tilfælde kampen mellem staten som den ene part; virksomheder som f.eks. turistindustrien som den anden part; og kulturforeninger (og i bredere forstand: civilsamfundet) som den tredje part.

B) Det andet niveau beskæftiger sig med de omdømmepolitiske budskaber, staten forsøger udbredt til omverdenen.

C) Et tredje niveau er receptionen (modtagernes tolkning) af de omdømmepolitiske budskaber. Receptionen vil ikke blive analyseret selvstændigt og kun i beskedent omfang bruges til at analysere den udenrigs- og omdømmepolitiske proces. Det skyldes, at det ikke er væsentligt for at lave en analyse af udviklingen i de(n) førte omdømmepolitik(ker). Det er langt vigtigere at fokusere på, hvordan modtagerens *feedback* på de gennemførte *beslutninger* og den førte *omdømmepolitik* tolkes. Det er nemlig tolkningen på *feedbacken*, og ikke modtagerens tolkning, der fører til justeringer i *beslutninger/ omdømmepolitik/ målsætninger*.

Afhandlingen er således ikke et udenrigspolitisk studie i traditionel forstand, der forsøger at undersøge forholdet mellem forskellige lande. Men det er klart, at med fokus på omdømmepolitikken, hvor omdrejningspunktet netop er påvirkningen af et eller flere modtagerlandes opfattelse af afsenderlandets omdømme, vil dette aspekt være indirekte tilstede igennem afhandlingen. Derfor vil der være en løbende diskussion med forskere, der har beskæftiget sig med dansk-sovjetiske og/eller dansk-amerikanske forhold, der i hovedsagen er casens geografiske afgrænsning.

Med udgangspunkt i ovenstående analytiske værktøj vil der, ved hjælp af en historisk fremstilling med en række nedslagspunkter, hvor omdømmepolitikken er i centrum, blive diskuteret sammenhængen mellem mål, beslutninger og

budskaber, og hvordan beslutninger til tider er blevet indordnet de(n) førte omdømmepolitik(ker) på baggrund af feedback fra modtageren. I andre sammenhænge er *omdømmepolitikken* blevet ændret/ justeret som følge af feedback fra modtageren, ændringer i kontekst, beslutninger, målsætning eller simpelthen fornyede overvejelser om hvilken omdømmepolitik, der bedst sikrer gennemførelsen af de udenrigspolitiske mål.

Kort sagt vil analysen forsøge at vise, hvordan de forskellige elementer i den udenrigspolitiske proces spiller ind på den valgte omdømmepolitik, ligesom det vil blive vist, hvordan den valgte omdømmepolitik direkte eller indirekte spiller ind på beslutninger og målsætning.

Fordele og ulemper ved den valgte analysestrategi

Af ulemper er nævnt, at specielt den indenrigspolitiske kontekst risikerer at blive overset. Det begrænses dog i nogen grad, men ikke fuldstændig, af analysen i del 1, og af at opmærksomheden på denne problemstilling har skærpet fokus herpå. En anden ulempe ved analysestrategien er, at det ikke i samtiden har været opfattet som omdømmepolitik. Der er derfor en risiko for, at analysen ser fortiden med nutidens øjne. For en historiker er denne risiko altid til stede, uanset hvilken tilgang til historien der tages. Ved at bruge et bestemt begrebsapparat og anlægge en specifik analytisk tilgang er der måske en større risiko for at putte ting i kasser, hvor datiden ville opfatte det anderledes. Der er derfor ikke tale om en analyse, der kun forsøger at beskrive datiden ud fra dens egne præmisser. Der er derimod tale om en analyse, der skal åbne op for en forståelse af datiden, som ikke var ekspliciteret på helt denne måde af samtiden. At man under den kolde krig ikke brugte begreber som omdømmepolitik, er dog ikke ensbetydende med, at man ikke

har forsøgt at påvirke sit og andre landes omdømme. Denne afhandling viser tværtimod, at det var tilfældet.

Der er flere fordele ved at skelne analytisk mellem udenrigspolitiske *mål*, *handlinger* og *budskaber*. F.eks. bliver det mere tydeligt, hvori skillelinjerne i udenrigspolitikken består. At forskellen ikke nødvendigvis omhandler de udenrigspolitiske mål, men måske i højere grad handler om, hvordan landet skal blive opfattet af andre lande. Det vil sige, at til trods for at forskellige regeringer sender forskellige budskaber, kan det stadig være tegn på, at man ønsker at opfylde det samme mål.

Med den valgte analysestrategi bliver det også nemmere at forstå, hvordan tilsyneladende modstridende budskaber og signaler kan blive praktiseret samtidig. En skelnen mellem omdømmepolitik, beslutninger og mål gør det nemmere at forstå og forklare, hvordan et land med den samme regering tilsyneladende kan svinge fra den ene udenrigspolitiske strategi til den anden inden for en kort periode. Eller sågar føre to (eller flere) forskellige omdømmepolitikker på en gang, der forsøger at opnå det samme udenrigspolitiske mål. I stedet for at opfatte det som en inkonsistent udenrigspolitik vil det i denne afhandling blive opfattet som flertydig omdømmepolitik med de fordele og ulemper, det giver.

Den måske største svaghed ved analysestrategien, som den bliver udført i denne afhandling, er, at for mange ting tages til indtægt som budskaber, der netop forholder sig til de valgte sikkerhedspolitiske mål, som i denne afhandling ses som mere eller mindre konstante. Svagheden er dog også en styrke, da den valgte tilgang netop henleder opmærksomheden på en sammenhæng på steder, hvor den ellers nemt kan overses.

Del 1. Indledning

I denne del gøres et forsøg på i hovedtræk at beskrive en del af konteksten for den danske stats omdømmepolitik. Centralt i denne beskrivelse er den flydende arbejdsdeling mellem staten og ikke-statslige organisationer i forsøget på at påvirke Danmarks omdømme i omverdenen. Afhandlingen tager udgangspunkt i, at der findes tre felter eller sfærer, hvori der udøves omdømmearbejde: 1) Det traditionelle sikkerhedspolitiske omdømmearbejde, hvor det fortrinsvist er staten der opererer; 2) Det økonomiske omdømmefelt, hvor virksomheder, brancheforeninger mv. har en særlig interesse i at udøve omdømmearbejde for at sikre virksomhedernes overlevelse og udvikling; 3) Det kulturelle omdømmefelt, hvor kulturforeningers hovedinteresse er at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse. De tre sfærer er ikke afskåret fra hinanden og de forskellige aktører overskrider i praksis disse sfærer.⁶⁵

Denne del af afhandlingen vil undersøge, hvordan staten over tid har forholdt sig til de øvrige omdømmeaktører og hvorvidt der er sket en forskydning i statens omdømmearbejde over tid.

Nedenfor er lavet en oversigt over kapitlerne fordelt på en række perioder. Perioderne er struktureret i forhold til, om der ud fra analysen kan udledes særlige karakteristika i statens forhold til de øvrige omdømmeaktører. Perioderne skal ikke opfattes skarpt afgrænsede, da tendenser fra én periode til den næste kan være overlappende.

Den første periode var af kort varighed (1945-1949), men havde i praksis stor betydning for statens og de øvrige aktørers omdømmearbejde mange år fremover. I denne første periode foregik en kamp om, hvor meget af det udadvendte

⁶⁵ Se teoriafsnittet i kapitel 2 for en uddybning.

omdømmearbejde, der skulle varetages af staten, og hvor meget der skulle overlades til andre aktører. Der blev dermed fastlagt nogle spor for en arbejdsdeling af omdømmearbejdet mellem stat, erhvervsliv og aktører inden for den kulturelle sfære. En opdeling, der holdt sig mange år, til trods for at den undervejs blev udfordret. Kapitel 4 beskriver denne kamp.

Den næste periode udgør tiden 1949 til 1988. Nærmere bestemt, fra Danmarks optagelse i NATO i 1949 til afslutningen af den kolde krig i slutningen af 1988 – i dansk sammenhæng markeres skiftet af afslutningen på fodnotepolitikken ved valget i 1988. I denne periode var der forholdsvis få kampe om retten til at varetage omdømmearbejdet mellem de forskellige aktører. Der er dog enkelte undtagelser, ligesom der i forskellige tilfælde har været kampe mellem de forskellige aktører i perioden. I slutningen af perioden blussede kampen om det kulturelle omdømmearbejde op. Kapitel 5 beskriver det lange forløb, hvor omdømmearbejdet i høj grad var fastholdt af den arbejdsdeling, der blev etableret lige efter krigen.

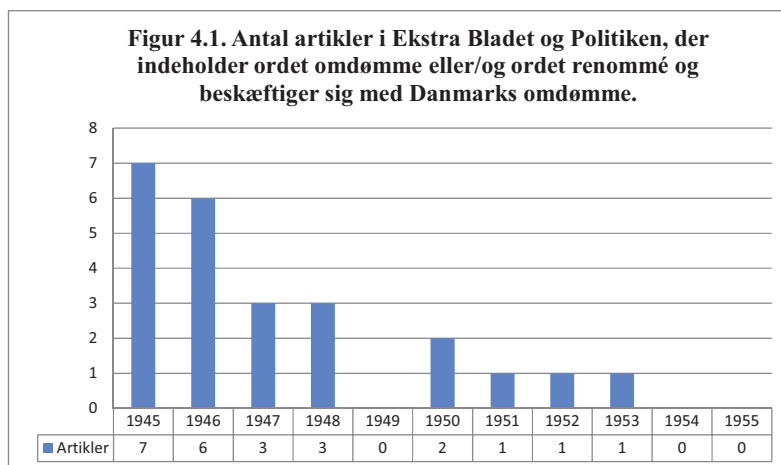
I den tredje periode (1988-2007) blev kampen om omdømmearbejdet mellem de forskellige aktører igen aktualiseret. Resultatet blev med vedtagelsen af det danske nationbranding-program en markant ændring af den tredeling, der tidligere havde været. Således havde staten i perioden fået tilkæmpet sig stadig flere områder, men der var samtidig sket et delvist skift i fokus fra statens side, fra hovedsagligt at have koncentreret om sikkerhedspolitikken, til at have størst fokus på omdømmearbejdet som katalysator for økonomisk fremgang. Kapitel 6 og 7 beskriver den hastige udvikling i denne periode.

Den fjerde periode (2007-), som vi stadig befinder os i, startede med lanceringen af det danske nation-brandingprogram, og er kendetegnet ved en konsolidering af

statens position, således at store dele af omdømmearbejdet nu reelt er defineret af staten inden for alle tre omdømmefelter. Hovedfokus er dog nu på den økonomiske del af omdømmearbejdet. Kapitel 8 beskriver denne udvikling.

Kapitel 4. Kampen om omdømmearbejdet 1945-1949

Med besættelsens ophør i maj 1945 blev der samtidig åbnet op for en debat af landets omdømme internt i Danmark. Der var en frygt i befolkningen for, at den danske samarbejdspolitik havde haft alvorlige konsekvenser for Danmarks omdømme og Danmarks position internationalt.⁶⁶ Ligeledes var der frygt for, at Danmarks omdømme havde lidt skade i en sådan grad, at det havde betydning for eksporten af f.eks. landbrugsvarer. Endelig blev kulturen set som et område, der havde, eller kunne få, stor betydning for Danmarks omdømme på sigt.⁶⁷ Bekymringerne om Danmarks omdømme afspejlede sig i de danske aviser, som det ses af denne oversigt over artikler i *Ekstrabladet* og *Politiken*, der har beskæftiget sig med Danmarks omdømme (se figur 4.1.).



⁶⁶ Se gennemgangen nedenfor, hvor dele af debatten gennemgås, og kapitel 10 i del 2.

⁶⁷ For uddybning se kapitel 10 i del 2.

At omdømmeproblematikken var et væsentligt spørgsmål i samtiden, kan bl.a. læses ud af et interview med tidligere udenrigs- og statsminister Erik Scavenius i *Politiken* i september 1945. Den, i befolkningens øjne, hovedansvarlige for regeringens samarbejdslinje med den tyske blev direkte spurgt ind til Danmarks omdømme med følgende spørgsmål:

”- Hvordan tror De vor stilling i det internationale omdømme ville have været i dag, hvis vi havde fulgt Deres politiske linje til det sidste?” Svaret fra Erik Scavenius var i korte træk, at det ikke havde gjort nogen forskel for Danmarks omdømme, men at man selvfølgelig måtte styrke stillingen overfor Tyskland før eller siden.⁶⁸ Grunden til at samarbejdspolitikken brød sammen var dels et stort folkeligt oprør i august 1943 og dels et krav fra tyskerne om henrettelse af danske sabotører, som regeringen ikke ville efterkomme. Dette fik regeringen til at gå af – og der blev i stedet indsat et departementschefstyre indtil befrielsen 5. maj 1945.

Debatten om hvorvidt Danmarks omdømme havde taget skade blandt de allierede lande som Storbritannien, Sovjetunionen og USA var således aktuel efter krigen, men er også en fortløbende forskningsdiskussion blandt historikere, der har beskæftiget sig med besættelsen og perioden lige efter.⁶⁹ Ikke mindst spørgsmålet om, hvorvidt problemerne i forbindelse med Danmarks optagelse i FN skyldtes Danmarks omdømme blandt de tre stormagter. Denne afhandling vil ikke gå dybere ned i spørgsmålet om Danmarks renommé havde lidt skade, men nøjes med at konstatere, at bekymringerne om Danmarks omdømme i perioden efter krigen førte til en diskussion om det førte omdømmearbejde. Diskussionen indeholdt ikke kun et tilbageskuende element, men også et fremadrettet ønske om

⁶⁸ *Politiken* 22. september 1945 ”Tidens Ekko – Et Interview med Scavenius”, s. 2.

⁶⁹ Se del 2, kapitel 10 for en uddybning.

at styrke Danmarks omdømme. For nogle betød en styrkelse af Danmarks omdømme også et mere konsekvent opgør med samarbejdspolitikken, for andre drejede det sig om at forbedre de kulturelle forbindelser med omverdenen, og atter andre fokuserede på eksport og turisme. Der foregik således dels en kamp om, hvordan Danmarks omdømme skulle styrkes, dels en kamp om, hvem der skulle varetage Danmarks omdømme. Se del 2 for en uddybelse af debatten om Danmarks omdømme efter 2. verdenskrig.

Diskussionerne om, hvem og hvordan arbejdet med Danmarks omdømme skulle styrkes, var overlappende og foregik som en del af en større magtkamp, dels om opgøret med samarbejdspolitikken, men også som en magtkamp mellem forskellige interessegrupper inden for de tre sfærer for omdømmearbejde: den økonomiske-, kulturelle- og magtpolitiske. Det var begrænset, hvor mange der satte spørgsmålstegn ved statens ret til at udføre sikkerhedspolitikken, men, som næste afsnit vil vise, foregik der en meget aktiv debat om de præcise grænser mellem sikkerhedspolitik og beslægtede politikområder.

Debatten om hvem der skulle varetage omdømmearbejdet

Per Boje har i sin indledning til bogen *Handelspolitikken som kampplads under Den kolde Krig* påpeget, at datidens aktører skelnede skarpt mellem danske sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser.⁷⁰ Denne afhandling arbejder også ud fra ideen om, at efterkrigstidens aktører i princippet skelnede skarpt, men pointen er, at denne skelnen ikke opstod af sig selv, men var udtryk for resultatet af en kamp. En kamp der bl.a. inkluderede de økonomiske aktørers råderum og indflydelse overfor statens interesser og råderum. Således udtalte

⁷⁰ (Boje, et al., 2011 s. 14)

Socialdemokratiets finansordfører Julius Bomholt i oktober 1945 under finanslovsforhandlingerne:

”Da Danmarks Økonomi er afhængig af Udenrigshandel, maa vi regulere denne Udenrigshandel gennem Aftaler med Udlandet.”
”Socialdemokratiet mener”, sagde Bomholt, ”at man paa den ene Side (...) [må give] den frie Konkurrence større Mulighed og paa den anden Side indfører visse Varer i Fællesindkøb eller Statsindkøb. Det sidste vil saaledes være rimeligt for Kul, Koks, Benzin og Olie.”⁷¹

Altså en række strategiske ressourcer skulle være underlagt statens kontrol. Kampen om, hvor meget indflydelse staten skulle have på samfundslivet, forgik på alle planer – også omkring omdømmearbejdet. Kampen forgik ikke altid åbenlyst – til tider har det blot set ud som en nødvendig arbejdsdeling.

Kulturel omdømmeindsats – statslig eller privat

Specielt foregik der en kamp om, i hvor høj grad staten eller ikke-statslige aktører skulle have retten til at benytte kultur som en del af den danske udenrigspolitik – ikke mindst som en del af sikkerhedspolitikken. Staten lavede enkelte kulturelle omdømmesatsninger såsom købet af Danmarkshuset (Maison du Danemark) i Paris i 1948. Huset var et forsøg fra statens side på at sikre et udstillingsvindue for dansk erhvervsliv og dansk kultur i en vigtig europæisk by. Også senere blev kulturen brugt aktivt for at skabe goodwill i Frankrig, der var et toneangivende medlem af EF. Frankrig havde reelt været stopklodsens for det første forsøg fra Storbritanniens side om at opnå medlemskab af EF (og dermed også stopklodsens

⁷¹ *Rigsdagstidende* 1945-1946 – forhandlinger i Folketinget. 10. møde, 4. oktober 1945. – 1. behandling af forslag til lov om Finanslov for 1946-47 s. 81.

for dansk medlemskab). Danmark søgte aktivt at bruge de kulturelle forbindelser til at forbedre forholdet mellem de to lande. I 1967 accepterede Danmark således en kulturaftale med Frankrig, der medførte, at fransk blev indført som hovedsprog i de sproglige gymnasielinjer. Dette var tilsyneladende sket efter fransk pres og blev mødt med nogen skepsis, da det blev fremlagt i Udenrigspolitisk Nævn.⁷² I dette tilfælde var der tale om, at Frankrig aggressivt brugte den kulturelle omdømmepolitik over for Danmark. På den baggrund tog den danske regering en *beslutning*, der var beregnet til at skabe goodwill hos de franske beslutningstagere – sandsynligvis med henblik på at opnå dansk medlemskab af EF senere.

Men i det store hele overlod staten, i hvert fald lige efter krigen, det til ikke-statslige aktører at definere og udfolde dansk omdømmearbejde på kulturområdet. Det foregik ikke uden debat, men på kulturområdet havde specielt én privat aktør under krigen formået at sætte sig i en position, der gjorde det for vanskeligt for staten og de kommercielle aktører at tage patent på det kulturelle omdømmearbejde.

Den tyske besættelse af Danmark havde ført til en generel søgen indad. Befolkningen søgte under krigen efter en dansk identitet. Kun en måned efter besættelsen, den 8. maj 1940, - havde den danske lektor Folmer Wisti udsendt et "Udkast til Plan om Oprettelse af et Institut – "Danmarks Institutet" – til Organisering og Fremme af Oplysningsarbejdet om Danmark i Udlandet."⁷³ Den danske søgen efter identitet, som krigen medførte, skulle deles med udlandet. Dette institut skulle senere udvikle sig til Det Danske Selskab og senere igen til Det Danske Kulturinstitut. Fra starten mødte ideen bred opbakning, også fra

⁷² Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 18, januar 1967.

⁷³ Hoveddelen af dette afsnit vil tage udgangspunkt i Niels Finn Christiansens bog (Christiansen, 2009) og artikel (Christiansen, 2010) om Det Danske Kulturinstitut.

politiske kredse. Det første større projekt var at lave en bogserie – ”Danmarks Kultur ved Aar 1940”. Projektets forbillede var en lignende serie, lavet op til verdensudstillingen i Paris i 1900. Det indledende afsnit, forfattet af den verdensberømte atomfysiker Niels Bohr, kredsede om en form for treenighed mellem det danske, det nordiske og det internationale. En væsentlig pointe var, at dansk kultur var skabt ved udveksling med omverdenen. Ifølge forfatteren til monografien om Det Danske Kulturinstituts historie Niels Finn Christiansen har Niels Bohr udtrykt Wistis vision for Det Dansk Kulturinstitut i følgende passage:

”Det, der mest af alt præger dansk Kultur, turde jo netop være en umiddelbar Forening af Aabenhed for den Belæring, der bringes til os udefra, eller som vi selv henter hjem, og Fastholden ved det af vore Minder og skæbne betingede Livssyn, der knytter os saa fast sammen inden for den store Verden, vi uløseligt tilhører. (...) Netop vort Krav paa og Ansvar ved Verdensborgerskabet, som vi opfatter det, anviser os vore Opgaver indadtil og udadtil, og uden at drage nogen Sammenligning, der vilde ligge denne Opfattelse fjernt, har vi Lov til at føle Stolthed over den Maade, hvorpaa vi har udnyttet vore Kaar til egen Udvikling og til Deltagelse i Samarbejdet paa den menneskelige Kulturs Fremskridt.”⁷⁴

Bogserien endte med at være på otte bind og havde et oplag på 10.000 eksemplarer, og var med til at præge den danske kulturelle selvforståelse i årene fremover. En væsentlig pointe for Folmer Wisti var, at Det Danske Selskab skulle

⁷⁴ Citeret efter: (Christiansen, 2010 s. 78).

bibringe oplysning og ikke propaganda. "For os er propaganda blevet forhad", skrev han, men: "I vor Tids Verden, hvor Nationernes Uvidenhed om hinanden har muliggjort saa megen Nød og Elendighed, maa den sande Lægekunst blive et ærligt, sagligt mellemfolkeligt Oplysningsarbejde."⁷⁵

Udgangspunktet for arbejdet var således alene oplysnings- og kulturarbejdet. Det var ikke et forsøg på at skabe et idylliseret billede af Danmark. Det skulle også blive gældende for Det Danske Selskabs praktiske virke efter krigen, men ikke uden modstand. En af tankerne var, at der i udlandet skulle oprettes særlige afdelinger af Det Danske Selskab, der kunne medvirke til at udbrede dansk kultur lokalt i de pågældende byer og lande, samtidig med at selskabet skulle opnå viden og forståelse af den lokale kultur. Niels Finn Christiansen beskriver, hvordan der i tiden lige efter krigen foregik en kamp om at få disse udsendinge fra Det Danske Selskab mere formelt tilknyttet staten. Forskellige personer i selskabet havde i samarbejde med bl.a. udenrigsministeriet ideer om at modellere de danske udsendinge efter tysk (Goethe-institutterne) eller britisk (British Councils) forbillede med deres tætte tilknytning til ambassaderne. Denne kamp afspejlede sig i folketingssalen i en debat om en reform af den danske udenrigstjeneste. Den konservative ordfører Karl Bøgholm udtalte i folketingssalen, at Det Danske Selskab skulle fungere efter britisk forbillede, hvor de udsendte var "en Slags Kulturattacheer", der havde til opgave at føre kulturel propaganda. Han fastslog, at det kulturelle ofte var gået forud for det økonomiske samarbejde. Det har gang på gang "været kulturpropagandaen, der har brudt Vej for den kommercielle Ekspansion." Og det ville således være overordentligt værdifuldt "at Arbejde paa at gøre vort Land kendt derude og

⁷⁵ Citeret efter: (Christiansen, 2010 s. 78)

bryde Vej for danske Interesser.”⁷⁶ Der eksisterede således kort efter krigen repræsentanter for en linje, der ønskede at det udadvendte kulturarbejde – af hensyn til økonomien – skulle underordnes staten. Det var i modstrid med Folmer Wistis idé, der forsøgte at sikre en vis afstand til staten og ikke ønskede at knytte kulturen for tæt til politiske og økonomiske interesser. Den radikale ordfører på området Jørgen Jørgensen talte også positivt om Det Danske Selskab, selvom han mente, at det lå udenfor rammerne af den reform af udenrigstjenesten, som befrielsesregeringens John Christmas Møller lagde op til. Jørgen Jørgensen håbede dog, at Det Danske Selskabs repræsentanter ville sprede kendskab til danske forhold i udlandet, og han troede at der igennem dets arbejde kunne skabes en vekselvirkning, der kunne få stor betydning ”for den folkelige og kulturelle Udvikling herhjemme og ogsaa ude i Verden”, der kunne ”have Værdi ved Bedømmelse af Danmarks Stilling.”⁷⁷

Det Danske Selskab stod derfor placeret i en magtkamp mellem forskellige linjer. Selskabet havde væsentlige politiske venner, der modsatte sig ideen om større tilknytning til staten, bl.a. ledende socialdemokrater som Vilhelm Buhl og Hans Hedtoft, samt den daværende Venstre-statsminister Knud Kristensen m.fl. Et afgørende vendepunkt i striden er ifølge Christiansen et møde i marts 1946, hvor Hans Hedtoft ”gav DDS [Det danske Selskab] sin uforbeholdne støtte.”⁷⁸ Christiansen angiver ikke den præcise dato for mødet eller hvilken slags møde, der er tale om. Men det kunne være på et offentligt møde den 15. marts, arrangeret af Dansk Reklameforening. Her udtalte Hans Hedtoft ifølge *Politiken*,

⁷⁶ *Folketingstidende* 1945 – forhandlinger i Folketinget. 107. møde, 14. september 1945. – 1. behandling af forslag til lov om udenrigstjenesten (sp. 1285-1361). sp. 1301-1302.

⁷⁷ *Ibid.* s.1310.

⁷⁸ (Christiansen, 2009 s. 63).

at Danmarks folkelige og sociale standard gjorde et godt indtryk ude omkring i verden – og i den forbindelse havde det derfor betydning, at Det Danske Selskab havde uddannet en række kultur sendemænd, der skulle fortælle omverdenen om forholdene i Danmark. Dette kan opfattes som en klar støtte til Folmer Wistis linje i valget af repræsentanter, som ikke var direkte knyttet til udenrigsministeriet eller staten.⁷⁹

De endelige vedtægter for DDS blev udformet i maj 1946, og på et medlemsmøde i oktober blev tidligere overborgmester i København Viggo Christensen valgt til formand for repræsentantskabet ”og dermed til formand for DDS.”⁸⁰ DDS blev ikke helt uafhængig af staten, men tilgangen til kulturarbejdet betød, at det var indrettet på en måde, så hverken staten eller kommercielle foretagender direkte kunne kapitalisere på foreningens arbejde. Det var således ikke turismearbejde i gængs forstand – vægten lå på oplysningen og kulturudveksling. Derved kan Det Danske Selskab opfattes som en kulturel omdømmektør.

Rasmus Mariager har skrevet om de dansk-britiske forbindelser i perioden umiddelbart efter 2. verdenskrig og lader i en vis udstrækning DDS være udtryk for officielt dansk kulturarbejde i Storbritannien uden dog at gøre dette synspunkt eksplicit: ”Det organ der traditionelt havde til opgave at fremme kendskabet til danske forhold i udlandet var Det Danske Selskab”.⁸¹ Men som Niels Finn Christiansen viser med sin bog om Det Danske Kulturinstitut, tabte Udenrigsministeriet kampen om at gøre DDS til en officiel statslig

⁷⁹ Artikel i *Politiken*: ”Nu maa Danmark frem i Rampelyset”, den 16. marts 1946 s. 5.

⁸⁰ (Christiansen, 2009 s. 63).

⁸¹ (Mariager, 2006 s. 156). Han påpeger, at DDS var en ”selvejende, dog hovedsageligt statsfinansieret institution.” (Mariager, 2006 s. 151) Underforstået er således, at det qua den økonomiske binding i et vist omfang repræsenterer det officielle Danmarks kulturpropaganda.

kulturinstitution. På dette tidspunkt i historien kan DDS' kulturarbejde kun betragtes som udtryk for det officielle Danmarks kulturpropaganda i den forstand, at staten ikke tager afstand fra foreningen og fratager DDS den økonomiske støtte. Der har dog til tider været direkte kontakt mellem statsministeriet og DDS, som et brev fra Folmer Wisti til statsminister H.C. Hansen i marts 1956 viser.⁸² DDS' arbejde passede ideologisk og langsigtet ind i statens interesser på området, men den politiske linje blev lagt af foreningen selv. Det skyldes måske først og fremmest statens manglende udenrigspolitiske målsætninger på kulturområdet. I hvert fald fik Danmark først et kulturministerium i 1961. Det kulturelle omdømmearbejde var måske derfor i høj grad overladt til privat initiativ.

Økonomisk omdømmeindsats mellem stat og marked

Frygten for tabt dansk omdømme var ikke begrænset til spørgsmålet om den danske stats magtpolitiske position i det internationale hierarki, som det kom til udtryk i forhold til FN.⁸³ Det var også et ønske om at reparere på et tab af omdømme, som kunne have konsekvenser for dansk erhvervsliv, dansk handel og danske produkter. I nogen udstrækning overlappede økonomiske og politiske hensyn hinanden. Danmark havde hårdt brug for udenlandsk valuta, der kunne bruges til at importere de ting, samfundet havde undværet under krigen. Da Danmark i tiden efter krigen anså alle medlemmer af FN som potentielle allierede, var der ingen politisk hindring i forsøget på at sammensmelte det

⁸² Udenrigsministeriet arkiv: 5.D.30.D./1. Brev fra Folmer Wisti (DDS) til H.C. Hansen dateret 24. marts 1956.

⁸³ For FN-vinklen se kapitel 10 del 2.

økonomiske og politiske omdømmearbejde, hvilket også skete i nogen grad. Et eksempel var ændringen af dansk lov for at tilfredsstille Danmarks allierede – først og fremmest i USA og Storbritannien.

Handel med Storbritannien og USA havde stor betydning i efterkrigsårene, hvor der foregik en omstilling af handelen, da det vigtige danske eksportmarked – Tyskland – var dødt. Danmark oparbejdede i årene 1945-1947 et stort underskud på betalingsbalancens løbende poster, som først og fremmest skyldtes, at Danmark importerede langt mere fra Storbritannien og USA end landene aftog af danske varer i samme periode.⁸⁴ Den store import og problemerne med at konvertere mellem dollars, pund sterling og danske kroner betød, at det var af stor betydning for dansk økonomi at få adgang til udenlandsk valuta – først og fremmest sterlingpund og amerikanske dollars. Et problem i den forbindelse var, at danske værdier svarende til 50 millioner dollars blev indefrosset i USA med den begrundelse, at Danmark ikke var gået i gang med at beslaglægge fjendtlige tyske værdier. Både fra britisk og amerikansk side var der således et krav om at konfiskere fjendtlig tysk kapital i Danmark. Bl.a. på baggrund af dette pres fra USA blev der den 30. marts 1946 vedtaget en såkaldt konfiskationslov, der som udgangspunkt beslaglagde al tysk og japansk ejendom i Danmark, men med mulighed for at dispensere, såfremt det blev vurderet, at det ikke drejede sig om tyskere og japanere, der havde været fjender af Danmark under krigen, f.eks. tyskere flygtet fra nazismen. Loven blev knyttet til værnemagerloven og ramte derfor også personer, der måtte ses som ”straamænd for tyske interesser.”⁸⁵

⁸⁴ (Olesen, et al., 2006 s. 68 ff.).

⁸⁵ Se loven her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=66261&exp=1> (18.05.2012) Se betænkning til loven her: <http://www.krim.dk/undersider/retskilder/betaenkning-angaaende-overvejelse-om-aendring-af-straffelovstillaeg-om-forraederi-1946.pdf> (18.05.2012).

Efter en dansk finansdelegations hjemkomst fra USA i april 1946 beskrev *Berlingske Tidende* efterfølgende i en overskrift på forsiden Danmark som "Særdeles velanskrevet i amerikanske finansielle kredse". Denne karakteristik ironiserede *Ekstra Bladet* over, da avisen påpegede, at Danmark stadig ikke havde fået adgang til de 50 millioner indefrosne dollars, fordi de allierede ville se, hvordan loven, der var blevet indført 30. marts, blev gennemført i praksis. Avisen pegede på, at det burde være muligt at sælge andet end specialvarer til USA, hvis Danmark var så velanskrevet, eller i det mindste at få adgang til billige lån. *Berlingske Tidende* gav indtryk af, at det vigtigste for Danmark var at satse på amerikansk turisme. Ifølge *Ekstra Bladet* havde Danmarks omdømme det ikke nær så godt som en forfejlet dansk selvtilfredshed.⁸⁶ Der var således ikke alene tale om, at man fra dansk side kunne nøjes med at indføre en streng lov, der i praksis kunne håndhæves løst – USA og Storbritannien var interesseret i, at loven også blev implementeret, så den ramte tyske og japanske interesser hårdt.

Loven var omfattende og ramte derfor som udgangspunkt stort og småt, fra private husholdninger til intellektuel ejendom, fra patenter og aktier til virksomheders indeståender i banker mv. Lovens tilblivelse og konsekvenser har ikke været genstand for megen historisk forskning, til trods for at det i samtiden var anerkendt, at den i høj grad var udslag af britisk og amerikansk pres.⁸⁷ De danske politikere rettede ind, selvom en række af partiernes ordførere ved

⁸⁶ *Berlingske Tidende* 23. april 1946, "Danmark særdeles velanskrevet i Amerikas finansielle Kredse", s. 1-2. *Ekstra Bladet* 23. april 1946, "Særdeles Velanskreven" s. 4.

⁸⁷ Se f.eks. *Politiken* 13. december 1945, "Al tysk Kapital i Danmark ønskes likvideret" s. 8. Se også (Nielsen, 1946) Om den sparsomme forskning indenfor spørgsmålet se: (Lildholdt, 2009).

behandlingen i Rigsdagen gav udtryk for store betænkeligheder ved lovens vidtrækkende konsekvenser.⁸⁸

Loven og dens administration er opfattet som streng, men der er også sat spørgsmålstegn ved, hvorvidt administrationen var lempeligere, end loven umiddelbart lagde op til. Der er peget på, at den måske lempeligere administration måske skyldes sikkerhedspolitiske overvejelser om forholdet til et kommende genrejst Tyskland.⁸⁹ En anden oplagt mulighed er, at den mildere danske praksis gradvist blev indført i takt med, at fokus på opgøret med aksemagterne forsvandt, og fokus fra udlandet dermed ikke længere var til stede. Alt i alt er betydningen af konfiskationerne endnu ikke afdækket.

Det kan konstateres at man fra dansk side fandt det vigtigt at tegne et billede af, at Danmark tog et reelt opgør med aksemagterne efter 2. verdenskrig. Det gjorde man dels af økonomiske grunde og dels af politiske. Indførelsen af loven er således i virkeligheden en *beslutning*, der knytter an til en bestemt omdømmepolitik; nemlig statens forsøg på at fremstå som en troværdig allieret, hvilket var det samme dilemma, der kom til udtryk i debatten om Danmarks medlemskab af FN. I dette tilfælde var den økonomiske dimension endnu mere udtalt, da lovens vedtagelse og udførsel blev knyttet til frigivelsen af 50 millioner dollars.

Det var ikke første gang, der var fokus på Danmarks omdømme blandt de allierede. Det var heller ikke første gang, Danmarks omdømme blev knyttet til landets økonomiske udvikling. Efter krigen var der særlig stor opmærksomhed på Storbritannien og USA, og i de danske aviser blev der ofte fokuseret på det

⁸⁸ *Politiken* 6. februar 1946, "Betænkelighed ved at Konfiskations-Loven rammer al tysk Kapital" s. 3.

⁸⁹ (Lildholdt, 2009).

økonomiske omdømmeaspekt. Således var der lige efter krigen offentlige bekymringer om Danmarks omdømme ”som solidt og paalideligt Betalingsland.”⁹⁰ En række virksomheder, der handlede med Storbritannien, oplevede, at de britiske firmaer opkrævede betaling på forhånd, hvilket skabte problemer for leveringen til Danmark og dermed lagde hindringer i vejen for, at økonomien kom ordentligt i gang igen.

Lige efter krigen var der også en bekymring for, at Danmarks omdømme var så flosset, at det ville skade dansk handel og eksport. Det blev fra stat og virksomheders side anset som vigtigt at få gang i eksporten for at sikre udenlandsk valuta, der igen kunne bruges til import af produkter, der ikke blev produceret i Danmark. Bekymringen gik ikke mindst i retning af Storbritannien, som traditionelt var den største aftager af danske landbrugsprodukter. Ret hurtigt var den danske gesandt i London, grev E. Reventlow, ude og berolige de bekymrede: ”Der er i England stor Interesse for at komme i handelsmæssig Forbindelse med Danmark. Det gode Ry, de danske Varer havde paa det engelske Marked før Krigen, er fuldt ud bevaret,” forklarede gesandten i *Politiken* den 28. maj 1945.⁹¹ Erik Scavenius forsvarede i det nævnte interview i *Politiken* sin og regeringens samarbejdspolitik med begrundelsen, at den havde holdt dansk landbrugsproduktion intakt og derfor gav mulighed for at hjælpe hårdt trængte lande med levnedsmidler, hvilket Danmark høstede stor anerkendelse for.⁹²

Den førnævnte reform af udenrigstjenesten havde da også en klar og udtalt økonomisk dimension. Den socialdemokratiske ordfører Hartvig Frisch pegede på

⁹⁰ *Ekstra Bladet* 20. oktober 1945, ”Kræver usædvanlig Forudbetaling” s. 3.

⁹¹ *Politiken* 28. maj 1945, ”En sund Trang til Selvhævdelse er vokset frem i Danmark” s. 7.

⁹² *Politiken* 22. september 1945, ”Tidens Ekko – Et Interview med Scavenius”, s. 2.

det økonomiske aspekt som det vigtigste element ved reformen: "Paa mit Partis vegne vil jeg gerne hilse det velkommen, at den højtærede Udenrigsminister har taget det Initiativ, som dette Lovforslag bærer Vidne om. Det er et Initiativ til nu efter Krigens Afslutning at gøre det yderste for, at Danmarks Navn og Danmarks Gerning og de Produkter, Danmark frembringer, kan blive kendt og skattet i udlandet."⁹³ Af særlig vigtighed var de allierede stormagter og de nordiske lande. Det var da også netop i Sverige, Norge, Sovjetunionen, USA, Storbritannien og Frankrig, at der blev oprettet presseattaché-stillinger med den nye reform. Der var et udbredt ønske fra dansk side om handelsaftaler med de forskellige stormagter. Som Rasmus Mariager påpeger i sin bog om dansk-britiske forhold efter krigen, var der et britisk pres på Danmark for at levere landbrugsproduktionen til Storbritannien, og der blev ikke altid set lige venligt på danske handelsforbindelser med Sovjetunionen.⁹⁴ Danmark havde dog et reelt politisk og økonomisk ønske om samhandel med Sovjetunionen. Befrielsesregeringens udenrigsminister John Christmas Møller havde således haft planer om at tage til Sovjetunionen og forhandle allerede i september 1945. Planerne måtte dog udsættes grundet forhold i Sovjetunionen.⁹⁵

Specielt med hensyn til Danmarks udenrigshandel gjorde både befrielsesregeringen og de efterfølgende regeringer i de første efterkrigsår et væsentligt arbejde for at sikre gode forbindelser til stormagterne. Det lykkedes ikke briterne i de første år efter krigen at presse Danmark til ensidigt at koncentrere omdømmearbejdet om Storbritannien og de øvrige vestmagter. Det

⁹³ *Folketingstidende* 1945 – forhandlinger i Folketinget. 107. møde, 14. september 1945. – 1. behandling af forslag til lov om udenrigstjenesten (sp. 1285-1361). sp. 1286.

⁹⁴ (Mariager, 2006 s. 118-121).

⁹⁵ *Folketingstidende* 1945 – forhandlinger i Landstinget. 107de møde, 25. september 1945. – 1. behandling af forslag til lov om udenrigstjenesten (sp. 811-832). sp. 830.

er et væsentligt pejlemærke for dansk omdømmepolitik, da det viser, at de danske politikere i den første korte periode efter krigen i højere grad end tidligere var åbne for at fokusere omdømmearbejdet mod øst.

Selvom man forsøgte at skelne skarpt mellem økonomiske interesser og sikkerhedspolitiske interesser, betød det ikke, at staten kunne eller ville overlade hele det økonomiske omdømmearbejde til kommercielle operatører. For staten var det væsentligt at sikre handelen og strategiske ressourcer, men på andre områder overlod man det i langt højere grad til virksomheder og andre ikke-statslige aktører at udfylde indholdet af Danmarks økonomiske omdømmearbejde.

Det var f.eks. tilfældet omkring turismearbejdet. Tiltrækning af turister fra Storbritannien og USA var væsentlig for at tiltrække udenlandsk valuta. Men det var et væsentligt område, hvor staten i praksis overlod det til kommercielle interessenter at udfylde indholdet. Det til trods for at man fra statens side øgede den økonomiske støtte til turismeområdet. Ved et debatmøde 15. marts 1946 arrangeret af Dansk Reklameforening blev det klart fremhævet, at der var brug for meget mere end blot at genoprette Danmarks gamle økonomiske forbindelser. På mødet diskuteredes bl.a., hvorledes Danmark kunne bruge kulturen i markedsføringsøjemed. De tre indledere på mødet var turistchef og civilingeniør Mogens Lichtenberg, kontorchef og redaktør E. Blygten-Petersen, samt medlem af folketinget for de konservative Ole Bjørn Kraft.⁹⁶ På mødet beklagedes det, at staten kun brugte omkring 90.000 kr. årligt på turisme, hvor Norge brugte 250.000 kr.

⁹⁶ Ole Bjørn Kraft var forsvarsminister i befrielsesregeringen i 1945 og blev udenrigsminister i Erik Eriksens regering 1950-1953.

Ole bjørn Kraft lagde ud som den første af de tre indledere:

”Danmarks navn – kendskabet til danske forhold og til danske varer står efter fem års krig yderst svagt i verdens bevidsthed. (...) Det er et problem, som man ikke kan forholde sig ligegyldigt overfor, for hele vor fremtidige tilværelse, vore muligheder for fremgang eller tilbagegang er nøje forbundet med det syn, som verden har på Danmark. Det er altså vor stilling som stat og folk det drejer sig om, og lige så vel som vi må lære verden at kende, må verden lære os at kende.

Vi må genoprette den kontakt, som vi havde før krigen, men det er ikke nok at nå status quo fra dengang. Dels vidste man tidligere for lidt om os, men teknikken har også gjort verden mindre. Vi er kommet hinanden tættere ind på livet, og der stilles derfor stadig større krav om indbyrdes forbindelse. Det er min erfaring, at verden ikke har den strålende opfattelse af os, som vi selv tror, den har. Derfor må vi på ny slå fast, hvad vi er værd.”⁹⁷

Turistchef Mogens Lichtenberg forklarede, at manden på gaden ude omkring i verden kun havde vage forestillinger om Danmark, og selv blandt de mere velinformerede var kendskabet til Danmark begrænset. Der skulle derfor laves informationskontorer i verdens storbyer, ligesom der skulle udsendes reklamemateriale, produceres farvefilm og reklameres i udenlandske aviser, mens danske kunstnere skulle optræde på fremmede scener og meget andet. ”Men vi kan ikke gøre alt dette, så længe staten kun stiller 90.000 kr. til rådighed for turistpropagandaen.” Der skulle bruges penge på propaganda og sammen

⁹⁷ Artikel i *Politiken*: ”Nu maa Danmark frem i Rampelyset”, den 16. marts 1946 s. 5. Moderniseringen af sproget er undertegnedes.

med det gratis arbejde i forbindelse med rejsebøger mv., skulle pengene nok rigeligt komme ind igen.⁹⁸

Den sidste indleder var redaktør E. Blytgen-Petersen, der forklarede at "Danmark har stået blegt", men det ville være muligt at forbedre Danmarks position. Hvis erhvervene ville støtte propagandainsatsen, skulle det også være muligt "at få staten til at betale for et større oplysningsapparat i udlandet." Ifølge kontorchefen var den bedste reklame danske varer og dansk arbejde i sig selv, men det var af "væsentlig betydning at vejen jævnes ved en "atmosfære-propaganda", der skaber velvilje for Danmark og danske produkter."⁹⁹

Mødet var godt besøgt af medlemmer af Rigsdagen og repræsentanter fra erhvervene og endte med enstemmigt at vedtage en resolution, der opfordrede regeringen og Rigsdagen til at støtte op om dette forøgede oplysningsarbejde, "sådan at Danmark kan få den plads blandt De Forenede Nationer, som landet har krav på." Samtidig blev der foreslået, at der skulle tages skridt til at lave et fællesråd med tilslutning fra de bestående organisationer og Rigsdagen. Dette råd skulle koordinere det kommende oplysningsarbejde på hele Danmarks vegne.¹⁰⁰

I datiden blev der altså opfattet en sammenhæng mellem Danmarks politiske, økonomiske og kulturelle omdømme. Men staten ønskede tilsyneladende ikke at stå for det økonomiske omdømmearbejde. Staten overlod derfor den økonomiske omdømmeindsats til erhvervslivet og brancheorganisationerne – herunder turistorganisationerne. Turistorganisationerne havde fokus på udlandet

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

ud fra en ren økonomisk tankegang, hvor kulturen skulle bruges som en løftestang for tiltrækning af turister. Der var derfor tale om økonomisk omdømmearbejde. Det lykkedes at få øgede statstilskud, hvilket sandsynligvis var med til at sikre en række turistsucceser op igennem 1950'erne. En del af disse var i nordisk eller skandinavisk regi, som f.eks. Skandinavisk Design-kavalkade.¹⁰¹ Ligesom DDS oprettede *Turistforeningen for Danmark* afdelinger rundt om i verden, herunder *Fællesrådet for dansk Kulturs Udbredelse i Udlandet*. Det førte til rivalisering mellem de forskellige parter, og i 1951 klagede den socialdemokratiske politiker Julius Bomholt over, at der ikke var en afklaring på de forskellige organisationers arbejdsdeling. I første omgang lykkedes det at udglatte forholdene, men ifølge Niels Finn Christiansen blev tiåret ”præget af territoriekampe mellem Udenrigsministeriets Pressebureau, turistforeningen og Komiteen for Udstillinger i Udlandet” samt DDS.¹⁰²

Den skelnen, der bliver lagt mellem de forskellige aktører i denne afhandling, hænger i høj grad sammen med logikken for aktørernes omdømmearbejde, eller aktørernes bevæggrund. Hvor DDS's bevæggrund for at lave kulturarbejde i udlandet var et forsøg på at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse, så var turistforeningens bevæggrund alene at sikre turisterhvervets overlevelse og udvikling. Det handlede om at tiltrække turister til landet til fordel for turisterhvervet. Udenrigsministeriets Pressebureau må formodes at have en magtpolitisk omdømmetilgang. Men i praksis har de forskellige organisationer i høj grad trukket på de samme kulturelle elementer. Det vil sige, at et arrangement om dansk kultur indholdsmæssigt ikke behøvede at være væsentligt

¹⁰¹ (Schultz, 1988 s. 75).

¹⁰² (Christiansen, 2009 s. 80).

forskelligt, da man hér sandsynligvis trak på en stor fælles forestilling om dansk kulturarv. Organisationernes forskellige bevæggrunde har dog sandsynligvis skabt forskellige udtryk i præsentationen af dansk kultur.

En del af det økonomiske omdømmearbejde blev således konkret udført af turistbranchen. Et af de nye vigtige markeder for turistindustrien var USA. Axel Dessau blev leder af New York-kontoret og gjorde gennem 1950'erne og 1960'erne USA til et af de mest interessante turistmarkeder for Danmark. En af de nye og mere blivende succeser kom, da Samuel Goldwyns film om H.C. Andersen for første gang blev vist på det store lærred i november 1952. Ifølge forfatteren til bogen *Dansk turisme i 100 år*, Hans Joakim Schultz, blev filmen til efter stærkt pres fra danske kredse i USA og Turistforeningen for Danmark.¹⁰³ Filmen efterlod et billede af den danske hovedstad som "Wonderful Copenhagen", der straks blev adopteret som slogan af Turistforeningen for Danmark. Wonderful Copenhagen er titlen på en sang, der synges af filmens hovedrolleindehaver Danny Kaye. Den fik direkte indflydelse på den danske selvforståelse. I 1953 tegnede Viggo Vagnby en berømt turistplakat med en politimand, der holdt trafikken tilbage for en andemor og hendes ælling under sloganet Wonderful Copenhagen.¹⁰⁴ Ånden fra Dansk Reklameforenings møde i 1946 afspejlede sig i den brede indsats, der blev gjort i de følgende år for at udbrede positive billeder af Danmark. Der blev spillet på alt fra vikinger til præsentationen af Danmark som en moderne demokratisk velfærdsstat.¹⁰⁵

¹⁰³ (Schultz, 1988 s. 78). Turistforeningen for Danmark blev i 1967 til Danmarks Turistråd og i 2005 til VisitDenmark.

¹⁰⁴ (Hansen, 2010 s. 92).

¹⁰⁵ Velfærdsstaten var et omdiskuteret fænomen, men i visse kredse rundt om i verden blev Danmarks høje sociale sikkerhedsnet, som især blev skabt fra 1950'erne og frem, opfattet som et positivt fænomen.

Det var ikke kun turistbranchen, der lavede aktivt økonomisk omdømmearbejde. Igennem markedsføring af produkter og industrier forsøgte også andre brancher at gennemføre selvstændigt omdømmearbejde. Et enkelt eksempel på dette var den danske og skandinaviske møbelindustri, der forsøgte på at markedsføre designermøbler i USA. Per H. Hansen har argumenteret overbevisende for, at den danske møbelbranche i perioden efter 2. verdenskrig nød godt af Danmarks og Skandinavien demokratiske velfærdsskilt og brugte dette aktivt i forsøget på at sælge møbler på det amerikanske marked. Dermed fremhævede møbelindustrien også særlige dele af Danmark og Skandinavien overfor det amerikanske publikum.¹⁰⁶

At denne forbindelse blev forstået ses f.eks. af lederen i boligmagssinet *House Beautiful*:

"Why are their home furnishings so well designed and so full of meaning for us? Because they are so well designed and so meaningful for the Scandinavians themselves. Aimed at Scandinavian home life, their designs have a natural beauty and usefulness (...), for we are both deeply democratic people. Home is their center – and people are the center of their homes. Their design is human and warm. Therefore it is natural, national and universal."¹⁰⁷

En af Per H. Hansens pointer er, at visse grupper var mere modtagelige overfor de associationer, der blev tilskrevet dansk design. Især liberale, kosmopolitiske og progressive demokratiske værdier blev fremhævet i det billede, der blev forsøgt tegnet i USA. Netop derfor blev et foto fra 1960 af John F. Kennedy siddende i en Hans Wegner stol brugt aktivt i markedsføringen af moderne danske møbler,

¹⁰⁶ (Hansen, 2010).

¹⁰⁷ Citeret efter (Hansen, 2010 s. 96)

selvom hans modstander, republikaneren Richard Nixon, sad i samme slags stol.¹⁰⁸ Der blev skabt forskellige billeder af Danmark, alt efter hvilket publikum man forsøgte at ramme. For turister var H.C. Andersen i forgrunden og i den periode i øvrigt også vikinger. Var det møbler, der skulle sælges, var det snarere Danmarks demokrati og dets progressive velfærdsmodel, der blev brugt i markedsføringen.

Arbejdsdelingen mellem stat, marked og civilsamfund

Til trods for forsøg på at lægge store dele af omdømmepolitikken direkte ind under staten viste det sig ret hurtigt efter 2. verdenskrig, at der var mange andre aktører, der tiltog sig retten til at definere Danmarks omdømmearbejde. Staten brugte kun kulturen i begrænset omfang til at varetage det magtpolitiske omdømmearbejde. Det blev i høj grad civilsamfundet via kulturelle organisationer og delvist erhvervslivet, der i praksis brugte den danske kulturarv i omdømmearbejdet. På enkelte områder var staten dog en væsentlig spiller i defineringen og udførelsen af omdømmearbejdet på det økonomiske område. Det var især inden for handelspolitikken. Konkret betød arbejdsdelingen, at statens omdømmepolitiske fokus i perioden lige efter den 2. verdenskrig i høj grad blev lagt på Danmarks indlemmelse i FN. I den forbindelse forsøgte staten at skabe et billede af Danmark som en troværdig allieret, ikke blot over for USA og Storbritannien, men også over for Sovjetunionen.¹⁰⁹

Arbejdsdelingen mellem staten og ikke-statslige aktører faldt relativt hurtigt på plads efter 2. verdenskrig. Billedet blev forstærket efter den kolde krig med

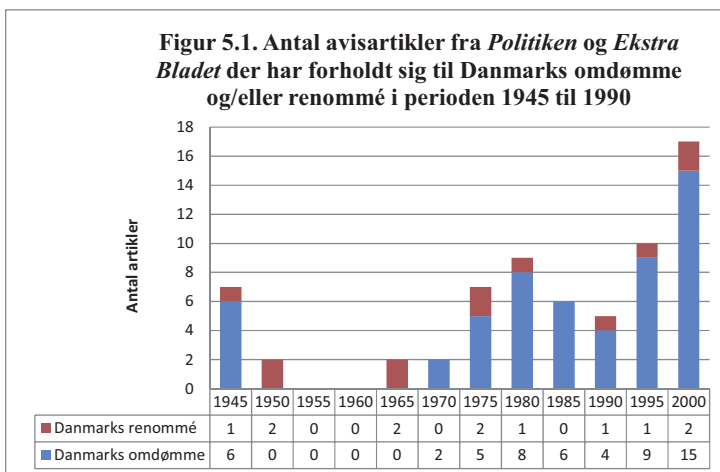
¹⁰⁸ (Hansen, 2010 s. 95).

¹⁰⁹ Se kapitel 10 i del 2.

Danmarks medlemskab af NATO. Det betød dog ikke, at adskillelsen mellem kultur, økonomi og sikkerhedspolitik forblev helt den samme efter overgangen til koldkrigsperioden.

Kapitel 5. Små bevægelser i arbejdsdelingen (1949-1988)

I første halvdel af den kolde krig (ca. 1950 til 1970) var debatten i den danske offentlighed omkring Danmarks omdømme ganske begrænset. Figur 5.1. viser således at i hvert fald, at to af landets største dagblade kun i ringe grad beskæftigede sig med Danmarks omdømme i denne periode. Først fra midten af 1970'erne og fremefter blev der igen rettet fokus på Danmarks omdømme i den danske offentlighed.¹¹⁰



¹¹⁰ Sandsynligvis fanger søgemetoden ikke alle artikler om dansk omdømme i de to aviser i de pågældende år.

Hvor bekymringerne om landets omdømme efter krigen især afspejlede en frygt for, at samarbejdspolitikken skadede Danmarks integration i et internationalt politiske og økonomiske system, så var bekymringerne om Danmarks omdømme efter den økonomiske krise i 1973 i højere grad fokuseret på Danmarks økonomiske formåen (se tabel 5.1). I 1980 var debatten om Danmarks omdømme i NATO også i fuld gang, specielt med lanceringen af begrebet ”Danmarkisering” i 1980.

Alt i alt må det dog konstateres at Danmarks omdømme i denne periode sandsynligvis ikke har været genstand for den store offentlige debat, men at økonomien har spillet en større rolle i den debat, der faktisk var.

Tabel 5.1.

Temaer for artikler om Danmarks omdømme/renommé i *Ekstra Bladet* og *Politiken* i udvalgte år.

Sfære	Tema	1975	1980	1985	I alt
Magtpolitik	NATO/ militær	1	2	0	3
	Sydafrika	0	2	1	3
Økonomi	Krise(r)	2	4	1	7
	Turisme	1	1	0	2
Kultur	Miljø	0	0	2	2
	Prostitution, porno, frisind	1	1	0	2
I alt		5	10	4	19

Som forklaret i teori afsnittet er der forskellige primærinteresser, der gør sig gældende, alt efter hvilken aktør der engagerer sig i omdømmearbejdet. Det betyder, at staten i et eller andet omfang altid bruger omdømmearbejdet til at fremme landets magtposition og sikkerhedsinteresser. Men det betyder ikke nødvendigvis, at staten alene skal holde sig til magtpolitiske eller snævre udenrigspolitiske redskaber såsom det traditionelle diplomati for at opnå sin magtpolitiske position. Både økonomiske forhold og den danske kulturarv kan også bruges som magt- og sikkerhedspolitiske redskaber. Men det er ikke kun redskaberne, der kan ændres. Statens interesser kan også påvirkes, således at det økonomiske og kulturelle omdømmearbejde optages som målsætninger for statens omdømmearbejde. Dette kapitel vil sandsynliggøre, at begge dele er på spil i denne periode, men ikke bliver fuldt udfoldet. Altså dels at staten har brugt dansk kultur og udenrigsøkonomi til at fremme magt- og sikkerhedspolitiske mål, samt at staten i højere grad har forsøgt at optage kulturelt og økonomisk omdømmearbejde som en del af omdømmepolitikken. Det er sidste del, der for alvor er relevant i forhold til denne afhandling. Den første tendens kan være en indikation af, at omdømmeaktørerne fik vanskeligere ved at adskille kultur og økonomi fra magt- og sikkerhedspolitik. Den anden tendens viser derimod, at statens motiver (omdømmelogikken) for omdømmearbejdet måske var ved at forandres.

I dette kapitel vil der blive peget på to tendenser. Den ene tendens er statens inklusion af kulturen som en del af sikkerhedspolitikken. Dette foregår fra 1950'erne, og specielt fra 1960'erne bliver kulturen brugt som en løftestang i sikkerhedspolitikken. Den anden tendens er statens forsøg på, i stadigt stigende omfang, at favne det økonomiske omdømmearbejde. Det første større forsøg

sker med begrænset succes og stor modstand i midten af 1950'erne. Efter dette var der i en længere periode ikke yderligere forsøg fra statens side på at beskæftige sig med det økonomiske omdømmearbejde – ud over det man i forvejen var involveret i, som f.eks. handelspolitikken. Med indtrædelsen i EF i 1973 var Danmarks muligheder for at føre selvstændig handelspolitik blevet begrænset. Dette forhold, sammen med oliekrisen samme år, kan have været en medvirkende årsag til, at staten fra 1970'erne og 1980'erne i stadig højere grad forsøgte at udbrede sin omdømmepolitiske indsats til økonomisk omdømmearbejde.

Til trods for eroderingen af statsligt og ikke-statsligt omdømmearbejde og statens tilsyneladende voksende brug af kultur i sikkerhedspolitikken sker der ikke substantielle brud med den etablerede tredeling. En stor del af det udadvendte kulturarbejde foregik stadig i privat regi i denne periode – ikke mindst repræsenteret ved DDS. Ligesom størstedelen af arbejdet med at skaffe investeringer mv. til Danmark stadig blev udført af erhvervslivet selv.

Der vil i kapitlet blive slået ned på eksempler, der viser de kampe, der foregik omkring omdømmearbejdet i perioden. Eksemplerne vil fokusere på statens forsøg på at rykke ved den hidtidige arbejdsdeling. Eksemplerne, der tages frem, ligger tidsmæssigt først og fremmest i starten og slutningen af perioden, hvor der tilsyneladende har været flest forsøg på at tage opgør med den fastsatte arbejdsdeling.

Afspændingspolitik og kulturarbejdet

I 1950'erne begyndte man fra dansk side så småt at genoptage en praksis fra 1930'erne, hvor der blev lavet særlige aftaler om kulturudveksling. Kulturelle elementer blev brugt i forsøget på at skabe et bedre forhold mellem Danmark og omverdenen. I 1930'erne havde Danmark haft to kulturelle bilaterale aftaler med henholdsvis Frankrig og Tjekkoslovakiet. Det er dog påfaldende, at der gik 10 år fra 2. verdenskrigs afslutning, før staten genoptog dette redskab og begyndte at lave kulturelle overenskomster med andre lande. Selvom arbejdsdelingen mellem statslige og ikke-statslige aktører var en af grundene til, at staten ikke lavede kulturaftaler i perioden, så var det ikke den eneste grund. Det var også et spørgsmål om statens økonomiske formåen. Kulturaftaler kunne være dyre.¹¹¹ Frem til afslutningen af den kolde krig kom der stadig flere overenskomster. I 1987 havde Danmark således tegnet 18 permanente bilaterale kulturaftaler – men det var stort set begrænset til europæiske lande.¹¹²

Fra politisk side blev disse aftaler i 1950'erne ikke vurderet ubetinget positivt, bl.a. fordi de medførte øgede udgifter. Mange politikere havde dog også den opfattelse, at staten ikke skulle blande sig i kulturelle forhold. I forbindelse med at statsminister H.C. Hansen blev inviteret til et besøg i Sovjetunionen i marts 1956, efterlyste den sovjetiske ambassadør i Danmark et initiativ eller en plan til at fremme en dansk-sovjetisk kulturel udveksling. Julius Bønholt, den daværende uddannelsesminister, der også dækkede kulturområdet, havde erklæret, at det lå ”uden for regeringens naturlige opgave at planlægge og arrangere en kulturel udveksling, til hvilken initiativet i et demokratisk samfund som det danske må

¹¹¹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d/1. bidrag fra P.J IV. Til brug ved forberedelsen af stats- og udenrigsministerens rejse til Moskva, marts 1956. Referat den 20. januar 1956 – Eventuel dansk-sovjetisk kulturoverenskomst.

¹¹² Der var derudover også et lille antal midlertidige kulturaftaler (Kultureksportudvalget, 1987 s. bilag b).

komme fra interesserede enkeltpersoner eller organisation.”¹¹³ Det var således en klar afvisning af aktivt at bruge kulturen som platform til at udøve omdømmepolitik. Resultatet af forhandlingerne i Sovjetunionen blev derfor beskedent. Lovning på udveksling af et lille antal studerende og lektorer, balletgæstespil fra den berømte sovjetiske ballet og lidt arkivstudier i russiske arkivalier var hovedindholdet i aftalen på det kulturelle område.¹¹⁴ Problemet med den danske position i forhold til Sovjetunionen og de øvrige Østeuropæiske lande var, at ikke-statslige organisationer, der forsøgte at tegne et billede af dansk kultur, havde meget vanskeligt ved at få adgang. De eneste dele af det danske civilsamfund, der for alvor havde adgang til Sovjetunionen og Østeuropa, var kommunister, som den internationalt berømte forfatter Martin Andersen Nexø. Det var ikke disses budskaber og kritik af Danmark og kapitalismen, den danske stat ønskede at fremme. Der foregik i et vist omfang en kamp mellem kommunisternes kulturforbindelser til Sovjetunionen og statens forbindelser. Indtil statsminister Jens Otto Krags besøg i Sovjetunionen i 1964 havde Danmark f.eks. meddelt Sovjetunionen, at man ikke var interesseret i at deltage i arrangementer, hvor den (kommunistisk dominerede) sovjetiske venskabsforening i Danmark var inddraget.

¹¹⁵ Efter Krags omdømmepolitiske ændring blev der, som vi skal se, åbnet op for det kulturelle samarbejde med Sovjetunionen som en del af afspændingspolitikken. Det Danske Selskab, der havde mere opbakning fra ledende politikere, kunne derimod ikke få oprettet afdelinger i Østeuropa under

¹¹³ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d/1. bidrag fra P.J IV. Til brug ved forberedelsen af stats- og udenrigsministerens rejse til Moskva, marts 1956. Referat den 20. januar 1956 – Eventuel dansk-sovjetisk kulturoverenskomst.

¹¹⁴ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d/3. Referat af de dansk-sovjetiske drøftelser om kulturelle spørgsmål under stats- og udenrigsministerens rejse til Sovjetunionen den 2. – 14. marts 1956. Herunder fællesprogrammet.

¹¹⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. A (pk. IV) (1962-64). 3. december 1964. Ambassaderåd Thorning-Petersen til Warberg.

den kolde krig til trods for flere forsøg.¹¹⁶ Få år senere var situationen væsentligt ændret. Afspændingspolitikens vinde blæste. I foråret 1962 hvor Krag ud over sin udenrigsministerpost var blevet fungerende statsminister, bad han udenrigsministeriet om at udarbejde et notat omkring Danmarks forhold til Sovjetunionen.¹¹⁷ Ifølge Bent Jensen, der hér bygger på sovjetiske kilder, havde Krag over for Sovjetunionen i maj givet udtryk for, at Danmark ønskede at forbedre forholdet til Sovjetunionen, hvor han også forhørte sig om muligheden for et besøg i Sovjetunionen.¹¹⁸ Efter de danske kilder at dømme var Jens Otto Krags beslutning om at styrke Danmarks omdømme i Sovjetunionen allerede taget tidligere. Krag mente, at Danmarks hårde reaktion over for Sovjetunionen i slutningen af 1961 i forbindelse med Østersøkommandoen havde været problematisk.¹¹⁹ I begyndelsen af april 1962 havde Jens Otto Krag således inviteret den sovjetiske ambassadør til middag sammen med den danske socialminister Bundvad og frue, direktør Munch og frue samt teaterdirektør Feigenberg og frue, hvor det blev aftalt at styrke forholdet mellem landene. Krag aftalte en række initiativer – en rejse til Sovjetunionen til socialminister Bundvad, en kulturaftale og rejse til Sovjetunionen til kulturminister Bomholt – landets første kulturminister – samt en industridelegation til Sovjetunionen, alt sammen inden for kort tid.¹²⁰ Denne aftale indebar dermed en mere aktiv indsats og blev samtidig et led i den nye udenrigspolitiske strategi, der for alvor blev igangsat efter Jens Otto Krags endelige overtagelse af statsministerposten efter Viggo

¹¹⁶ (Christiansen, 2009).

¹¹⁷ Viggo Kampmann var blevet ramt af et hjerteanfald. Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. A (pk. IV) (1962-64). 8. maj 1962, Notits til chefen for P. J. I. Desværre har selve notatet om forholdet til Sovjetunionen ikke været muligt at finde i arkivet.

¹¹⁸ (Jensen, 1999 s. 601).

¹¹⁹ Se del 2, kapitel 11

¹²⁰ Det er lidt uklart, hvilken direktør Munch der er tale om, men mest sandsynligt er der tale om B & W's direktør, Niels Munch. Direktør Feigenberg hentyder sandsynligvis til teaterdirektør Meir Feigenberg. Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. A (pk. IV) (1962-64). 12. september 1962, referat af samtale med den sovjetiske ambassadør Levytchkin.

Kampmann. Den 9. september 1962 lancerede den nyudnævnte udenrigsminister Per Hækkerup sin udenrigspolitiske doktrin. Heri pegede han på de to linjer i sikkerhedspolitikken: Forhandlings- og afspændingslinjen samt forsvarspolitikken. Forsvarspolitikken blev i høj grad knyttet til NATO-alliancen.¹²¹ Afspændingspolitikken var ikke tidligere fra dansk side blevet forsøgt ført konsekvent ud i livet. Det var denne afspændingslinje, som reelt blev initieret af Jens Otto Krag, der også førte til, at man nu for alvor inddrog kulturen som en del af udenrigspolitikken. Der skete således en form for ”sikkerhedsliggørelse” af kulturområdet, der herefter mere systematisk blev en del af statens omdømmepolitiske repertoire.¹²²

Sovjetunionen og det kulturelle samarbejde

Den 30. august 1962 fremlagde kulturminister Julius Bomholt planerne om en kulturaftale med Sovjetunionen i Udenrigspolitisk Nævn. Her blev han ironisk nok mødt af samme argumenter, han seks år tidligere selv havde brugt, da tankerne om en kulturaftale med Sovjetunionen første gang havde været på dagsordenen. Per Federspiel fra Venstre mente således, at kultur ikke kunne fremmes gennem statslige organisationer. ”Kulturen blomstrede ikke på Hotel Cosmopolite på anden måde end gennem de kulturpersonligheder, der virkede dér.” Men han accepterede dog en kulturaftale, hvis formålet blot var at etablere en rammeaftale – i så fald var det kulturelle område et af de felter, hvor man uden videre kunne ”sameksistere”. Også Ole Bjørn Kraft fra Det Konservative Folkeparti var skeptisk ved forslaget og mente, ”at det ville være et meget uheldigt tidspunkt at foretage et sådant initiativ.” Det fik kulturminister Bomholt til at præcisere initiativet.

¹²¹ *Politikken* 9. september 1962, ”Mine venner vil føle med mig” s. 39-40 (*Politiken Søndag*) – se også (Jensen, 1999 s. 601).

¹²² Der er ikke tale om en sikkerhedsliggørelse, hvis det ikke italesættes i det offentlige rum.

Kulturaftalen skulle ikke betragtes som noget stort nyt skridt, men ses som en mere reguleret ordning af den aftale, der allerede i 1956 var indgået under H.C. Hansen. Man skulle desuden ikke tro, at man fik meget for de 140.000 kr., der var sat af til kulturaftalen. At kulturaftalen var tænkt som et sikkerhedspolitisk initiativ fremgik klart af Jens Otto Krags forsvar for aftalen. Som han forklarede i nævnet, havde han en ”tydelig fornemmelse af, at man fra sovjetisk side gerne så forholdet til Danmark forbedret på områder, hvor andre hensyn ikke talte derimod”. Han forklarede, at det ikke ville være nødvendigt med en vidtgående aftale, men alene en aftale, som lå på linje med en tilsvarende, som man to år tidligere havde indgået med Polen. Dette, skønnede Krag, ville være nok til at opnå en forbedring af relationerne mellem de to lande. Krag var fuldstændig klar over, at Sovjetunionen ønskede at forbedre forholdene, men at initiativet var kommet fra ham selv, nævnte han ikke.¹²³ Allerede den 11. september 1962 blev der underskrevet en fælles kulturaftale mellem de to lande.

Fornyet kamp om det kulturelle omdømmearbejde i 1970'erne

Der foregik således løbende kampe og justeringer mellem de forskellige aktører, der med hver deres tilgang forsøgte at påvirke Danmarks omdømme i udlandet. Under den kolde krig kom der i stadig stigende omfang et pres fra statens side for at kunne bruge kulturen i statens omdømmepolitik. Det sås i første omgang med ”sikkerhedsliggørelsen” af kulturområdet, men forsøget på at bruge kulturen mere offensivt i statens omdømmepolitik førte til nye kampe mellem staten og de private aktører, der udførte kulturelt omdømmearbejde i udlandet. Set med statens øjne var det private omdømmearbejde ikke uproblematisk. I august 1968 forklarede daværende udenrigsminister Paul Hartling fra Venstre på et

¹²³ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 30. august 1962.

ministermøde, at der var ca. 20 organisationer, der formidlede det kulturelle samarbejde med udlandet, og han var i kontakt med kulturministeren, Kristen Helveg Petersen fra Det Radikale Venstre, om hvordan man kunne forenkle arbejdet.¹²⁴ I april 1970 blev der derfor nedsat et udvalg, der skulle undersøge ”Dansk informations- og kulturarbejde i udlandet.”¹²⁵ Her undersøgte man de danske kulturorganisationer. Formålene var at 1) definere målsætningen for det statslige og statsunderstøttede informations- og kulturarbejde i udlandet, 2) vurdere det igangværende informations- og kulturarbejde i udlandet med den målsætning, 3) at fremsætte eventuelle forslag til organisering af det fremtidige informations- og kulturarbejde.¹²⁶ En af problemstillingerne, udvalget arbejdede med, var forsøget på at forbinde de forskellige hovedmål, som dels bestod i at præsentere et alsidigt billede af Danmark på et sagligt grundlag, dels af de bilaterale kultursamarbejder og derudover af de eksportfremmende og turisthvervende aktiviteter.¹²⁷ En af konklusionerne var, at man i udlandet i stadig højere grad opfattede udlandsinformationen som en statsopgave. Ligeledes betragtedes kulturudvekslingen i de fleste lande som en vigtig og selvstændig bestanddel af forbindelsen med andre lande, på linje med de politiske, økonomiske og kommercielle relationer.¹²⁸ Rapporten, der kom ud af arbejdet, indeholdt bl.a. en kritik af DDS’s arbejde. Kampen handlede bl.a. om hvorvidt udsending af kulturarbejdere hovedsageligt skulle lægges i statsligt regi eller fortsat kunne foregå i privat regi, som det var tilfældet med DDS.

Efter en hård intern kamp i DDS og i sidste ende med støtte fra udenrigsministeriet, da K.B. Andersen blev udenrigsminister i 1975, fik DDS

¹²⁴ Statsministeriet arkiv, Ministermødereferater 1968-2-2 – 1968-7-11. Referat fra ministermøde den. 20. august 1968.

¹²⁵ (Christiansen, 2009 s. 133).

¹²⁶ (Christiansen, 2009 s. 133)

¹²⁷ (Christiansen, 2009 s. 134)

¹²⁸ (Christiansen, 2009 s. 134)

mulighed for at forsætte sine private udsendinge.¹²⁹ Opdelingen mellem de forskellige aktører fortsatte derfor, men med et stadigt voksende pres fra statens side for at indordne kulturen og de kulturelle aktører under statslige interesser.

Økonomisk omdømmefremstød i USA 1956 – 1957.

Statens omdømmepolitik i Sovjetunionen havde i 1950'erne fokuseret på sikkerhedspolitik og i et mindre omfang handelspolitik (der selvfølgelig også indeholdt et stort sikkerhedspolitisk element). Fra statens side blev der i 1950'erne ikke gjort den store indsats for at få opmærksomhed fra andre end den sovjetiske ledelse. Statens økonomiske og kulturelle fremstød i Sovjetunionen var derfor minimale. Helt anderledes forholdt det sig med USA, hvor der blev lagt mere vægt på de kulturelle og økonomiske forbindelser til erhvervslivet og befolkningen generelt. Kulturen blev dog i hovedsagen overladt til det private initiativ, men specielt med den årligt tilbagevendende fejring af USA's nationaldag den 4. juli i Rebild Bakker har den danske stat haft mulighed for at påvirke de mange dansk-amerikanere, der gennem tiderne har aflagt stedet et besøg. Staten var dog også delvist inde over den kommercielle del af kulturen, specielt i forhold til turistindustriens idylliserede portrættering af Danmark. Turistindustrien i årene efter krigen blev belyst i kapitel 4 og vil ikke blive taget yderligere op hér.

Den danske stats omdømmearbejde har altså været væsentligt mere omfangsrigt og nuanceret i forhold til USA, hvis man sammenligner med den tilsvarende indsats i Sovjetunionen. Ud over de sikkerhedspolitiske elementer har der fra statens side også været fokus på den økonomiske side af omdømmearbejdet. Staten forsøgte således i midten af 1950'erne at udøve økonomisk

¹²⁹ (Christiansen, 2009 s. 138-142)

omdømmearbejde. Det danske produktionsapparat og infrastruktur skulle efter krigen fornyes, og derfor var import af en række produkter nødvendig. Dertil krævedes udenlandsk valuta, og specielt amerikanske dollars var en konstant mangelvare de første 10 år efter krigen. Det var vigtigt at få afsat danske produkter betalt i dollars eller på anden måde få adgang til dollars. Som påpeget i kapitel 4 havde staten allerede i 1946 sendt en delegation til USA for blandt andet at undersøge mulighederne for handel med amerikanerne, der dog ikke så et stort potentiale for dansk eksport til USA. Kenn Tarbensen har vist, at USA i forbindelse med Marshall-planen opfordrede privat amerikansk kapital til at investere i Europa og i den forbindelse mindskede risici for kapitalen ved at lave en statslig garantiordning.¹³⁰ Til trods for dette var der i slutningen af 1940'erne tilsyneladende ikke den store interesse fra dansk side for at skaffe amerikansk kapital til Danmark i form af investeringer. Kenn Tarbensen nævner to hovedårsager til dette. For det første var man ikke klar over langtidseffekterne, og for det andet var der ikke sat grænser for, hvor meget de udenlandske virksomheder kunne trække ud af virksomhederne igen, hvilket kunne føre til en forstærkelse og ikke en mindskning af valutaproblemet.¹³¹ Først i 1955 begyndte den danske stat at fatte interesse for muligheden af at få tilført amerikansk kapital i form af investeringer på dansk grund, og i 1956 kom der et udspil fra daværende økonomi- og arbejdsminister Jens Otto Kragh. Den 24. september 1956 deltog Krag i et radiotransmitteret møde om ”de store årgangens problemer.” Her sluttede han af med at fortælle, at regeringen havde besluttet at iværksætte en reklamekampagne i USA for at gøre amerikanske investorer interesseret i dansk industri. Som han udtrykte det: ”Det kan godt være, at ikke alle synes herom, men vort problem er at skaffe kapital til den udvidelse af dansk eksportindustri, der er

¹³⁰ Store dele af dette afsnit vil bygge på to centrale fremstillinger der fokuserer på amerikanske investeringer i Danmark efter 2. verdenskrig: (Sørensen, et al., 2005; Tarbensen, 2011).

¹³¹ (Tarbensen, 2011 s. 199).

nødvendig af hensyn til beskæftigelsen fremover og også af hensyn til de store årgange unge.”¹³²

Som forudset af Jens Otto Kragh var det ikke alle, der tog lige godt imod ideen om store private udenlandske investeringer i Danmark. DKP var således langt fra tilfreds med fremstødet. I folketingets åbningsdebat nogle uger efter det offentlige møde advarede stats- og udenrigsminister H.C. Hansen dog mod at tage et negativt standpunkt i forhold til det påtænkte fremstød i USA. Som han forklarede: ”Vi har jo i forvejen udenlandsk ejede virksomheder her i landet, f.eks. Fords og General Motors samlefabrikker. De danner grundlag for mange hundrede arbejders beskæftigelse, og selv det ærede medlem hr. Alfred Jensen [medlem af folketinget for DKP] ønsker vel ikke disse frabrikker nedlagt og flyttet til et andet land.”¹³³ Men den væsentligste modstand kom ikke fra DKP men derimod fra Industrirådet (i dag DI). Det havde allerede tidligere ændret væsentligt i den oprindelige idé og på den måde indsnævret omfanget af kampagnen. Som Krag-citatet viser, var formålet, da den blev lanceret offentligt, at sikre kapital til danske eksportvirksomheder, men oprindeligt var ideen bredere.

Det vigtigste led i kampagnen fra starten var udgivelsen og udsendelsen af en pjece, der fik titlen *Investment of Foreign Capital in Denmark*. Pjecen blev udsendt til ca. 6.000 amerikanske industrivirksomheder, banker, rådgivende firmaer, dagblade, tidsskrifter, regeringskontorer m.fl. En direkte konsekvens af kampagnen var, at generalkonsulatet i New York (som udsendte pjecen) i løbet af det næste 1½ år havde forhandlinger eller yderligere kontakt med 50 virksomheder. Det var altså ikke nogen helt lille indsats, og i årene efter steg

¹³² Citeret efter (Sørensen, et al., 2005 s. 76).

¹³³ Citeret efter (Sørensen, et al., 2005 s. 77).

antallet af investeringer i Danmark da også.¹³⁴ Men indsatsen havde oprindeligt været endnu større anlagt. Ud over selve pjecen var det meningen, at der samtidig skulle laves et fremstød for at skabe opmærksomhed om initiativet. Fra udenrigsministeriet side var der lagt op til, at staten i samarbejde med Industrirådet og Landbrugsrådet (i dag Landbrug & Fødevarer) skulle arrangere et besøg i Danmark for 7-8 økonomiske journalister fra de førende amerikanske blade.¹³⁵ Dette fremstød blev dog saboteret af Industrirådet, der ikke var specielt interesseret i at få for meget konkurrence fra amerikansk kapital. Selvom Industrirådets bestyrelse havde drøftet spørgsmålet om udenlandske investeringer i Danmark og var blevet enige om, at Industrirådet ikke måtte stille sig afvisende ”navnlig ikke når det drejede sig om investeringer til produktioner, som ikke i forvejen forefindes her i landet.”¹³⁶ Der gemte sig sandsynligvis en frygt for, at amerikanske investeringer i Danmark ville medføre en øget konkurrence, som Industrirådets medlemmer ikke var synderligt interesseret i, men heller ikke turde stille sig åbent afvisende overfor i offentligheden. Det var derfor også nemmere at acceptere investeringer i produktionsområder, hvor der ikke var danske konkurrenter. Fra det danske generalkonsulat i New York havde man allerede i november 1955 lavet et forslag til et program for de amerikanske erhvervsjournalister. Der blev lagt op til tre formål: at skabe øget interesse for danske eksportvarer, at skabe interesse for den danske investeringskampagne, og i almindelighed at fremhæve vanskelighederne for et NATO-land, der stod overfor en række tilpasningsproblemer. Industrirådet ønskede at besøgets hovedvægt blev ”lagt på en orientering om, hvad dansk industri kan fremstille og eksportere til

¹³⁴ (Sørensen, et al., 2005 s. 77-78).

¹³⁵ (Tarbensen, 2011 s. 211).

¹³⁶ Citeret efter (Tarbensen, 2011 s. 217).

U.S.A.”¹³⁷ På et efterfølgende møde mellem Industrirådet og en række ministerielle embedsmænd den 26. marts 1956 vandt Industrirådets linje tilsyneladende opbakning. I hvert fald synes embedsmændene fra Handelsministeriets og Det Økonomiske Sekretariat at støtte op om dette, mens embedsmændene fra Udenrigsministeriet tilsyneladende fortsat bakkede op om at lægge hovedvægten på investeringsaspektet.¹³⁸ Journalistbesøget blev ikke til noget, og kampagnen endte med alene at bestå af den omtalte pjece.

Selvom kampagnen fortsat mødte modstand særligt fra højresiden af oppositionen, blev den ført ud i livet med fuld opbakning fra H. C. Hansen. Den blev kort taget op i Udenrigspolitisk Nævn onsdag den 6. december 1956. Jens Otto Krag forklarede på selve mødet om baggrunden for og formålet med kampagnen. I notitsen, der dannede baggrund for hans indlæg, blev det fortalt, at motivet for den danske kampagne var, at andre europæiske lande havde gjort tilsvarende, og særligt Holland var langt fremme i forsøget på at sikre sig amerikansk kapital. For ikke at blive stillet ringere i konkurrencen med disse lande igangsatte Danmark så kampagnen, selvom Arbejds- og Økonomiministeren ikke ventede de store øjeblikkelige resultater. Hovedformålet med at skaffe direkte investeringer var at tiltrække teknisk viden og styrke grundlaget for dansk eksport. På mødet var der ingen kommentarer til pjecens indhold.¹³⁹

Staten forsøgte med dette fremstød at få indflydelse på dele af den økonomiske omdømmepolitik overfor USA. Men det skete ikke uden modstand – specielt fra repræsentanterne fra erhvervslivet. Det lykkedes dem at begrænse statens indtrængen, men det var ikke på tale helt at stoppe den. En af grundene kan have

¹³⁷ Brev fra Industrirådet til Handelsministeriet, dateret 28. februar 1956 og underskrevet af Industrirådets direktør Axel Odel. Citeret efter (Tarbensen, 2011 s. 215).

¹³⁸ (Tarbensen, 2011 s. 215-217).

¹³⁹ Udenrigsministeriets arkiv: Udenrigspolitisk Nævns møde den 6. december 1956 bilag 2.

været, at der ikke umiddelbart var en sammenkobling mellem det økonomiske fremstød og Danmarks sikkerhedspolitik. Derved forblev indsatsen et isoleret forsøg fra statens side på at trænge ind i en ikke-statslig omdømmesfære og samtidig overtage omdømmelogikken knyttet til den økonomiske sfære. Da de økonomiske aktører netop ikke havde de store interesser i det foreslåede omdømmefremstød, valgte man at bakke initiativet halvhjertet op, efter at man havde begrænset omfanget og formålet. Selve pjecen bliver beskrevet i kapitel 11 i del 2 og viser, at staten forsøgte at koble sikkerhedspolitik med det økonomiske fremstød, men at hovedvægten lå på det økonomiske omdømmearbejde, og også derfor må fremstødet ses som et forsøg fra statens side at overtage dele af det økonomiske omdømmearbejde, men ikke uden at koble det til det magt- og sikkerhedspolitiske omdømmearbejde.

Ændring i det økonomiske omdømmearbejde efter dansk medlemskab af EF

Statens omdømmepolitik koncentrerede sig ikke kun om politiske emner. Som påpeget ovenfor fyldte debatten om Danmarks økonomiske omdømme mere i medierne fra 1970'erne. I en debat i Folketinget i 1975 pegede finansminister Knud Heinesen i 1975 således på, at det af hensyn til Danmarks kreditværdighed var "(...) nødvendigt at vise politisk vilje til at gøre noget ved den indenlandske økonomi."¹⁴⁰ Danmarks økonomiske omdømme var på spil. Det store problem var det danske underskud på betalingsbalancen.

Handelspolitikken, der i midten af 1950'erne havde været en væsentlig anstødssten i det dansk-sovjetiske forhold med tankskibssagen, havde siden H. C.

¹⁴⁰ *Politiken* den 30. april 1975, "Statslån skal øge omdømmet" s. 7.

Hansens besøg i Sovjetunionen i 1956 været et centralt element i de danske afspændingstiltag. Ikke mindst var det hensynet til Danmarks handel med Sovjetunionen, der over for NATO-partnerne i første omgang havde begrundet den danske udenrigsminister Hartlings besøg i Sovjetunionen i 1969 – kun et år efter begivenhederne i Tjekkoslovakiet. Fra statens side så man i høj grad handelspolitikken som en mulighed for at sikre afspænding, men dansk erhvervsliv havde også en stigende interesse i samhandelen med Sovjetunionen, hvilket bl.a. gav sig udslag i, at *Politiken* den 1. december 1971 fokuserede på danske virksomheder, der havde eksport til Sovjetunionen. Her videregav forskellige virksomheder deres erfaring med samarbejdet med de sovjetiske myndigheder.¹⁴¹ Med det danske medlemskab af EF fra 1973 overgik kompetencerne omkring handelsaftalerne med Sovjetunionen til EF, hvilket i nogen grad nedtonede nødvendigheden af de officielle danske kontakter på regerings-niveau. Det danske medlemskab af EF blev dermed i et vist omfang en hæmsko for Danmarks forhold til Sovjetunionen – et EF som Sovjetunionen også i høj grad var skeptisk over for, ikke blot som handelsblok, men også som politisk enhed.¹⁴² Da den danske handelsaftale med Sovjetunionen udløb i 1974, fik den dog lov til at løbe et år mere uden at blive officielt fornyet – derefter var det slut. I stedet lavede man i 1975 en 10-årig forlængelse af aftalen om økonomisk og teknisk-videnskabeligt samarbejde.¹⁴³ Det var udenrigsøkonomiminister Ivar Nørgaard, der forhandlede aftalen på plads i Sovjet. Ud over Ivar Nørgaard deltog 50 danske industrifolk i ca. 130 møder med lederne af det sovjetiske handelsbureaukrati, der havde den direkte kompetence til at importere varer. Ud over møderne var der også arrangeret en mindre industriudstilling i Moskva og en

¹⁴¹ *Politiken* den 1. december 1971 s. 17-18.

¹⁴² Som påpeget i del 2, kapitel 11 og 12 blev handelsforbindelserne aktivt brugt til at pleje forholdet til Sovjetunionen i forskellige sammenhæng. Efter EF's overtagelse af handelspolitikken kunne dette instrument ikke længere bruges på samme aktive måde.

¹⁴³ (Petersen, 2006 s. 162).

række teknisk-videnskabelige symposier og foredrag.¹⁴⁴ Til trods for virksomhedernes fornyede interesse for Sovjetunionen i 1960'erne og 1970'erne var det relativt få danske virksomheder, der fik en bid af det sovjetiske marked. En analyse fra slutningen af den kolde krig viser da også, at der kun var få danske virksomheder, der eksporterede til Sovjetunionen, og at langt hovedparten havde mere end 10 års erfaring med handlen med Sovjet.¹⁴⁵

Den danske stats økonomiske omdømmearbejde over for Sovjetunionen gik fra at være orienteret omkring handelsaftaler efter Danmarks medlemskab af EF i høj grad over til statsformidlet fremvisning af danske virksomheder. Der skete små bevægelser i Danmarks økonomiske omdømmearbejde i Sovjetunionen. Grundlæggende var det dog fortsat virksomhederne, der skulle overbevise de sovjetiske myndigheder om, at deres produkt ville fungere i en sovjetisk sammenhæng. I den forbindelse var det virksomhederne selv, der bestemte omdømmesignalerne – selvom staten nu i højere grad end tidligere faciliterede samarbejdet direkte.

Det økonomiske omdømmearbejde i forhold til USA lå fra 1970'erne og fremefter fortsat hovedsagligt i ikke-statslig regi. Danmarks eksport til USA var i 1970'erne ikke stor. De danske skibsværfter og særligt B&W havde i årevis haft en god kontakt til Sovjetunionen og levet godt af forbindelserne østover – B&W havde i 1971 solgt 50 skibe af forskellige typer til Sovjetunionen, mens de danske skibsværfter ikke havde haft betydeligt salg til USA. I 1977 var der dog en åbning, da den amerikanske delstat Alaska skulle udvide fiskerflåden. I den forbindelse blev Danmark undersøgt som mulig samhandelspartner. Dels har Danmark stærke fiskeritraditioner, dels havde Danmark på det tidspunkt en række skibsværfter med

¹⁴⁴ Udenrigsministeriets arkiv: UPN: 3.E.92. 9. september 1975.

¹⁴⁵ (Faurischou, et al., 1988).

stor erfaring i produktion af fiskekuttere. Det blev fra den danske stats side besluttet at arrangere en større rundtur for de mulige samhandelspartnere fra Alaska. Til et større middagsarrangement til ære for den ankomne delegation fra Alaska talte daværende udenrigsminister K. B. Andersen:

”Alaska’s extension of its fishing boundaries to a 200 mile limit constitutes a great challenge and responsibility for the Alaskan fishing industry (...). To take advantage of this situation will necessitate much development of infrastructure and production facilities. Know-how and equipment will be needed. Product development and marketing is vital.

The Danish experience in these areas has been developed through generations, and I feel convinced that many Danish companies can contribute to your efforts to build up the Alaskan fishing industry. I have studied the itinerary for your visit and we believe that the program will give you an excellent opportunity to be acquainted with possibilities of cooperation between Alaskan and Danish businessmen.”¹⁴⁶

Besøget var en succes og viser, hvilken central rolle staten til tider har haft i at sikre eksport også med lande udenfor Østeuropa. Bl.a. byggede Aalborg skibsværft flere trawlere på den baggrund.¹⁴⁷ Hvor handelen med Sovjetunionen ofte havde et afspændingspolitisk sigte, kunne den politiske dimension i samhandlen med USA umiddelbart virke af mindre betydning, da der sjældent forekom sager som f.eks. sagen om laksefiskeri i Atlanterhavet, der blev ”politiseret” – altså at økonomiske forhold blev gjort til genstand for politiske vurderinger i forholdet mellem USA og Danmark. Selvom statens rolle som formidler også har været vigtig i forhold til USA, så var det dog begrænset, hvor

¹⁴⁶ Udenrigsministeriets arkiv: journalsager 65 I11 Akt. Pk. Nr. 3 Dan USA kasse 221.

¹⁴⁷ Udenrigsministeriets arkiv: journalsager 65 I11 Akt. Pk. Nr. 4 Dan USA kasse 221.

langt samarbejdet gik. Dansk erhvervsliv blev i en leder i *Politiken* i forbindelse med Dronning Margrethes besøg i USA i 1976 kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at benytte sig af chancen til at skabe kontakter i USA. I lederen blev det set som en dybere tendens i dansk erhvervsliv. ”For mange synes at mangle forståelse for, hvad kampen om markederne i dag kræver. Nogle er for sløve til at sætte ind med den nødvendige fart og kraft. Andre er så forhippet på at komme en smule foran deres danske konkurrenter, at de ikke bare konkurrerer dem i sæk, men også sig selv. Fremmede importører foretrækker tilbud fra lande, hvor firmaerne har lært at samarbejde om fælles indsats.” Lederen i *Politiken* plæderede således for, at virksomhederne skulle gøre en fælles indsats og benytte staten – herunder Dronningen - til at fremme deres egen interesse. Der var firmaer, der benyttede sig af muligheden, men lederen synes, det var for få. Ifølge den amerikanske daværende ambassadør John Gunther Dean var A. P. Møller et af de firmaer, der benyttede besøget til at lave et fremstød.¹⁴⁸ Set i et senere nationbranding-lys er kritikken bemærkelsesværdig. Virksomhedernes tilbageholdenhed i forhold til dronningens besøg i USA har i hvert fald forandret sig væsentligt over tid. Ved Dronningens seneste officielle besøg i USA i 2011 var formålet direkte et kultur- og erhvervsfremstød.¹⁴⁹

Efter EF overtog handelspolitikken, forsvandt udenrigsministeriets traditionelle opgave med at lave bilaterale handelsaftaler. Man havde dog samtidig ændret i udenrigstjenesten, således at der ved lov var oprettet et departement for udenrigsøkonomi, som Ivar Nørgaard var minister for. Departementet rettede sig i høj grad mod de danske interesser indenfor EF. I 1983 blev der vedtaget en lov, der gjorde det muligt for Udenrigsministeriet i højere grad end hidtil selv at

¹⁴⁸ *Politiken* den 23. maj 1976, ”For Slapt – Når dronningen besøger USA” 2. sektion s. 8. Se også interview med USA’s daværende ambassadør: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/library/oralhistory/clohproject/Denmark.pdf> (17.10.2012).

¹⁴⁹ Se f.eks. dette klip fra DR-nyheder: <http://www.youtube.com/watch?v=jWwEVs5go6E> (17.10.2012).

prioritere ressourcerne, hvor en stor del var lovbestemt. Det skete på baggrund af en finansministeriel rapport, der var udfærdiget under SV-regeringen i 1979. Efter regeringsskiftet i 1982, hvor Uffe Ellemann-Jensen blev udenrigsminister, blev det således i højere grad muligt at omprioritere ressourcerne i udenrigstjenesten, hvilket konkret blev benyttet til at opprioritere arbejdet med eksportfremme. Inden Ellemann-Jensens overtagelse af udenrigsministerposten blev ca. 40 pct. af ressourcerne på de danske ambassader brugt på områder med direkte betydning for dansk eksport, og blot 15 måneder efter hans overtagelse var det steget til 50 pct. Ifølge en eksportpolitisk redegørelse udgjorde eksportfremmearbejdet i 1986 *over* halvdelen af det samlede tidsforbrug på ambassader og generalkonsulater.¹⁵⁰

Efter udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens mening var det i 1986 tydeligt, ”(...) at resultaterne af den danske regerings økonomiske politik har indgydt respekt, først og fremmest hos vore samarbejdspartnere og allierede.” Han mente, at økonomien sammen med f.eks. den danske indsats i FN og Sydafrika gav respekt, hvilket var ”forudsætningen for indflydelse.”¹⁵¹ Indflydelsen skulle bruges, og handelspolitisk betød det, at man fra dansk side arbejdede på at liberalisere verdenshandlen via fora som EF og ikke mindst den internationale handelsaftale GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Håbet var, at dansk eksport kunne rette op på betalingsbalanceproblemerne, og dermed blev det også utroligt vigtigt at lave konkrete tiltag for at fremme dansk eksport. Adskillelsen mellem den økonomiske, politiske og kulturelle sfære var i 1980’erne i opløsning, og netop i disse år blev eksporten forsøgt fremmet på alle måder. Hvor den sikkerhedspolitiske dimension tidligere i høj grad havde forrang, så var

¹⁵⁰ Se skriftlig fremsættelse til lov om udenrigstjenesten 12. januar i uddrag (DUÅ 1983, 1984 s. 172-174). Uffe Ellemann-Jensens kronik i Århus Stiftstidende den 14. januar 1984 (DUÅ 1984, 1985 s. 144). Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens eksportpolitiske redegørelse af 11. november 1986, gengivet i (DUÅ 1986, 1987 s. 169-175).

¹⁵¹ Uffe Ellemann-Jensen i en artikel i *Berlingske Tidende* den 12. oktober 1986. Citeret efter (DUÅ 1986, 1987 s. 164-166).

økonomien i høj grad på ny blevet et fokusområde. I 1987 kom også kultureksportudvalgets redegørelse om kultureksport, hvor *kulturen* som et magtpolitisk element stadig var til stede, men fokus i stadig højere grad var den økonomiske gevinst.

Kultureksport

Til trods for at staten altid i et eller andet omfang har brugt kulturelle elementer i sin omdømmepolitik, var selve den kulturelle udveksling for det meste overladt til det private initiativ. Tredelingen, der var skabt efter 2. verdenskrig, var fortsat ind i den kolde krig. Stats- og Udenrigsministeriet fokuserede således først og fremmest på Danmarks position i det internationale magthierarki og havde Danmarks sikkerhedspolitiske interesser for øje. Private kulturorganisationer havde fortsat en selvstændig mulighed for at udøve og modtage kulturelle påvirkninger uden statens direkte indblanding. Selv da kulturområdet i stadig højere grad gennem den kolde krig blev set som et led i sikkerhedspolitikken, var den kulturelle omdømmepolitik overladt til ikke-statslige aktører. I en betænkning om kultureksport fra 1987 blev det således slået fast, at en af de væsentligste bevæggrunde for at formidle dansk kultur til omverdenen var "(...) ønsket om udenrigspolitisk at markere landets eksistens i samfundet af verdens nationer. At tegne en profil, der kendetegner landet i andres bevidsthed."¹⁵² I omdømmetermer brugte staten kulturen til at nå udenrigspolitiske *mål* ved at tegne en profil af landet i andres bevidsthed.

Kultureksportudvalget lagde dog op til, at staten aktivt brugte kulturen til i højere grad at fremme økonomiske interesser. I forordet forklarede administrerende

¹⁵² (Kultureksportudvalget, 1987 s. 31).

direktør for Augustinus Fonden, Peter Augustinus, at man ved hjælp af information og kulturel aktivitet bør "(...) forsøge at gøre billedet af Danmark så godt, varieret og markant som muligt." Som han forklarede ville en "(...) forøget dansk kulturindsats over for udlandet (...) stimulere den good-will, vi i forvejen nyder, og bidrage til at "made-in-Denmark"-begrebet får en endnu bedre klang."¹⁵³

Kulturen skulle bruges som økonomisk løftestang, var budskabet, og da kultur "(...) beskæftiger sig med grundmenneskelige vilkår, der ikke kender til nationale begrænsninger", burde kulturelle strømninger ikke holdes tilbage ved landegrænserne. At det alligevel undertiden finder sted, kan skyldes selvtillstrækkelighed og uvidenhed, men også restriktive opfattelser inden for moral, politik og religion.¹⁵⁴

I slutningen af den kolde krig blev der igen taget hul på debatten om kulturens rolle i udenrigspolitikken. En udenrigspolitik der i stigende grad fokuserede på de økonomiske gevinster ved at inddrage kulturen og ikke blot brugte det som en del af sikkerhedspolitikken. Kulturen som omdømmekatalysator var dog stadig fokuseret på statens magtpolitiske position i det internationale hierarki. Forfatterne til betænkningen om kultureksport forsøgte godt nok at fremhæve et andet formål – nemlig det rent kulturpolitiske formål at fremme dansk kulturliv ved at sikre impulser udefra.¹⁵⁵ Tilsyneladende var statens interesser i højere grad knyttet til den magtpolitiske og økonomiske omdømmelogik, selvom også den kulturelle omdømmelogik var til stede i betænkningen. Det var dog ved slutningen af den kolde krig, at bevægelsen hen imod at bruge kulturen som banebryder for Danmarks omdømme set ud fra den økonomiske omdømmelogik vandt indpas.

¹⁵³ (Kultureksportudvalget, 1987 s. 15).

¹⁵⁴ (Kultureksportudvalget, 1987 s. 11).

¹⁵⁵ (Kultureksportudvalget, 1987 s. 32).

Opsummering

I perioden under den kolde krig skete der kun få bevægelser i den arbejdsdeling, der var kommet i stand efter 2. verdenskrig. Det betød, at staten først og fremmest var afsender på de omdømmebudskaber, der var knyttet til sikkerhedspolitikken, mens andre aktører definerede og italesatte budskaber med baggrund i den økonomiske og kulturelle omdømmelogik. Det lykkedes dog at inddrage det kulturelle område som en del af det sikkerhedspolitiske omdømmearbejde, mens der var stor modstand og begrænset succes, da staten forsøgte at overtage det økonomiske omdømmearbejde i USA i 1950'erne. Helt op i 1970'erne var interaktionen mellem stat og erhvervsliv i specifikke omdømmefremstød, såsom dronningens besøg i USA, meget begrænset. I 1980'erne betød lovændringerne og ændringerne i synet på statens rolle som katalysator for dansk eksport (herunder kultureksporten), at statens omdømmearbejde var ved at forandres.

Kapitel 6. Fundamentet for den nye omdømmepolitik 1989-1992

Med Sovjetunionens og Warszawapagtens opløsning blev der fra den danske stats side i stadig højere grad fokuseret på de mulige gevinster ved hurtigt at etablere gode relationer med en række af de østeuropæiske lande. Formålet med relationerne var dog væsentligt anderledes end tidligere. Det var ikke længere et afspændingsperspektiv, eller for dens sags skyld et koldkrigsperspektiv, der var i fokus. I løbet af 1989 slog forandringerne i den geopolitiske situation for alvor igennem. Opløsningstendenserne blev for alvor tydelige med murens fald i efteråret 1989. Derfor fokuserede man fra politisk side i stadigt stigende omfang på mulighederne og udfordringerne forbundet med et post koldkrigs-scenarie. Allerede inden murens fald i Berlin den 9.- 10. november 1989 var der tydelige tegn på forandring. De danske politikere var, som vi skal se, opmærksomme på, at det var forandringer, som også ville føre til forandringer for Danmarks position i det internationale hierarki. Den 26. oktober 1989 blev der afholdt en forespørgselsdebat i Folketinget om udviklingen i Østeuropa og Sovjetunionen. Her sluttede det socialdemokratiske folketingsmedlem Ritt Bjerregaard et debatindlæg med følgende konstatering: ”Det ser ud til, at de næste år vil blive en spændende tid, der vil lægge nye spor ud for Danmarks placering i Europa i det 21. århundrede.”¹⁵⁶

Det betød ikke, at sikkerhedspolitikken forsvandt ud af udenrigspolitikken. Det betød tværtimod, at det økonomiske og kulturelle omdømmearbejde for alvor blev integreret i statens omdømmepolitik. Det betød, at der skete en form for

¹⁵⁶ *Folketingstidende* 1989/90 Forespørgsel nr. F 4 om udviklingen i Sovjetunionen og Østeuropa (sp. 725-814) sp. 745.

”sikkerhedsliggørelse” af udenrigsøkonomien og det kulturelle samarbejde, men det betød også, at der fandt en fokusændring sted fra den militære sikkerhedspolitik til det økonomiske område. Opbygningen af en ny europæisk orden med fokus på stabilitet til afløsning af koldkrigssystemet er blevet betegnet som indirekte sikkerhed.¹⁵⁷

Det første store skridt i dansk udenrigspolitik, der kom til at ændre på forholdet mellem de forskellige aktører, var det danske engagement i de baltiske starter fra 1989 og fremefter. Der vil i dette kapitel blive redegjort for, hvordan omdømmearbejdet i de baltiske lande i praksis blev til statslig omdømmepolitik. Både kulturarbejdet og det økonomiske samarbejde blev integreret i statens udenrigspolitik, og på den måde blev det danske omdømmearbejde i de baltiske lande i praksis det første eksempel på et succesfuldt statsligt koordineret omdømmefremstød. På mange måder kan det ses som et eksempel på, hvordan et public diplomacy fremstød ideelt fungerer, rettet mod en lille gruppe lande.

Baltisk løsrivelsesproces - En mulighed byder sig

Da Michael Gorbatjov påbegyndte sin politik for *glasnost* (åbenhed) og *perestrojka* (omstrukturering), fik det vidtgående konsekvenser både indenfor Sovjetunionens grænser og for forholdet til landene i Warszawapagten. I de baltiske lande blev dette pres koblet sammen med selvstændigheds- og løsrivelsesbevægelser. Den 23. august 1988 – på årsdagen for ikke-angrebspagten mellem Sovjet og Tyskland i 1939 – var der demonstrationer i de tre baltiske nationer. Efter at de tre republikker i mange år havde levet en stille tilværelse uden

¹⁵⁷ (Petersen, 2006 s. 15)

for Vestens opmærksomhed blev de baltiske lande eksponent for det sovjetiske sammenbrud.

Udviklingen gik utrolig stærkt. Selvstændighedsbestrebelse blev væsentligt styrket, og sammenbrudstendenserne i Sovjet og de østeuropæiske lande blev stadig tydeligere. Ikke mindst efter Berlinmurens fald i november 1989 og Tysklands genforening den 3. oktober 1990. Den 23. august 1989 dannede tusindvis af mennesker en sammenhængende kæde fra Vilnius til Tallinn, som en manifestation af selvstændighedsønsket. I foråret 1990 havde de tre lande afholdt valg med deltagelse af flere partier. Tidligere havde kun kommunistpartier været opstillet. Resultatet blev et knusende nederlag til kommunistpartierne og efterfølgende selvstændighedserklæringer fra de tre baltiske lande. Først i Litauen, der som den første sovjetrepublik proklamerede selvstændighed den 11. marts 1990. I januar 1991 blev sovjetisk militær sat ind både i Vilnius i Litauen og ugen efter i Riga i Letland. Det førte til massive protester i mange lande udenfor Sovjetunionen, men også i Sovjetunionen selv – indbefattet i Den russiske sovjetrepublik, hvor flere hundredetusinder demonstrerede i Moskva. Lederen af den russiske republik Boris Jeltsin erklærede i den forbindelse sin støtte til de baltiske landes uafhængighed.¹⁵⁸ Det var dog først efter det fejlslagne statskup mod Gorbatsjov den 19. – 21. august 1991, at de baltiske stater fik deres formelle uafhængighed fra Sovjet. Boris Jeltsin, der på dette tidspunkt var formand for republikken Ruslands øverste råd (Sovjet), stod i spidsen for nedkæmpelsen af kuppet, som var et forsøg på at sikre Sovjetunionens overlevelse. Efterfølgende forbød han kommunistpartiet i Rusland og skrev under på en anerkendelse af statslig uafhængighed for den estiske, lettiske og litauiske republik. Det skete på vegne af Den russiske Sovjetrepublik.

¹⁵⁸ Se f.eks. <http://www.publishyourarticles.net/knowledge-hub/history/dissolution-of-the-soviet-union.html> (20.12.2012)

Med tanke på at Boris Jeltsin allerede i begyndelsen af året havde indgået en aftale med de baltiske ledere, stod det nu klart, at den endelige løsrivelse var inden for rækkevidde. Det førte til, at Danmark oprettede diplomatiske forbindelser til de baltiske lande, og som det første vestlige land den 26. august 1991 sendte en ambassadør – Otto Borch – til Riga i Letland. Nogle uger senere anerkendte det nye sovjetiske statsråd de tre baltiske lande.

Sovjetunionen kom sig ikke over statskuppet. Dets dage var talte. Da Jeltsin trak Rusland ud af Sovjetunionen, var det forbi. Statssammenslutningen ophørte med at eksistere den 31. december 1991.

Den danske stats ageren i forbindelse med den baltiske løsrivelsesproces er udtryk for en fundamental nytænkning i dansk udenrigs- og omdømmepolitik, som det vil blive illustreret i de kommende afsnit.

Det danske kulturinstitut i de baltiske lande

Den danske chefredaktør for *Politiken*, Herbert Pundik, blev i efteråret 1988 kontaktet af informationschefen ved den sovjetiske ambassade, den lettisk-armenske Sergej Serebrjakov.¹⁵⁹ Serebrjakov foreslog, at *Politiken* skulle være vært for en delegation af lettiske kunstnere og intellektuelle og i den forbindelse arrangere et møde om balternes situation.¹⁶⁰ Det stort opsatte møde blev afholdt i Betty Nansen Teatret søndag den 29. januar under overskriften ”Revolution i

¹⁵⁹ Den væsentligste kilde til forløbet med forspillet til oprettelsen af et kulturinstitut i Riga er Herbert Pundiks erindringsbog *Du kan hvis du tør* fra 2006: (Pundik, 2006 s. 240-243).

¹⁶⁰ Herbert Pundik nævner, at Sergej Serebrjakov via kontakter til andre nationale lettisk sindede i det kommunistiske magtapparat fik godkendelse til at afholde mødet fra officielt sovjetisk hold. Herbert Pundik præciserer dog ikke, hvem kilden til historien er (Pundik, 2006 s. 244-245).

Estland, Letland og Litauen?”¹⁶¹, og var det første alvorlige danske forsøg på at knytte forbindelser til de baltiske lande siden deres optagelse i Sovjetunionen 50 år tidligere. Initiativet var offentligt og nød stor bevågenhed. Det var med til at styrke et indenrigspolitisk krav om, at den danske stat skulle engagere sig mere aktivt i de baltiske lande. Ifølge Herbert Pundik foreslog formanden for den lettiske forfatterforening ved en frokost mellem letterne og redaktionsledelsen på *Politiken*, at Danmark oprettede et konsulat i Letland. Dette afviste Herbert Pundik, da Danmark ikke officielt havde anerkendt de baltiske republikkers optagelse i Sovjetunionen. I stedet foreslog Pundik, ifølge hans erindringer, at der skulle oprettes et kulturinstitut svarende til det, der fandtes i andre europæiske byer. Denne idé blev ifølge Pundik modtaget af letterne med entusiasme.¹⁶² Idéen blev også modtaget positivt af den daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen. Hans reaktion viste, at Danmark stadig i nogen grad gik forsigtigt til værks af frygt for Sovjetunionens reaktion. Eller med Uffe Ellemann-Jensens ord blev ideen støttet diskret, men kraftigt.¹⁶³ Pundiks henvendelse til Uffe Ellemann-Jensen fandt sted kort tid efter mødet i Betty Nansen Teatret den 29. januar 1989.¹⁶⁴ Samtidig blev der rettet henvendelse til Det Danske Selskab, der var positiv over for ideen, men ikke havde penge til projektet, der ville koste ca. en halv million kroner årligt. Herbert Pundik skriver i sine erindringer, at det

¹⁶¹ Se f.eks. annoncen for mødet i *Politiken* den 27. januar, 4. sektion s. 7. I samme nummer var der en artikel under overskriften ”Revolutionen i Baltikum”, der opridsede udviklingen i den seneste års nationale bevægelser i de baltiske lande – 4. sektion s. 2.

¹⁶² (Pundik, 2006 s. 242). Der kan sættes spørgsmålstegn ved, om Herbert Pundik på stående fod kunne afvise et dansk konsulat i Letland. Man kunne forestille sig, at afvisningen først kom endeligt efter Herbert Pundik havde haft kontakt til udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen. Indtil videre er Herbert Pundiks egen beretning den eneste kilde til forløbet, og i denne sammenhæng er rækkefølgen ikke så vigtig.

¹⁶³ (Elleman-Jensen, 1996 s. 133). Se også (Pundik, 2006 s. 242). I et interview med Uffe Ellemann-Jensen har denne oplyst, at den kraftige støtte henviser til, at kulturministeriet gav en særbevilling på samme beløb, som det indsamlede. (Ramsgaard, 2003 s. 38).

¹⁶⁴ Herbert Pundik har i sin selvbiografi ikke klare tidsangivelser. I en mailkorrespondance mellem Herbert Pundik og undertegnede den 20. – 21. marts 2012 bliver det præciseret, at mødet med Uffe Ellemann-Jensen fandt sted kort efter mødet i Betty Nansens Teatret.

lykkedes at få politisk tilsagn om, at hvis Politiken ved en indsamling skaffede en halv million kroner, ville det offentlige doble op. Det var også, hvad Politiken flere gange meldte ud.¹⁶⁵

Den 23. april havde Uffe Ellemann-Jensen haft en kronik i Politiken, hvor han behandlede spørgsmålet om Baltikum. Han gjorde det heri klart, at regeringen ikke ville ændre på Danmarks ikke-ankendelse af de baltiske landes optagelse i Sovjetunionen. Samtidig understregedes det, at regeringen ville se positivt på private og erhvervsmæssige kontakter til Baltikum.¹⁶⁶ Nikolaj Petersen mener, at den officielle Baltikum-politik ofte blev sammenfattet under devisen *don't rock the boat*, og Christian Hoppe fandt, at regeringen valgte en afventende linje, mens man måtte vente på ”vælgernes dom over kommunistregimerne og i mellemtiden (...) opmuntre og støtte private initiativer til skabelse af folkelige kontakter.”¹⁶⁷

Dette er nok kun en del af sandheden. Sandsynligvis var kronikken en skjult, men utvetydig støtteerklæring til planerne om at oprette et kulturinstitut i Riga, som Uffe Ellemann-Jensen allerede var bekendt med. Derved må kronikken ses som et forsøg fra udenrigsministerens side på at skabe en mere aktiv udenrigspolitisk position i forhold til Baltikum. En politik hvor staten skubbede det civile samfund foran sig, som Nikolaj Petersen beskriver det.¹⁶⁸ Det kan således tolkes som et

¹⁶⁵ Se f.eks. ledende artikel i *Politiken* 14. maj 1989, ”Et forslag” 3.sektion s. 10, samt *Politiken* den 23. januar 1990, ”Huset i Riga er sikret”, bagsiden af 1. sektion.

¹⁶⁶ Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens kronik i *Politiken*, ”Den rette hjælp til Baltikum” den 23. april 1989, 3. sektion s. 19-20.

¹⁶⁷ (Petersen, 2006 s. 262) og (Hoppe, 1994 s. 79). Christian Hoppe peger på, at det var Danmarks vestlige allierede, der forsøgte at presse Danmark til at føre en ”don't rock the boat”-politik (Hoppe, 1994 s. 81).

¹⁶⁸ (Petersen, 2006 s. 262).

signal til en mere aktiv udenrigspolitik - per stedfortræder. Nemlig via Det Danske Selskab, der få dage senere skiftede navn til Det Danske Kulturinstitut.¹⁶⁹

Der er ingen tvivl om, at Politiken og Herbert Pundik brugte Uffe Ellemann-Jensens kronik som udgangspunktet for en større kampagne. I en ledende artikel den 14. maj 1989 skrev Politiken med henvisning til kronikken tre uger forinden:

”Han [Uffe Ellemann-Jensen] var positiv overfor udbygningen af de økonomiske og kulturelle aktiviteter [med Baltikum], men mente det primært måtte ske på privat initiativ. Så lad os tage et sådant! (...) Vi foreslår Det Danske Selskab at oprette et kontor – f.eks. i Estlands hovedstad Tallinn – med det formål at formidle kontakter af alle tænkelige arter mellem enkeltpersoner, organisationer og virksomheder i Danmark og Baltikum.”¹⁷⁰

Denne usædvanlige situation, hvor udenrigspolitikken i høj grad involverede det civile samfund, fortsatte med opbygningen af kulturinstitutionen i Riga. Kampagnen blev meget direkte støttet af udenrigsminister Ellemann-Jensen, der dels lavede en skriftlig anbefaling af projektet til støtte for indsamlingen, dels bidrog økonomisk, og desuden medvirkede offentligt og deltog som anbefaler.¹⁷¹ Han erklærede ligeledes sin støtte til projektet i en forespørgselsdebat den 26. oktober 1989, hvor han tog tråden fra kronikken op. Her forklarede han, at regeringen ønskede, at de personlige bånd mellem de baltiske republikkers folk og vore egne borgere blev styrket mest muligt. Det kunne ske på det kulturelle område, og det kunne ske på

¹⁶⁹ Officielt skiftede det Danske Selskab navn den 26. april 1989, men dette var tilsyneladende ikke blevet kommunikeret videre til *Politiken*, der i en række artikler de næste måneder fortsat brugte navnet Det Danske Selskab.

¹⁷⁰ Ledende artikel i *Politiken* 14. maj 1989, ”Et forslag” 3. sektion s. 10. Det er interessant at bemærke, at forslaget her er Tallinn i Estland, selvom beslutningen om Riga i Letland formentlig allerede var taget på dette tidspunkt. Det kunne tyde på, at Politiken har ønsket at sløre forslaget tilknytning til den lettiske delegation tidligere på året.

¹⁷¹ (Pundik, 2006 s. 243), Annonce for indsamlingen den 26. september 1989 i *Politiken* 3. sektion side 5, samt artikel i *Politiken* ”Bidrag til kulturhus i Riga vokser støt” den 21. september 1989 1. sektion s. 4.

det handelsmæssige område. Som eksempel fremhævede han initiativet med kulturinstituttet i Riga.¹⁷²

Det lykkedes at samle 1,8 millioner kroner ind til driften, og efterfølgende blev daværende lektor Rikke Helms, der var bosat i Moskva, ansat til at varetage den daglige drift.¹⁷³ I juni 1990 blev kulturhuset så småt taget i brug, men den officielle åbning fandt først sted den 18. august 1990. I *Politikens* reportage fra indvielsen fortalte undervisningsminister Bertel Haarder, at ”Danmark er stolte af, at vi aldrig har anerkendt det, der skete i 1940 [indlemmelsen af de baltiske stater i Sovjetunionen].”¹⁷⁴

Den mest offensive danske udenrigspolitiske udmelding kom fra chefredaktør Herbert Pundik, der bl.a. sagde:

”Vi taler i aften om kultur, men vi tænker på politik. Gennem kulturen kan folk sættes i gang og kan overbevises. Og derpå kan folket overbevise deres politikere (...) Kulturinstituttet er første etape, den næste er de baltiske staters oprettelse af informationskontorer i København”.¹⁷⁵

Pundiks tale kan ses som udtryk for, at kulturen blev tænkt og brugt som et direkte fremstød for at øge Danmarks indflydelse i de baltiske lande. Pundik fulgte ideen omkring et baltisk kontor i København op med en ledende artikel i *Politiken* ugen efter. Heri blev det der argumenteret for dets nødvendighed, idet lederen

¹⁷² *Folketingstidende* 1989/90 Forespørgsel nr. F4 (s. 725-814) sp. 733.

¹⁷³ Der blev også samlet penge ind til projektet i Letland under ledelse af Jarnis Petras. I alt blev der samlet 60.000 rubler ind til Kulturinstituttet i Letland – se f.eks. Rikke Helms kronik i *Politiken* 18. august 2000, ”Dansk kultur som baltisk spydspids” sektion kultur og debat s. 5. Infomedia: Artikel-id: Z8484368.

¹⁷⁴ *Politiken* den 20. august 1990 i artiklen ”Dansk vindue til balterne”, 1. sektion s. 5.

¹⁷⁵ *Ibid.*

forklarede, at der i de baltiske lande trivedes en naturlig nationalfølelse side om side med ekstrem nationalisme, hvorom det hed:

”Det indre sammenhold kan i visse situationer manifestere sig i fremmedhad. (...) Derfor er det af afgørende betydning, at nabolandene, især de nordiske, som mange baltere betragter som mønster for deres egne samfund, intensiverer forbindelserne med Estland, Letland og Litauen og bryder igennem deres isolation. (...) oprettelsen af det danske kulturinstitut i Riga med aflæggere i Vilnius og Tallinn er kun første skridt i den retning. Det må også følges op af etablering af et baltisk center i København, der skal beskæftige sig med information og udvikling af turisme og handelsforbindelserne.”¹⁷⁶

I en mailkorrespondance med undertegnede har Herbert Pundik forklaret, at ideen om det baltiske kontor i København udsprang af et behov fra *Politikens* side om at aflaste deres lokaler, fordi der i denne periode forekom en række besøg fra de baltiske ledere. På dette område må der have været en form for koordination mellem det danske udenrigsministerium, de baltiske partnere og *Politiken*. Herbert Pundik kan dog ikke huske, hvem der tog tankerne omkring en fælles baltisk repræsentation op.¹⁷⁷ Ifølge en notits i Udenrigsministeriet havde Ellemann-Jensen allerede den 12. juni 1990 luftet ideen over for Letlands og Litauens udenrigsministre.¹⁷⁸ Det vil sige nogle måneder inden den officielle åbning af Det Danske Kulturinstitut i Riga, hvor *Politiken* første gang offentligt bringer ideen på banen. Om koordinationen er sket gennem balterne, er et åbent spørgsmål. Det

¹⁷⁶ Ledende artikel i *Politiken* den 26. august, ”Baltisk håb”, 2. sektion s. 12.

¹⁷⁷ Mailkorrespondance 20 – 21. marts 2012. Herbert Pundik mindes ikke, at han havde kontakt med udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen om et baltisk informationskontor i København, men der må være foregået en form for koordinering mellem *Politiken*, balterne og det danske udenrigsministerium, da ideen bliver taget op og lanceret næsten samtidig af de forskellige grupper henover sommeren. Muligvis er koordinationen foregået gennem balterne, men det kan også være foregået direkte eller indirekte mellem *Politiken* (Herbert Pundik) og udenrigsministeriet (Uffe Ellemann-Jensen).

¹⁷⁸ Petersens noter: Notits til udenrigsministeren den 19. september 1990, oprettelse af baltiske informationskontorer i København.

Danske Kulturinstitut blev i praksis stedfortrædende konsulat, og Herbert Pundik og *Politiken* optrådte delvist i rollen som diplomater for Danmark. Da det var i tråd med statens udenrigspolitiske linje, kan det betragtes som et eksempel på Public Diplomacy, og et forsøg på via civilsamfundet og kulturen at trække de baltiske lande tættere på Danmark; og på den måde også styrke de politiske og økonomiske forbindelser.

I september 1990 blev det besluttet at oprette og betale driften af baltiske informationskontorer i København. Udenrigsministerens reaktion på forslaget skal have været følgende besked i marginen: ”ja - lad os køre!”¹⁷⁹.

I en reportage i *Politiken* den 20. august 1990 fra en høring arrangeret i Riga for en gruppe medlemmer af det danske udenrigspolitiske selskab kan man samtidig konstatere et øget behov fra baltisk (nærmere bestemt lettisk) side om større officielle forbindelser til Vesten og Danmark.¹⁸⁰ Den lettiske udenrigsminister Janis Jurkans ønskede konkret at få et konsulat til landet:

”Vi har nu direkte flyforbindelser til Danmark. Vi har et dansk kulturinstitut her, og vi vil snart oprette et baltisk informationskontor i København. Vi håber at få stadig tættere forbindelser, kulturelt og økonomisk. Så er det ikke særlig praktisk, at jeg skal henvende mig på Danmarks ambassade i Moskva hver gang, jeg skal have et visum.”¹⁸¹

¹⁷⁹ (Petersen, 2006 s. 486).

¹⁸⁰ Dansk Udenrigspolitisk Selskab (DUS) er ligesom DDS en privat organisation født af krigen. Det var muligvis den første studierejse foretaget af DUS, der ifølge deres 60-års jubilæumsskrift blev startet på initiativ af Herbert Pundik i 1989. Uffe Ellemann-Jensen blev i øvrigt formand for bestyrelsen, efter han stoppede som udenrigsminister i 1993. DUS blev som udgangspunkt tænkt som et lukket selskab, hvor ideer kunne spredes, uden at den enkelte blev citeret, med mindre det skete med vedkommendes udtrykkelige tilladelse (Pedersen, 2006). DUS hjemmeside: <http://udenrigs.dk>. DUS havde fra sin oprettelse tætte forbindelser til Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), (Jensen, 2014 s. bind 2 s. 284-290).

¹⁸¹ *Politiken* den 20. august 1990, ”Lettisk ønske om dansk konsulat i Riga”, 1. sektion s. 5.

I oktober 1990 blev der skrevet samarbejdsaftaler på embedsmandsniveau med de baltiske republikker, og den 20. december 1990 optrådte udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen sammen med tre baltiske udenrigsministre i København ved åbningen af den baltiske fællesrepræsentation. Udenrigsminister Janis Jurkans takkede ved indvielsen for repræsentationen og lokalerne, der var stillet til rådighed af den danske stat. Som han forklarede:

”Den der hjælper først, hjælper bedst. Danmark har først af alle lande hjulpet Baltikum med på ny at placere sig i den internationale sammenhæng.”¹⁸²

Samme dag blev det første fællesmøde mellem de fem nordiske udenrigsministre og de tre baltiske udenrigsministre afholdt. Især åbningen af den fællesbaltiske repræsentation og det fælles ministermøde tiltrak Sovjetunionens opmærksomhed og førte til officielle protester. Mellem de nordiske lande foregik samtidig en rivalisering om at komme først med en række tiltag for at støtte op om selvstændighedsbestrebelse.¹⁸³

Oprettelsen af kulturinstituttet i Riga og dets aflæggere i Tallinn, Pärnu og Vilnius blev i praksis en semiofficiel repræsentation for Danmark. Det Danske Kulturinstituts direktør Per Himmelstrup udtrykte i et interview i *Politiken* i efteråret 1989, at instituttet ikke kom til Riga for at støtte frihedsbevægelser eller forkynde politiske budskaber, men blot for at støtte den folkelige og kulturelle

¹⁸² Artikel i *Politiken* den 21. december 1990, ”Første hjælp er bedst”, 1. sektion s. 7.

¹⁸³ Nikolai Petersen skriver f.eks., at Danmark vandt kapløbet om den fælles baltiske repræsentation i konkurrence med andre lignende nordiske initiativer (Petersen, 2006 s. 486). At der vitterlig var en rivalisering mellem de nordiske lande om Baltikum-politikken kan også ses af, at Uffe Ellemann-Jensen næsten 15 år efter begivenhederne stadig fryder sig over, at den svenske statsminister havde dummet sig, da han erklærede, at svenskerne havde ført en fremsynet Baltikum-politik, fordi Sverige allerede i 1940’erne havde anerkendt de tre baltiske lande og derved kunne oprette konsulater i de tre republikker. Det blev citeret vidt og bredt i de sovjetiske medier, og ved en overrækkelse af Olof Palme-prisen til Vaclav Havel kom denne med en spydig bemærkning om dem, der godt kendte til at være besat - med henvisning til denne udtalelse. Som Uffe Ellemann-Jensen skriver: ”Det godtede vi andre os lidt over.” (Ellemann-Jensen, 2007 s. 206).

bevidsthed. Men det interessante i interviewet, set i et omdømmepolitisk perspektiv, er dog den kommentar, han knyttede til budskabet om, at man ikke blandede sig i politikken, men støttede en folkelig og kulturel udvikling:

”Vi har som selvejende institution nogle muligheder for at gå ind i det arbejde, som staten ikke har.”¹⁸⁴

Kulturinstituttet havde ikke alene en åbning, der gav mulighed for at udføre kulturelt omdømmearbejde i Baltikum, som staten ikke havde, men formåede at forbinde denne med en sikkerhedspolitisk tilgang. Kulturinstituttet muliggjorde en balancegang, hvor Danmark både kunne fastholde ikke-anerkendelses-politikken, som man var slået ind på, og samtidig i praksis anerkende de selvstændighedsinitiativer, der blev taget. Det blev også det bedste værn mod den kritik, som den hjemlige socialdemokratiske opposition fremkom med. Oppositionen ønskede, at Danmark oprettede et officielt konsulat, hvad der til gengæld betød, at Danmark måtte anerkende de baltiske stater som en del af Sovjetunionen.¹⁸⁵ At Kulturinstituttet i de baltiske lande kom til at fungere som en slags stedfortrædende officiel repræsentation er også en konklusion, Niels Finn Christiansen kommer frem til i sin jubilæumsbog om Det Danske Kulturinstitut:

”Instituttet ydede en udstrakt assistance ved gennemførelse af delegationsrejser fra ministerier, Folketinget, kommunal- og amtsrådspolitikere, Nordisk Råd, fagforeninger og erhvervsorganisationer.”¹⁸⁶

Ikke nok med det: Da Sovjetunionen i januar 1991 satte militæret ind i Riga, organiserede lederen af kulturinstituttet Rikke Helms i samarbejde med SAS

¹⁸⁴ *Politiken* den 25. september 1989, ”Balterne savner et vindue mod Europa” 2. sektion s. 2.

¹⁸⁵ *Politiken* den 18. september 1989, ”Sovjet godkendte ide om øst-politik” 1. sektion s. 6.

¹⁸⁶ (Christiansen, 2009 s. 244).

hjemrejse for 132 danskere i Letland.¹⁸⁷ Selv blev hun i Riga og var ikke alene vidne til, at den indre by blev barrikaderet, men deltog også aktivt i begivenhederne.¹⁸⁸ At Rikke Helms i al fald senere har haft en opfattelse af, at kulturinstituttet var en politisk støtte under dække, har hun da heller ikke lagt skjul på: ”Initially the Danish cultural Institute was political support in cultural clothing”.¹⁸⁹

Også Uffe Ellemann-Jensen har indirekte anerkendt kulturinstituttets semiofficielle status:

”Det skulle vise sig, at kulturinstituttet blev et meget værdifuldt kontaktpunkt i den vanskelige tid”¹⁹⁰.

Den vanskelige tid må have været hele perioden frem til det omtalte mislykkede kup og den diplomatiske genetablering af forbindelser med de baltiske stater. Selv beskrev lederen Rikke Helms situationen i den første tid efter åbningen af kulturinstituttet i Riga således:

”Vi organiserer udstillinger til og fra Danmark og tager imod delegationer fra højeste minister- og folketingsniveau til skoleklasser.”¹⁹¹

Oprettelsen og driften af Det danske kulturinstitut i Riga var altså en *beslutning* koordineret i tæt samarbejde med udenrigsministeriet og brugt effektivt som udenrigspolitisk redskab. Det Danske Selskab var i denne sammenhæng ikke en selvstændig kulturel forening, men udenrigsministeriets forlængede arm. Altså

¹⁸⁷ *Politiken* den 22. september 1991, ”En søvnløs uge for lettisk frihed”

¹⁸⁸ (Ellemann-Jensen, 2007 s. 227; Christiansen, 2009 s. 246). Angrebet blev transmitteret på lettisk TV med hjælp fra den danske TV2-journalist Tanja Vesterholt, der befandt sig i Riga, da angrebet kom. *Politiken* den 21. januar ”Fire dræbt i Riga”, forsiden 1. sektion.

¹⁸⁹ (Udenrigsministeriet, 2002 s. 54).

¹⁹⁰ (Ellemann-Jensen, 2007 s. 208).

¹⁹¹ (Helms, 1992 s. 4).

helt i overensstemmelse med teorierne om nationbranding og public diplomacy, hvor der netop lægges op til at civilsamfundet kan fungere som ambassadører. I praksis var der tale om at skellet mellem statslig og ikke-statslig omdømmearbejde reelt var ophævet – selvom dette skel formelt set blev opretholdt.

Efter genetableringen af officielle forbindelser med de baltiske lande i august 1991 blev Det Danske Kulturinstituts rolle som semiofficiel repræsentation efterhånden faset ud, selvom det fremover stadig var en betydningsfuld organisation i forhold til kulturudveksling. Allerede tidligt havde Kulturinstituttet etableret sprogkurser på dansk i de baltiske lande, og i maj 1991 blev det besluttet, at det skulle være muligt at læse dansk på de baltiske universiteter.¹⁹² Derved havde kulturinstituttet fået en meget væsentlig plads i forhold til sikring af udbredelse af dansk kultur til en videre kreds i de baltiske lande.

Danmarks erhvervsfremstød i de baltiske lande

I forbindelse med udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens kronik i *Politiken* den 23. april 1989 pegede han ikke kun på den kulturelle indsats i forbindelse med Baltikum, men også på en økonomisk indsats. Han var således overbevist om, at der vil vise sig gode muligheder for større samhandel og større industrielt samarbejde med republikkerne.¹⁹³ Den økonomiske streng var umiddelbart den dimension, der blev lagt mest vægt på fra officiel dansk side. I september måned 1989 lancerede Ellemann-Jensen ideen om oprettelsen af en fond, der ville støtte

¹⁹² *Politiken* den 19. maj 1991, ”Dansk for baltene” 1. sektion s. 2, samt (Christiansen, 2009 s. 244).

¹⁹³ Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens kronik i *Politiken*, ”Den rette hjælp til Baltikum” den 23. april 1989, 3. sektion s. 19-20.

op om danske virksomheders investeringer i de nye reformvenlige lande i Østeuropa – fortrinsvist Polen og Ungarn.¹⁹⁴

Den 26. oktober gjorde udenrigsministeren under en forespørgselsdebat i Folketinget det klart, at regeringen ikke længere opfattede Østeuropa som en blok; altså at blokpolitikken, hvor man førte en samlet politik over for de erklærede kommunistiske lande, hørte fortiden til.¹⁹⁵ Udviklingen var dog ikke afsluttet, og der var mulighed for tilbageslag, men Danmark måtte lægge vægt på de store muligheder, som fulgte af den rivende udvikling. Først og fremmest hen mod øget afspænding – altså den sikkerhedspolitiske dimension.¹⁹⁶ Men Ellemann-Jensen gentog samtidig budskaberne fra kronikken den 23. april og erklærede, at Danmark skulle styrke forbindelserne til de baltiske republikker så meget som muligt – ikke mindst kulturelt og økonomisk.¹⁹⁷ Men, forklarede han, et øget økonomisk samarbejde med Østeuropa krævede, at begge parter fik et tilstrækkeligt kendskab til den anden parts markedsvilkår.¹⁹⁸ F.eks. var det et problem, at Danmark stadig blev betragtet som et landbrugsland i store dele af Østeuropa. Den manglende viden om dansk industri havde i mange år været et føleligt handicap for dansk salgsarbejde i Østeuropa. I de følgende år ville den vigtigste opgave i dansk markedsføring i Østeuropa derfor være en målrettet indsats over for alle potentielle kunder.¹⁹⁹ Indsatsen kunne ikke stå alene. Den skulle kobles med danske tilbud om kreditfaciliteter, investeringer, joint ventures, garantiordninger, managementtræning, marketingsuddannelse osv. De nye

¹⁹⁴ Orienteringsartikel af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, den 14. september 1989 – optrykt i *Dansk Udenrigspolitisk årbog* 1989 (DUÅ 1989, 1990 s. 207-208).

¹⁹⁵ *Folketingstidende* 1989/90. Forespørgsel nr. F4 (sp. 725-814) den 26. oktober 1989. sp. 727.

¹⁹⁶ *Ibid.* sp. 731.

¹⁹⁷ *Ibid.* sp. 733.

¹⁹⁸ *Ibid.* sp. 736.

¹⁹⁹ *Ibid.* sp. 736-737.

muligheder skulle udnyttes og risikoen for tilbageslag skulle opfanges.²⁰⁰ Senere i debatten slog udenrigsministeren fast, at Danmark på mange måder indtog en særlig position. Danmark havde særlige muligheder, og særlige forpligtelser.²⁰¹ Det var blandt andet Danmarks politiske placering – medlemskabet af flere internationale organisationer end noget andet europæisk land, Danmarks kulturelle og historiske baggrund, samt geografiske placering – udenrigsministeren pegede på.²⁰² Reformprocessen i Østeuropa skulle fremmes, men det var ikke blot en uegennyttig handling. Som Ellemann-Jensen forklarede det, rummede et kommende samarbejde mellem danske og fremtidige østeuropæiske virksomheder:

”(...) så store politiske og økonomiske fordele for os selv, at vi såmænd ikke har råd til at lade være. Det vil være en god forretning for Danmark på længere sigt at bidrage til at skabe markeder i Øst, og det vil også være en god forretning at sikre, at vore virksomheder er med til at skabe produktion dér.”²⁰³

At det økonomiske motiv havde væsentlig betydning, var der ingen tvivl om, selvom Centrum Demokraternes (CD) ordfører Peter Duetoft pegede på, at CD's opbakning til regeringens politik skyldtes muligheden for at fremme stabiliseringen, fremme afspændingen og fremme menneskerettighederne.²⁰⁴ Der var således ikke et enkelt motiv, men for regeringen blev den danske indsats klart knyttet til mulighederne for at skabe en økonomisk gevinst ud over de sikkerhedsmæssige fordele ved en svækket Warszawapagt. Under debatten blev der fremlagt et dagsordensforslag, der satte nogle rammer for regeringens fortsatte virke i forbindelse med Østeuropapolitikken. Et af punkterne var oprettelsen af to fonde – henholdsvis en industrialiseringsfond og en særlig fond for støtte af

²⁰⁰ Ibid. sp. 737.

²⁰¹ Ibid. sp. 782.

²⁰² Ibid. sp. 813-814.

²⁰³ Ibid. sp. 785.

²⁰⁴ Ibid. sp. 811.

mellemløst udveksling mellem Danmark og de østeuropæiske lande samt Sovjetunionen.²⁰⁵

Nogle uger senere fulgte førstebehandlingen af lovforslaget om oprettelse af industrialiseringsfonden. Der var grundlæggende bred opbakning – kun Fremskridtspartiet var imod – men på tre uger mellem de to debatter var der allerede sket meget. Berlinmuren var faldet uden indblanding fra Sovjetunionen, hvilket var et tegn til de fleste om, at der virkelig var væsentlige forandringer på vej. Det største problem i forbindelse med etableringen af fondene var at finde midlerne i statskassen, der i forvejen var tyngt af gæld og et stramt budget. Men som debatten tre uger tidligere havde peget på, var der ikke tale om, at hjælpen til Østeuropa kun var tænkt som bistand til reformvenlige kræfter. Danmark skulle også opnå økonomiske fordele af den økonomiske hjælp. Med daværende medlem af Europarådet og senere dansk udenrigsminister Per Stig Møllers (K) ord:

”Lykkes det (...) at få gang i økonomien og skabt markedsøkonomi, hvor kommandoøkonomien før herskede, vil vores samhandel stige. Det betyder mere eksport og flere arbejdspladser herhjemme. Eksporten til Polen er allerede steget betydeligt, og den vil stige stærkt, når vort erhvervsliv kommer rigtig i gang med de nye markeder. På ikke ret lang sigt vil den hjælp, vi vedtager i år, vise sig at være en væsentlig hjælp til selvhjælp både for de nye styre østpå og for os.”²⁰⁶

De 300 millioner kroner, der i første omgang skulle lægges i industrialiseringsfonden, var beregnet til at få danske virksomheder til at investere i de østeuropæiske lande. Det handlede om at få sikret en overgang til

²⁰⁵ Ibid. sp. 758. Forslaget til fondene var allerede varslet af Udenrigsministeren en måned tidligere (DUÅ 1989, 1990 s. 207-208).

²⁰⁶ *Folketingstidende* 1989/90. Førstebehandling af Lovforslag nr. L63 (sp. 1863-1902) sp. 1870-1871 den 17. november 1989. Se også *Folketingstidende* 1989/90. Forespørgsel nr. F4 (sp. 725-814) sp. 782 den 26. oktober 1989.

markedsøkonomi efter vesteuropæisk forbillede, det handlede om sikkerhedspolitik, men det handlede også fra udenrigsministeriets side om at ændre Danmarks status fra småstat (og småstatstankegang) til få placeret Danmark centralt i bevidstheden hos østeuropæerne, ikke mindst beslutningstagerne. Dette kunne ske ved at være først med støtten, som udenrigsminister Ellemann-Jensen forklarede, da man den 17. november 1989 indledte førstebehandlingen af *forslag til lov om støtte til danske investeringer i Østlandene*:

”Dermed kan Danmark placere sig, hvor vi hører hjemme, nemlig i det gode selskab af de første lande, som får virkeliggjort de gode hensigter.”²⁰⁷

Allerede i februar 1990 var fonden operationsklar, hvilket var langt hurtigere end de øvrige nordiske lande, der også oprettede lignende fonde.²⁰⁸ På den måde fik Danmark hastigt opbygget økonomiske forbindelser gennem en række initiativer til landene omkring Østersøen. Polen var i absolutte termer det land, der blev investeret mest i, men i relative termer, set i forhold til landenes størrelse, var det de baltiske lande, der opnåede mest støtte. Det betød også, at danske virksomheder i højere grad undersøgte mulighederne for at komme ind på de attraktive baltiske markeder. Erhvervsorganisationen for engrosvirksomheder - Handelskammeret (der i dag er en del af Dansk Erhverv) prøvede energisk at få hold på de forandrede forhold. F.eks. søgte organisationen at få specialestuderende på Handelshøjskolen i København til at undersøge markedsforholdene i Østeuropa.²⁰⁹

At der fra starten var rift om de nye markeder i Østeuropa indenfor en række brancher stod hurtigt klart. The Economist skrev således i februar 1992 at:

²⁰⁷ Ibid. s. 1866.

²⁰⁸ (Larsen, et al., 1997 s. 30)

²⁰⁹ Se Handelskammerets udgivelser om Østeuropa.

”Western telecom companies are fighting for contracts to modernize Eastern Europe’s telephone networks. The potential rewards are vast. So are the risks.”²¹⁰

I forbindelse med de betydelige risici ved at operere på de østeuropæiske markeder var IØ-fonden et vigtigt redskab, da det fjernede virksomhedernes frygt for tab grundet politiske forandringer. Da Danmark i august 1991 genoprettede de diplomatiske forbindelser med de baltiske stater, lovede udenrigsminister Ellemann-Jensen disse at søge folketingets støtte til at igangsætte:

”a programme of assistance and cooperation with your country which, hopefully, can make a significant contribution to overcome some of the initial problems as well as to the long term development of your country.”²¹¹

Altså et hjælpeprogram til de baltiske stater. Danmarks hurtige ageren i forhold til de baltiske lande betød, at Danmark i 1992 var det nordiske land, der importerede mest fra de østlige østersølande.²¹² En indikation af at Danmarks økonomiske orientering fra starten gav sig direkte udslag i øget samhandel. Den økonomiske dimension af Danmarks udenrigspolitiske nyorientering mod øst var fra begyndelsen helt central.

Opsummering

Hvad man i litteraturen betegner som public diplomacy eller nationbranding var meget tæt på den praksis, der blev etableret i de baltiske stater i perioden fra 1989 til 1992. En væsentlig forudsætning for at føre den form for omdømmepolitik er ophævelsen af den deling, der indtil dette tidspunkt havde været mellem staten, erhvervslivet og væsentlige kulturorganisationer, såsom Det danske Selskab. I

²¹⁰ Her citeret efter (Ploufmann-Olsen, 1992 s. 4).

²¹¹ (Ramsgaard, 2003 s. 62).

²¹² (Mandag Morgen, 1998 s. 8).

praksis betød det, at de udenrigspolitiske *mål* også blev en del af kulturorganisationernes og erhvervslivets mål. Dette lykkedes i stort omfang, ikke mindst fordi staten i høj grad kunne opfylde sikkerhedspolitiske *mål* ved at øge den økonomiske og kulturelle indflydelse.

Med den meget offensive og nytænkende udenrigspolitik, der blev lagt for dagen i forhold til de baltiske lande, blev der reelt set også åbnet op for at staten udvidede omdømmepolitikken til i langt højere grad at indeholde kulturelle og økonomiske elementer. Det underminerede samtidig selvstændigt økonomisk og kulturelt omdømmearbejde. De baltiske lande var et unikt tilfælde, men det har haft vidtrækkende konsekvenser. Ikke mindst fordi indsatsen på mange måder viste sig at være en væsentlig gevinst for Danmarks omdømme, kulturelt, økonomisk og magtpolitisk – også udover de baltiske lande.

Kapitel 7. Ny omdømmefokus 1992 – 2005

Danmarks omdømmefremstød i de baltiske lande og til dels det øvrige Østeuropa var på mange måder unikt. Selvom succesen ikke direkte afspejlede sig i den offentlige debat i Danmark, førte den til gradvise ændringer i den udenrigspolitiske praksis. Dermed var indsatsen i Baltikum forspillet til, at kulturen blev en mere aktiv del af den danske stats omdømmepolitiske indsats. Det øgede fokus på Danmark økonomiske omdømme var dog en langt mere kompleks proces. Dette kapitel vil vise, hvordan staten frem mod lanceringen af ideen om et dansk nationbranding-program i 2006 i stadigt stigende omfang forsøgte at inddrage virksomheder og kulturelle organisationer og kunstnere i en fælles omdømmeindsats. Dette skete som en del af en markedsførelse af staten og kulturlivet.²¹³

Kulturen som en fast del af dansk omdømmepolitik

I 1993 overlod Poul Schlüter regeringsmagten til Socialdemokratiet, der i første omgang dannede regering med CD, Kristelig Folkeparti og Det radikale Venstre. Den nye kulturminister Jytte Hilden forsøgte fra starten af sin embedsperiode at gøre Det danske Kulturinstitut til en endnu mere aktiv del af statens kulturelle omdømmepolitik. I foråret 1993 afholdt Jytte Hilden et møde med Det Danske Kulturinstituts ledelse, formand, næstformand, generalsekretær og kontorchef. En væsentlig pointe var, at kulturinstituttet skulle beholde sin status som selvejende og selvstændig institution, men hun anbefalede samtidig, at der blev udarbejdet en handlingsplan for foreningen under kulturministeriets vejledning.²¹⁴ I 1994 blev

²¹³ Pointen omkring markedsførelse vil blive uddybet i dette og næste kapitel.

²¹⁴ (Christiansen, 2009 s. 287).

handlingsplanen fremlagt, og heri blev det gjort klart, at kulturinstituttets arbejde fremover skulle tage udgangspunkt i en årlig aftale med Kulturministeriet. Desuden fik Kulturministeriet retten til at udpege formanden for bestyrelsen. Ligesom fyrré år tidligere førte den tætte forbindelse mellem den selvejende organisation og staten til debat om foreningens status. I foreningen førte det til Bertel Haarders afgang fra repræsentantskabet, og Venstrepolitikerén Ester Larsen mente, at ministeriet derved stjal ”en folkelig og demokratisk organisations navn og renommé”.²¹⁵ Også i statsapparatet foregik der en kamp. Dels en kamp internt i kulturministeriet om, hvor centraliseret det udadvendte kulturarbejde skulle være, dels en domænekamp med Udenrigsministeriet, der traditionelt havde taget vare på en stor del af de grænseoverskridende kulturopgaver.²¹⁶

I 1997 blev der indgået en treårig samarbejdsaftale mellem kulturinstituttet og kulturministeriet. Med denne samarbejdsaftale blev kulturinstituttet, ifølge Niels Finn Christiansen, de facto gjort til Kulturministeriets ”(...) officielle operatør i dets relationer med udlandet”.²¹⁷ Derved udøvede kulturinstituttet ikke længere civilt kulturelt omdømmearbejde. Kulturinstituttets omdømmearbejde var med aftalen blevet en del af statens omdømmepolitik. Den valgte model var dog ikke uproblematisk. Både internt og over for eksterne samarbejdspartnere skabte modellen problemer. I en evaluering i 1999 modtog kulturinstituttet så hård kritik, at det betød at kulturinstituttet blev fjernet fra rollen som international operatør. Sandsynligvis var problemet, at det var vanskeligt for foreningen helt at opgive dens oprindelige kulturelle tilgang til omdømmearbejdet. Med det nye fokus på økonomien var det vanskeligt for kulturforeningen at omstille sig. Den konservative kulturordfører Brian Mikkelsen mente dog, at kulturinstituttet havde

²¹⁵ (Christiansen, 2009 s. 288).

²¹⁶ (Christiansen, 2009 s. 289).

²¹⁷ (Christiansen, 2009 s. 289).

gjort et fornuftigt stykke arbejde.²¹⁸ I stedet for at tage udgangspunkt i Det danske Kulturinstitut blev det Internationale kultursekretariat IKS oprettet i 2001. Nogle år senere, da Brian Mikkelsen var blevet kulturminister i Anders Fogh Rasmussens regering, tog han dog et større opgør med kulturministeriets praksis. Den danske kultureksport skulle rettes ind på bestemte områder, og så skulle initiativerne markedsføres bedre. Det var ikke nok blot at lave et arrangement for en næsten tom sal.²¹⁹ Brian Mikkelsen forsøgte at omlægge principperne for støtte således, at det i højere grad gik til de udøvende kunstnere selv.

I 2003 blev begreberne public diplomacy og nationbranding diskuteret i det danske udenrigsministerium ved et presse- og kulturmøde i Udenrigsministeriet.²²⁰ Udenrigsminister Per Stig Møller beskrev i en kronik i Politiken den 12. juli 2004, hvorfor han mente, at dansk kultureksport var væsentlig. Samtidig introducerede han begrebet public diplomacy i den danske offentlighed. En pointe med indlægget har sandsynligvis været at italesætte kultur ud fra flere parametre end blot som en del af en eksportportefølje. Nemlig også som indirekte gevinst for Danmarks position i det internationale hierarki og dansk økonomi. Altså en statsorienteret og markedsorienteret omdømmetilgang; men en tilgang, der samtidig gik efter at præge befolkningen i udlandet direkte:

”Det er vigtigt, at Danmark gennem sin diplomatiske indsats på ambassader i udlandet også er i dialog med det enkelte lands befolkning og opinionsdannere – ikke kun det enkelte lands regering og embedsapparat.”

Per Stig Møller var således fortaler for en mere udadvendt og aggressiv brug af kultur som katalysator for danske interesser. Det var langt fra Det danske Selskabs

²¹⁸ (Christiansen, 2009 s. 291-293).

²¹⁹ *Berlingske Tidende* 8. juni 2004, ”Dansk kultureksport skal effektiviseres” 2. sektion s. 4.

²²⁰ (Andreasen, 2007 s. 9)

oprindelige politik, men i et vist omfang var det reelt det, som Det Danske kulturinstitut havde praktiseret i Baltikum og Østeuropa. Udenrigsministeren pegede på, at en japansk undersøgelse havde vist, at kulturen var "(...) det vigtigste element i et lands image set udefra." Det var *soft power*, og derfor var Danmarks image vigtigt. Kulturudvekslingen var et mål i sig selv, mente udenrigsministeren, men det var også vigtigt, "(...) at folk i andre lande opfatter Danmark som et land med en livlig, mangfoldig og vedkommende kunst og kultur. Det er et afgørende element i at kunne tiltrække turister, investeringer i nye arbejdspladser og kvalificeret arbejdskraft, at Danmark er kendt som et sted med et frodigt kunst- og kulturliv." Det betød også, at den enkelte kunstner i langt højere grad selv skulle være ansvarlig for at skabe rammerne og netværkene i udlandet – med støtte fra staten som en slags hjælp til selvhjælp.²²¹

I årene 1989 til 1992 havde man aktivt benyttet kulturorganisationer uden for staten til at varetage dansk udenrigspolitik. I 2004 var det ikke kun organisationer, der skulle varetage udenrigspolitiske opgaver. Det var den enkelte kunstner.

Nyt omdømmefokus – konkurrenceevnen som ledetråd

Under den kolde krig foregik statens omdømmearbejde først og fremmest inden for den sikkerheds- og magtpolitiske sfære. Statens brug af kultur og økonomi i omdømmearbejdet bar præg af, at formålet var at sikre statens sikkerhedspolitiske mål.²²² Efter Sovjetunionens kollaps og fraværet af trusler var der i højere grad plads til, at staten åbnede op for økonomisk omdømmearbejde. De første indledende øvelser skete i slutningen af 1980'erne, men det blev først og fremmest knæsat af en ny aktiv erhvervspolitik, hvor staten forsøgte at fremme dansk

²²¹ *Politiken* 12. juli 2004, "Mobilen er bedst til kultureksport" s. 5.

²²² Se kapitel 5 og del 2 for en uddybning.

erhvervslivs konkurrenceevne ved at smidiggøre rammebetingelserne for erhvervslivet i Danmark. Det var også det nye erhvervspolitiske fokus, der førte til, at Danmarks placeringer i internationale målinger fik en mere prominent betydning for Danmarks omdømmepolitik. I Regeringens pjece fra 1997, *Danmark som foregangsland – Erhvervspolitik i et globalt perspektiv*, blev det beskrevet således:

”For et lille, åbent land har den økonomiske og erhvervsmæssige kontakt med udlandet stor betydning. Derfor er det vigtigt, hvordan det danske erhvervs klima opfattes på de internationale markeder.

En række internationale organisationer foretager løbende vurderinger af erhvervsvilkårene i en række lande. Analyserne er ofte vigtige ledetråde for udenlandske investeringer. Danmark har de seneste år fået flotte placeringer.”²²³

Den danske stat skulle skabe de bedste rammer for danske virksomheder for at forbedre konkurrenceevnen. Det gjordes også ved at opnå de bedste placeringer på diverse ranglister. Men det betød også, at andre dele af samfundslivet blev indrullet i forsøget på at forbedre konkurrenceevnen. Det kom bl.a. til udtryk, da erhvervsminister Jan Trøjborg forklarede, at folkeskoleområdet også var erhvervspolitik, fordi globaliseringen betød, at:

”(…) virksomhederne etablerer sig der, hvor vilkårene for produktion og afsætning er bedst. Vi kan og vil ikke konkurrere på lav løn, men på viden og dygtighed. Derfor satser regeringen også på at styrke forskningen og de naturvidenskabelige uddannelser. Vi er nødt til at sætte ind allerede i folkeskolen

²²³ (Regeringen, 1997 s. 11).

med de fag, der er vigtige for, at vi senere kan få de teknikere og ingeniører, der er behov for.”²²⁴

At skolerne skulle tilpasses erhvervslivet genfandt nogle år senere i 2004 hos økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen i Anders Fogh Rasmussens VK-regering: ”Skal Danmark i fremtiden høste flere gevinster i [ved] globaliseringen, er det vigtigt, at arbejdsstyrken har gode fleksible kompetencer. Uddannelse er en væsentlig kilde.” Uddannelsen, som den enkelte valgte, var vigtig, men det er også vigtigt ”(...) at indholdet i uddannelserne bliver tilpasset erhvervslivets behov, og at uddannelserne bliver mere tværfaglige. Hensigten bag regeringens universitetsreform er også at øge samspillet mellem universiteter og erhvervsliv.”²²⁵ Globaliseringen blev det politiske incitament, der gjorde det nødvendigt at samtænke statens, markedets og civilsamfundets domæne. Markedet blev det vigtigste domæne, fordi konkurrenceevnen blev et stadigt vigtigere parameter for den førte politik. Eller sagt med andre ord – konkurrenceevnen blev en måling for, hvor godt landet klarede sig i globaliseringen – om landet formåede at gribe mulighederne. Det førte også til, at staten i højere grad bevægede sig omdømmearbejde ind i den økonomiske sfære. Staten optog, som det vil blive vist, den økonomiske omdømmelogik i omdømmepolitikken.

Det var blevet vigtigt at se, hvor højt landet rangerede på forskellige lister. Det var indikatorer for, hvordan landet klarede sig i globaliseringsræset. ”World Economic Forum placerer Danmark på en femteplads over lande med den bedste konkurrenceevne”, skrev Venstres indenrigsminister, senere statsminister Lars Løkke Rasmussen i 2004. Det var altså ikke alene de danske virksomheder, der

²²⁴ Erhvervsminister Jan Trøjborg og Hans Peter Baadsgaard, ”Folkeskolen er også erhvervs politik”, i *Jyllands Posten* den 5. marts 1997.

²²⁵ Økonomi- og Erhvervsminister Bendt Bendtsen i *Jyllands Posten*, ”Væk fra uddannelse til ledighed”, den 7. november 2004.

blev målt, men hele Danmarks konkurrenceevne. Konkurrenceevne blev altså ikke blot opfattet som en økonomisk indikator for økonomien, men for hele samfundet, som det videre blev formuleret:

”Vi klarer os godt på områder som retssystem, infrastruktur og regulering af bankvæsen. Men med hensyn til skattetryk klarer vi os mindre pænt. (...) Det er et problem i forhold til vores internationale konkurrenceevne, som vil tiltage i takt med, at den internationale handel vokser.”²²⁶

Konkurrenceevnen stod således centralt i forhold til globaliseringens muligheder og udfordringer. Som udenrigsminister Per Stig Møller forklarede i 2005: Regeringen arbejdede ”hele tiden målrettet på at sikre erhvervslivet de bedst mulige vilkår i den internationale konkurrence, så de kan skabe jobs, vækst og velstand til gavn for os alle. Dette arbejde sker både i Danmark f.eks. med den nylige etablering af Højteknologifonden og på selve eksportmarkederne, hvor det er Udenrigsministeriet, der bistår virksomhederne.”²²⁷ Der skete således en italesættelse af konkurrenceevnen som et bredere begreb end en rent økonomisk term. Konkurrenceevnen blev italesat som et måleinstrument ikke blot for Danmarks økonomiske formåen, men også bl.a. uddannelsesmæssige og lovgivningsmæssige formåen. Italesættelsen af konkurrenceevnen som et

²²⁶ Indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen i *Jyllands Posten*, ”Politikere skal bindes af principper”, den 14. december 2004. Lars Løkke var langt fra den første, der pegede på skatterne i forbindelse med globaliseringen. Ved indførelsen af den såkaldte pinsepakke i 1998 satte Nyrup-regeringen således selskabsskatten yderligere ned fra 34 pct. til 26 pct. (få år tidligere havde den været på 50 pct.) Pia Gjellerup forklarede denne nedsættelse som et resultat af presset fra globaliseringen. Erhvervsminister Pia Gjellerup i *Berlingske Tidende*, ”Strukturelle skatteændringer” den 15. juni 1998.

²²⁷ Udenrigsminister Per Stig Møller, kronik i *Jyllands Posten* ”Regeringen støtter virksomhederne globalt”, den 21. januar 2005.

parameter, der har betydning for stort set alle dele af samfundet, var med til at skabe en forståelse af Danmark som konkurrencestat.²²⁸

Udenrigsminister Per Stig Møller påpegede i en kronik i begyndelsen af 2005, at arbejdet i Udenrigsministeriet var blevet mere strømlinet og målrettet den enkelte virksomheds behov.²²⁹ Den kobling mellem stat og marked, der altid havde været i udenrigspolitikken, var dermed blevet yderligere styrket. En udvikling der allerede var påbegyndt under Schlüter i 1980'erne og fortsat under Nyrup-regeringen i 1990'erne. Eller som udenrigsminister Niels Helveg Petersen skrev i en kronik i næsten 10 år tidligere, i november 1996:

”Vi [regeringen] vil gerne via netværket af danske repræsentationer i mere end 100 lande bidrage til at løse konkrete opgaver for danske virksomheder, uanset om det gælder afsætning, etablering, at finde egnede samarbejdspartnere, hjemtagning af teknologi, outsourcing eller andet. Strategien for de kommende års eksportfremmeindsats tager udgangspunkt i løbende analyser af de globale og regionale udviklingstræk, som har betydning for virksomhedernes internationale aktiviteter, og af konkrete afsætningsmuligheder på markederne.”²³⁰

Men der var ikke kun tale om en øget kobling af stat og marked. Civilsamfundet skulle inddrages mere aktivt i omdømmearbejdet. Dette sås også i tilgangen, der pegede på, at virksomhederne havde et socialt ansvar (CSR). Et fænomen der fik en opblomstring disse år. En artikel skrevet i et samarbejde mellem økonomi- og

²²⁸ For en uddybning af diskussionen af ændringer i den økonomiske tænkemåde se (Pedersen, 2011 s. kap 2). Denne analyse af udviklingen kan også ses som et konkret bidrag til diskussionen om konkurrencestaten, som i dansk sammenhæng først og fremmest er bragt frem af Ove Kaj Pedersen i hans bog om konkurrencestaten, men også (Brincker, 2010; Christensen, 2006) har bidraget til debatten i en dansk kontekst. Internationalt foregår der dog en større debat om konkurrencestaten, hvor nogle af de vigtigste bidrag bør nævnes: (Cerny, et al., 2005; Cerny, 1997; Jessop, 2002).

²²⁹ Udenrigsminister Per Stig Møller, kronik i *Jyllands Posten* ”Regeringen støtter virksomhederne globalt”, den 21. januar 2005.

²³⁰ Udenrigsminister Niels Helveg Petersen i *Jyllands Posten*, ”Udfordringer til dansk erhvervsliv” den 18. november 1996.

erhvervsminister Bendt Bendtsen, administrerende direktør i Dansk Industri Hans Skov Christensen og direktør i Institut for Menneskerettigheder Morten Kjærum pegede således på, at: ”En undersøgelse foretaget af Oxford Research for Dansk Industri (2003) viser, at virksomhedernes arbejde med etiske, sociale og miljømæssige forhold er tæt knyttet til deres omdømme og konkurrenceevne.”²³¹ Det betød, at danske firmaer havde en konkurrencemæssig fordel, der skulle udnyttes. Men som de tre forklarede: ”For at sikre at danske virksomheder kan drage en konkurrencemæssig fordel af globaliseringen, er nye partnerskaber mellem staten, virksomhederne og det civile samfund nødvendige.”²³²

Hvor staten havde kæmpet med erhvervslivet i 1940’erne og 1950’erne om retten til at definere Danmarks økonomiske omdømmearbejde, så var der fra 1990’erne og frem en tendens til at koordinere det økonomiske omdømmearbejde under staten – dvs. at omdømmearbejdet blev en del af udenrigspolitikken. Udgangspunktet for koordinationen var det økonomiske omdømmearbejde med hovedfokus på konkurrenceevnen. Der var for alvor sat fokus på, at også civilsamfundet skulle drages ind i omdømmearbejdet. Disse tendenser blev yderligere udviklet i forbindelse med oprettelsen af Danmarks nationbranding program, som der vil blive kigget nærmere på i næste kapitel.

²³¹ Erhvervs- og Økonomiminister Bendt Bendtsen sammen med administrerende direktør i Dansk industri og direktør i Institut for Menneskerettigheder Morten Kjærum i kronik i *Jyllands Posten* ”Nye partnerskaber – etik og moral”, den 15. december 2004.

²³² *Ibid.*

Kapitel 8. Fra krise til nationbranding 2005 – 2010

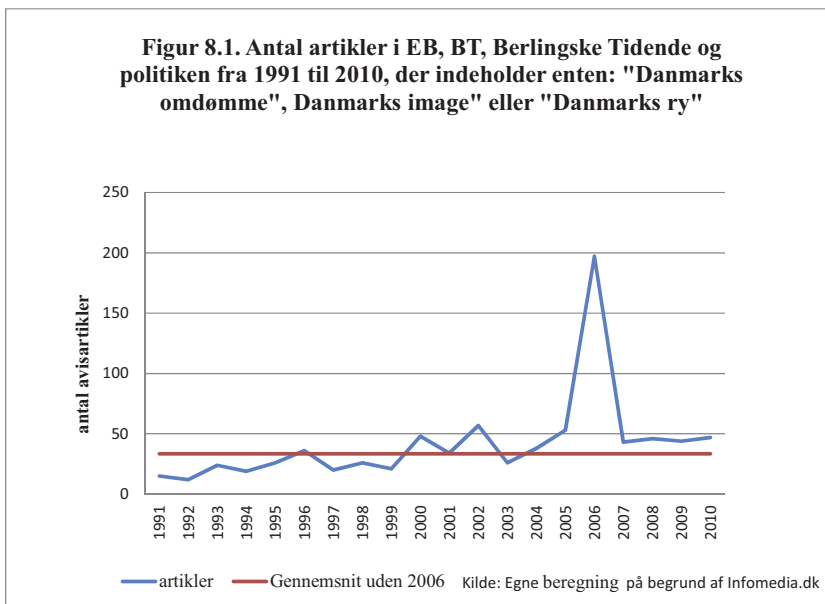
De to udviklingstendenser i udenrigspolitikken, som var påbegyndt i 1980'erne, fortsatte efter afslutningen på den kolde krig. Nemlig at kultur og kulturpersonligheder i stadigt stigende omfang blev opfattet og brugt som en aktiv del af Danmarks udenrigspolitik i forsøget på at skabe bestemte billeder af Danmark. Aktører, der tidligere ud fra egne målsætninger havde engageret sig i kulturelt omdømmearbejde, blev i stadigt stigende omfang forsøgt underlagt statens ønsker. Der var samtidig en tendens til, at statens omdømmearbejde i stigende grad skete ud fra en økonomisk omdømmelogik. Den sikkerheds- og magtpolitiske omdømmelogik var fortsat en væsentlig del af statens tilgang til omdømmearbejdet. Specielt som den blev formuleret af udenrigsministeriet som soft power.

Der skete i perioden også en øget fokusering på Danmarks omdømme i den danske offentlighed. En simpel undersøgelse af en række danske aviser i perioden 1991 til 2010 giver en indikation af, at debatten om Danmarks omdømme på ny fyldte mere. I figur 8.1. vises en graf over antallet af årlige artikler i fire aviser, der bruger mindst et af begreberne ”Danmarks ry”, ”Danmarks omdømme” eller ”Danmarks image.”²³³

I perioden fra 1990 til 2010 viser databasesøgningen, at der fra omkring årtusindeskiftet var en forøgelse i brugen af begreberne ”Danmarks omdømme”, ”Danmarks ry” og ”Danmarks image.” Således er alle år på nær ét under det generelle gennemsnit før år 2000, ligesom alle år på nær ét er over det generelle

²³³ Denne og de øvrige figurer i dette kapitel er lavet på baggrund af data i avisdatabasen infomedia.dk.

gennemsnit fra år 2000 (når man tager det exceptionelle 2006 ud af gennemsnittet).



Som det fremgår af figur 8.1. er 2006 et specielt år. Det var det år, hvor Muhammedkrisen for alvor eskalerede (selvom tegningerne allerede blev udgivet i efteråret 2005). Langt størstedelen af artiklerne i 2006 har således udspring i Muhammedkrisen, men det gjaldt ikke årene inden, hvor der også var en markant højere brug i de tre begreber end tidligere, hvis man ser bort fra 2003.

En anden måde at se forskydningen på er ved at kigge på antallet af artikler fra de første 10 år (1991 – 2001) i forhold til de sidste 10 år (2001 – 2010). På figur 8.1. ses kan det ses, at alle aviser bruger de tre begreber mere i de sidste 10 år, selv når man ikke medregner 2006 (og antallet af artikler fra 2001 – 2010 er derfor kun en periode på 9 år).

Faktisk er den samlede procentvise stigning (uden 2006) på 57 pct.²³⁴ Regnet sammen på denne måde er der dog det problem, at der ikke tages højde for, at der er forskel på længden af perioderne. En mere præcis måde at udregne forskellen, og stadig holde 2006 udenfor, er ved at lave et årligt gennemsnit i de to perioder. Det årlige gennemsnitlige antal artikler indeholdende mindst et af de tre begreber er i perioden 1991 – 2000 = 24,7 artikler per år. I perioden 2001 – 2010 (minus 2006) er antallet noget højere – nemlig 43,1 artikel per år. Der er altså sket en stigning på næsten 75 pct. imellem de årlige gennemsnit.²³⁵ Det er en ikke helt ubetydelig stigning, der kan konstateres. Men hvor regeringen fokuserede på Danmarks økonomiske omdømme, så var debatten præget af udlændingedebatten. En oversigt over emnerne for debatten i *Politiken* og *Berlingske Tidende* viser, at det var disse to spørgsmål, der først og fremmest er genstand for debat. Kun temaer, der gik igen i mindst to artikler er medtaget i tabel 8.1. En række artikler har haft overlappende temaer og er derfor placeret flere steder. Det gælder specielt Østrigssagen i 2000 og Muhammedsagen i 2005-2010, der begge har haft betydning i et udenrigspolitisk perspektiv og ud fra et bredt kulturelt/civilsamfunds perspektiv (at det beskæftiger sig bredt med den danske

²³⁴ Antallet af artikler fra 1991 – 2000 = 247. Antallet af artikler fra 2001 – 2010 (minus 2006) = 388. Procentvis stigning = $((388/247)-1)*100 = 57,1$ pct.

²³⁵ Procentvis stigning i årligt gennemsnit = $((388/9)/(247/10))-1)*100 = 74,5$ pct.

befolknings forhold til omverdenen).²³⁶ I alt var der 10 artikler i 1995, 20 artikler i 2000, 21 artikler i 2005 og 15 artikler i 2010.

Tabel 8.1.

Temaer for artikler om Danmarks omdømme/ry / image/ i Berlingske Tidende og Politiken i udvalgte år.

Sfære	Temaer	1995	2000	2005	2010	I alt
Magtpolitik	EU:	5	11	0	0	16
	EU-kommissær/ Østrigssag/ afstemninger					
	NATO/ militær	0	5	1	0	6
	Muhammedsag	0	0	8	4	12
	Terror	0	0	0	2	2
	Cop 15	0	0	0	2	2
Økonomi	Økonomi	0	1	0	1	2
Kultur	Miljø og klima	1	0	0	2	3
	Udlændingepolitik/ Islam/DF/Østrig	0	13	16	10	39
I alt		6	30	25	21	82

²³⁶ I starten af år 2000 oplevede Østrig en politisk boykot fra de andre EU-lande, da et højrenationalt parti indgik i en koalitionsregering.

Noget kunne derfor tyde på, at en større omdømmepolitisk indsats ville vinde genklang i den danske befolkning, hvis den knyttede an til sikkerhedspolitiske spørgsmål eller til et forsøg på at definere og udbrede en særlig dansk kulturel identitet. Det forhold kan måske forklare, hvorfor den danske nationbranding kampagne først blev skudt i gang efter Muhammedkrisen og ikke før. Det på trods af, at der i en del år havde været gjort tanker i den retning, og en markedsføringskampagne allerede i starten af 2005 var blevet en del af regeringsgrundlaget.²³⁷

Omdømmearbejdet mellem sikkerhed og markedsføring

Da Jyllandsposten offentliggjorde Muhammed-tegningerne og den ledsagende tekst den 30. september 2005 havde det en række konsekvenser for Danmarks omdømme og dansk omdømmepolitik: Muhammedkrisen banede vejen for en samlet dansk omdømmepolitik, der forsøgte at forene civilsamfundet, markedet og staten i en fælles markedsføringskampagne af Danmark. En fælles indsats, der forsøgte at forene de forskellige aktører til trods for deres forskellige målsætninger.

I de første måneder af 2006 stod Danmark over for en eskalerende udenrigspolitisk krise i en række lande med store muslimske befolkningsgrupper. Dette bredte sig fra små protester til store demonstrationer, afbrænding af det danske flag – nogle gange i selskab med det amerikanske – og i enkelte tilfælde hærværk på danske ambassader, herunder afbrænding af den danske ambassade i Syrien. Samtidig blev en række danske virksomheder i større eller mindre omfang

²³⁷ (VK Regeringen II, Februar 2005 s. 21).

berørt af en storstilet boykot, der skulle ramme danske erhvervsinteresser. Enkelte danske virksomheder blev hårdt ramt; i særdeleshed den dansk-svenske mejeri- og fødevarer virksomhed Arla. Danmarks omdømme blandt muslimske befolkningsgrupper havde lidt skade, og i modsætning til oliekrisen i 1973 var der ikke først og fremmest tale om, at en række arabiske statsledere reagerede. Det var i lige så høj grad dele af civilsamfundet, der protesterede mod det, der blev opfattet som et angreb på islam. Omverdenen havde fået øjnene op for Danmarks ændrede politik på en række områder, og det fik med Muhammedkrisen konsekvenser for Danmarks omdømme. Det gjaldt først og fremmest udlændingepolitikken men også den aktivistiske udenrigspolitik. Specielt den danske deltagelse i krigen mod Irak og anklagerne om danske soldaters medvirken til tortur var områder, der i forskellige sammenhæng blev betegnet som skadelige for Danmarks omdømme. Der var også advarsler fremme om, at nedskæringer på mere bløde områder såsom miljøbistanden og ulandsbistanden kunne skade Danmarks omdømme.²³⁸ Den voksende debat om Danmarks omdømme var ikke kun udtryk for bekymring om Danmarks omdømme, men var i høj grad også en kamp om Danmarks udenrigspolitik, udlændingepolitik og bistandspolitik.

Da den danske stat for alvor lancerede ideen om at skabe en samlet platform for markedsføringen af landet, skete det i en situation, hvor der i en del år havde været en debat om centrale politikområder med omdømmepolitisk potentiale. Derved kunne man tro, at platformen skulle forsøge at rette op på en række af disse ting,

²³⁸ *Information* 7. august 2004, "Dansk omdømme skadet", s. 2. *Berlingske Nyheds Magasin* 3. december 2004, "Udlændingepolitik: Det er et lukket land..." s. 44. *Ritzaus Bureau* 21. januar 2003, "SF beskylder Fogh for krigsmageri over for Irak", Infomedia Artikel-id: Y4211045. *Ritzaus bureau* 21. november 2001, "Fogh i kamp for danskernes omdømme i udlandet" Infomedia Artikel-id: Y1784784. *Ritzaus Bureau* 24. november 2001, "Citathistorie fra *Berlingske Tidende*: Kritik af valgkampen kan blive dyr" Infomedia Artikel-id: Y1805481. *Ritzaus Bureau* 11. december 2001, "Eksperter advarer: Betaler sig ikke at skære i miljøbistand" Infomedia Artikel-id: Y1884104. *Ritzaus Bureau* 21. marts 2002, "DI advarer mod beskæring af ulandsbistand" Infomedia Artikel-id: Y2576343. For en uddybning af spørgsmålet om Danmarks ændrede omdømme se også (Larsen, 2010).

der fra forskellige sider blev advaret imod. Det var dog ikke tilfældet. For som det vil blive vist nedenfor, havde lanceringen af nationbranding-programmet ikke til hensigt at ændre ved de *beslutninger* og de *budskaber*, der havde ført til den hårde kritik (feedback) fra en række lande med et muslimsk befolkningsflertal. Platformen havde først og fremmest et økonomisk sigte, og bl.a. derfor var man ikke interesseret i at medtage kontroversielle emner såsom udlændingepolitik. Så selvom lanceringen skete i kølvandet på Danmarks største omdømmepolitiske krise i nyere tid, så var krisen ikke årsagen til lanceringen. Krisen var den udløsende faktor. Der skete en form for sikkerhedsliggørelse af Danmarks omdømme, hvilket gjorde det muligt at lancere et omfattende omdømmeprogram. I 2006 var debatten om Danmarks omdømme massiv, som man kan se af figur 8.1. Men som det vil blive vist nedenfor var ideen bag den forøgede omdømmeindsats ikke rettet mod at forbedre Danmarks sikkerhed eller et forsøg på at forbedre omverdenens syn på den danske befolkning. Det væsentligste udenrigspolitiske mål, der skulle forløses, bundede derimod i et ønske om at forbedre Danmarks konkurrenceevne.

Allerede i regeringsgrundlaget fra februar 2005 var der planer om at markedsføre Danmark som investeringsland.²³⁹ Det var efter alt at dømme daværende administrerende direktør i Visit Denmark Ulrik Bülow, som i en kommentar i Børsen den 18. januar 2006, første gang i en bredere offentlighed kobledede Muhammedkrisen sammen med muligheden for at lave en nationbranding kampagne.²⁴⁰ Det er sandsynligt, at ideen om et nationbranding-program blev diskuteret på et møde i Globaliseringsrådet den 23. - 24. februar 2006 (hvor Ulrik Bülow dog ikke var medlem). Globaliseringsrådet, der var knyttet til et ministerudvalg om *Danmark i den globale økonomi*, mødtes i løbet af 2005 og

²³⁹ (VK Regeringen II, Februar 2005 s. 21).

²⁴⁰ (Larsen, 2010 s. 97).

2006 til 9 møder for at diskutere en række temaer knyttet til regeringens ønske om bl.a. at gøre Danmark til verdens mest konkurrencedygtige samfund, og dermed var det for regeringen et oplagt sted at bibringe ideen om en markedsføringskampagne af Danmark.²⁴¹ Mødet den 23. – 24. februar indeholdt i hvert fald en diskussion af Muhammedkrisen, der fik MF Morten Østergaard fra Det Radikale Venstre til at stille spørgsmål til statsministeren om, hvilke råd Globaliseringsrådet havde givet statsministeren om at fremme sammenhængskraften i Danmark i lyset af Muhammedkrisen. Her pegede Morten Østergaard blandt andet på, at bestyrelsesformand for Grundfos Niels Due Jensen dagen forinden i et interview i *Politiken* havde peget på, at Muhammedkrisen var "(...) stærkt i gang med at ødelægge Danmarks renommé og goodwill." En goodwill, som møjsommeligt var "(...) blevet bygget op i løbet af masser af år." I artiklen forklarede Niels Due Jensen, at han frygtede, at Danmark ville miste politisk indflydelse, og at erhvervslivet ville miste muligheder for at lave forretninger rundt om i verden. Morten Østergaard nøjedes med at fremhæve erhvervslivets frygt for at miste forretningsmuligheder, men spurgte så ind til, om man havde diskuteret problemerne med Danmarks omdømme i Globaliseringsrådet, og om man havde en konkret plan for at genoprette Danmarks renommé og goodwill. I svaret slog statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) fast, at ikke kun Globaliseringsrådet, men også regeringen havde gjort sig overvejelser i den retning. For oven på Muhammedkrisen lå der en betydelig opgave i at få "Danmark markedsført på den rigtige måde." Statsministeren pegede således på, at regeringen følte, at der var skabt et fortegnede billede af, hvad Danmark var, og hvad Danmark stod for. "Et af de billeder, der er forsøgt tegnet af

²⁴¹ Ud over at gøre Danmark til verdens mest konkurrencedygtige samfund skulle ministerudvalget sikre en ambitiøs plan for at gøre Danmark til et førende videnssamfund, førende iværksættersamfund og sikre uddannelser i verdensklasse. Se mere om globaliseringsrådet og ministerudvalget på <http://www.globalisering.dk>.

Danmark,” forklarede statsministeren, var ”at vi skulle være sådan et lukket, intolerant samfund.” Det var dog meget tankevækkende, at der kort forinden var kommet en undersøgelse, der viste det modsatte – nemlig at danskerne var ”(...) et venligt, imødekommende, åbent folk. Det er jo også sådan vi ser os selv.” Statsministeren forklarede derefter, at han faktisk var ”(...) ganske stolt af at være dansk.” Han fortsatte: ”Vi har rigtig mange værdier, vi kan være glade for, og på det grundlag mener jeg også, at vi er i stand til at markedsføre Danmark med et sandt billede og til at imødegå den betydelige misinformation, der i den senere tid er blevet spredt om vores samfund.”²⁴² Dermed kom den første melding om en snarlig plan for markedsføring af Danmark. En melding der samtidig lagde op til at være et modsvar til protesterne imod Muammettegningerne, og mod den danske stat og den danske befolkning. En måned senere – den 31. marts 2006 – fulgte Anders Fogh Rasmussen op med et interview i Børsen, hvor han forklarede, at Danmark skulle udnytte situationen bedst muligt til at lancere en kampagne for markedsføring af Danmark. Som han sagde: ”Nu ved folk i hvert fald, at der er noget, der hedder Danmark.” I interviewet holdt statsministeren sig i øvrigt langt hen ad vejen til argumenterne, han allerede var fremkommet med i folketingsdebatten i starten af marts.

”Det billede af Danmark, der er tegnet, er et falsk billede. Derfor må vi jo simpelthen bare offensivt få gjort det billede retvisende. Jeg mener, vi kan være stolte over de værdier, som det danske samfund bygger på, og derfor er det vigtigt

²⁴² § 20-spørgsmål S 2849 Om sammenhængskraften i Danmark i lyset af Muhammedsagen. Af Morten Østegaard (RV) til statsministeren Anders Fogh Rasmussen (V). Folketingets Samling 2005-2006. Besvaret mundtligt 01.03.2006. Samt *Politiken* den 28. februar 2006 ”Frygter for Danmarks Renommé”, 1. sektion s. 4.

at få fortalt, hvad det danske samfund er, fordi ellers [*sic*] bliver det svært at sælge danske produkter, hvis det falske billede får lov at fæstne sig.”²⁴³

For Anders Fogh Rasmussen drejede det sig om at tegne et andet billede af Danmark – et mere retvisende billede af ”Danmark som det var” – i modsætning til det billede, der var tegnet med Muhammedkrisen.

Udmeldingen i Børsen blev fulgt op samme dag af Enhedslistens Rune Lund, der stillede to spørgsmål til statsministeren angående kampagnen. Begge blev besvaret mundtligt den 5. april. Her forklarede Anders Fogh Rasmussen, at han ikke mente, der var ”(...) nogen grund til at forbedre Danmarks omdømme. Danmark har et ganske glimrende omdømme”. Ligesom i udmeldingen i Børsen pegede han alene på, at den megen fokus på Danmark skulle bruges til ”(...) at sikre en målrettet, offensiv og global markedsføring af Danmark”. Endnu engang påpegede han, at han mente, at der var ”(...) grund til at være stolte over de værdier, som det danske samfund bygger på, og derfor er det vigtigt ikke blot at få fortalt om de produkter, vi fremstiller i Danmark, men i det hele taget om, hvad det danske samfund egentlig er.”²⁴⁴

Den efterfølgende debat kom i høj grad til at handle om udlændingsspørgsmålet, og Anders Fogh Rasmussen mente, at der var kredse i Danmark, som har en interesse i at skabe et vrangbillede for at forfølge egne politiske mål, ”(...) og hr. Rune Lund er en af dem – for at sige det ligeud!”²⁴⁵

Morten Østergaard fra det Radikale Venstre behandlede i diskussionen om både det første og andet spørgsmål problemerne med Danmarks begyndende image for

²⁴³ *Børsen* 31. marts 2006, ”Fogh vil rette op på Danmarks ry” s. 20.

²⁴⁴ § 20-spørgsmål S 3707 Om Muhammedkrisen. Af Rune Lund (EL) til statsministeren Anders Fogh Rasmussen (V). Folketingets Samling 2005-2006. Besvaret mundtligt 05.04.2006.

²⁴⁵ *Ibid.*

at være fremmedfjendsk. Her citerede han bl.a. konsulent Philip Whyte fra Economist Intelligence Unit, der kort forinden havde lavet en rapport, der fremhævede Danmark som det mest erhvervsvenlige og investeringsvenlige land. Philip Whyte var i *Politiken* den 28. marts blevet citeret for at udtale, at:

”Den største risiko er knyttet til de kulturelle faktorer. De seneste 3-4 år har vi kunnet iagttage en stigende fjendtlighed overfor fremmede og indvandrere. Det kan i løbet af de kommende år forringe Danmarks evne til at tiltrække udenlandske virksomheder.”²⁴⁶

På den måde pegede Morten Østergaard på, at forringelse af Danmarks omdømme i visse henseender kunne skade det danske erhvervs klima. Dermed benyttede Morten Østergaard sig af en økonomisk omdømmelogik, som statsministeren også forholdt sig til. Men hvor statsministeren betonedede, at Danmarks økonomiske omdømme netop ikke havde taget skade af den strammere udlændingepolitik, så var Morten Østergaards budskab, at der var en mulighed for, at netop det ville ske på sigt. Rune Lunds kommentar havde mere karakter af en kritik af Danmarks kulturelle og sikkerhedspolitiske image. Han pegede på, at hvis regeringen skulle lave en reel forbrugeroplysning krævede det, at man samtidig inddrog elementer som f.eks. Danmarks deltagelse i krigen i Irak og problemet med, at ofre for tortur risikerede ikke at få bistandshjælp på grund af stramninger af reglerne. Enhedslisten var således med til at sikkerhedsliggøre omdømmedebatten. Noget som også Holger K. Nielsen og Villy Søvndal fra SF havde været med til at fremme. I et længere indlæg i *Politiken.dk* den 2. marts 2006 beskrev SF's

²⁴⁶ § 20-spørgsmål S 3710 Om kampagne til løsning af Muhammedkrisen. Af Rune Lund (EL) til statsministeren Anders Fogh Rasmussen (V). Folketingets Samling 2005-2006. Besvaret mundtligt 05.04.2006. *Politiken* den 28. marts 2006 ”Danmark har verdens bedste erhvervs klima”, 1. sektion s. 11.

forhenværende og daværende formand, hvordan de opfattede sammenhængen mellem den aktuelle udenrigspolitiske krise, Danmarks sikkerhed og Danmarks omdømme:

”Vi står i den mest alvorlige udenrigspolitiske krise siden Anden Verdenskrig. På få måneder eskalerede et pubertært avisindlæg i en dansk provinsavis til en international krise. I det forløb har mange faktorer spillet ind, og der er al grund til, at vi - når situationen tager af i intensitet - får en tilbundsående undersøgelse af, hvad der kunne få Danmarks omdømme og Danmarks sikkerhed til at lide så alvorlig overlast på så kort tid.”²⁴⁷

Også udenrigsminister Per Stig Møller var tilsyneladende med til at fremme forestillingen om en sammenhæng mellem Danmarks sikkerhed og Danmarks omdømme, da han med reference til Muhammedkrisen på et møde i marts 2006 skulle have udtalt at “We have to safeguard our reputation as well as the persuasiveness and integrity of our culture”.²⁴⁸

Anders Fogh Rasmussen brugte disse forsøg på at sikkerhedsliggøre Danmarks omdømme som et springbrædt til at præsentere et nationbranding-program, der kun i ringe grad havde et sikkerhedspolitisk formål. Men allerede fra Foghs første offentlige udspil omkring nationbranding-kampagnen var hans fokus på de økonomiske gevinster. Således var samtlige indsatspunkter i fempunktsplanen, der blev fremlagt i interviewet i Børsen den 31. marts 2006, af økonomisk karakter: Tiltrækning af udenlandske investeringer, udenlandske turister, markedsføring af det kreative Danmark (dansk design mm.), tiltrække udenlandske studerende

²⁴⁷ Søvnald, Villy og Nielsen, Holger K. ”Hasard med Danmarks sikkerhed” i *Politiken.dk*, 2. marts 2006. Infomedia artikel-id: e0f3bae9.

²⁴⁸ (Rasmussen, et al., 2012 s. 814).

(tiltrækning af kommende arbejdskraft) og modernisering af eksportfremme i Udenrigsministeriet.²⁴⁹

”Sikkerhedsliggørelsen” af Danmarks omdømme gjorde det i nogen udstrækning nemmere at komme igennem med at bruge hundrede millioner kr. på en branding-kampagne, men det betød efterfølgende også, at der var forskellige interesser, der forsøgte at påvirke, hvordan pengene skulle fordeles. Konkret førte det til en kamp mellem udenrigsministeriet, der forsøgte at få del i pengene ud fra en public diplomacy tilgang med større fokus på de magt- og sikkerhedspolitiske aspekter, mens erhvervs- og økonomiministeriet i højere grad forsøgte at få del i pengene ud fra en konkurrenceevnetilgang, hvor investeringer, turisme mv. var hovedfokus.

Der var i efteråret 2006 tilsyneladende en kamp om økonomien til kampagnen blandt de forskellige involverede ministerier. Pengene skulle komme fra globaliseringspuljen, og ifølge Børsens kilder var der oprindeligt planlagt 150 millioner kroner til indsatsen i 2007, men efter forhandlinger i finansministeriet var Bendt Bendtsen tvunget til at skære i beløbet.²⁵⁰ Det hele endte med, at der i november 2006 blev indgået en aftale, hvor der var afsat 412 millioner kroner over 4 år (2007 til og med 2010) – startende med 100, dernæst 103, 104 og 105 millioner kroner.²⁵¹

I januar 2007 var første udkast til en konkret handlingsplan for offensiv global markedsføring klar, men først i april 2007 kom det endelige udkast. De fleste elementer fra det første oplæg var bevaret i den endelige udgave. Den største forandring var tilsyneladende en større vægt på kommunikationsplatformen, der

²⁴⁹ *Børsen* 31. marts 2006, ”Fogh vil rette op på Danmarks ry” s. 20.

²⁵⁰ *Børsen* 24. oktober 2006, ”150 mio til at markedsføre Danmark” samt ”Sparekniven skal frem hos Bendt Bendtsen” s. 18.

²⁵¹ § 20-spørgsmål S 1564 af Rune Lund (EL) til statsministeren Anders Fogh Rasmussen (V). Folketingets Samling 2006-2007. Besvaret skriftligt 20.12.2006.

havde fået et selvstændigt kapitel. Men de to udkast afspejler også, at der er foregået en kamp om midlerne mellem de forskellige ministerier. Tilsyneladende var taberen udenrigsministeriet, der i det første udkast havde fået 103 millioner kroner til indsatser under udenrigsministeriet, men i det endelige udkast måtte nøjes 90 millioner kroner. Det var specielt offentlighedsdiplomati (public diplomacy), der blev ramt. Alene på dette område blev der skåret fra 40 millioner kroner til 30 millioner kroner i budgettet for perioden 2007 til 2010.²⁵² Det var til trods for, at udenrigsministeriet med sin globaliseringsrapport i oktober 2006 helt klart havde knyttet brandingindsatsen, og specielt kampen for danske værdier, til arbejdet med public diplomacy:

”Med regeringens globaliseringsstrategi slås det fast, at det er nødvendigt at øge omverdenens kendskab til og viden om Danmark og danske forhold (public diplomacy). En sådan øget forståelse vil i en stadig mere globaliseret verden være af stor betydning for varetagelsen af danske interesser. Også fordi der med globaliseringen skabes øget konkurrence mellem staterne om positiv national markedsføring og omtale (”branding”). Ikke mindst formidlingen af viden om grundlæggende danske værdier og kompetencer til andre lande og kulturer fordrer koordinerede, troværdige og målrettede indsatser, som danske ambassader i høj grad vil skulle bidrage til. Public diplomacy er på denne måde et centralt element i skabelsen af et renommé og dermed ”blød magt” internationalt. Blandt hovedopgaverne er at viderebringe, bekræfte, afkræfte, komplementere og nuancere

²⁵² (Regeringen, 2007; Økonomi- og erhvervsministeriet, 2007).

information om Danmark samt opbygge netværk og gensidig forståelse bl.a. gennem udveksling af mennesker og idéer.”²⁵³

Af de 90 millioner kr., som lå under udenrigsministeriet, gik de 60 millioner kr. til henholdsvis eksportfremme (30 mio. kr.), styrket international presseindsats (20 mio. kr.) og en styrket brug af internettet til at markedsføre Danmark – specifikt drive domænet denmark.dk. Selvom den sikkerheds- og magtpolitiske omdømmelogik kan aflæses af programmet, var langt størstedelen af midlerne således rettet mod omdømmeindsatser, der skulle sikre investeringer, arbejdskraft, turister og eksport.

Selvom Muhammedkrisen havde været en accelerator for nationbranding-programmet og var med til at sikkerhedsliggøre Danmarks omdømme, var det ikke sikkerhedspolitiske elementer, der udgjorde det vigtigste indhold i det konkrete omdømmearbejde. Hovedfokus var på det økonomiske omdømmearbejde. I handlingsplanen argumenterede man bl.a. for at:

”Meningsdannere og beslutningstagere i udlandet er afgørende for målsætningen om at styrke opfattelsen af Danmark samt for varetagelsen af danske interesser – økonomisk, politisk og kulturelt. Der er derfor brug for en aktiv, målrettet og opsøgende indsats rettet direkte mod disse grupper.”²⁵⁴

Offentlighedsdiplomati – som det blev formuleret i handlingsplanen – var klart rettet mod meningsdannere og beslutningstagere og havde dermed en sikkerheds- og magtpolitisk omdømmetilgang, selvom det i den forbindelse indordnede økonomi og kultur under de udenrigspolitiske mål. Selve handlingsplanen

²⁵³ (Udenrigsministeriet, 2006 s. 86).

²⁵⁴ (Økonomi- og erhvervsministeriet, 2007 s. 56).

indeholdt i øvrigt forbløffende lidt om den sikkerhedspolitiske dimension, selvom Muhammedkrisen var ansporingen for planen. Det er tankevækkende, at hovedformålet, som det blev formuleret i handlingsplanen i 2007, var "(...) at kendskabet til Danmarks styrker og kompetencer i 2015 skal være i top 10 blandt OECD-landene og de nye vækstlande."²⁵⁵ Altså var omdømmekampagnen hovedsagligt rettet mod ikke-muslimske lande. Konkret var målsætningen knyttet til Simon Anholt's Nation Brand Indeks, hvor Danmark skulle kæmpe sig ind i top 10 – på det tidspunkt var Danmark nummer 14.²⁵⁶

Selvom det aktuelle nationbranding-program "Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark" blev præsenteret midt under en af Danmarks største udenrigspolitiske kriser i nyere tid, udgjorde det ikke et forsøg på at løse krisen eller på anden måde at gøre noget ved Danmarks omdømme i de lande, hvor det for alvor havde lidt skade. Selvom Danmarks omdømme blev sikkerhedsliggjort, var selve branding-programmet udtryk for en markedsføring af Danmarks omdømme. Danmark skulle i kraft af sit omdømme indgå i konkurrencen om at tiltrække investeringer, turister, veluddannede udlændinge og øge eksporten. Ud over det skulle Danmark konkurrere med en række lande om at løfte sig på et brand-indeks skabt af nationbranding-begrebets fader Simon Anholt. Derfor var den største danske offensive omdømmesatsning i mange år først og fremmest at betegne som økonomisk omdømmepolitik, selvom der også var blevet plads til sikkerhedspolitisk og kulturel omdømmepolitik.

²⁵⁵ (Økonomi- og erhvervsministeriet, 2007 s. 8 og 9).

²⁵⁶ (Økonomi- og erhvervsministeriet, 2007 s. 13).

Civilsamfund, stat og erhvervsliv i koordineret omdømmeindsats

Selve beslutningen om at lave et nationbranding-program blev koblet sammen med *aftalen om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*, der blev indgået mellem regeringen og socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i juni 2006. Midlerne skulle tages fra globaliseringspuljen, der blev oprettet i samme ombæring.²⁵⁷ Samtidig med indgåelsen af denne aftale blev der nedsat et kommissorium for en offensiv global markedsføring af Danmark.²⁵⁸ Kommissoriet udstak de første uddybende rammer for arbejdet hen mod udarbejdelsen af selve nationbranding-programmet.

Der fremhæves således fem indsatsområder, som nationbranding-programmet skulle tage udgangspunkt i:

1. Danmark som kreativ nation.
2. Danmark som investeringsland og turistmål.
3. Danmark som uddannelsesland.
4. Modernisering af Danmarks eksportfremme.
5. Værtskab for internationale konferencer.

I et uddybende bilag blev der konkret peget på, hvordan Danmarks eksportfremme kunne moderniseres. Således skulle officielle erhvervsrejser i højere grad have deltagelse fra regeringens ministre eller kongehuset, ligesom det i den forbindelse skulle "(...) overvejes om man i højere grad og mere systematisk (...) [burde] involvere andre interessenter, f.eks. fra kulturlivet eller fagbevægelsen." Ligeledes skulle Danmark "(...) uddanne flere indvandrere til at bidrage til Danmarks

²⁵⁷ (Regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre, 2006 s. 87).

²⁵⁸ Kommissoriet kan læses hér: <http://www.brandingdanmark.dk/danmark/da-dk/menu/markedsfoering-af-danmark/dokumenter/baggrund/kommissorium/kommissorium.htm> (16.04.2012).

kommercielle interesser og eksportfremme.” Indvandrerne havde særlige interesser, og man skulle aktivt bruge de indvandrere, der ønskede ”(...) at bidrage til at tegne det rigtige billede af Danmark.”²⁵⁹ I uddybningen omkring værtskabet for internationale konferencer blev der desuden lagt vægt på at tiltrække ”globale trendsættere” og opinionsdannere til Danmark. Baggrunden for dette var, at disse trendsættere kunne se og opleve Danmark ud fra personlige erfaringer: ”Den bedste måde at etablere troværdighed på, er at lade folk udefra selv personligt møde Danmark og danske samarbejdspartnere ud fra synspunktet ”show it, don’t tell it””.²⁶⁰

Med udarbejdelsen af et kommissorium påbegyndtes analyseprocessen, der bl.a. bestod af udarbejdelsen af en kvalitativ perceptionsanalyse med interviews af 150 personer fordelt på 10 lande, en analyse af Danmarks synlighed i internationale medier og på internettet samt en spørgeskemaanalyse via *The Simon Anholt Nation Brand Index*. Desuden afholdtes syv temamøder med repræsentanter for en række virksomheder, offentlige institutioner og de involverede ministerier. De seks første temamøder lå i september 2006, og det sidste i november efter perceptionsanalysen var fremkommet, og efter udenrigsministeriet havde lanceret en stor globaliseringsplatform – *den grænseløse verden* i oktober 2006.²⁶¹ Der var dedikeret et møde til hvert indsatsområde, og som det første blev nationbranding diskuteret bredt og afsluttet med en diskussion om Danmarks styrker og værdier. På det første møde, der blev afholdt 1. september, blev der givet forskellige eksempler på landebranding med hovedfokus på erfaringen fra Tyskland, der havde afholdt VM i fodbold samme sommer. Mike de Vries, direktør for FC Deutschland GmbH, som havde til opgave at brande Tyskland som ”ideernes land”

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Begge dele kom i oktober 2006 (Udenrigsministeriet, 2006).

i forbindelse med VM i 2006, var blandt oplægsholderne. Ifølge et interview i Børsen den 4. september gav han økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen (K) det råd, at det private erhvervsliv skulle inddrages i indsatsen. I Tyskland havde der netop været et velfungerende samarbejde mellem private og offentlige aktører. Desuden pointerede han, at det ikke var nok, at politikerne og direktørerne tog sloganet om ideernes land til sig. Det skulle længere ud, og befolkningen skulle tage det til sig, fordi de fungerede som ambassadører overfor resten af verden.²⁶² Det var dog ikke nogen helt nem opgave ovenpå Muhammedkrisen. Således havde et samtidigt erhvervsinitiativ under navnet Creative Nation lagt vægt på at adskille sig fra statens omdømmeindsats. Creative Nation var *netop* ikke et forsøg på at brande Danmark, men et forsøg på at brande danske virksomheder.²⁶³ I praksis blev dette initiativ, som forsøgte at kombinere kultur- og erhvervsfremstød, dog vedhæftet det nationale brandingprogram til trods for, at Creative Nation kun fokuserede på de kulturelle og økonomiske elementer i omdømmeindsatsen. Således blev projektet støttet med 2,5 million kroner af det statslige brandinginitiativ. At det mislykkedes at forblive uafhængig af det overordnede statslige program viser med al tydelighed, at det var staten der havde taget teten i omdømmearbejdet.

Også på de efterfølgende temamøder blev det diskuteret, hvordan programmet kunne føres ud i livet. Herunder var forholdet mellem offentligt og privat samarbejde genstand for diskussion. Der blev blandt andet fokuseret på vigtigheden af at inddrage decentrale aktører, for at indsatsen skulle få succes – f.eks. virksomheder, institutioner, organisationer mv. Og der blev peget på, at det

²⁶² Børsen den 4. september 2006 ”National branding rustet Danmark til kriser” s. 24.

²⁶³ (Jørgensen, 2007, s. 4). Speciale fra Aalborg Universitet, der kan findes hér: [http://projekter.aau.dk/projekter/da/studentthesis/kommunikation-i-spaendingsfeltet-mellem-branding-af-dansk-erhvervsliv-og-branding-af-danmark-som-nation\(17bacc5e-6edf-43f6-a1c5-848c076f87b5\).html](http://projekter.aau.dk/projekter/da/studentthesis/kommunikation-i-spaendingsfeltet-mellem-branding-af-dansk-erhvervsliv-og-branding-af-danmark-som-nation(17bacc5e-6edf-43f6-a1c5-848c076f87b5).html) (19.04.2012).

var vigtigt at "(...) sikre opbakning blandt de store erhvervsvirksomheder og blandt den generelle befolkning." De store erhvervsvirksomheder, der havde kendte brands, kunne sikre en form for co-branding, hvor Danmark blev brandet sammen med virksomheden.²⁶⁴

Ikke desto mindre var der fortsat problemer med at integrere stat og erhvervsliv i en fælles omdømmepolitisk indsats. I midtvejsevalueringen af nationbranding-kampagnen i 2010 blev det konstateret, at det ikke var lykkedes tilstrækkeligt at involvere private aktører.²⁶⁵ Samme år blev der sat yderligere fokus på, hvordan staten med fordel kunne bruge civilpersoner og erhvervsliv til at fremme de udenrigspolitiske målsætninger. Et markedsføringspanel, der bl.a. havde til opgave at rådgive regeringen om markedsføringen af Danmark og komme med nye forslag til initiativer, kom med et vidtrækkende forslag til ændring af omdømmeindsatsen. Brandingindsatsen skulle ikke blot have opbakning fra hele samfundet, sågar den enkelte skulle agere som udenrigspolitisk aktør. Panelet bestod af en række folk fra det private erhvervsliv, væsentlige aktører fra det danske arbejdsmarked, embedsmænd fra forskellige ministerier, enkelte tilknyttede til danske universiteter samt endelig repræsentanter fra den danske kunstverden. Budskabet fremlagdes i form af anbefalinger til markedsføring af Danmark. Den måske væsentligste drejede sig om, at hele Danmark skulle involveres i markedsføringen af landet. Punkt 1 i anbefalingerne slog fast, at markedsføringen af "(...) Danmark skal være et nationalt pejlemærke. Hele det danske samfund skal bidrage til at markedsføre Danmark." Punkt 4 slog fast at alle "(...) 5,5 mio. danskere skal være ambassadører for Danmark." Punkt 6 slog fast, at alle virksomheder, uddannelsesinstitutioner, myndigheder og organisationer

²⁶⁴ Opsummering af temamøde kan finde på brandingdanmark.dk: <http://www.brandingdanmark.dk/NR/rdonlyres/7CCC1BD5-A5F3-4527-8803-956679E2DEE6/0/2novopsamlingfraDanmarksstyrker.pdf> (18.04.2012).

²⁶⁵ (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2010 s. 7).

skulle opfordres til at bidrage med aktiviteter og initiativer, der kunne "(...) markedsføre Danmark på tværs af sektorer og brancher. Den offentlige og private sektor skal arbejde sammen."²⁶⁶ Panelet var dog godt klar over, at ikke alle danskere per automatik ville opfatte sig som ambassadører på vegne af Danmark. Derfor foreslog markedsføringspanelet da også, at der blev lavet en kampagne for at styrke den nationale forankring af markedsføringsindsatsen "(...) med henblik på at understøtte den danske befolknings rolle som ambassadører i markedsføringen af Danmark."²⁶⁷

Skellet mellem stat, marked og civilsamfund blev dermed foreslået ophævet i forsøget på at forbedre Danmarks konkurrenceevne. For at gøre dette blev det endvidere foreslået at opdrage den danske befolkning til at kunne påtage sig rollen som omdømmeambassadører. Om der i praksis blev gjort et forsøg på at lave en kampagne for at udvirke dette er dog tvivlsomt. Men det kan konstateres, at selvom staten endnu ikke har patent på omdømmearbejdet, har den i høj grad udvidet det omdømmepolitiske rum. Til trods for modstand er det også lykkedes i langt højere grad end i perioden lige efter 2. verdenskrig at få ikke-statslige aktører integreret i omdømmepolitikken – det vil altså sige i statens omdømmearbejde. Det er sket samtidig med, at der har været en forskydning af statens omdømmearbejde, således at hovedvægten er flyttet fra det sikkerhedspolitiske område til det økonomiske omdømmefelt.

²⁶⁶ (Markedsføringspanelet, 2010 s. 7).

²⁶⁷ (Markedsføringspanelet, 2010 s. 30).

Kapitel 9. Konklusion del 1

Første del af afhandlingen har beskrevet udviklingen i forholdet mellem staten og en række aktører, der laver omdømmearbejde. Det er blevet beskrevet, hvordan arbejdsdelingen mellem aktører indenfor forskellige omdømmefelter blev etableret kort efter 2. verdenskrig. Herunder hvordan staten som aktør fortrinsvist beskæftigede sig med de magt- og sikkerhedspolitiske sider af omdømmearbejdet. Det økonomiske og kulturelle omdømmearbejde blev lige efter 2. verdenskrig i stort omfang overladt til ikke-statslige aktører. Det er blevet beskrevet, hvordan der kun sker små ændringer under den kolde krig, og at de først og fremmest afspejles i, at staten i stadigt stigende omfang forsøger at bruge kulturen til at fremme de udenrigspolitiske målsætninger. Målsætninger som fra statens side forsøges omsat i en omdømmepolitik. Det er blevet beskrevet, hvordan der i slutfasen af den kolde krig sker to bevægelser. 1) Den første bevægelse er udenrigspolitikken og omdømmepolitikken fokusskift. Et skift, hvor den økonomiske side af omdømmepolitikken bliver stadig vigtigere for staten. 2) Den anden bevægelse er indordningen af det kulturelle og økonomiske omdømmearbejde under statens omdømmepolitik.

I praksis betød det et endeligt opgør med den hidtidige tredeling, der efter den kolde krigs ophør og med lanceringen af nationbranding-programmet stort set ophørte. Der eksisterer dog fortsat ikke-statslige foreninger, organisationer og enkeltpersoner, der udfører selvstændigt omdømmearbejde, og til tider bevidst forsøger at skabe andre omdømmesignaler end statens. Staten anerkender, i modsætning til tidligere, ikke selvstændigt omdømmearbejde som en del af et samlet omdømmearbejde på lige fod med statens økonomiske og kulturelle indsats

på området. Med nationbranding-programmet har det været vigtigt at sikre kontrol med hele omdømmearbejdet inden for alle tre omdømmefelter. Statens overtagelse af det økonomiske og kulturelle omdømmearbejde fik sit første konkrete udtryk i Danmarks engagement i de baltiske lande, da landene var i gang med løsrivelsesprocessen fra 1989 til 1991. Statens overtagelse af de økonomiske og kulturelle omdømmefelter blev udbredt og yderligere forstærket i perioden efter den kolde krig frem mod lanceringen af det danske nationbranding-program. Dette program blev med held lanceret i forbindelse med Muhammedkrisen, hvor Danmarks omdømme blev sikkerhedsliggjort. Til trods for at ideen om programmet blev offentliggjort midt i en udenrigspolitisk krise, var programmets hovedfokus på Danmarks økonomiske omdømme.

Nationbranding-programmet manifesterer således statens ændrede omdømmepolitiske hovedfokus. Statens hovedfokus har bevæget sig fra magt- og sikkerhedspolitikken til Danmarks økonomiske omdømme. Det betyder ikke, at kultur eller sikkerhedspolitik er forsvundet fra omdømmearbejdet. Det kulturelle element er i højere grad en del af det økonomisk- og magtpolitiske omdømmearbejde. Den magtpolitiske målsætning eksisterer fortsat, men blev med den første handlingsplan nedtonet og delvist omsat i et mål om at nå en højere placering på et nationbranding indeks. Det er også blevet vist, at man fra statens side har haft et ønske om at inddrage så mange organisationer og enkeltpersoner som muligt til en fælles omdømmeindsats under staten. Det har ført til forslag om at alle danskere skulle være markedsføringsambassadører for Danmark.

Det synes således sandsynliggjort, at rummet for statens omdømmearbejde gradvist har udvidet sig, og hastigt siden afslutningen af den kolde krig. Ligeledes er det godtgjort, at det økonomiske omdømmearbejde har fået en større vægt for staten i slutningen af perioden. Begge disse forhold er vigtige for at forstå statens

konkrete omdømmepolitik i perioden fra 1945 til 2010, da de er med til at sætte rammerne for den førte politik på området. Hvordan disse rammer blev fyldt ud vil blive undersøgt i del 2.

I afhandlingen første del er nogle af de ikke-statslige aktører blevet berørt såsom Det Danske Selskab, der fungerede som en selvstændig aktør inden for det kulturelle omdømmefelt helt op til slutningen af den kolde krig. Ligesom der er blevet peget på turistbranchen, møbelbranchen, Dansk Industri og sammenslutningen omkring Creative Nation som selvstændige aktører, der forsøgte at lave deres eget omdømmearbejde på det økonomiske felt, eller som i hvert fald forsøgte at udfordre statens indtrængen på dette område. Aktørernes omdømmearbejde er bestemt ikke udtømt med denne beskrivelse. Der har utvivlsomt foregået en rivalisering med andre organisationer. F.eks. er det nærliggende at antage, at statens optrapning af kultursamarbejdet med Sovjetunionen har været i en form for konkurrence med Danmarks Kommunistiske Parti. Afhandlingen udtømmer således ikke de mange brudflader og overlap mellem organisationer, virksomheder og enkeltpersoner, der i en eller anden udstrækning udfører omdømmearbejde. Det har heller ikke været dens sigte, men alene at påvise de overordnede tendenser. I og med at materialet hovedsagligt fokuserer på omdømmearbejdet i forhold til Rusland/Sovjetunionen og USA, er det muligt at tendenserne i Danmarks omdømmearbejde kan være forskellige i forhold til andre lande/regioner. Det kan ikke udelukkes, men der er imidlertid ikke noget i de kilder, som denne afhandling bygger på, der peger i den retning.

Del 2. Indledning

Denne del af projektet vil se nærmere på dansk omdømmepolitik i perioden 1945 til 1988 i forhold til USA i Vest/og Sovjetunionen i Øst. Da omdømmepolitikken er en væsentlig del af det udenrigspolitiske felt, vil der i denne del af afhandlingen være en række nedslag i dansk udenrigspolitik, der relaterer sig til Danmarks forhold til de berørte lande. Selvom denne del beskriver dansk-sovjetiske og dansk-amerikanske forhold, er der ikke tale om traditionel udenrigspolitisk historieskrivning. Fokus er på samspillet mellem udenrigspolitiske *mål og omdømmepolitik*. Omdømmepolitik er de billeder og fortællinger, der tegnes og fortælles om Danmark, og andre lande, af den danske stat. Hvor udenrigspolitik ofte opfattes som en enkelt sammenhængende politik for at opnå specifikke mål, så er en væsentlig pointe med begrebet omdømmepolitik at vise, at målsætninger ikke afspejler sig i én enkelt konsistent fortælling. De udenrigspolitiske mål bliver omsat til større eller mindre fortællinger om Danmark og andre lande. Fortællinger der til tider stemmer overens med afsenderens selvforståelse, men også fortællinger der til tider er modsatrettede, alt efter budskabet, perioden og hvilken modtager budskabet er rettet til. Fortællingerne bliver sammen med konkrete handlinger og vedtagelser tolket af omgivelserne. Flere samtidige omdømmepolitikker kan give indtryk af en usikker og uklar udenrigspolitisk linje. Det behøver dog ikke være tilfældet. Tværtimod kan de tilsyneladende modstridende omdømmepolitikker dække over meget klare udenrigspolitiske mål.

Der findes teoretisk set rigtig mange måder at omsætte et bestemt udenrigspolitisk mål til omdømmepolitik. Men omdømmepolitikken er reelt set begrænset af konteksten. Altså de udefrakommende faktorer, der påvirker mulighedsrummet for at skabe en troværdig omdømmepolitik. En troværdig omdømmepolitik er ikke

altid ensbetydende med at den er sandfærdig. De kontekstuelle faktorer er først og fremmest den generelle historiske kontekst, altså sammensuriet af små og store begivenheder, internationale politiske tendenser, omverdenens pres, indenrigspolitiske hensyn og statens mulighed for at inddrage de forskellige omdømmefelter i fortællingerne. Samtidig kan forskellige udenrigspolitiske mål modarbejde hinanden, hvilket kan gøre det vanskeligt at indarbejde flere mål i en enkelt stringent omdømmepolitik. Derfor kan det ofte være nødvendigt at forfølge flere forskellige omdømmepolitikker alt efter, hvilken målsætning man arbejder med. Det indebærer dog en risiko for, at omverdenen observerer denne forskel og anser de forskellige omdømmepolitikker for utroværdige.

Afhandlingens del 2 vil ikke kunne rumme alle Danmarks udenrigspolitiske mål og de dertilhørende omdømmepolitikker. Det har derfor været afgørende at finde hovedfokus for statens omdømmearbejde over for Øst og Vest i perioden 1945 til 1988. I afhandlingens del 1 blev det konkluderet, at i hvert fald frem til afslutningen af den kolde krig var statens omdømmearbejde fokuseret ind omkring magt- og sikkerhedspolitikken. Det blev dog også vist, at staten til tider gjorde forsøg på at bevæge sig inden for det økonomiske og kulturelle omdømmefelt. Men det var først efter den kolde krig var afsluttet, at staten for alvor inddrog det økonomiske felt i sit omdømmepolitiske virke. Allerede under den kolde krig formåede staten at bruge kulturelle elementer i det magt- og sikkerhedspolitiske omdømmefelt, men statens kulturelle omdømmearbejde var dermed også relativt begrænset og underordnet sikkerhedspolitikken. Efter den kolde krigs afslutning blev statens kulturelle omdømmearbejde i højere grad underordnet de udenrigsøkonomiske målsætninger.

Denne del af afhandlingen vil tage udgangspunkt i nogle væsentlige magt- og sikkerhedspolitiske målsætninger i perioden og forsøge at forfølge, hvordan disse målsætninger er omsat til omdømmepolitik i perioden 1945-1988.

I denne del af afhandlingen vil hovedfokus være på perioden under den kolde krig, hvor de omdømmepolitiske rammer var tydeligst fastlagt. I afhandlingens første del har omdømmepolitikken i nogen grad været behandlet inden for de områder, hvor der foregik en kamp mellem staten og de øvrige omdømmeaktører. Dette gjaldt især i perioden indtil Danmarks indmeldelse i NATO i 1949 og perioden fra 1988 og frem, hvor staten for alvor inddrog det økonomiske omdømmefelt i arbejdet. Denne del af afhandlingen vil tage udgang i Danmarks omdømmepolitik under den kolde krig, hvor det omdømmepolitiske hovedfokus i forhold til Øst og Vest var at få budskaber ud, der kunne opfylde de sikkerhedspolitiske mål.

Kapitel 10.

Optakt til kold krig og dansk orientering (1945 til 1949)

Som beskrevet i del 1 var perioden fra 1945 til 1949 præget af, at en række aktører forsøgte at påtage sig retten til at udføre omdømmearbejde inden for de forskellige sfærer. Staten fokuserede hovedsagligt på den magt- og sikkerhedspolitiske omdømmesfærer. For staten var det vigtigt at placere sig på det vindende hold efter 2. verdenskrig, som også modstandsbevægelsen krævede. Der var dog kamp om, hvor meget der skulle til for at blive anbragt der. Som påpeget i del 1 var man fra statens side af hensyn til Storbritannien og USA parat til at bakke op omkring en lov, der konfiskerede tyske- og japanske værdier. En stor del af regeringspartierne var i 1946 således parat til at lave særlove for at sikre Danmarks økonomiske interesser og ry som en troværdig allieret, der slog hårdt ned på tyske og japanske interesser. Forsøget på at placere Danmark blandt de allierede var allerede påbegyndt inden krigsafslutningen og kulminerede med Danmarks optagelse i De Forenede Nationer (FN), der betød en de facto erkendelse af, at Danmark, i hvert fald ved slutningen af krigen, ikke var en tysk lydstat. Det var særligt den danske samarbejdspolitik fra 9. april 1940 til 29. august 1943, der blev anset som problematisk. Spørgsmålet om Danmarks status som allieret er fortsat aktuelt. I 2014 vil Danmark for første gang være officielt repræsenteret ved fejringen af D-dagen (de allieredes landsætning af topper i Frankrig). Det ses som en officiel anerkendelse af Danmarks indsats som allieret under krigen, og dermed kan de 6.000 danske sømænd, der sejlede under allieret flag, få en mere officiel anderkendelse af deres indsats.²⁶⁸

²⁶⁸ <http://nyhederne.tv2.dk/samfund/2014-03-20-danmark-anerkendt-som-allieret> (21-03-2014).

Danmarks optagelse i FN og omdømmepolitikken

Forsøget på at placere Danmark blandt de allierede blev fra nogle sider kædet tæt sammen med opgøret med samarbejdspolitikken. Det har i den historiske forskning været diskuteret, hvorvidt Danmarks omdømme efter 2. verdenskrig vanskeliggjorde optagelsen i de Forenede Nationer (FN). Der er hér to grundlæggende positioner. Den ene er repræsenteret ved Poul Villaume og Thorsten Borring Olesen i Dansk Udenrigspolitisk Historie bind 5. Ifølge dem var det sådan, at Danmark "først i ellefte time (i begyndelsen af juni) og efter store diplomatiske anstrengelser var blevet indbudt som deltager i FN's stiftende generalforsamling i San Francisco."²⁶⁹ Af de 50 stiftende nationer var Danmark således den sidste, der blev inviteret til at deltage i stiftelsesprocessen. Den anden position – her repræsenteret ved Bo Lidegaard – er, at stormagternes kamp om goodwill i Danmark betød, "at landet faktisk kom med til San Francisco".²⁷⁰ De hårde forhandlinger i forbindelse med selve optagelsen tilskriver Bo Lidegaard således indbyrdes stormagtstridigheder om bl.a. Argentinas og Polens optagelse, hvor Danmark tilfældigvis blev fanget- se note 27.²⁷¹

Diskussionen om, hvorvidt og hvor meget Danmarks omdømme havde lidt skade af samarbejdspolitikken, kan ikke siges at være endeligt afklaret. Nyere forskning i russiske kilder peger på, at Sovjetunionen i maj måned 1945 var mindre kritiske over for, at Danmark blev inviteret til forhandlingerne i San Francisco end de danske politikere i samtiden troede. Særlig har diskussionen om den danske gesandt i Sovjetunionen Thomas Døssings rolle været genstand for interesse, idet

²⁶⁹ (Olesen, et al., 2006 s. 24).

²⁷⁰ (Lidegaard, 1996 s. 365).

²⁷¹ (Lidegaard, 1996 s. 743). De to positioner kan genfindes i varianter - se f.eks. henholdsvis Bent Jensens afsnit om Thomas Døssing og Kristine Midtgaards afsnit om FN i Gads koldkrigsleksikon (Lauridsen, et al., 2011 s. 199 og 257).

han langt hen ad vejen har givet udtryk for, at Sovjetunionen havde en mere afvisende linje over for Danmark, end tilfældet rent faktisk var.²⁷² Det bestyrker formodningen om, at Danmarks omdømme ikke var så ramponeret som frygtet. Ikke desto mindre er det altså en kendsgerning, at Danmark først blev inviteret relativt sent i processen og først efter et forhandlingsforløb.²⁷³

Forskningsdiskussionen går således på, hvordan omverdenen opfattede Danmark, og i mindre grad på, hvad Danmark gjorde for at nå sit udenrigspolitiske mål om at blive anerkendt som en del af det gode selskab og blive medlem af FN. Dette spørgsmål er dog indirekte til stede, da Danmark, hvis man følger Bo Lidegaards opfattelse, kun i minimal grad kunne påvirke sin egen skæbne. Over for denne opfattelse står, at der blandt dele af befolkningen i samtiden var en opfattelse af, at Danmarks omdømme blandt de allierede kunne påvirkes positivt ved at gennemføre et konsekvent opgør ikke blot med værnemagere, men også med samarbejdspolitikken som sådan, herunder de politikere og embedsmænd, der havde stået i spidsen for den. Fortællingen om den danske modstandsbevægelses kamp var derimod en fast ingrediens i forsøget på at få de allierede overbevist om, at Danmark skulle betragtes som allieret, stort set uanset hvor man stod i det politiske spektrum. Af en række artikler i dansk presse fra 1945 og 1946 fremgår det klart, at Danmarks relativt positive omdømme i udlandet blev set som en konsekvens af modstandskampen. I en artikel i *Politiken* den 11. juni 1945 under overskriften "Danmark gik fra Bunden til Toppen i de Allieredes Omdømme" udtrykte den britiske kommandør Hollingworth det sådan til et folkemøde: "I de

²⁷² Se f.eks. (Laustsen, 2004). Hans Kirchhoff tegner et mere positivt portræt af Thomas Døssing i bogen *Samarbejde og Modstand* (Kirchhoff, 2001).

²⁷³ Også i DIIS' store Koldkrigsudredning, der diskuterer spørgsmålet, fremgår Sovjetunionens position som delvist uafklaret (DIIS 1, 2005 s. 124 note 3).

første Aar kneb det [med] at skaffe Sprængstof til jer, I stod da ikke videre højt på Listen over de Lande, som ydede Modstand mod Tyskerne, men senere viste det sig, at I udnyttede hvert Kilo [sprængstof], vi sendte jer, og til sidst kunde I faa alt hvad I ønskede. Danmark gik fra Bunden til Toppen i de Allieredes Omdømme."²⁷⁴ Forfatteren og digteren Hans Hartvig Seedorff forklarede efter en rejse til England, at den danske modstandsbevægelses kamp havde haft en enorm betydning for englændernes opfattelse af danskerne og Danmark: "[D]et er aldeles fantastisk, hvad den danske modstandsbevægelse har betydet for os i Verdens Omdømme, aldeles utroligt. Overalt, hvor vi kom paa Talefod med Englændere - tilfældige, eller Folk vi mødte i Kraft af vor Rejses Formaal - blev der omgaaende givet udtryk for Beundring for den danske Modstandskamp."²⁷⁵ Også kongen - Christian X - satte lighedstegn mellem Danmarks omdømme og modstandskampen, da han på årsdagen for befrielsen den 5. maj 1946 takkede "alle Danske hjemme og i Udlandet, der gjorde Danmarks Navn Ære, som til alle dem, der ofrede Livet for at give os Friheden."²⁷⁶

Det var ikke kun i pressen, at fortællingen om modstandsbevægelsens rolle for Danmarks omdømme blev fremhævet. Det var også tilfældet i folketingsalen, hvor bl.a. socialdemokraten Hartvig Frisch, der ellers offentligt havde kritiseret stikkerlikvideringerne udført af modstandsbevægelsen, pegede på, at Danmarks optagelse i FN skyldtes: 1) Danmarks tradition for demokrati, 2) Modstandskampen, 3) Henrik Kauffmanns indsats for at bevare gode relationer

²⁷⁴ *Politiken* den 11. juni 1945, "Danmark gik fra Bunden til Toppen i de Allieredes Omdømme" s. 5.

²⁷⁵ *Ekstra Bladet* den 7. august 1945, "Singaleseren kendte den om kongen og Dannebrog" s. 2.

²⁷⁶ *Politiken* den 6. maj 1946, "Kongens Tale i Radioen i Aftes" s. 1.

med de allierede. Udtalelserne faldt i forbindelse med folketingets ratificering af Danmarks optagelse i FN den 6. september 1946.²⁷⁷

Hartvig Frisch var ikke alene om at sammenkæde Danmarks forholdsvis positive omdømme blandt de allierede med modstandskampen. Udenrigsminister John Christmas Møller havde tilsvarende betragtninger i sin indledende beretning: "Uden Modstandsbevægelsen, uden den 29. August, uden den aktive Sabotage, uden den aktive Modstand vilde efter min bedste Overbevisning dette resultat ikke være blevet naaet [altså optagelsen i FN]."²⁷⁸ I forhandlingerne i Landstinget dagen efter pegede udenrigsministeren også på, at de danske sømænd i allieret tjeneste havde "en aldeles dominerende Rolle for Danmarks gode Navn."²⁷⁹

Langt hen ad vejen var der konsensus om at skabe en fortælling om modstandsbevægelsens rolle, fordi det blev opfattet som af væsentlig betydning for Danmarks omdømme. Kun meget få gik offentligt denne fortælling på klingen. Vurderingen af hvor omfattende man mente opgøret skulle være, var ofte sammenfalden med hvor stor negativ betydning for Danmarks omdømme man tillagde samarbejdspolitikken.

Ugen efter, hvor modstandskampen igen blev diskuteret i sammenhæng med Danmarks internationale magtposition, viste grænserne for, hvor langt staten

²⁷⁷ *Folketingstidende* 1945 -forhandlinger i Folketinget. 101. møde - 1. og 2. behandling af forslag til rigsdagsbeslutning angående Danmarks ratifikation af De Forende Nationers Pagt med tilhørende statut for den mellemfolkelige domstol, undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945 (sp. 1171-1240). sp. 1182-1183. Se også: Hartvig Frisch (S) om FN- medlemskab i Rigsdagen 6. september 1945. Kilde: <http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/hartvig-frisch-s-om-fn-medlemskab-i-rigsdagen-6-september-1945/> (08.02.2012). Gesandten i USA, Henrik Kauffmann, tilhørte den fløj af udstationerede diplomater, der under krigen havde gjort op med samarbejdspolitikken og brudt forbindelserne til regeringen (Olesen, et al., 2006 s. 23-24).

²⁷⁸ *ibid.* sp. 1175.

²⁷⁹ *Rigsdagstidende* 1945 – forhandlinger i Landstinget. 97de møde, 7. september 1945. – 1. behandling af forslag til rigsdagsbeslutning angående Danmarks ratifikation af De Forende Nationers Pagt med tilhørende statut for den mellemfolkelige domstol undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945 (sp. 756-779). sp. 777.

ønskede at gå for at lægge afstand til samarbejdspolitikken og de embedsmænd, der havde fået det konkrete ansvar for at føre den ud i livet. Martin Nielsen fra Danmarks Kommunistiske parti (DKP) mente, at Hartvig Frisch, der i forbindelse med ratificeringen af Danmarks medlemskab af FN netop havde anerkendt modstandsbevægelsens betydning for optagelsen i FN, havde været for kritisk i sine bemærkninger om selvsamme modstandsbevægelse og om sabotagen. Kritikken var rettet mod en udtalelse fra Hartvig Frisch tidligere på sommeren om, at han betragtede modstandsbevægelsen likvideringer i sidste del af besættelsen som mord. Martin Nielsen pegede på, at "uden Modstandsbevægelsen, uden Frihedsbevægelsen i Danmark havde Danmark ikke opnaaet den internationale Position og Godkendelse, som det har."²⁸⁰ Emnet for diskussionen var egentlig en reform af udenrigstjenesten, men befrielsesregeringens udenrigsminister John Christmas Møller havde brugt en del af sit ministerindlæg på at forsvare en række af udenrigsministeriets embedsmænd over for angreb om, at de var for samarbejdsvillige over for tyskerne under besættelsen. Derfor havde diskussionen taget en drejning, der på forskellige områder diskuterede spørgsmålet om Danmarks omdømme. Som svar på Martin Nielsens kritik insisterede Hartvig Frisch på, at han uden forbehold kunne anerkende den store indsats, modstandsbevægelsen havde gjort, "netop for at placere Danmark godt i Udlandets Øjne."²⁸¹ Men én af de væsentlige forskelle i synet på tingene kom i anden del af svaret, der var rettet til repræsentanten fra Dansk Samling, der ligesom DKP var en del af Frihedsrådet. Hvor Dansk Samlings repræsentant Robert Stærmosse opfattede modstanden som den ikke-parlamentariske modstand mod den tyske besættelsesmagt, mente Hartvig Frisch, at forhandlingspolitikken med tyskerne også rummede modstand - og at begge sider af denne modstand havde "bidraget

²⁸⁰ *Rigsdagstidende* 1945 – forhandlinger i Folketinget. 107. møde, 14. september 1945. - 1. behandling af forslag til lov om udenrigstjenesten (sp. 1285-1361). sp. 1351.

²⁸¹ *Ibid.* sp. 1356.

til, at Danmark har faaet den Placering, det nu har faaet."²⁸² Der foregik efter krigen således en politisk kamp, hvor modstandsbevægelsens talsmænd ønskede et opgør med de folk, der efter deres mening var gået for langt i samarbejdspolitikken. Dette opgør blev, mente dele af modstandsbevægelsen, vanskeliggjort af befrielsesregeringens udenrigsminister John Christmas Møller, da han fra folketingets talerstol klart valgte side for embedsapparatet. Den måske mest udskældte af de pågældende embedsmænd - direktør Nils Svenningsen, der under krigen også havde været kontaktpersonen mellem tyskerne og departementsstyret, der blev oprettet efter 29. august - blev udnævnt til ambassadør i Sverige og på den måde "fredet". Christmas Møller argumenterede i sin ministertale i folketinget i forbindelse med fremsættelsen af en lov om omstrukturering af udenrigstjenesten for, at embedsmændene blot havde gjort deres pligt, som politikerne havde pålagt dem, og at det ikke havde betydning for Danmarks omdømme, at de fortsat var aktive i udenrigstjenesten".²⁸³ I debatten nogle dage senere stod det klart, at de partier, der officielt havde stået bag samarbejdspolitikken og domineret folketinget og rigsdagen under besættelsen, var positive overfor Christmas Møllers udmelding, hvorimod de partier, der repræsenterede modstanden, Danmarks Kommunistiske Parti og Dansk Samling, var kritiske overfor udmeldingen – også i forhold til, om det ville skade Danmark anseelse i udlandet.²⁸⁴ DKPs ordfører Svend Nielsen havde i sit indlæg fremhævet, at det var modstandsbevægelsens fortjeneste, at den sikrede Danmark "en Plads i de frie Nationers rækker"²⁸⁵ Oluf Pedersen fra Retsforbundet kom med en af de få

²⁸² Ibid. sp. 1356.

²⁸³ *Folketingstidende* 1945 -forhandlinger i Folketinget. 103. møde, 12. september 1945. - Fremsættelse af forslag til lov om udenrigstjenesten (sp. 1259-1275).

²⁸⁴ *Folketingstidende* 1945 - forhandlingeri Folketinget. 107. møde, 14. september 1945. - 1. behandling af forslag til

lov om udenrigstjenesten (sp. 1285-1361). sp. 1325.

²⁸⁵ Ibid. sp. 1314.

offentlige ytringer, der i nogen grad modsagde den officielle fortælling om modstandskampen som afgørende for Danmarks omdømme. Han mente, at modstandskampens rolle blev stærkt overdrevet: "Vi førte vor Kamp med alle de Midler, der staar til en lille Nations Raadighed, og den Tro, at det alene var Sabotage og Frihedskæmperne, der reddede Danmarks Ære, er efter min Opfattelse rent ud sagt forbandet Løgn."²⁸⁶ John Christmas Møller var til gengæld alene uenig i, at spørgsmålet om embedsmændene i udenrigsministeriet havde betydning for Danmarks omdømme"²⁸⁷

På den måde var vurderingen af Danmarks politiske omdømme langt hen ad vejen bundet op på en politisk kamp for og imod samarbejdspolitikken. Samarbejdspolitikens sammenbrud i august 1943 har sandsynligvis været en væsentlig bagvedliggende årsag til Danmarks optagelse i FN. Også Erik Scavenius erkendte i retrospekt, at politikerne på et tidspunkt måtte styrke stillingen over for tyskerne.²⁸⁸ Et brud med samarbejdspolitikken var nødvendigt for troværdigheden af fortællingen som bl.a. gesandten i USA Henrik Kauffmann fremsatte: Nemlig at Danmark ikke reelt havde suverænitet, men tog kampen op mod overmagten med de midler, der stod til rådighed, og at regeringen derfor handlede som gidsler under tvang og ikke frivilligt. At samarbejdet med den tyske besættelsesmagt til en hvis grad foregik frivilligt var i praksis et problem for Kauffmanns fortælling. Kauffmann forsøgte at undlade at kritisere regeringen, men som Bo Lidegaard beskriver det, var "Kauffmanns massive indsats i goodwill-politikken (...) et forsøg på at overdøve den ubehagelige strøm af rapporter om, at Danmark havde affundet sig med besættelsen, og at den samarbejdende danske regering nu med

²⁸⁶ Ibid. sp. 1326.

²⁸⁷ Ibid. sp. 1340.

²⁸⁸ *Politiken* 22. september 1945 "Tidens Ekko - Et Interview med Scavenius", s. 2.

bred parlamentarisk opbakning og en betydelig grad af selvbestemmelse søgte at bringe det danske samfund så uskadt som muligt gennem krigen.²⁸⁹

Omdømmearbejdet for at sikre Danmark goodwill blandt de allierede var reelt foregået under hele krigen, og det var sket uden om samarbejdsregeringen. Efter krigen var budskabet om den brede danske modstand sandsynligvis med til at bane vejen for optagelsesforhandlingerne i FN.

Den danske stat udøvede kun i en ganske kort periode omdømmepolitik med det formål at sikre optagelse i FN, men forudsætningen for gennemførelsen af dette udenrigspolitiske mål var skabt under krigen. Omdømmepolitikken fra befrielsen i maj til medlemsskabet i juni bestod i at bruge fortællingen om den bredt forankrede danske modstand, hvori samarbejdspolitikken var blevet gjort til en ufrivillig politik, der rummede modstand, og hvor sabotagen havde været en væsentlig del af den samlede modstand mod besættelsen. Denne omdømmepolitiske fortælling blev brugt både over for den danske befolkning og til resten af verdenen og byggede bro mellem forskellige grupper om et fælles mål.

Med optagelsen i FN var det umiddelbare omdømmepolitiske arbejde langt hen ad vejen færdiggjort. Modstandsbevægelsen og statsmagten havde haft en fælles interesse i at få Danmark ind i FN – modstandsbevægelsen for at få anerkendt sin rolle i kampen mod den tyske besættelsesmagt som en del af den internationale kamp mod nazisme og fascisme, og staten for at sikre Danmark den bedste position i det internationale magthierarki. I sommeren 1945 stod det efter Nazitysklands nederlag klart, at Danmarks forbindelser til stormagterne Storbritannien og USA ikke havde lidt varig skade af den førte politik før og under krigen. Danmark var på det tidspunkt parat til at erklære krig mod Japan, den

²⁸⁹ (Lidegaard, 1996 s. 252-258, citat s. 254).

sidste store ubesejrede aksemagt, der i denne sommer endnu kæmpede mod de allierede. Det viste sig dog ikke at være nødvendigt.

Danmarks første større udenrigspolitiske mål lige efter ophøret af besættelsen var at opnå medlemskab af FN. Det var et mål, der blev omsat til en omdømmepolitisk fortælling om et heroisk kæmpende dansk folk, der stod op imod den tyske besættelsesmagt. Denne fortælling var allerede lanceret under krigen, men blev også gentaget og uddybet efter krigen. Den var også efter det danske FN-medlemskab en væsentlig del af omdømmepolitikken over for de store allierede. Lovgivningen om konfiskation af tysk og japansk ejendom kan ses som en beslutning, der understøtter fortællingen om Danmark som loyal allieret og modstander af Tyskland og Japan.

Medlemsskabet af FN var et væsentligt udenrigspolitisk mål efter 2. verdenskrig. Håbet var at FN kunne sikre fred, men Danmarks indsats over for Sovjetunionen og USA skulle også styrkes for at sikre fred og økonomisk fremgang.

Omdømmepolitisk orientering i forhold til Sovjet og USA.

I forhold til Sovjetunionen var det for samtiden vanskeligt at vurdere, hvorvidt Danmarks omdømme havde taget stor skade af den officielle danske politik, der både før og under krigen havde taget mere hensyn til de øvrige stormagter end til Sovjet - og til Tyskland og aksemagterne i særdeleshed. Kommunisten Martin Nielsen pegede således på en række forskelle i Danmarks behandling af Sovjetunionen set i forhold til de øvrige allierede magter under krigen. Mens tyskerne selv lukkede de engelske og franske gesandtskaber i Danmark, var det dansk politi, der lukkede det sovjetiske. Regeringen udsendte den 26. juni 1941 en erklæring, der gav udtryk for, at Sovjetunionen altid havde været en trussel og en

fare for de nordiske landes frihed og demokrati. Martin Nielsen gav også en række andre eksempler på, at det i højere grad havde været Sovjetunionen, der havde stået for skud, end de øvrige allierede krigsførende nationer.²⁹⁰ Sovjetunionen var efter 2. verdenskrigs afslutning populært i store dele af befolkningen for landets indsats i krigen mod Tyskland. Efter befrielsen bar Danmarks politik over for Sovjetunionen præg af et dansk ønske om forsigtige tilnærmelser. Således havde befrielsesregeringen til hensigt at indlede forhandlinger om handelsaftaler med Sovjetunionen. Sandsynligvis var ønsket om et godt forhold til det internationalt væsentligt styrkede Sovjetunionen en vigtig grund til, at befrielsesregeringen kom til at bestå af 50 pct. valgt af Frihedsrådet og 50 pct. fra de politiske partier.²⁹¹ Der var således tale om en indenrigspolitisk beslutning, der i høj grad bundede i ønsket om at sikre et godt omdømme i Sovjetunionen. Denne beslutning kan også være truffet med det yderligere formål at sikre sovjetisk velvilje over for et dansk medlemskab af FN. Beslutningen må derudover ses som et resultat af den interne magtkamp mellem modstandsbevægelsen og de etablerede partier. Den danske repræsentation i Sovjetunionen blev da også væsentligt opprioriteret i forbindelse med reformen af udenrigstjenesten - f.eks. fik Danmark for første gang en presseattaché i Sovjetunionen.

Den danske stats omdømmepolitiske hovedfokus efter krigen var Storbritannien og USA. Det skyldtes ikke mindst ønsket om at få gang i samhandelen med Storbritannien, der sammen med Tyskland traditionelt var Danmarks store handelspartner. Med eskaleringen af modsætningerne mellem Øst og Vest ændredes også de politiske prioriteter. Frygten for en ny krig spøjte, og udenrigsminister Gustav Rasmussen udtalte i 1948, at i tilfælde af at FN brød

²⁹⁰ Se note 284. sp. 1349-1350

²⁹¹ Jørgen Grønvald Lautsen beskriver i sin bog om den danske gesandt i Sovjet Thomas Døssing, at netop hans brev hjem, der vægter modstandsbevægelsen rolle for Sovjetunionens syn på Danmark, var en del af forklaringen på, at politikerne gik med til denne fordeling (Lautsen, 2004 s. 178).

sammen, ville bestræbelserne gå på at skåne Danmark for krigens ulykker. Han ønskede dog ikke at fremstille Danmark som neutralt- specielt ikke over for USA, da det gav et mindre gunstigt indtryk.²⁹² Danmarks ønske om at få del i midlerne fra Marshallplanen viste også, at man var klar til at indrette sig efter amerikanske ønsker om at indgå i et genopbygningsprogram, og ikke blot fremsende en ønskeliste til USA."²⁹³

I perioden fra Danmarks medlemskab af FN til Danmarks medlemskab af NATO skete der en omdømmepolitisk omorientering. Danmarks umiddelbare udenrigspolitiske mål var opnået med optagelse i FN, men muligheden for en konflikt lurede, der inddrog Sovjetunionen og USA, og fra dansk side var målet at undgå at blive inddraget i en krig. Danmarks forsøg på at takle dette dilemma førte til en omdømmepolitisk orienteringsperiode, hvor Danmark forsøgte at påvirke det negative image, samarbejdspolitikken havde efterladt, og samtidig traf regering og folketinget en række beslutninger, der forsøgte at vise dansk velvilje over for Sovjetunionen, USA og Storbritannien. At det var en balancegang sås ikke mindst i de diplomatiske forbindelser med Sovjetunionen, hvor f.eks. den danske gesandt i marts 1948 over for den sovjetiske viceudenrigsminister Zorin forsikrede, at der ikke fandtes sovjetfjendtlige miljøer i Danmark.²⁹⁴ Med Danmarks indtræden i NATO blev denne orienteringspolitik ændret. Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske mål var stadig at undgå krig, men var nu suppleret med et bevidst tilvalg af NATO.

²⁹² (Olesen, et al., 2006 s. 28).

²⁹³ (Olesen, et al., 2006 s. 86).

²⁹⁴ Udenrigsministeriet, Politiske depeche, 17.marts 1948, det politiske forhold mellem Danmark og Sovjetunionen.

Kapitel 11. Uklare omdømmepolitikker (1949-1961)

Med tilvalget af NATO havde Danmark fået et ekstra sikkerhedspolitisk mål, nemlig at forblive i NATO. Det blev sammen med målet om, at Danmark ikke skulle inddrages i krig, til de styrende *mål* for Danmarks sikkerhedspolitik, men også for Danmarks omdømmepolitiske indsatser over for henholdsvis Sovjetunionen og USA under hele den kolde krig. De to mål var:

1) At undgå at Danmark blev draget ind i en krig.

2) At sikre Danmarks medlemskab af NATO.

At disse to formål har haft væsentlig indflydelse på diverse regerings udenrigspolitik burde være ukontroversielt. Så vidt vides er der ikke lavet historisk forskning, der påviser, at danske regeringer bevidst forsøgte at drage Danmark ind i en krig. I udenrigsministeriet havde chefen for Danmarks kontor i NATO i hvert fald en klar holdning til, at fredens bevarelse var det "aksiom", som andre beslutninger skulle sammenlignes med:

"Udgangspunktet for Danmarks stillingtagen må her, som i andre tilfælde være: Krig inden for overskuelig tid betyder landets tilintetgørelse, Fredens bevarelse er derfor langt det primære mål, på baggrund af hvilket alle strategiske og militære betragtninger ganske blegner."²⁹⁵

Citatet er fra 1952 og afspejler sandsynligvis den gængse opfattelse blandt politikere og embedsmænd i statsapparatet, der beskæftigede sig med udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemstillinger i perioden. Ligeledes peger historisk

²⁹⁵ (Jensen, 2014 s. 166, bind 2).

forskning på, at alle siddende regeringer har bakket op om NATO-medlemsskabet, og at ledelserne i socialdemokratiet på intet tidspunkt, til trods for dets mindre NATO-venlige bagland, havde et ønske om at forlade NATO-alliancen. Den eneste undtagelse i historieforskningen herom er så vidt vides Bent Jensen, der med sin seneste bog fremlægger socialdemokratiets politik i 1980'erne som et forsøg på at forlade NATO-alliancen.²⁹⁶ Denne afhandling vil i diskussionen omkring fodnotepolitikken se nærmere på, om socialdemokratiet faktisk ønskede Danmark ud af NATO og dermed reelt satte et nyt udenrigs- og sikkerhedspolitisk mål, der blev forfulgt med fodnotepolitikken. For nuværende vil der blive lagt vægt på, hvordan disse to mål blev omsat til omdømmepolitikker af skiftende danske regeringer.

At ingen af de siddende regeringer satte spørgsmålstejn ved de to sikkerhedspolitiske mål er ikke ensbetydende med, at de ikke var omdebatterede eller ikke blev kritiseret under den kolde krig. Tværtimod var der til tider hård kritik af Danmarks medlemskab af NATO, hvorimod der næppe har været folketingspolitikere, der direkte har argumenteret for at Danmark sammen med NATO skulle indlede et angreb på Sovjetunionen. Til gengæld har der været hård kritik af den praktiske håndtering af målsætningen om at undgå krig, ligesom der har været hård kritik af den praktiske håndtering af målsætningen om at forblive i NATO. Kritikken vil ofte kun blive behandlet indirekte, som en del af konteksten – f.eks. det indenrigspolitiske pres. Hvis kritikken kom fra Sovjetunionen eller NATO/USA bliver det undertiden behandlet direkte og ses som modtagernes feedback på Danmarks omdømmepolitik og beslutninger.

²⁹⁶ (Jensen, 2014).

Som påpeget var perioden fra 1945 til 1949 på mange måder en omorienteringsperiode, hvor også økonomiske mål i høj grad var med til at definere udenrigspolitikken i forhold til Øst og Vest. Samtidig var det en periode, hvor omdømmearbejdet ikke i samme grad som senere var fastlagt, hvilket gjorde, at udenrigsministeriet kæmpede med en del andre grupper om at definere Danmarks omdømme udadtil. Med den danske indtræden i NATO blev den danske stats økonomiske omdømmeindsats i USA og Sovjetunionen begrænset, og ressourcerne blev i højere grad fokuseret på at sikre de sikkerhedspolitiske mål. Som beskrevet i del 1 var der dog enkelte undtagelser. I dette kapitel vil det blive belyst, hvordan regeringen brugte den økonomiske omdømmeindsats til også at sikre de sikkerhedspolitiske *mål* og tegne forskellige billeder af Danmark. Det skete bl.a. med handelsaftalerne med Sovjetunionen og det økonomiske omdømmefremstød i USA i 1956-57, der er nærmere beskrevet i kapitel 4 i del 1. Staten nøjedes således ikke med at kommunikere økonomiske *budskaber*, men havde også sikkerhedspolitiske *budskaber* til amerikanske og sovjetiske aktører.

Beslutningen om at deltage i NATO var sikkerhedspolitisk begrundet, men den havde også videre omdømmepolitisk betydning. I den sovjetiske ledelse blev det tolket som værende en handling rettet mod Sovjetunionen, hvilket man fra dansk side officielt benægtede. Man insisterede på, at NATO alene var en forsvarsalliance, der ikke var rettet mod nogen bestemt stat. Fra sovjetisk side påpegede man igen og igen, at Danmarks indtræden i NATO ansås som et aggressivt skridt rettet mod Sovjetunionen. At NATO og det danske medlemskab heraf ville blive forstået i Øst-Vest perspektiv var de danske embedsmænd, og dermed nok også de ansvarlige politikere, ganske klar over.²⁹⁷ Et væsentligt formål med *beslutningen* fra dansk side om at melde sig ind i NATO var derfor med

²⁹⁷ Se f.eks. Udenrigsministeriet, depecher 1948-1954 ks. 406. 1. oktober 1952, "referat af samtale med viceminister Pushkin".

største sandsynlighed at sende et signal om, at Danmark ikke stod alene, hvis Sovjetunionen ville gå i krig med Danmark. Sovjetunionen skulle afskrækkes. I dansk sammenhæng blev afskrækkelse ofte betegnet som sikkerhed eller forsvar. *Målet* var fortsat at undgå krig, men nu gennem afskrækkelse. Dette nye signal var problematisk, da det på mange måder var en hæmsko for at fortsætte den politik, man hidtil havde ført over for Sovjetunionen, nemlig en form for ikke-provokationspolitik.²⁹⁸ Fra dansk side har man forsøgt at undgå krig ved at skabe bedre relationer mellem landene (hvor bl.a. øget samhandel var et element), samtidig med at man var forsigtig i sine krav og udtalelser over for Sovjetunionen, så de vanskeligt kunne opfattes som konfliktsøgende.

Beslutningen om dansk medlemskab af NATO sendte et modsatrettet signal. Fra dansk side forsøgte man at overdøve det ved at insistere på, at *beslutningen* om medlemskabet ikke skulle tolkes som vendt mod Sovjetunionen. Men medlemskabet blev vurderet negativt i Sovjetunionen og gjorde det derfor vanskeligere at forfølge den valgte omdømmepolitiske linje, hvor Danmark forsøgte at portrættere sig som ven af Sovjetunionen, og ikke nogen potentiel fjende. Det kan undre, at man fra dansk diplomatisk side konsekvent benægtede, at NATO skulle være rettet mod Sovjetunionen - i den forstand at det skulle afskrække Sovjetunionen fra at angribe Danmark eller andre NATO-lande. Men det kan der være gode grunde til: 1) Benægtelsen skadede ikke afskrækkelseeffekten, 2) Hvis Danmark ikke selv var sikker på afskrækkelseeffektens virkning, kunne en fortsat betoning af de venskabelige

²⁹⁸ Der er blevet brugt mange udtryk for den politik, Danmark førte i den første periode af den kolde krig. Bo Lidegaard har kaldt perioden op til Danmarks medlemskab for "ikke-provokation" og tiden efter for "lavspænding" (Lidegaard, 1996 s. 578). mens Poul Villaume har talt om, at den danske politik handlede om "at undgå unødigt provokerende sikkerheds- eller forsvarspolitiske skridt over for Sovjetunionen" (Olesen, et al., 2006 s. 165).

forbindelser eventuelt være med til at deeskalere konflikter, 3) En åben indrømmelse af, at Danmarks NATO-medlemskab skyldtes frygt for Sovjetunionen kunne skabe et billede af, at Danmark frygtede en krig med den socialistiske stormagt, hvilket igen kunne give Sovjetunionen en fordel i eventuelle forhandlinger, 4) En insisteren på en hård afskrækkelsespolitik kunne eventuelt eskalere konflikten, da det kunne styrke frygten i Sovjetunionen for at NATO ikke kun havde defensive hensigter.

Ulempen med afskrækkessignalet og *budskabet* om, at medlemskabet af NATO ikke var rettet mod Sovjetunionen var, at dansk udenrigspolitik i sovjetiske øjne kunne forekomme utroværdig. Et andet problem var, at det var vanskeligt at skabe en konsistent omdømmepolitik over for Sovjetunionen, når man fra dansk side vidste, at man sendte signaler, der ville blive opfattet som modsatrettede.

At Danmark selv var i tvivl om effekten af afskrækkelse kan ses af, at man fra dansk side gjorde meget ud af at sikre, at Danmark vitterligt blev inkluderet i NATO's konventionelle forsvarsplaner i 1950'erne. I begyndelsen af det danske medlemskab af NATO var Danmark og Skandinavien stort set ikke medregnet i det konventionelle forsvar. Dette var et problem i tilfælde af, at den atomare afskrækkelsespolitik skulle kikke.²⁹⁹ Hvis den danske regering havde fuld tiltro til afskrækkelsespolitikken, var der ikke nogen grund til at presse på for at indarbejde forsvaret af Danmark i NATO's planer. Hvor *beslutningen* om Danmarks medlemskab af NATO vanskeliggjorde den danske omdømmepolitik i forhold til Sovjetunionen var det klart, at den samtidig styrkede Danmarks omdømmepolitik i USA. Modsat betød *beslutningen* om alliancemedlemsskabet, at det var nemmere at bibringe USA det *budskab*, man fra dansk side havde forsøgt at videreformidle allerede med medlemsskabet af FN – nemlig at Danmark var en loyal allieret.

²⁹⁹ (Olesen, et al., 2006 s. 153-172).

Dette kapitel vil ved hjælp af forskellige punktnedslag illustrere, hvordan Danmark i perioden fra 1949 til 1961 balancerede de sikkerhedspolitiske mål over for henholdsvis USA og Sovjetunionen. Nedslagene er for de fleste sagers vedkommende belyst af den eksisterende forskning, men vil i denne afhandling blive undersøgt i et omdømmepolitisk perspektiv. Det vil sige, at begreberne beskrevet i kapitel 3 vil blive taget i anvendelse i selve analysen af de forskellige emner.

Kort om forskningen

Danmarks forhold til USA og NATO-alliancen er fortsat et omdiskuteret emne i historieforskningen. Diskussionen handler om, hvorvidt Danmarks deltagelse i NATO-alliancen var strategisk, som Bo Lidegaard er fortalere for, eller hvorvidt Danmark i lang tid kun deltog forbeholdent i NATO-alliancen.³⁰⁰ Diskussionen kan i omdømmetermer ses fra to sider. Hvad forskningen har lagt vægt på at undersøge er, hvorvidt de danske forbehold i en række konkrete sager førte til et inferiørt omdømme indenfor NATO-alliancen. I denne afhandling vil der blive fokuseret på, hvad den danske stat gjorde for at påvirke Danmarks omdømme i forhold til NATO og USA på den ene side og Sovjetunionen på den anden. Danmarks udenrigspolitik over for Sovjetunionen har således spillet en rolle for forholdet til USA og vice versa.

Der findes to grundlæggende forskningspositioner omkring Danmarks omdømme i NATO. Den ene er, at Danmark har haft et inferiørt omdømme, hvilket er den pointe Jens Ringmose understreger i hans rapport fra 2007 "Danmarks NATO-omdømme - fra Prügelknabe til duks".³⁰¹ Her argumenteres der således for, at

³⁰⁰ (Lidegaard, 1996) og (Villaume, 1995).

³⁰¹ (Ringmose, 2007).

Danmark under den kolde krig mildt sagt ikke havde det bedste omdømme blandt NATO's alliancepartnere. En væsentlig pointe i Ringsmoses argumentation er, at Danmark brugte relativt få penge på militæret. Derved var Danmark jævnlige udsat for kritik inden for NATO og via diplomatiske kanaler fra alliancepartnere. Det skyldtes, at landenes indsats i alliancen under den kolde krig hovedsagligt blev målt på det økonomiske bidrag målt i procent af BNP. Danmark var siden stiftelsen et af de lande, der brugte færrest penge på forsvaret.³⁰² Den anden position, her repræsenteret ved Bo Lidegaard, er derimod, at alliancen mellem USA og Danmark var knyttet sammen i et antikommunistisk fællesskab, hvor USA havde brug for Danmark til at bekæmpe landets indre fjender (kommunisterne i DKP), og Danmark havde brug for USA til at bekæmpe de ydre fjender (kommunisterne i Sovjetunionen). Med dette væsentlige argument peger Bo Lidegaard således på, at Danmark til trods for sine særordninger var "uforbeholden allieret." Denne dybe strategiske antikommunistiske alliance var også stærk nok til at overkomme spændinger og forskelle i politik - således "forstod og værdsatte USA" de danske socialdemokraters indsats mod de indre fjender (DKP).³⁰³ Følger man Bo Lidegaards pointe hele vejen, bliver konklusionen derfor, at Danmark trods spændinger i politikken overfor USA ikke havde et afgørende ringere omdømme end de øvrige NATO-lande. Det er den logiske konklusion af Bo Lidegaards fremhævelse af, at ingen af parterne ønskede at sætte modpartens grundlæggende interesser på spil ved at tvinge sin vilje igennem.³⁰⁴

³⁰² Se f.eks. tabel 1.0, i (Ringsmose, 2007 s. 24), der peger på at Danmark i lange perioder var det NATO-land, der brugte mindst på forsvaret. Tabellen skal dog tages med lidt forbehold, idet nogle lande er indregnet i ranglisteplaceringen, før de blev medlem af NATO.

³⁰³ (Lidegaard, 1996 s. 584).

³⁰⁴ (Lidegaard, 1996 s. 582).

Denne afhandling er bekendt med disse positioner og arbejder ud fra det grundstandpunkt, at Danmarks deltagelse i NATO-alliancen var oprigtig ment, men dybe strategiske alliancer eller ej, så har skiftende danske regeringer følt, at den danske NATO-politik – og kritik af USA i almindelighed – kunne blive udsat for et væsentligt politisk pres fra allierede. De danske regeringer var, som det vil blive vist, helt klar over at Danmarks omdømme i NATO ikke altid var så godt som ønsket, hvilket har betydet, at man til tider har forsøgt at kompensere for den manglende militære og økonomiske indsats ved at føre en hård offentlig kommunikation med Sovjetunionen. Danmarks forhold til Sovjetunionen har også været genstand for forskningsdiskussioner. Bent Jensen har peget på, at Danmark fra begyndelsen af sit NATO-medlemskab har taget særlige hensyn til Sovjetunionen, mens specielt Jonathan Søborg Agger i sin ph.d.-afhandling fra 2007 har søgt at imødegå denne tese. Bortset fra nogle specifikke sager vedrørende udenlandsk militær på Bornholm og flådeaktiviteter i den østlige del af Østersøen har Jonathan Søborg Agger ikke fundet belæg for, at dansk politik i perioden 1949 til 1969 i nævneværdig grad har været påvirket af sovjetisk pres. De fleste andre hovedværker om Danmarks forhold til Sovjetunionen under den kolde krig deler i vid udstrækning Jonathan Søborg Aggers forestilling om, at Sovjetunionen ikke havde stor indflydelse på den førte danske politik, bortset fra enkelte områder.³⁰⁵

Denne afhandling tager udgangspunkt i, at man fra dansk side forsøgte at opfylde de to overordnede sikkerhedspolitiske målsætninger. Samtidig vil det være tesen, at de skiftende danske regeringer i perioden fra 1949 til 1961 havde meget vanskeligt ved at omsætte disse to *mål* til enkle omdømmepolitiske budskaber.

³⁰⁵ De væsentligste værker om Danmarks forhold til Sovjetunionen under den kolde krig er: (Agger, 2007; DIHS 1, 2005; DIHS 2, 2005; DIHS 3, 2005; Jensen, 1987; Jensen, 1999; Jensen, 2014; Olesen, et al., 2006; Petersen, 2006).

Der blev i stedet ført forskellige omdømmepolitikker, der forsøgte at tage højde for de udenrigspolitiske *mål*. Nogle gange kunne de udenrigspolitiske *beslutninger* nemt forenes med de forskellige *omdømmepolitikker*, men ofte var situationen den, at en *beslutning*, der understøttede, den førte *omdømmepolitik* over for USA og NATO, skabte problemer for de omdømmepolitiske signaler man ønskede at sende til Sovjetunionen og vice versa. Der var tale om, at de skiftende regeringer tog stilling fra sag til sag, og beslutningerne blev ofte påvirket af indenrigspolitiske hensyn. Det var ikke kun et rent dansk problem. NATO's officielle politik overfor østblokken bestod i 1950'erne delvist af en afspændingspolitik og delvist en afskrækkelsespolitik, en politik som H.C. Hansen i 1957 erkendte kunne virke modstridende, men på dette tidspunkt under den kolde krig anså regeringen dem for gensidige betingede.³⁰⁶ I praksis foregik der en kamp om omfanget af afskrækkelsespolitikken kontra afspændingspolitikken. Denne kamp afspejlede sig også i de førte omdømmepolitikker.

De to sikkerhedspolitiske mål førte overordnet til, at de skiftende danske regeringer på den ene side så en interesse i at bevare et godt forhold til Sovjetunionen, men på den anden side ikke ønskede, at forholdet skulle virke så tæt, at det ville skabe problemer i forhold til alliancepartnerne i NATO, og specielt USA. Der var således en grænse for, hvor langt Danmark kunne og ville gå. Denne grænse var tit flydende og udefinerbar, fordi grænserne for, hvor langt man kunne gå for at imødekomme Sovjetunionen, sjældent var klart udtrykt. Det samme gjorde sig også gældende den anden vej rundt.

³⁰⁶ (Villaume, 1995 s. 836).

Danmark som loyal allieret: Omdømmepolitikken i USA 1949-1961

Til trods for at landet var blevet del af en alliance, var Danmark ikke indstillet på at lade andre lande overtage hele sikkerhedspolitikken. Poul Villaume har i sin doktorafhandling *Allieret med Forbehold* vist, at både socialdemokratiske og borgerlige politikere ved en række lejligheder forsøgte at undgå de fulde konsekvenser af medlemskabet.³⁰⁷ Allerede i 1950 beklagede den daværende amerikanske ambassadør sig til det amerikanske udenrigsministerium (State Department) over danskernes neutralitetskompleks og manglende vilje til at yde økonomiske ofre for forsvaret.³⁰⁸ Danmarks forsvarsmæssige tilstand førte til, at USA den 25. juli 1950 (en måned efter Korea-krigens udbrud) afleverede en stærk note til den danske regering. Det danske svar for at tilgodese alliancepartnerne blev dramatisk. Det førte til vedtagelse af ekstraordinære bevillinger på 300 millioner kr. til militæret over de næste to år og udskrivelse af et valg, der rummede temaet om, hvordan de øgede udgifter skulle finansieres. Amerikanerne blev positivt overraskede over den kraftige reaktion.³⁰⁹ Over de næste par år blev Danmarks forsvarsbudget således flerdoblet, men til trods for dette var Danmark stadig et af de lande i alliancen, der brugte mindst på militæret. Det var dog en betydningsfuld *beslutning*, der var med til at signalere, at Danmark ville alliancen. Dette eksempel fremhæves hér som et typisk eksempel på, hvordan Danmarks udenrigspolitiske *mål* i denne periode blev omsat til beslutninger, der også må vurderes ud fra dens signalværdi. Fra dansk side lød svarnoten således, at opbygningen af NATO-styrkerne skulle accelereres så meget som muligt, men manglende fremmed valuta var en hovedårsag til forsinkelsen af opbygningen af det danske forsvar.³¹⁰ Dette kan ses som et *budskab* om, at Danmark var en loyal

³⁰⁷ (Villaume, 1995).

³⁰⁸ (Villaume, 1995 s. 291).

³⁰⁹ (Villaume, 1995 s. 297).

³¹⁰ (Villaume, 1995 s. 296).

allieret. Det var understøttet af *beslutningen* om at tilføre forsvaret 300 millioner kr., der kunne tolkes som et signal i samme retning.

Budskabet om Danmark som loyal allieret i NATO var vigtigt at få frem. Både USA og Sovjetunionen var, som det vil blive vist senere, i tvivl om styrken af Danmarks tilknytning til NATO. Det betød også, at det ikke kun blev promoveret overfor amerikanske politikere, men også det amerikanske erhvervsliv. Det så man med den økonomiske kampagne, staten iværksatte i midten af 1950'erne. Se del 1 kapitel 5 for uddybning af baggrunden for denne kampagne. Pjecen der blev udsendt til ca. 6.000 amerikanske industrifirmaer, banker, rådgivende firmaer, dagblade, tidsskrifter, regeringskontorer og andre er et godt eksempel på, hvordan den danske stat ønskede at blive opfattet i USA. Først og fremmest hos erhvervslivet, men også af beslutningstagere i USA. Der er hovedsageligt tale om omdømmearbejde inden for det økonomiske omdømmefelt, men også med elementer af omdømmearbejde inden for det magt- og sikkerhedspolitiske omdømmefelt. Derfor vil pjecens indhold blive diskuteret lidt nærmere for at få et indtryk af nuancerne i statens omdømmepolitik overfor USA i denne periode. I pjecen gjordes det fra starten klart, at Danmarks politiske og institutionelle omdømme havde betydning for relationerne mellem de to lande. Der lægges således ud med at placere Danmark i det internationale landskab. "Denmark is the oldest kingdom in the world. Traditionally, the political atmosphere is sound and the system of democratic government stable. Active in international cooperation, Denmark is a member of the united Nations and NATO."³¹¹ Publikationen pegede således både på noget særligt dansk i forhold til USA, men også på nogle væsentlige fællestræk. Ligesom demokratiet var blevet fremhævet som en del af baggrunden for Danmarks optagelse i FN, og af møbelbranchen i sit økonomiske

³¹¹ (Udenrigsministeriet, 1957 s. 3).

fremstød, blev demokratiet også brugt af udenrigsministeriet i kampagnen og knyttet til sikkerhedspolitikken. Danmarks medlemskab af FN og NATO blev føjet til som et væsentligt fællesskabstræk mellem de to lande. I statens øjne var fællesskabet omkring sikkerhedspolitikken værd at fremhæve, også selvom pjecen først og fremmest bevæger sig inden for det økonomiske omdømmefelt. Den danske befolkning blev beskrevet, og særligt det forhold, at der var en stor ungdomsårgang på vej ind på arbejdsmarkedet, syntes man var værd at fremhæve. Udenrigsministeriets publikation tegnede et billede af Danmark som et meget erhvervsvenligt land med mange gode muligheder, lav skat på udenlandske investeringer og dygtige medarbejdere. Under den lidt spøjse overskrift "Danish workers are well trained", blev det forklaret at:

"A good atmosphere has, through the years, prevailed in the labor market. Since the war, wages and working conditions have been regulated by two-year agreements. Thus far, Denmark is one of the European countries that has had the lowest number of working days lost as a result of work stoppages."³¹²

Befolkningens uddannelsesniveau og indstilling til arbejdsmarkedet blev således fremhævet som væsentlige grunde til at investere i Danmark. Men også landets geografiske placering og nærheden til det europæiske marked, og ikke mindst Skandinavien som helhed, blev fremhævet. På grund af Danmarks favorable geografiske placering og et højt udviklet transportsystem var: "The entire European Market within easy reach".³¹³ Af andre incitamentter til at investere i Danmark blev det fremhævet, at udenlandske investeringer blev beskattet på lige fod, eller sågar bedre, end indenlandske investeringer, og at der i Danmark ikke var begrænsninger på at udtrække kapital.

³¹² (Udenrigsministeriet, 1957 s. 4).

³¹³ (Udenrigsministeriet, 1957 s. 4).

Der blev med pjecen tegnet et billede af Danmark, som i kraft af sin geografiske placering, befolkning og landets åbenhed overfor handel og dets medlemskab af bl.a. IMF, Verdensbanken, OEEC m.fl. var et centralt sted at placere investeringer som bindeled til en række forskellige markeder. Danmarks tilknytning til Skandinavien, Storbritannien og resten af Europa blev således brugt som begrundelse derfor.³¹⁴ *Budskabet* til amerikanske investorer og andre var altså, at det var et land, der helt og holdent var orienteret mod vest og det vestlige marked. Danmarks status som allieret og demokratisk land blev brugt til at skabe rammerne om en fortælling af Danmark som et åbent, fleksibelt og investeringsvenligt land, der var tæt integreret i verdensøkonomien.

Der var tale om et økonomisk fremstød, og hovedvægten af fortællingen drejede sig om økonomiske aspekter, der ville gøre det fordelagtigt at investere i Danmark. Men elementet om, at Danmark stod fast på medlemskabet af NATO, var iøjnefaldende. Set med amerikanske og sovjetiske øjne var det nemlig ikke altid lige indlysende, at Danmark ville forblive medlem af NATO. Dette sås bl.a. i forhold til den danske ageren i forhold til krigen i Korea.

Koreakrigen

Danmarks indsats i forhold til Koreakrigen blev omstridt, og ved våbenhvilen i 1953 var Danmarks position i NATO endnu engang udsat. Koreakrigen indledtes med den nordkoreanske styrkers indtrængen over den 38. breddegrad, der havde markeret opdelingen af interessesfærerne mellem Sovjetunionen og USA. Til at starte med nøjedes Danmark med at give medicinsk bistand. Blandt flere kritikere af den danske politik var Informations lederskribent Erik Seidenfaden, der tog

³¹⁴ (Udenrigsministeriet, 1957 s. 10-13).

afstand fra det danske bidrag. Han mente, at årsagen til den ringe indsats alene var et forsøg på ikke at provokere Sovjetunionen. Dette benægtede regeringen, der begrundede den manglede militære deltagelse med det danske forsvars dårlige tilstand. Kritikken bidrog øjensynligt til at få regeringen til at stille forslag om at sende et hospitalsskib til den koreanske halvø. Dette var dog ikke nok til at stoppe kritikken, og efter valget den 30. oktober 1950, der førte en VK-regering til magten, ændredes den danske position. Venstre og De Konservative erklærede sig efter en amerikansk henvendelse via FN i juni 1951 parate til at sende militærstyrker til Korea for at kæmpe imod Nordkorea. I det skjulte blev dette bakket op af ledende socialdemokrater, der dog ikke havde hele baglandet med sig.³¹⁵ Danmarks militære indsats blev imidlertid aldrig realiseret, hvilket sandsynligvis skyldtes general Eisenhowers indblanding. Eisenhower mente, at en dansk indsats i Korea ville gå ud over Danmarks samlede militære engagement i NATO.³¹⁶ Men på dette tidspunkt af det danske alliancemedlemskab var ledende politikere i princippet klar til at gå ganske langt for at komme de allieredes – og først og fremmest USA's – ønsker i møde. En militær indsats i krigen på amerikansk side må forventes at ville have sendt et signal, der kunne skade det danske forhold til Sovjetunionen. Det blev aldrig til en *beslutning* om dansk militær deltagelse i Koreakrigen under FN-flag. Derved blev forholdet til Sovjetunionen ikke belastet. I Danmark var der voksende frygt for, at landet ville blive inddraget i en storkonflikt, hvor Danmark som stat ville have vanskeligt ved at overleve. Der var en udpræget frygt i befolkningen for en ny verdenskrig - hele 73 pct. af befolkningen mente, ifølge en gallupundersøgelse offentliggjort 18. december 1950, at der var fare for en ny verdenskrig. Kun 10 pct. mente ikke, at

³¹⁵ (DIIS 1, 2005 s. 155-161; Villaume, 1995 s. 645).

³¹⁶ (Villaume, 1995 s. 647-648).

der var nogen fare for verdenskrig.³¹⁷ Villigheden fra VK's og ledende socialdemokraters side til at bakke militært op om indsatsen i Koreakrigen viste, at frygten for kommunismen og Sovjetunionen sammen med presset fra de store allierede i NATO havde potentiale til at skubbe Danmark væk fra den ikke-provokationskurs, man havde lagt i forhold til Sovjetunionen og havde omsat til et *budskab* om at NATO ikke var vendt mod Sovjetunionen. Kursændringen blev dog aldrig realiseret i praksis, og da der kom forslag om våbenhvile på banen, og USA's militære vanskeligheder i Korea fremstod tydeligere, valgte de danske politikere at fastholde den omdømmepolitiske kurs. Poul Villaume beskriver, at de danske overvejelser omkring støtten til NATO i Koreakrigen var "betinget af en usikkerhed om, hvorvidt en massiv, offentlig politisk-moralsk støtte til Korea-aktionen ville øge Danmarks prestige i den vestlige alliance og dermed øge chancerne (som i 1950-51 i forvejen ansås for yderst usikre) for, at landet ville få allieret hjælp i en krigssituation, eller om en sådan uforbeholden støtte tværtimod snarere ville udsætte Danmark for sovjetiske modforanstaltninger, som (...) kunne forøge risikoen for landets umiddelbare inddragelse i en (...) krig."³¹⁸

En dansk militær indsats i Korea var altså en mulighed, hvis det gavnede Danmarks omdømme i NATO og ville øge chancen for militær hjælp i tilfælde af krig, men indsatsen skulle nødtigt øge sandsynligheden for en direkte krig med Sovjetunionen. For at begribe den danske omdømmepolitik er det helt centralt at forstå dilemmaet i Danmarks position. Frygten for en omfattende krig mellem de to blokke, repræsenteret ved henholdsvis Sovjetunionen og USA, var i den tidlige kolde krig stor. Frygten betød, at man fra dansk hold på den ene side ønskede den "forsikring", der lå i at være en del af en militær alliance som NATO, men på den anden side også, at de danske beslutningstagere frygtede, at Danmark var særligt

³¹⁷ (DIIS 1, 2005 s. 158).

³¹⁸ (Villaume, 1995 s. 650).

udsat, hvis krigen skulle blive en realitet. Den udenrigspolitiske linje, der tonede frem, var således en form for (asymmetrisk) balancepolitik, hvor Danmark delvist forsøgte at gennemføre tiltag, der kunne tilgodese Sovjetunionen, samtidig med, at man bevidst havde placeret sig i en alliance med USA, som Sovjetunionen opfattede var rettet mod dem. Alliancen med USA betød, at Danmark måtte opfylde i hvert fald et minimum af krav for således sikre fortsat dansk medlemskab af NATO.³¹⁹ Det betød også, at den påpasselige omdømmepolitik over for Sovjetunionen var vanskeligere at gennemføre efter Danmarks medlemskab. Den asymmetriske balancepolitik kom til udtryk i to modsatrettede omdømmepolitikker. Den ene, over for USA, insisterede på at Danmark var medlem af NATO med de forpligtelser, det indebar. Den anden, over for Sovjetunionen, insisterede på, at Danmark ikke ønskede krig og var parat til at vise det ved at formidle budskaber, der var alt andet end afskrækkende over for Sovjetunionen. Da begge omdømmepolitikker blev ført parallelt, var det temmelig nærliggende at opfatte dette som en tvivl om tilslutningen til NATO. I et memorandum til den amerikanske forsvarsminister fra Joint Chiefs of Staff i juni 1953 betegnede Danmark som "the weakest member in morale", og man forventede, at i tilfælde af en stor eskalering af krigen i Korea, så den også blev udkæmpet på kinesisk territorium, ville Danmark, om ikke *de jure*, så *de facto*, melde sig ud af NATO-alliancen.³²⁰ Rent kommunikativt var det i 1953 ikke lykkedes at give USA og NATO indtryk af, at Danmark var blandt de mest helhjertede allierede. Selvom der måske blandt nogle politikere i Danmark nok var tvivl om rigtigheden af den amerikanske politik i Korea er der ingen tegn på, at

³¹⁹ Der var ikke tale om et fast defineret minimumskrav, som medlemslandene skulle opfylde. Grænserne for medlemskabet var flydende og afhang også af, hvor vigtigt det var for andre lande at bibeholde de enkelte lande i alliancen. Netop på grund af denne manglende minimumsgrænse var det oplagt at vurdere, om medlemsbetingelserne var opfyldt på de toneangivende medlemmers feedback. I denne sammenhæng var USA det vigtigste medlem at spejle sig i, da USA var førende militært og økonomisk, og derfor også havde stor indflydelse på alliancens samlede strategi og dispositioner.

³²⁰ (Villaume, 1995 s. 649-650).

den danske regering havde så store forbehold, at Danmark var ved at forlade NATO.

Flybaser i Danmark

NATO's ønsker om at oprette flybaser i Danmark var et andet eksempel på, hvordan Danmarks omdømmepolitikker skabte en form for balance mellem de to sikkerhedspolitiske mål.³²¹ I efteråret 1951 var der fra den amerikanskdominerede arbejdsgruppe af NATO-flyvechefer ønske om at oprette to flyvebaser i Danmark i fredstid. Dette ønske blev indarbejdet i fortrolige dokumenter, som NATO's ministerråd og også den danske udenrigsminister Ole Bjørn Kraft og finansminister Thorkil Kristensen godkendte i november 1951.

De danske ministre var klar over, at Danmark i tilfælde af en krig med Sovjetunionen ikke reelt kunne modstå et angreb, og de var derfor positive overfor ønsket om at oprette to baser i Danmark (de danske politikere foretrak at bruge ordet stationeringer). Ud over det militære aspekt var der også et økonomisk. Oprettelsen af de to flyvebaser ville bidrage med 28 millioner dollars fra NATO - dollars, der stadig var stærkt tiltrængt i dansk økonomi. Det var dog ikke uden betænkeligheder, og både den danske befolknings reaktion og frygten for de mulige sovjetiske modforanstaltninger spillede ind.

Det lykkedes at få USA's udenrigsminister Dean Achesons tilsagn om, at USA ikke ville presse på for at få fredstidsstationeringerne gennemført, før der havde været tid til at forberede den indenlandske opinion og omgivelserne. For at få del i

³²¹ For en mere detaljeret gennemgang af begivenhedsforløbet med fokus på Danmarks relation med henholdsvis Sovjetunionen (Jensen, 1999 s. 419-465) og USA (Villaume, 1995 s. 391-498). For nærmere fokus på de danske beslutningstagere se (DIIS 1, 2005 s. 181-192 og 249-291) og (Agger, 2007 s. 61-114). Dette afsnit bygger hovedsagligt på disse værker.

pengemidlerne indvilligede den danske regering dog i at udbygge de to flybaser til redeployment-status, der gjorde det muligt at bruge dem i krigs- og krisetid.³²² Etablering af flybaserne var i overensstemmelse med den del af Danmarks sikkerhedspolitiske linje, der gik ud på at sikre forsvaret af dansk territorium. I et fortroligt møde i udenrigspolitisk nævn i september 1952, gjorde Hans Hedtoft, socialdemokratiets formand og statsminister fra 1947-1950 og igen fra 1953 til hans død den 29. januar 1955, da også opmærksom på, at et af målene for Danmarks NATO-politik havde været "at fremkalde garantier fra Danmarks allierede for at landet ville blive forsvaret i betydningen holdt, og bestemte tilsagn om effektiv og rettidig hjælp i tilfælde af angreb."³²³ Det styrkede forsvar af Danmark var således et væsentligt element i sikkerhedspolitikken, og samtidig ville det være godt for Danmarks omdømme i forhold til Danmarks allierede. Således gav udenrigsminister Ole Bjørn Kraft på et ministermøde i juni 1952 udtryk for, at det var "af hensyn til vor anseelse udadtil og den vurdering, man gav vore forsvarsanstrengelser".³²⁴ Af hensyn til de allieredes tro på dansk forsvarsevne samt Danmarks anseelse i NATO var en eventuel beslutning om stationeringerne af fly i Danmark således positiv, set med de danske beslutningstageres øjne. Problemet var blot, at det tilsyneladende gik ud over Danmarks forhold til Sovjetunionen. Den 18. december 1951 bragte den sovjetiske avis Pravda en artikel, der ifølge Bent Jensen hævdede "at der under amerikansk pres blev anlagt store flyvebaser i Danmark".³²⁵ Tilsyneladende var det ganske pålidelig information, Pravda var i besiddelse af. Repræsentanter fra den

³²² (Olesen, et al., 2006 s. 180-181).

³²³ (Jensen, 1999 s. 372).

³²⁴ (DIIS 1, 2005 s. 259).

³²⁵ (Jensen, 1987 s. 72). Bent Jensen har næsten samme formulering i en senere bog: (Jensen, 1999 s. 419). I denne bog har Bent Jensen listet Poul Villaumes doktorafhandling fra 1995 i litteraturlisten. Poul Villaume påviste i sin doktorafhandling, at der faktisk allerede på dette tidspunkt var et forsøg fra amerikansk side på at oprette flybaser i Danmark (se næste note). Det har tilsyneladende ikke gjort stort nok indtryk på Bent Jensen til at ændre sin formulering.

amerikanske Nordkommando, bl.a. chefen for flystyrkerne general R.K. Taylor, havde i første halvdel af december forhandlet med den danske forsvarsledelse om oprettelse af allierede fredstidsbaser i Danmark.³²⁶

Sovjetunionen valgte i først omgang at offentliggøre en artikel i Pravda den 23. juli 1952, der bl.a. angreb en kommende NATO-øvelse på Bornholm for at være et brud på erklæringen fra 1946, der var lavet i forbindelse med den sovjetiske rømning af Bornholm. Her blev det påkrævet, at det kun var danske styrker, der skulle overtage sikringen af øen. Rent juridisk var der ikke belæg for, at erklæringen fra 1946 skulle dække perioden ud over den umiddelbare overgangsperiode, men Danmark havde ikke taget afstand fra den sovjetiske tolkning.³²⁷ Sovjetunionens kritik af den danske politik tog således udgangspunkt i spørgsmålet om Bornholm, men sigtet var bredere, og artiklen kritiserede således også de amerikanske stationeringsplaner i Danmark, som ansås for at være aggressive og provokerende over for Sovjetunionen. Det første større mål set fra Sovjetunionen synes således at være, at undgå flybaser på dansk grund. Ligesom under Koreakrigen stod regeringen splittet mellem Danmarks forhold til NATO, og i særdeleshed USA, Danmarks forhold til Sovjetunionen og endelig forholdet til den indenlandske opinion. På baggrund af artiklen i Pravda fik de danske myndigheder sikret, at NATO-flådeøvelsen ikke involverede landsætning på Bornholm i et forsøg på at tilgodese Sovjetunionens ønsker. Den første officielle protest kom dog i begyndelsen af oktober. I protesten var budskabet om problemet med flybaserne - i diplomatsprog - klart: "Sovjetunionens regering anser det for nødvendigt at henlede Danmarks regerings opmærksomhed herpå, at

³²⁶ (Villaume, 1995 s. 409). Villahme peger på, at forhandlingerne var foregået udenom de danske politikere, og heller ikke den daværende amerikanske ambassadør i Danmark var informeret. Det står dog i dag klart, at den danske forsvarsminister allerede den 30. oktober i en notits fra forsvarret blev orienteret om en amerikansk føling i oktober 1951 (DIIS 1, 2005 s. 250).

³²⁷ Noten af 8. marts 1946 kan læses nederst i: (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 298).

virkeliggørelsen af hensigterne at overlade krigsbaser til udenlandske bevæbnede styrker kun kan betragtes som en handling, der skaber en trussel mod Sovjetunionen og andre lande i det baltiske område." I forhold til Bornholm var der en henvisning til den danske regerings note af 8. marts 1946, og i den sovjetiske erklæring blev dette til, at regeringen dengang havde forpligtet sig til at etablere administrationen uden nogen som helst deltagelse af fremmede tropper.³²⁸ Den russiske erklæring blev besvaret officielt den 29. oktober, hvor regeringen gjorde det klart, at den ønskede "at opretholde [en] god og venskabelig forbindelse med Sovjetunionens regering til fremme af gensidigt samkvem mellem de to lande såvel på handelsmæssige som på andre områder". Den danske regerings taktik var først og fremmest at benægte, at der var aggressive hensigter med NATO, og dernæst at fremhæve ønsket om gode forbindelser med Sovjetunionen.³²⁹ Ifølge udenrigsministeriet havde svaret flere formål, dels at berolige indenrigspolitisk, og give Sovjetunionen svar på tiltale, men også at "stimulere Danmarks prestige som Atlantmagt, fordi Danmark ikke lader sig intimidere, men fastholder sin politik".³³⁰

Svarnoten var altså i tråd med det sikkerhedspolitiske *mål*, der gjaldt om at forblive i NATO, og det omdømmepolitiske *budskab* kan ses som en fortælling om, at Danmark ikke lader sig kue af Sovjetunionen, og samtidig var en loyal allieret af USA. Kritikken fra Sovjetunionen havde dog skabt uro, og den danske regering havde allerede efter offentliggørelsen af Pravda-artiklen forsøgt at få konkret støtte fra NATO og USA for at advare Sovjetunionen om konsekvenserne ved et angreb på Bornholm, uden at det dog havde givet noget resultat.³³¹ Udadtil og indadtil afvist den russiske note dog som grundløs, og beslutningen og dansk

³²⁸ (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 282).

³²⁹ (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 283).

³³⁰ (DIIS 1, 2005 s. 273).

³³¹ (Jensen, 1999 s. 426-428).

stillingtagen til flyvestationerne ville ske "uden hensyn til russisk indblanding", som Hans Hedtoft udtalte fra folketingets talerstol den 31. oktober 1952. Han pegede desuden på, at noten først og fremmest havde propagandaformål og var et forsøg på at påvirke den danske debat.³³² Det danske regeringssvar var dog ikke tilfredsstillende for Sovjetunionen, og den 28. januar 1953 modtog Danmark endnu en henvendelse angående flybaser i Danmark og spørgsmålet omkring fremmede tropper på Bornholm. I denne henvendelse var tonen skarpere, og Sovjetunionen gjorde det klart, at "den danske regering ved i 1949 at indtræde i den nordatlantiske blok gjorde Danmark til deltager i en aggressiv militærgruppering," der var dannet i den "hensigt at forberede en ny verdenskrig."³³³ Forinden havde Danmark modtaget den første officielle henvendelse fra USA angående stationeringen, og det viste sig hurtigt, at der var konkrete problemer i forhandlingerne. Særligt socialdemokratiet stod i en vanskelig position med et skeptisk bagland. Socialdemokratiet var som et af de tre store NATO-partier nødvendigt for dansk accept af flybaserne. Ellers kunne mindretalsregeringen, bestående af Venstre og Konservative, ikke få beslutningen igennem folketinget. Socialdemokratiet opstillede en række krav til forhandlingerne, hvoraf særligt et skabte vanskeligheder. Nemlig kravet om, at flyene kun måtte anvendes uden for dansk territorium, hvis den danske regering havde givet tilladelse. Dette var fra amerikansk side uacceptabelt, og forhandlingerne var derfor reelt brudt sammen.³³⁴ Ideen var dog ikke død, og den stærke sovjetiske ordlyd, specielt omkring Bornholm, fik endnu engang øget/bestyrket bekymringerne med hensyn til Sovjetunionens intentioner i forhold til øen. Bekymringerne blev øget af, at også den polske regering udtalte sig

³³² (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 284).

³³³ (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 290).

³³⁴ (DIIS 1, 2005 s. 277-279).

negativt om udenlandske troppers stationering i Danmark, og særligt på Bornholm.³³⁵

Den danske regering udarbejdede ikke et officielt svar, men udenrigsminister Ole Bjørn Kraft lod i en tale den 11. april i Rønne på Bornholm forstå, at Danmark ikke havde overvejet eller planlagt at stationere tropper fra andre NATO-lande på Bornholm. I talen blev der brugt en del tid/plads på at klargøre, at Danmark ikke delte den sovjetiske opfattelse af noten om Bornholm i 1946, men at den danske regering altid ville "have sin opmærksomhed henvendt på de særlige hensyn, der på grund af Bornholms geografiske beliggenhed, gør sig gældende for denne ø."³³⁶

Den noget kryptiske slutreplik dækkede over det forhold, at der blandt politikere og embedsmænd havde været en større intern debat om den bedste måde at reagere på.³³⁷ På et tidspunkt var det blevet foreslået, at Danmark skulle vælge at anerkende den sovjetiske tolkning af noten fra 1946. Så langt gik Danmark altså ikke, men talen var i højere grad et forsøg på at tage de sovjetiske ønsker i betragtning end den venligt formulerede, men afvisende note fra 29. oktober 1952. Der var altså ikke et klart *budskab*, men uklarheden i *budskabet* – at man have opmærksomheden henvendt på de særlige hensyn - kan næppe opfattes anderledes, end at det var en åbning over for at udenlandske tropper blev holdt ude af Bornholm.

Efter Stalins død den 5. marts 1953 sendte de sovjetiske ledere afspændingssignaler, der også blev opfattet af de danske socialdemokrater og var med til at forstærke den socialdemokratiske skepsis over for udstationeringerne.

³³⁵ (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 292-293).

³³⁶ (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 301).

³³⁷ (DIIS 1, 2005 s. 279-284).

På den socialdemokratiske kongres den 24. juni 1953 blev det vedtaget, at man var modstandere af flybaserne, og dermed lukkedes muligheden for fremmede flybaser i Danmark reelt. Avisen *Nationaltidende* havde en forsideartikel, der anklagede socialdemokratiet for at lade indenrigspolitikken styre udenrigspolitikken og dermed skade Danmarks renommé og dansk forsvarsevne.³³⁸

De to samtidige omdømmepolitikker

Som vist havde man fra dansk side håbet, at flybaserne kunne sende et signal til NATO-partnerne, der ville øge Danmarks anseelse i NATO. Da Sovjetunionen forsøgte at presse Danmark, gik overvejelserne i retning af at bruge den offentlige afvisning af de sovjetiske krav til at signalere styrke over for alliancepartnerne. Regeringen så således en beslutning om et tilsagn om allierede flybaser i Danmark og en offentlig afvisning af de russiske krav som udtryk for signalpolitik over for NATO-partnerne. Her kan *omdømmepolitikken* ses som et forsøg på at skabe en fortælling om Danmark som en trofast og loyal allieret, der blev forsøgt understøttet af en fortælling om, at Danmark stod fast over for sovjetisk pres. Det var den ene omdømmepolitik, der blev forsøgt, og delvist blev, ført ud i livet. Man stod offentligt fast på, at Sovjetunionen ikke bestemte, hvorvidt der skulle være NATO-flybaser i Danmark. Den ønskede beslutning om at tillade NATO-flybaserne blev dog ikke taget, hvilket nok hovedsagligt skal forstås ud fra indenrigspolitiske grunde, men også må ses i lyset af den vedholdende sovjetiske kritik.

³³⁸ *Nationaltidende* den 24. juni 1953, "Hedtoft ændrer Kurs og siger nu nej til de allierede Flyvere" s. 1 (forside), samt (DIIS 1, 2005 s. 189).

Socialdemokratiets vedtagelse om ikke at ville have de to flybaser kan ses som en *beslutning*, der i højere grad understøtte den anden *omdømmepolitik*. Ved at afvise at anlægge flybaser blev der taget en de facto beslutning, der styrkede *omdømmepolitikken* i forhold til Sovjetunionen. Heri kan man også se Ole Bjørn Krafts tale på Bornholm som et *budskab* i tråd med den ikke-provokations linje, man langt hen ad vejen førte. Denne *omdømmepolitik* blev besværliggjort af det andet signal, man samtidig forsøgte at sende til NATO-partnerne, om at man kraftigt tog afstand fra de sovjetiske krav. I dette tilfælde, som i andre, modarbejdede de to omdømmepolitikker hinanden. I USA og NATO blev Danmarks kurs i forhold til Koreakrigen og anlæggelse af flybaser sikkert af en række personer opfattet som en tøvende tilslutning til alliancen, hvilket memorandummet til den amerikanske forsvarsminister vidnede om. Sandsynligvis blev Danmark også af Sovjetunionen opfattet som alliancens svageste led. Ifølge Bent Jensen, der har haft adgang til russiske kilder var en central del af den sovjetiske politik over for Danmark i de år netop et forsøg på at få Danmark til at droppe tilslutningen til NATO, bl.a. netop fordi Danmark blev set som det svageste led.³³⁹

Om de to omdømmepolitikker virkelig var udtryk for en tøvende dansk tilslutning til NATO, tages der ikke stilling til i denne afhandling. Men indikationen af, at man både i Øst og Vest havde denne opfattelse, viser, at de to omdømmepolitikker, der var bundet op på to forskellige *mål* og to forskellige *modtagere*, ikke gav det ønskede resultat. *Budskabet* om Danmark som loyal allieret i NATO havde i hvert fald en tendens til at drukne i den skærpede Øst-Vest konflikt i perioden omkring Koreakrigen.

³³⁹ (Jensen, 1999 s. 352 f. og 472-472).

Kampen om handelen - tankskibssagen 1950 – 1956

Vurderingen af Danmark som det svage led i NATO-kæden fik tilsyneladende den konsekvens, at Sovjetunionen i praksis brugte en del energi på at skubbe Danmark over mod neutralitet. Efter Stalins død i marts 1953 forsøgte de sovjetiske ledere at fremstille Sovjetunionen mindre konfrontatorisk, end landet hidtil var blevet opfattet som. Det førte på det generelle plan til, at man fra sovjetisk side i højere grad forsøgte at betone ideen om fredelig sameksistens mellem kapitalismen og socialismen. På det konkrete plan i forhold til Danmark og Skandinavien førte det til en revurdering af den hidtidige position. Hvor Skandinavien i 1948/49 havde opgivet at lave et fælles nordisk forsvarsforbund, som også Sovjet havde været kritisk overfor, begyndte Sovjetunionen at stille sig positivt til ideen, så længe den ikke var knyttet til NATO.³⁴⁰ Som den danske ambassadør Henrik Hergel berettede hjem, gik Sovjetunionens politik ud på at føre Danmark og Norge tilbage til neutraliteten. Ved en festlighed på 36-årsdagen for oktoberrevolutionen blev de nordiske diplomater samlet af den tidligere sovjetiske gesandt i København, minister Plakhine, der nu var leder af den nordiske afdeling i den sovjetiske udenrigstjeneste. Plakhine forklarede, at der var mulighed for en betydelig forøgelse af samhandelen mellem Sovjetunionen og de nordiske lande. Henrik Hergel citerede Plakhine for at sige, at "[n]år den ventede økonomiske krise i Vesten kommer, skal de nordiske lande blot komme til Sovjetunionen, og Sovjetunionen vil da være rede til at hjælpe." Forudsætningen var dog, at Danmark og Norge ikke førte en anti-sovjetisk politik og stillede baser til rådighed for amerikanerne. Baserne på Island var ikke så farlige som i Norge og Danmark, men den nye danske regering syntes ifølge Plakhine at føre en mere forstandig politik end nordmændene. Sovjetunionens forhold til Norge var ifølge Plakhine ikke lige så godt som forholdet til Danmark. Begge lande burde dog

³⁴⁰ (Jensen, 1999 s. 472-474).

vende tilbage til neutraliteten, som der var en tradition for i Norden.³⁴¹ Sovjetunionens forsøg på at skabe goodwill i Norden, samt trække de nordiske lande i retning af Sovjetunionen, blev således indledt efter Stalins død og i forbindelse med fejringen af den russiske revolution samme år. Guleroden, man stillede i udsigt, var øget samhandel til fordel for de nordiske lande.

De næste par år førte Sovjetunionen denne politik konsekvent igennem, mens de danske beslutningstager på den anden side blev presset af NATO, og særligt Storbritannien og USA, til at kølnе forholdet til Sovjet. Den måske vigtigste styrkeprøve blev spørgsmålet om en dansk levering af tankskibe til Sovjetunionen. Fra amerikansk side havde man fra NATO-alliancens start ønsket at få Danmark og Norge, der begge var tøvende, til at deltage i en hemmelig embargo mod Sovjetunionen og de tilknyttede lande i Østeuropa. Denne hemmelige embargo blev koordineret i en organisation med det bevidst intetsigende navn Coordinating Committee (COCOM). Ifølge Poul Villaume var Danmarks forbeholdne tilslutning til COCOM ved oprettelsen i januar 1950 indledningen til en lang – og ofte sej – tovtækning bag tæt lukkede døre. Her stod Danmark på den ene side og flertallet af NATO-lande, herunder ikke mindst USA på den anden.³⁴² Fra dansk side var man umiddelbart modstander af en sådan økonomisk krigsførelse, der i praksis lukkede af for samhandlen med østlandene. USA pressede derimod hårdt på for at udvide listen af varer, der ikke måtte leveres til disse lande. Både offentligt og bag lukkede døre blev den meget restriktive amerikanske linje kritiseret af Danmark, der også led økonomisk under de amerikanske positioner. Således erklærede udenrigsminister Ole Bjørn Kraft fra folketingets talerstol den 7. maj 1952, at Danmark og USA ikke så ens på øst-vest handelen. Selvom der af

³⁴¹ Udenrigsministeriet, depecher 1948-1954 ks. 406. 11. november 1953, "Uformel samtale med minister Plakhine". Se også udenrigsministeriet, depecher 1948-1954 ks. 406. 11. november 1953, "36-årsdagen for revolutionen".

³⁴² (Olesen, et al., 2006 s. 212). Se også (Villaume, 1995 s. 810 f.).

indlysende sikkerhedspolitiske grunde skulle undlades at forsyne østblokken med varer, der havde direkte militær betydning, skulle man ikke give dette kriterium "en for vid fortolkning".³⁴³ Det var Danmarks levering af tankskibe til Sovjetunionen, der skulle vise sig at være det største problem, både i forhold til Sovjetunionen og USA. Danmark blev klemte mellem de to supermagter.

Allerede i 1948 havde Danmark via en handelsaftale med Sovjetunionen forpligtet sig til at levere tre tankskibe - et større og to mindre. Efter forhandling blev det i 1950 dog ændret til at Danmark alene skulle levere to større tankskibe. Det første var færdigbygget og leveringsklart i midten af 1952, det næste i efteråret 1953. B&W Skibsværft byggede begge skibe, og de stod begge færdige før oprindelig planlagt. Men leveringen skabte problemer, idet USA prøvede at lægge pres på Danmark for at forhindre den til trods for, at aftalen med Sovjetunionen var indgået inden Danmarks deltagelse i COCOM-samarbejdet. Danmark mente sig derfor undtaget for embargoen i dette tilfælde.³⁴⁴ I USA havde kongressen indført skrappe regler, der også kunne ramme allierede økonomisk, hvis de eksporterede varer til østblokken, der fra amerikansk side blev klassificeret som strategiske. Danmark risikerede at miste væsentlig økonomisk-militær bistand fra USA, hvis man gennemførte leveringen. Bent Jensen mener, at der fra dansk side bestod en frygt for, at de politiske konsekvenser i forholdet til Sovjetunionen ville blive uoverskuelige, hvis ikke man leverede tankskibene.³⁴⁵ I COCOM kæmpede Danmark indædt mod det, der blev betegnet som økonomisk krigsførelse mod Sovjetunionen fra amerikansk side. Danmarks ihærdige modstand gav pote, og de danske politikere fik fremtvunget amerikanske dispensationer, således at

³⁴³ (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 467).

³⁴⁴ Det blev den officielle forklaring, se: (Dansk Sikkerhedspolitik I, 1968 s. 156-159). Mogens Rüdiger har i sit del af bogen *Handelspolitikken som kamplads under den kolde krig* redegjort for den noget mere spagede situation, hvor flere lande herunder især USA forsøgte at få Danmark til at droppe leveringen alligevel (Boje, et al., 2011 s. 208-212).

³⁴⁵ (Jensen, 1999 s. 381).

leveringen af tankskibe ikke medførte store økonomiske omkostninger. Tilbage i 1950 havde Danmark dog opgivet sin principielle modstand mod at stoppe eksporten af tankskibe til Sovjetunionen og havde godtaget, at de var kommet med på COCOMs liste over strategiske varer. Dermed havde Danmark forpligtet sig til fremadrettet ikke at levere nye tankskibe til Sovjetunionen.³⁴⁶ I forbindelse med forhandlingerne om en ny handelsaftale med Sovjetunionen i 1954 ønskede de sovjetiske forhandlere at få yderligere to tankskibe bygget og leveret i 1955-56. Da arbejds- og økonomiminister Jens Otto Kragh afviste dette, faldt forhandlingerne til jorden. Indtil da havde Danmark fået vigtige leverancer af kul og vigtige foderstoffer til landbruget fra Sovjetunionen. Nu tilbød USA dollarfrie danske indkøb af blandt andet kul og foderstoffer fra de amerikanske overskudslagre.³⁴⁷ Efterfølgende undersøgte Danmark ved forskellige lejligheder, om den sovjetiske position var ændret. Ambassadør Alex Mørch havde i slutningen af november 1955 informeret udenrigsministeriet om, at samhandel med Sovjetunionen var udelukket, indtil Danmark leverede et tankskib. I sit svarbrev forklarede direktør Svenningsen, at stats- og udenrigsministeren havde fået en lignende besked fra den sovjetiske ambassadør i Danmark, men at han i øvrigt var enig med Mørchs betragtninger om, at der for tiden var et godt forhold til Sovjetunionen, ud over problemet med handelen.³⁴⁸

Kort efter kom der dog skred i tingene. I begyndelsen af december 1955 modtog stats- og udenrigsminister H.C. Hansen en invitation til Sovjetunionen, og fra den 2. til 14. marts det følgende år rejste han der. Noget af tiden blev brugt på at

³⁴⁶ Se (Olesen, et al., 2006 s. 208-217; Villaume, 1995 s. 817-831) for en grundigere introduktion til Danmarks modstand mod USA's økonomiske krigsførelse i COCOM.

³⁴⁷ (Olesen, et al., 2006 s. 217).

³⁴⁸ Korrespondance mellem ambassadør Alex Mørch og udenrigsministeriets direktør Niels Svenningsen dateret henholdsvis den 22. og 29. november 1955 i udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a/1946-1955. Niels Svenningsen var efter sit ophold i Stockholm tilbage som direktør i udenrigsministeriet fra 1951.

forhandle forskellige spørgsmål på plads - først og fremmest handelsspørgsmålet fyldte meget i forhandlingerne.

H.C. Hansens besøg i Moskva 1956

H.C. Hansens besøg i Sovjet i marts 1956 var indtil for nylig i dansk historieskrivning beskrevet som den lille småstats kamp mod overmagten, hvor H.C. Hansen modigt stod fast på ikke at levere tankskibe trods et massivt pres. Det var f.eks. den vinkel, Bent Jensen anlagde i sin bog *Bjørnen og haren*, hvor han forklarede, at der ikke kunne "herske tvivl om, at Krustjov & Co lagde stor vægt på at kunne opnå en sejr" ved at få danskerne til at levere tankskibe og derved bryde de aftaler, der var indgået i COCOM-samarbejdet.³⁴⁹ Det var ligeledes den tolkning Niels Wium Olesen anvendte i afsnittet om H.C. Hansen i Gads leksikon om den kolde krig.³⁵⁰ Poul Villaume har dog i Dansk Udenrigspolitisk Historie bind 5 fremhævet, at forhandlingerne omkring tankskibene drejede sig om at finde en diplomatisk formulering, så ingen af parterne tabte ansigt.³⁵¹ I en nylig artikel er Marianne Rostgaard og Mogens Rüdiger dykket grundigere ned i kilderne og har tilbagevist fremstillingen af, at Danmark under forhandlingerne førte en heroisk kamp mod en overmagt, der ville fremtvinge en tankskib-leverance. Fortællingen om en moderne Davids kamp mod Goliat var ifølge Rostgaard og Rüdiger i stedet udtryk for en bevidst dansk mediestrategi (spin), hvor H. C. Hansen og den danske delegation fremstillede forhandlingerne i Moskva i dette lys for at stille Danmark bedre – specielt over for Danmarks NATO-partnere.³⁵² Denne afhandling vil bygge ovenpå og udvide Poul Villaumes og Rostgaard og

³⁴⁹ (Jensen, 1999 s. 489).

³⁵⁰ (Lauridsen, et al., 2011 s. 329).

³⁵¹ (Olesen, et al., 2006 s. 352).

³⁵² Artiklen, som udkom i 2011 i tidsskrift *Temp* (Rostgaard, et al., 2011), er ikke identisk med beskrivelsen i deres bog fra samme år (Boje, et al., 2011).

Rüdigers pointer. Desuden vil det specielt blive undersøgt nærmere, hvordan H.C. Hansen håndterede de forskellige udenrigspolitiske *mål*, der var i spil under og i umiddelbar forlængelse af forhandlingerne. Som Villaume, Rostgaard og Rüdiger har peget på, gik forhandlingerne ikke på, hvorvidt handelsforbindelserne skulle genoptages. Det var begge parter interesseret i, som nedenstående gennemgang vil vise. Men hvis det alene handlede om at finde en formulering, hvor begge parter kunne redde ansigt, skulle man tro, at det kunne lade sig gøre uden at bruge 3 intensive møder mellem hele den danske og sovjetiske delegation, og derudover 2 arbejds møder på embedsmandsniveau, for først på det sidste møde at nå frem til en formulering, der stillede begge parter tilfredse. Denne fremstilling vil vise, at der foregik reelle forhandlinger - ikke om Danmark og Sovjetunionens handel, men om landenes omdømme. Fra dansk side ønskede man først og fremmest at sikre aftalen af handelspolitiske årsager, men det eneste, man havde at forhandle med, var Danmarks omdømme. Eller rettere - det eneste Danmark havde at forhandle med var, hvor villig Danmark ville være til offentligt at vise sin gode vilje og fredelige intentioner over for Sovjetunionen. Dette eksempel fra forhandlingerne i Moskva 1956 vil også sætte fokus på et område, der ofte er negligeret i forskningen af dansk udenrigspolitik. Her tænkes på forsøgene på fra dansk side at videreformidle bestemte billeder af Danmark og dansk udenrigspolitik for at opnå handels- og sikkerhedspolitiske mål. Denne case vil yderligere understrege, at man fra dansk side forsøgte at udbrede to forskellige billeder af Danmark og fulgte to omdømmepolitikker. Den ene omdømmepolitik var beregnet for den sovjetiske ledelse, den anden for NATO-partnerne og offentligheden i Danmark og Vesten. Før der vil blive set nærmere på forhandlingerne i Moskva, skal optakten til forhandlingerne i Sovjetunionen belyses.

Optakten til forhandlinger i Sovjetunionen

H.C. Hansen havde som nævnt i december 1955 ved en privat sammenkomst fået en henvendelse fra den sovjetiske ambassadør om at besøge Sovjetunionen. Invitationen blev straks besvaret positivt af statsministeren.³⁵³ I forbindelse med besøget skulle der føres en række konkrete forhandlinger med de sovjetiske ledere, herunder med lederen af kommunistpartiet Nikita Krustjov, ministerpræsident Bulganin og udenrigsminister Molotov m.fl. Ved udenrigspolitisk nævns møde den 18. januar 1956 var det uklart, om spørgsmålet om samhandelen kunne tages op igen. Man ville fra dansk side derfor snarest rette henvendelse til Sovjetunionen for at undersøge mulighederne for at genoptage handelsforbindelserne. Fra dansk side ønskede man ikke at vente med at rejse dette spørgsmål til møderne i Moskva for ikke at risikere at blive udsat for et ubehageligt afslag.³⁵⁴ Der blev rettet en henvendelse til Sovjetunionen samme dag, som mødet i nævnet fandt sted, men først på et møde med den sovjetiske ambassadør den 8. februar kom stats- og udenrigsminister H.C. Hansen nærmere en afklaring. Danmark havde i januar modtaget en underhåndsmelding fra Storbritannien, hvor problemet med tankskibene spillede en dominerende rolle. Meldingen var, at der ville komme reaktioner, hvis Danmark accepterede at sælge tankskibe til Sovjetunionen. H.C. Hansen redegjorde i udenrigspolitisk nævn for, at man kunne forvente kraftige reaktioner både i USA og i COCOM, der kunne få konsekvenser for det amerikanske militære hjælpeprogram og dansk handel med USA, hvis man valgte

³⁵³ Udenrigsministeriet arkiv: 5.D.30.D./1 Udkast til meddelelse i det udenrigspolitiske nævn om stats- og udenrigsministerens forestående rejse til Sovjetunionen marts 1956, 16. januar 1956.

³⁵⁴ 5.D. 30.d/1. Referat af møde hos stats- og udenrigsministeren den 5. januar i anledning af ministerens forestående rejse til Sovjetunionen.

at sælge skibe til Sovjet. Fra dansk side indtog man derfor den position, at det var umuligt at levere tankskibene.³⁵⁵

Danmark var havnet i en situation, hvor man på den ene side ønskede at genoptage handlen med Sovjetunionen, men på den anden side - i kraft af NATO-medlemskabet (og medlemskabet af COCOM) – havde nogle stramme regler for, hvor langt man officielt kunne strække sig i forhold til den uerklærede embargo mod Sovjetunionen. Den danske stats- og udenrigsminister har på baggrund af bl.a. de britiske advarsler været klar over, at grænsen for dansk medlemskab af COCOM (og muligvis NATO) sandsynligvis ville være nået ved levering af tankskibe. Derfor undersøgte regeringen den sovjetiske position en sidste gang inden rejsen dertil. Helt frem til den 8. februar, hvor stats- og udenrigsminister H.C. Hansen og udenrigsministeriet direktør Svenningsen mødtes med den sovjetiske ambassadør Slavin og ambassaderåd Kaplin, stod det ikke klart, om samhandelen ville være en del af forhandlingerne i Moskva. Men mødet gjorde det klart, at man fra sovjetisk side havde ændret position. Følgende passage fra direktør Nils Svenningsens referat er tidligere blevet refereret af Marianne Rostgaard i bogen *Handelspolitikken som kamplads*.³⁵⁶ Den er helt central for at helt at forstå betydningen af den efterfølgende udvikling, og vil derfor også blive gengivet hér. Deltagerne på mødet, der fandt sted på den sovjetiske ambassade, var fra dansk side statsminister H.C. Hansen og direktør Svenningsen. Fra sovjetisk side deltog ambassadør Slavin og ambassaderåd Kaplin; sidstnævnte fungerede som tolk.

³⁵⁵ Udenrigsministeriets arkiv, UPN; 3.E.92. 18. januar 1956.

³⁵⁶(Boje, et al., 2011 5. 352).

”Ambassadøren tilføjede, at han havde instruktion til i denne forbindelse at meddele, at Sovjetregeringen ikke kan være enig i, at Danmark, som allerede byggede tankskibe til Sovjetunionen, nu nægter at bygge sådanne skibe. Statsministeren: Skal dette forstås således, at Sovjetregeringen opretholder sit hidtidige standpunkt?

Ambassadøren: Vi har sagt det samme tidligere.

Statsministeren: Er ambassadørens udtalelser at opfatte som en mere principiel bemærkning eller er den således at forstå, at Sovjetregeringen opstiller det som direkte forudsætning, at der skal leveres et tankskib?

Ambassadøren: Jeg kan kun gentage ordlyden af min instruktion: Vi kan ikke være enige i, at Danmark, som allerede byggede tankskibe til Sovjetunionen, nu nægter at levere sådanne skibe. Det er altså en principiel betragtning.”³⁵⁷

Med ambassadørens allersidste sætning står der kun én troværdig tolkning tilbage. Sovjetunionen ville i kommende forhandlinger ikke stå fast på kravet om levering af danske tankskibe. Ud fra sammenhængen er det klart, at der med principiel bemærkning/ betragtning menes det modsatte af, hvad man normalt forstår ved et princip. Da Sovjetunionen faktisk ikke forlanger, at et tankskib leveres, handler det om, hvorvidt Danmark offentligt var villig til at erklære sig parat til at levere et tankskib – mens man i stilhed/hemmelighed fandt en begrundelse for at lade være

³⁵⁷ Referatet er fra en kopi sendt til den danske ambassade i Moskva. Marianne Rustgaard og Mogens Rüdiger har i en note henvist til, at notitsen skulle findes i udenrigsministeriets arkiv 5. D. 30. A. (Rostgaard, et al., 2011 s. 93, note 12), Men det har ikke været muligt at finde en version af referatet dér. Heller ikke i den del af udenrigsministeriets arkiv, der blev oprettet specielt i forbindelse med H.C. Hansens besøg 5. D. 30 d/1-7 har det været muligt at finde en genpart, hvilket må siges at være usædvanligt for et så vigtigt dokument, da alle øvrige vigtige dokumenter i forbindelse med sagen tilsyneladende er bevaret i det centrale arkiv.

med at levere. En erklæret principiel accept af en leverance kunne skabe problemer i forhold til NATO-partnerne og i den danske offentlighed. Hvis man ikke samtidig kunne forklare, at man i praksis ikke leverede, ville en offentlig accept af omgivelserne nemt blive tolket som eftergivenhed over for Sovjetunionens krav. H.C. Hansen valgte at holde denne situation hemmelig – hemmelig overfor udenrigspolitisk nævn, hemmelig for offentligheden, hemmelig overfor NATO – og måske også hemmelig over for en del af den danske delegation, der deltog i forhandlingerne i Moskva. Hvornår beslutningen om at hemmeligholde mulighederne for at få en handelsaftale på plads er truffet, kan der kun gisnes om. Det er i hvert fald sket inden mødet i udenrigspolitisk nævn ugen efter. Måske er det allerede sket samme dag, eller dagen efter mødet den 8. februar. H.C. Hansen og Nils Svenningsen må have indgået en aftale om at hemmeligholde denne viden og officielt arbejdet videre, som om intet var hændt. Dagen efter mødet - den 9. februar - udarbejdede Nils Svenningsen to notitser til ambassaden i Sovjetunionen, der redegjorde for forhandlingerne på ambassaden. I det ene notits var det handelspolitiske område stort set ikke nævnt, bortset fra i en parentes, hvor der stod, at der var "en samtale mellem statsministeren og ambassadøren angående genoptagelse af handelsforhandlingerne, hvorom henvises til særskilt referat."³⁵⁸ Denne notits er det eneste skriftlige referat af samtalen, som har været gemt i de centrale dele af udenrigsministeriets arkiv. For ud over denne sætning findes der fra dansk side ikke én eneste henvisning eller kommentar til det handelspolitiske indhold i samtalen i denne del af udenrigsministeriets arkiv.³⁵⁹ Den anden notits, der blev udarbejdet samme dag og sendt til ambassaden i Moskva er således den eneste fyldestgørende referat af samtalen om genoptagelsen

³⁵⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30 d/1 Notits fra 9. februar og er bl.a. sendt til ambassaden i Moskva. Findes også i kopi i 5. D. 30 d/3.

³⁵⁹ Altså hverken i 5. D. 30 d/1-7 eller i 5. D. 30. A (pk. III) 1956-61 I en enkelt bemærkning under de officielle forhandlinger i marts 1956 kom Krustjov dog med en henvisning til indholdet af mødet. Se nedenfor.

af handelsforbindelserne mellem H.C. Hansen, Niels Svenningsen og ambassadør Kaplin.³⁶⁰

På udenrigspolitisk nævns Møde den 17. februar blev handelsspørgsmålet taget op, for at følge op på beslutningen fra mødet den 18. januar. Det interessante er, at H.C. Hansen på mødet i nævnet fremlagde situationen helt anderledes end direktør Svenningsens referat af samtalen om handlen fra den 9. februar viser. På mødet forklarede H. C. Hansen, at som sagen lå var der ikke "noget grundlag for optagelse af handelsforhandlinger på nuværende tidspunkt." Dette blev udtrykt til trods for, at der fra sovjetisk side var afgivet en skriftlig erklæring, der i sin helhed lød:

"Sovjetunionen er rede til at påbegynde handelsforhandlinger med Danmark. Sovjetregeringen går herved ud fra traktaten af 17. august 1946 om handel og søfart mellem Danmark og U.S.S.R, som forudser, at Danmark og U.S.S.R. "tilstår gensidig hinanden behandling som mest begunstiget nation med hensyn til alle spørgsmål om handel og søfart mellem de to lande."

Den nævnte traktat er rettet imod en hvilken som helst diskrimination i handelen fra en eller anden side. Sovjetunionen kan ikke billige, at Danmark, som allerede har bygget tankskibe til Sovjetunionen, har nægtet at levere tankskibe på nuværende tidspunkt."³⁶¹

Den skriftlige erklæring nævnte således ikke levering af tankskibene som en betingelse for handel, men nævnte, at det var i modstrid med tidligere aftaler om handel mellem Danmark og Sovjetunionen. Også dele af samtalen fra mødet med

³⁶⁰ Den findes i en arkivpakke omkring handelsforhandlingerne mellem Danmark og Sovjetunionen arkiveret af Danmarks ambassade i Moskva. Udenrigsministeriets arkiv 73 D1 pk. IV (lbnr. 446). Notits udarbejdet af Niels Svenningsen om mødet den 8. februar på den sovjetiske ambassade. Notitsen er dateret 9. februar.

³⁶¹ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 3.E.92. 17. februar 1956.

ambassadør Kaplin den 8. februar blev refereret i nævnet. F.eks. blev ambassadør Kaplins bemærkning om, at der var tale om principiel betragtning refereret for medlemmerne af udenrigspolitisk nævn. Nævnets medlemmer bliver dog ikke gjort bekendt med at en "en principiel betragtning", netop ikke skulle forstås som et krav om levering.³⁶² Derved blev det taget ud af sin sammenhæng og H.C. Hansen kunne skabe forvirring omkring, hvad budskabet egentlig var fra sovjetisk hold. H.C. Hansen forklarede derimod at mødet "ikke havde givet noget konkret svar på den danske henvendelse, idet sagen behandlede på et helt principielt grundlag."³⁶³

Men som det fremgik af referatet fra mødet, var det netop ikke et spørgsmål om, at Danmark skulle levere et tankskib - det var tværtimod alene et "principielt" spørgsmål, der altså betød, at Danmark offentligt skulle acceptere at levere tankskibe til Sovjetunionen, men i praksis ikke behøvede at efterkomme det. På dette tidspunkt havde H.C. Hansen allerede taget konkrete skridt til at handelsspørgsmålet ville blive en væsentlig del af dagsordenen. Således havde man fra dansk side allerede to dage inden mødet i udenrigspolitisk nævn, bedt Sovjetunionen om tilladelse til i delegationen at medtage en fuldmægtig fra udenrigsministeriet, der var specialiseret i handelsforhold. På nævnmødet blev det dog fremlagt som en foranstaltning, der alene blev foretaget for "alle tilfældes skyld."³⁶⁴ Ligeledes havde direktør Nils Svenningsen i en general skrivelse til ambassaderne bevidst holdt sin viden om den ændrede sovjetiske position tilbage. Til sidst i cirkulæreskrivelsen, der er dateret den 13. februar 1956, skrev direktør Nils Svenningsen angående handelsspørgsmålet blot: "Hvad angår baggrunden for mulig genoptagelse af de i 1954 afbrudte handelsforhandlinger mellem Danmark

³⁶² Ibid.

³⁶³ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 3.E.92. 17. februar 1956.

³⁶⁴ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 3.E.92. 17. februar 1956. Brev af 15. februar D1 eller D3

og Sovjetunionen er det danske standpunkt uændret."³⁶⁵ Dette var jo korrekt i en vis forstand, idet Danmark stadig ikke ville levere et tankskib til Sovjetunionen, men det interessante var jo, at Sovjetunionen havde skiftet standpunkt. En levering var ikke længere nødvendig, men derimod behøvedes en offentlig accept fra dansk side af, at Sovjetunionen havde ret til at få leveret danske tankskibe.³⁶⁶

Mål og kontekst for forhandlingerne

Hvis man ser på optakten til disse forhandlinger i et omdømmepolitiske perspektiv, står det klart, at der var flere udenrigspolitiske *mål* på spil, der delvist var i konflikt med hinanden. De to overordnede *mål* for perioden var selvfølgelig fortsat gældende, således at man fra dansk side ikke ønskede at lave en aftale på bekostning af det danske medlemskab af NATO, mens man på den anden side havde et ønske om at forbedre forholdet til Sovjetunionen, således at truslen om at Danmark blev inddraget i krig syntes mindre. Der var dog også et meget specifikt handelspolitisk *mål*, nemlig at genoptage handlen og eksporten til Sovjetunionen, til gavn for dansk økonomi. De udenrigspolitiske motiver udelukker ikke, at også indenrigspolitiske motiver var i spil. Ønsket om at tage brodden af kritikken fra DKP og til dels Det Radikale Venstre kan f.eks. have spillet ind. Det er dog altovervejende sandsynligt, at det har været de udenrigspolitiske *mål*, der har været vigtigst for de valgte *omdømmepolitiker*. Fra dansk side var man vidende om, at en aftale med Sovjetunionen, hvori man accepterede at levere tankskibe, kunne skabe problemer for det danske medlemskab af NATO og COCOM. Dette var den vigtigste del af konteksten, hvori forhandlingerne foregik. Fra dansk side

³⁶⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30 d/1, cirkulæreskrivelse nr. 15. Stats- og udenrigsministerens rejse til Sovjetunionen marts 1956.

³⁶⁶ At H.C. Hansen bevidst misinformere udenrigspolitisk nævn er ikke blevet klarlagt af forskningen tidligere.

var det altså vigtigt, at en eventuel aftale med Sovjetunionen gjorde det så nemt som muligt for Danmark at skabe en fortælling, hvor man troværdigt kunne hævde, at der ikke var intentioner om at levere danske tankskibe. Derfor var der tale om reelle forhandlinger – ikke om hvorvidt man skulle have en handelsaftale, men hvilken pris, der skulle betales. Den eneste pris, Danmark kunne betale, var derfor at acceptere formuleringer i det fælles kommuniké, der i mindre eller større grad havde potentiale til at skade Danmarks omdømme i NATO. Forhandlingerne gik fra dansk side dermed ud på, om Danmark var villig til at betale en høj nok ”omdømmepris.” Da man fra sovjetisk hold havde indstillet sig på, at tankskibene ikke blev leveret, var der tale om at lave en tekst, der bedst muligt kunne indpasses i landedes omdømmepolitiske *budskaber*. Den fælles erklæring om at genoptage samhandlen blev en udenrigspolitisk *beslutning*, der i sig selv var åben for fortolkning. Det var derfor vigtigt, at man fra dansk side fik en formulering omkring tankskibene, der gjorde det muligt, at komme med en troværdig fortælling om at leveringen af tankskibene ikke ville ske - og at det havde baggrund i en politisk, ikke-teknisk, *beslutning*.

Forhandlingerne

Det må i midten af februar 1956 have stået helt klart for Nils Svenningsen og H.C. Hansen, at Danmarks handelssamarbejde med Sovjetunionen kunne genoptages ved at lave en fælles erklæring, der kunne tilfredsstille Sovjetunionen, således at Danmark officielt fremstod, som om man ikke diskriminerede Sovjetunionen i handelsspørgsmål.

Delegationen bestod på ministerniveau kun af stats- og udenrigsminister H.C. Hansen og undervisningsminister Bomholt, der konkret skulle forhandle med den

russiske kulturminister omkring et kulturelt samarbejde mellem de to lande. Som påpeget i kapitel 5, del 1 var Julius Bomholt uvillig til at lade staten indgå i denne del af omdømmearbejdet og på den måde inddrage kulturområdet i omdømmepolitikken. Derudover var den vigtigste danske embedsmand ved forhandlingerne direktør Svenningsen, der i flere forhandlinger på embedsmandsniveau havde forhandlingsansvaret fra dansk side med støtte fra fuldmægtig Thrane (Thrane var specialisten i handelsforhold). Forhandlingsdelegationen bestod på sovjetisk side af væsentlig flere på øverste embedsmands- og ministerniveau. Således var premierminister Nikolaj Bulganin, første vicepremierminister og udenrigsminister Vjateslav Molotov, første vicepremierminister Mikojan, udenrigshandelsminister Kabanov, kulturminister Michailov, viceudenrigsminister Semjonov til stede foruden den vigtigste magthaver i Sovjetunionen, formanden for det kommunistiske parti Nikita Krustjov.³⁶⁷ Med andre ord en stor del af den øverste sovjetiske parti- og statsledelse som et udtryk for, hvilken betydning disse forhandlinger blev tillagt. Forhandlingerne forløb over tre dage, den 3., 5., og 6. marts, og det stod hurtigt klart, at det altoverskyggende spørgsmål var tankskibsproblematikken. Første møde varede fra kl. 10.00 til kl. 12.15., og før tankskibsspørgsmålet kom på banen, var der først en række andre sager på programmet. Bl.a. spørgsmål om aftale vedrørende redningstjeneste i Østersøen, frigivelse af danske krigsfanger fra 2. verdenskrig, udrejsetilladelse til enkelte danske statsborgere bosiddende i Sovjetunionen, erstatningssager vedrørende nationaliseringen af ejendom i de baltiske republikker. Undervejs blev Krustjov utålmodig og ønskede, at tankskibsspørgsmålet kunne ordnes lige så nemt som de øvrige problemer. Det

³⁶⁷ Referater og notiser om forhandlinger og underforhandlinger er samlet i udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d/3. Referater af hovedforhandlinger findes som bilag til Udenrigspolitisk Nævns Møde 17/3-1956. En opsummering af forhandlingerne findes desuden i udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d./1.

skulle ikke vise sig at være tilfældet, selvom det hurtigt blev gjort helt klart, at det ikke var et spørgsmål om, at danskerne skulle levere skibe, men et spørgsmål om omdømme. F.eks. forklarede Krustjov at NATO, der var domineret af USA, "ville kvæle Sovjetunionen, og det var Danmark, der ville lægge løkken om halsen på Sovjetunionen." Men da man fra sovjetisk side var interesseret i et godt naboskab med Danmark, burde det være muligt at finde en løsning på tankskibsproblemet, der sikrede, at Sovjetunionen ikke tabte ære, og Danmark kunne slippe for at levere et tankskib. Krustjov foreslog at formelen "kunne være den, at man sluttede en aftale indeholdende et tankskib, denne aftale skulle straks offentliggøres, men man kunne så måske senere blive enige om, at levering ikke ville finde sted, og man kunne sammen undersøge, hvilke andre varer, der skulle erstatte tankskibet." H.C. Hansen svarede, at der dermed nu forelå et konkret forslag, som han måtte se nærmere på sammen med sine medarbejdere. Hertil bemærkede Krustjov, at det ikke burde komme som en overraskelse for den danske delegation, da det jo var den samme besked, man havde givet gennem den sovjetiske ambassade i København. Krustjovs udtalelse bekræfter, at H.C. Hansen var fuldt klar over, at Sovjetunionen allerede inden forhandlingerne i Moskva var klar til at droppe kravet om levering af tankskibe, men alligevel havde man ikke informeret udenrigspolitisk nævn eller andre om den nye situation. Tværtimod havde H.C. Hansen fortsat som om, intet var ændret.

Stats- og udenrigsministeren reagerede ikke på Krustjovs kommentar om, at det ikke kunne komme som en overraskelse for delegationen, måske fordi det rent faktisk var en overraskelse for dele af delegationen. I stedet gik H.C. Hansen ind i diskussionen af Krustjovs konkrete forslag, som H.C. Hansen havde forstået således, at Danmark og Sovjetunionen "samtidig med undertegnelsen af en aftale indeholdende et tankskib skulle have en brevveksling, hvori det fastsloges at

Danmark havde ret til at erklære, at det ikke så sig i stand til at levere tankskibet." Krustjov forklarede, at det ikke var det, han havde ment. Som han sagde: "En eventuel dansk nægtelse af at levere måtte motiveres med f.eks., at værfterne var fuldt optaget, men kunne ikke motiveres med henvisning til forpligtelser overfor de vestlige lande".³⁶⁸ I bund og grund er det dette spørgsmål, forhandlingerne om samhandelen drejede sig om. Fra dansk side ønskede man at få en tekst, der åbnede op for, at afslaget om at levere til Sovjetunionen var politisk motiveret, hvor Sovjetunionen på sin side accepterede, at tankskibet ikke nødvendigvis blev leveret, men netop ville undgå, at afslaget kunne tolkes politisk. For begge parter var det således et spørgsmål om omdømme. Kommunikéet blev forsøgt formuleret således, at det passede til landenes omdømmepolitiske budskaber. Forhandlingerne drejede sig om propagandaværdien af kommunikéet, hvis man skal anvende datidens sprogbud.

Ved genoptagelsen af forhandlingerne den 5. marts stillede den danske delegation et forslag til kommunikéet, der forsøgte at trække den sovjetiske position op, sammen med en dansk position, hvor den manglende levering af tankskibe ikke skulle kunne opfattes som diskrimination. Under forhandlingerne havde H.C. Hansen selv ved flere lejligheder givet udtryk for, at også han anså det som diskrimination overfor Sovjetunionen, at Danmark ikke måtte levere tankskibene. Det danske forslag medtog ikke tankskibet som en del af handelsaftalen. Men forslaget var "ikke antageligt" for den sovjetiske side, da det tydeligt viste, at det var "Sovjetunionen, der have slugt kamelen." Specielt vicepremierminister Mikojan var oprevet og udtalte ifølge referatet vredt, at han var "forbavset over, at man overhovedet havde fremlagt sådan et forslag fra dansk side." Molotov var mere tålmodig og forklarede overfor de danske forhandlere, hvori kompromisset

³⁶⁸ Ibid. Ovenstående citater er fra referatet af forhandlingerne den 3. marts.

set fra Sovjetisk side var, hvis man fulgte det sovjetiske forslag: "Kompromiset bestod i at man fra begge sider anerkendte gensidighed, men fra sovjetisk side imødekom Danmark, i realiteten ved ikke at forlange levering af tankskibe." H.C. Hansen forklarede derefter, at hans forslag ikke skulle opfattes som et ultimatum, ligesom han ikke havde opfattet Krustjovs forslag ultimativt. "Tankskibet som de sovjetiske ledere selv indrømmede, at de overhovedet ikke havde brug for, spillede øjensynligt af prestigehensyn en stor rolle for Sovjetunionen, men selv et lille land som Danmark havde sin prestige at tage hensyn til", bemærkede H.C. Hansen. Krustjov mente ikke, at den danske statsminister havde forstået det sovjetiske standpunkt. "Sovjetunionen har de bedste hensigter til at etablere et godt venskabeligt forhold til alle, men ville ikke købe dette venskab med en fornødelse." Til dette forklarede H.C. Hansen, at han udmærket forstod det sovjetiske standpunkt, men det kunne ikke være ukendt for Krustjov, at Danmark havde forpligtet sig til ikke at levere tankskibe til Sovjetunionen. Danmarks samhandel med østblokken var kun på 3-4 pct. af Danmarks samlede handel, så Danmark havde "ganske betydelige økonomiske interesser at tilgodese til anden side. Nogen ny situation forelå ikke, og det var klart der udelukkende var tale om et prestigespørgsmål."³⁶⁹ Underforstået – Danmarks omdømme i forhold til NATO-partnerne var væsentligt – også af økonomiske årsager. Heller ikke på dette forhandlingsmøde lykkedes det at komme nærmere en formel, der i tilstrækkelig grad kunne tilfredsstille begge parter.

Spørgsmålet endte dermed i underudvalg samme eftermiddag, hvor direktør Svenningsen og fuldmægtig Thrane deltog fra dansk side. Det var endnu et forsøg på at finde en formulering, der kunne gøre begge parter tilfredse. Fra sovjetisk side insisterede man på den tekniske løsning, hvor tankskibene i princippet skulle

³⁶⁹ Ibid. Ovenstående citater er fra referatet af forhandlingerne den 5. marts.

leveres, men det skulle nærmere aftales et år senere. Så ville det højst sandsynligt vise sig, at de leveringsfrister, Danmark kunne tilbyde, var for lange, hvorefter Sovjetunionen ville trække sig ud af aftalen. Til den løsning ønskede direktør Svenningsen at tilføje muligheden for at indføre formuleringen "hvorvidt og hvornår." Altså en formulering der åbnede for muligheden for/af, at der slet ikke ville komme en videre forhandling af tankskibsspørgsmålet. Det var ikke acceptabelt for den sovjetiske udenrigshandelsminister Kabhanov. Han mente i stedet, at der indenfor en kort periode ville ske en udvikling væk fra de strategiske lister således, at Danmark, når spørgsmålet skulle forhandles året efter, "(...) ville være i stand til at tilbyde meget kortere leveringstid, end man i dag ventede." Det var ikke en præmis, de danske forhandlere ville acceptere. I stedet insisterede direktør Svenningsen på, om løsningen ikke kunne findes ved at bruge ordene "hvorvidt og hvornår", ligesom han bad de sovjetiske forhandlere overveje mulige erstatninger for tankskibet. Danskerne havde tidligere foreslået hurtiggående fragtskibe, og Svenningsen tog forslaget op igen.³⁷⁰

Forslaget om hurtiggående fragtskibe var ikke uproblematisk. Salg af hurtiggående fragtskibe var på kanten af COCOMS retningslinjer. Som Mogens Rüttinger har vist, vidste den danske regering godt, at selvom de to hurtiggående fragtskibe ikke var på COCOMS liste over varer, der ikke måtte sælges til østlandene, så skyldtes det først og fremmest, at der ikke var kommet en endelig afklaring af spørgsmålet. Især USA havde presset på for at anbringe nye skibe af den type og med den fart på listen over varer, der ikke måtte sælges til Sovjetunionen og resten af østlandene.³⁷¹ Man var fra dansk side således parat til at skifte tankskibene ud med salget af to problematiske fragtskibe, der

³⁷⁰ Ibid. Ovenstående citater er fra referatet underudvalgsmøde den 5. marts kl. 15.30 i det sovjetiske udenrigsministerium.

³⁷¹ (Boje, et al., 2011 s. 212-233).

sandsynligvis også ville føre til intern kritik i alliancen, men dog ikke var en eksplicit overtrædelse af COCOMs retningslinjer. Forslaget ville imidlertid imødekomme en del af kritikken fra Sovjetunionen, da man fra dansk side ikke med samme lethed ville kunne sælge dette som en propagandasejr overfor alliancepartnerne. Det havde dog en ret kontant fordel set med de handelspolitiske briller. Nemlig at man sikrede salg af mindst to skibe. De sovjetiske forhandlere var dog i første omgang ikke villige til at godtage dette forslag, og forhandlingerne fortsatte.

Heller ikke på det første underudvalgsmøde nåede parterne videre, men det besluttedes at mødes i underudvalget igen samme aften kl. 21.00. Ved dette møde gik de samme skillelinjer igen. Danmark stillede et modforslag til det tidligere sovjetiske forslag, hvor formuleringen om hvorvidt og hvornår var indarbejdet. Forskellen på det sovjetiske og danske forslag var ifølge Kabanov, at man fra sovjetisk side kun ønskede at udskyde spørgsmålet om betingelserne og tidspunkt for levering, hvor det danske forslag ønskede "(...) at udskyde muligheden for at levere." Altså drejede diskussionen sig endnu engang om, hvorvidt Danmark skulle komme ud af leveringsforpligtelserne ved at henholde til tekniske problemstillinger, eller om der kunne lægges et mere politisk indhold i afvisningen, som den danske formulering åbnede op for. Undervejs i diskussionen, der fortrinsvist var mellem Svenningsen og Kabanov, bemærkede sidstnævnte at "(...) den danske regering kunne fortolke aftalen overfor hvem som helst, den måtte ønske det, og på hvilken som helst måde." Da Svenningsen derefter bemærkede, at selvom det var tilfældet, stod det optiske stadig tilbage - altså spørgsmålet om hvordan aftalen ville fremstå for fortolkeren (altså at *beslutningen* - kommunikéet - var kommunikativ). Kabanov sagde derefter, at det ville stå den danske regering frit at give hvilken som helst forklaring. Da Svenningsen spurgte

om den sovjetiske regering ville acceptere, at den danske regering offentligt udtalte, at den sovjetiske regering var indforstået med at aftalen ikke indeholdt leveringsforpligtelser, var svaret dog et diplomatisk formuleret nej. Som Kobanov forklarede ville "(...) en sådan optræden være ejendommelig og vanskelig at forstå for de sovjetiske myndigheder." Diskussionen mellem de to forhandlere fortsatte, hvor man holdt hver på sit. Fra dansk side forklarede Svenningsen således, at statsministeren med det sovjetiske forslag straks ville blive stillet spørgsmål om, hvorvidt Danmark havde en forpligtelse til at levere et tankskib eller ej. Det ville være nødvendigt at skabe klarhed over, hvordan dette kunne besvares. Hertil mente Kabanov, at statsministeren kunne svare, at man var enedes med sovjetregeringen om at drøfte spørgsmålet i 1957 og opfordre spørgerne til at komme igen til den tid. Men han mente dog, at statsministeren kunne finde bedre formuleringer selv. Kabanov gav udtryk for, at det danske forslag ville rejse spørgsmål om, hvorfor Sovjetunionen havde accepteret NATO. Han mente også, at det ville blive vanskeligt for den danske regering at forklare befolkningen, hvorfor den ikke ville levere tankskibe "(...) i betragtning af, at Danmark tidligere havde leveret." Svenningsens svar hertil var ret afslørende for den danske position, idet han forklarede, at et ord var et ord: "Danmark havde i sin tid forpligtet sig til at levere Sovjetunionen 2 tankskibe og havde opfyldt denne forpligtelse. Nu havde Danmark andre forpligtelser, og disse måtte også opfyldes. Danmark kunne ikke acceptere en formel, der var ødelæggende til anden side." Den anden side var en klar hentydning til NATO og COCOM, hvilket Kabanov da også straks fulgte op på. Kabanov var skarp i sit svar. Den danske regering var ikke bange for sit folk, "(...) men for NATO." Hertil bemærkede Svenningsen, "(...) at det var et spørgsmål om Sovjetunionens prestige og Danmarks prestige. Danmark var medlem af NATO og måtte leve op til de forpligtelser, det havde påtaget sig." Svaret gjorde Kabanov oprevet, ifølge referatet udbød han heftigt, "(...) at

Sovjetunionen havde sin prestige overfor det sovjetiske folk og ikke kunne diskutere prestige med NATO. Man var fra sovjetisk side villig til at møde Danmark på halvejen, som det klart fremgik af det sovjetiske forslag, og Danmark kunne selv forklare situationen overfor NATO.³⁷² Heller ikke på dette møde nåede man nærmere en afklaring.

Først på forhandlingernes sidste dag kom der skred i tingene. Hovedforhandlingerne startede klokken 10.00. Først opstillede Danmark et forslag, der byggede videre på underudvalget den foregående dag, men Krustjov kom med et helt nyt og afgørende kompromisforslag, der indarbejdede forslaget om to hurtige fragtbåde, som man fra sovjetisk side ikke tidligere havde villet gå med på. Det blev nedfældet skriftligt og lød:

"Begge parter blev enige om, at den danske side er indforstået med at levere to tankskibe til Sovjetunionen. Da det for den danske side er nødvendigt at undersøge spørgsmålet om de materielle produktionsmuligheder for at levere tankskibe, vil det endelige svar på dette spørgsmål fra dansk side blive givet efter Statsministerens hjemkomst til Danmark. I tilfælde af umulighed for at levere tankskibene vil man fra dansk side erstatte denne levering med to hurtiggående fragtskibe på 10.000 tons lastekapacitet hver med en hastighed af 17 til 18 mil pr. time."

Pointen var, at der ikke længere var en udskydelse af den endelige afgørelse. Fra dansk side kunne man ret hurtig meddele, at det ikke var muligt at levere tankskibe, mens den for den sovjetiske side vigtige tekniske begrundelse blev beholdt. Det var en væsentlig indrømmelse mod til gengæld at få nogle

³⁷² Se note 367. Ovenstående citater er fra referatet underudvalgsmøde den 5. marts kl. 21.00 i det sovjetiske udenrigsministerium.

hurtigtgående fragtskibe, som set med NATO-øjne heller ikke var problemfri at levere til Sovjetunionen Men H.C. Hansen var ikke tilfreds, og i stedet lavede den danske delegation et forslag til et afsnit, der skulle optages i kommunikæet:

"Man drøftede indgående spørgsmål om de økonomiske forbindelser mellem de to lande. Begge parter var enige om, at handel er et af de vigtigste midler til at fremme gensidig forståelse imellem folkene.

Mellem parterne var der enighed om, at der snarest i København skal optages handelsforhandlinger, sigtende mod afsluttelse af en 2-årig vareudvekslingsaftale. Fra dansk side erklærede man sig rede til under den aftale, der skal træffes, at levere Sovjetunionen et tankskib eller i tilfælde af umuligheden heraf to hurtigtgående fragtskibe på hver 10.000 tons lasteevne og en fart af 17-18 knob. Endeligt svar på dette spørgsmål vil blive givet snarest efter statsministerens hjemkomst til København.³⁷³

Bortset fra de sproglige forbedringer i det danske forslag var den væsentligste ændring, at det danske forslag åbnede op for en ikke-teknisk fortolkning af afslaget. Dermed kunne det lettere forklares overfor omverdenen - og specielt overfor NATO og COCOM - at afslaget på levering var politisk motiveret. Forslaget blev accepteret af den sovjetiske delegation, og dermed var to års handelsstop løst, hvilket først og fremmest skyldtes en ændret sovjetisk position. Aftalen var dog som nævnt ikke uproblematisk for den danske regering. Derfor var det for H.C. Hansen vigtigt at få hans historie ud til medierne – ikke bare de danske medier, men i lige så høj grad i NATO-landenes medier.

³⁷³ Ibid. Ovenstående citater er fra referatet af forhandlingerne den 6. marts.

Omdømmepolitik i forhold til Sovjetunionen

Der skal ikke herske tvivl om at hovedmotivet bag den langstrakte forhandling fra dansk side har været ønsket om at genoptage samhandlen med Sovjetunionen. Men også de to overordnede sikkerhedspolitiske målsætninger havde væsentlig betydning for forhandlingens forløb og teksten i det endelige kommuniké. De to overordnede *mål* gav sig udtryk i to forskellige omdømmepolitiske *budskaber* (*omdømmepolitikker*). Over for beslutningstagerne i Sovjetunionen kom *budskabet* til udtryk gennem selve forhandlingerne, samtalerne og et efterfølgende personligt takkebrev til samtlige politikere med ansvar for forhandlingerne eller besøgene i byerne, hvor delegationen deltog.³⁷⁴ Men det omdømmepolitiske *budskab* prægede også selve kommunikéet, altså det der i figur 3.1 er at betragte som *beslutningen*. Transformationen af målsætningerne om 1) at mindske sandsynligheden for krig og 2) samtidig øge samhandelen med Sovjetunionen; blev i denne situation til et omdømmepolitisk *budskab*, der rummes i kommunikéet. Henvisningen til at begge parter var enige om, at handel er et af de vigtigste midler til at fremme gensidig forståelse imellem folkene, kan således opfattes som en transformation af de to målsætninger til et omdømmepolitisk budskab. Der lægges således op til at samhandel og kontakt på tværs af landene vil mindske spændinger, hvorved det således lykkedes at forene den handelspolitiske målsætning med den sikkerhedspolitiske målsætning i forhold til Sovjetunionen. Derfor var det også et centralt *budskab*, at H.C. Hansen under forhandlingerne havde taget afstand til handelsboykotten af Sovjetunionen og betegnet det som diskrimination. Budskabet som blev givet under forhandlingerne kunne kun aflæses offentligt, i og med at man var villig til at indføre et afsnit i kommunikéet, hvor man fra dansk side påtog sig at sælge et tankskib, eller alternativt 2 hurtige fragtskibe. En væsentlig del af budskabet var dog også, at man ikke var parat til at sætte Danmarks medlemskab

³⁷⁴ Udkast til takkebrevene findes i udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d./1.

af COCOM og NATO på spil. Til gengæld sendte man et signal til både øst og vest om, at man var en loyal handelspartner, der holdt de handelsaftaler, der blev indgået. Den efterfølgende kommunikation med de sovjetiske ledere var efter de afsluttede forhandlinger begrænset, men de efterfølgende takkebreve må også ses i et omdømmepolitisk lys. I brevet til Krustjov lagde H.C. Hansen ud med at takke for gæstfriheden og venligheden i det smukke land, men i en personlige betragtning tilføjede han et tak til Krustjov for den store andel han havde i, at forhandlingerne førte til et resultat, begge parter kunne være tilfredse med.³⁷⁵ Dermed bekræftede H.C. Hansen det omdømmepolitiske *budskab* til den sovjetiske leder.

Omdømmepolitik i forhold til NATO

Omdømmepolitikken over for Danmarks allierede i NATO var langt vanskeligere at håndtere for H.C. Hansen, da *beslutningen*, dvs. kommunikéet, var åben for tolkning blandt de allierede. Det betød, at uden Danmarks fortælling om, hvordan kommunikéet skulle tolkes, var der reel risiko for, at COCOM-landene ville opfatte det som et aftalebrud. Aftalebruddet kunne potentielt gå på to forhold. Det ene var *beslutningen* om ”principielt” at sælge et tankskib. Det andet var *beslutningen* om eventuelt at erstatte det med to skibe, der lå på grænsen for, hvad Danmark ifølge COCOM-landene måtte sælge. Mogens Rüdiger har bl.a. peget på, at ved den normale procedure, hvor forudgående konsultation med COCOM-landene var påkrævet, ville salget af de to fragtskibe næppe have haft en chance for at komme igennem. Det var den anden væsentlige grund til, at H.C. Hansen over for NATO-partnerne lod, som om Sovjetunionen fortsat forlangte at få leveret tankskibet, og man derfor fra dansk side ikke så en aftale som mulig.

³⁷⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d./1. Udkast til takkebreve til Krustjov, dateret 5. april 1956.

Mogens Rüdinger har derfor konkluderet, at H.C. Hansen snød sine alliancepartnere.³⁷⁶ Det er klart, at hvis NATO-landene kom frem til en tilsvarende tolkning på baggrund af kommunikéet, kunne det have betydning for Danmarks medlemskab af COCOM og NATO.

Det sidste danske forslag til formulering i kommunikéet, der blev accepteret fra sovjetisk hold, fjernede ikke muligheden for en teknisk begrundelse, men åbnede klart op for en politisk motiveret begrundelse for, hvorfor tankskibet ikke kunne leveres til Sovjetunionen. Det blev altså indføjet for at tilgodese Danmarks omdømmepolitik i forhold COCOM og NATO-partnere. Rostgaard og Rüdiger anser de to sidste forslag som substantielt værende ens,³⁷⁷ ligesom Villaume blot noterer, at Krustjovs forslag blev "let modificeret af danskerne".³⁷⁸ Set ud fra en indholdsmæssig betragtning er begge dele rigtige, men set ud fra en omdømmepolitisk betragtning var der en stor forskel på de to forslag. Fra dansk side var det meget nemmere at komme ud med sit budskab til sine alliancepartnere, hvis aftalen åbnede op for, at afvisningen af tankskibet var bestemt af politiske overvejelser og ikke af tekniske. Rostgaard og Rüdiger spekulerer i, at forskellen på de to forslag bunder i de to forskellige samfundssyn, hvor det fra dansk side ville være vanskeligt for regeringen at forklare samtlige værfter, at de skulle komme med tekniske afslag på tilbud, de teknisk godt kunne løse. Selvom der er et vist belæg for denne tolkning i materialet, er det som nævnt ikke hovedgrunden.³⁷⁹ Den var, at man fra dansk side ville sikre en formulering,

³⁷⁶ (Boje, et al., 2011 s. 228-229).

³⁷⁷ (Rostgaard, et al., 2011 s. 97).

³⁷⁸ (Olesen, et al., 2006 s. 352).

³⁷⁹ I underforhandlingerne bruger Svenningsen netop en sådan argumentation mod det sovjetiske forslag, men de sovjetiske forhandlere gjorde det klart, at Sovjetunionen ikke vil inddrage sig på forhandlinger med værfterne, før det var endeligt afklaret med den danske regering. Derfor ville det i praksis ikke være nødvendigt at bede værfterne om at komme med tekniske afslag. Referater og notitser om forhandlinger og underforhandlinger er samlet i udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d/3. Referater af

der gjorde det nemmere at sende et bestemt budskab til NATO. Man ønskede først og fremmest, at NATO-partnerne skulle godtage, at afvisningen af leveringen af tankskibet var politisk bestemt. Denne afgørende forskel på de to formuleringer, set fra dansk side, blev der efterfølgende lagt stor vægt på i den officielle danske forklaring til de danske repræsentanter i NATO og til ambassadører rundt om i verden.³⁸⁰ Ved at gå med til denne formulering hjalp den sovjetiske ledelse H.C. Hansen i hans bestræbelser på at udbrede sit budskab. Som forhandlingerne viste, var den sovjetiske regering fuldt ud klar over denne sammenhæng. Alligevel valgte den ud fra sine egne motiver at droppe den tekniske betingelse for den manglende levering af tankskibet.

Alt i alt må det endelige resultat ses som et kompromisforslag, der i høj grad tilgodeså Danmarks muligheder for at føre en troværdig omdømmepolitik overfor NATO-partnerne. Danmark skulle nemlig sælge en vinklet historie - over for den danske offentlighed, men først og fremmest overfor NATO. Kernen i denne fortælling var, at det var lykkedes de danske forhandlere, uden at være forberedt på det, at modstå et pres fra Sovjetunionen om at levere et tankskib. Da H.C. Hansen stod fast på at Danmark ikke kunne levere, blev det for Sovjetunionen i stedet et prestigespørgsmål. I skrivelsen til forhandlerne i NATO fra Nils Svenningsen og den efterfølgende cirkulæreskrivelse (der var næsten tilsvarende) forklaredes det, at man fra dansk side på forhånd anså udsigterne til at opnå en handelsaftale, hvor Danmark ikke skulle levere et tankskib, som meget mørke.

hovedforhandlinger findes som bilag til Udenrigspolitisk Nævns Møde 17/3-1956. Ibid. Se specielt referatet af underudvalgsmøde den 5. marts kl. 21.00 i det sovjetiske udenrigsministerium.

³⁸⁰ Dette var også den forklaring, der blev givet fra officiel hånd i cirkulæreskrivelsen til ambassaderne. Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30.d/1. Findes også i 5. D. 30.d/3. Cirkulæreskrivelsen, dateret den 19. marts 1956, var i øvrigt stort set identisk med skrivelsen til den danske NATO-repræsentation, der blev udsendt den 16. marts. Rostgaard og Rüdiger (Rostgaard, et al., 2011 s. 103 note 27) refererer til denne skrivelse som: 5.D. 30.d/1. Orientering om stats- og udenrigsministerens officielle besøg i Moskva i marts 1956 fra direktør Svenningsen til Danmarks faste Repræsentant i Det nordatlantiske Råd (Orientering nr. 298), udateret (men er fra marts 1956). Dette var fra dansk side DEN officielle fortælling om forhandlingerne i Moskva.

"Faktisk regnede vi fra dansk side med, at der kun var ganske ringe procents chance for, at noget sådant ville være muligt"³⁸¹ Altså gik fortællingen ud på, at man ikke havde regnet med at få en handelsaftale i hus, men at det var lykkedes at finde en formulering, hvor Sovjetunionen ikke tabte ansigt, og hvor det mulige alternativ - de to fragtskibe - dermed blev fremstillet, som om de ikke var i modstrid med aftalerne i COCOM. Det var lykkedes H.C. Hansen at finde et smuthul, hvor reglerne ikke direkte blev brudt. De blev dog bøjet ganske kraftigt. Som det fremgår af Mogens Rüdigers gengivelse af det efterfølgende møde i COCOM, blev væsentlige dele af argumenterne, som var støbt af Nils Svenningsen og H.C. Hansen, brugt i forsøget på at skabe billede af et Danmark, som står fast på principperne i kampen mod Sovjetunionen. I forklaringen til COCOM-partnerne hed det således, at man burde fokusere på, at Danmark havde afvist at eksportere et tankskib, der var omfattet af embargoen. Dette måtte ses som en stor sejr for de danske synspunkter, lød argumentet. Det var ifølge den danske udlægning af stor værdi for COCOM-landene som helhed, at man fra sovjetisk side havde accepteret, at samhandlen kunne fortsætte som normalt.³⁸² Da der fremkom en kritik af, at Danmark ikke havde konsulteret COCOM på forhånd, var argumentet også parat. Det kunne ikke nås, da man ikke på forhånd vidste, at skibsforhandlingerne ville finde sted.³⁸³ Store dele af COCOM- landenes kritik havde Nils Svenningsen imødeset i cirkulæreskrivelsen. Det blev således gjort klart, at over for eventuelle betænkeligheder ved den danske levering af fragtskibe måtte det erindres, at det havde afgørende betydning for den danske befolknings tilslutning til NATO, at den årelange handelskonflikt med Sovjetunionen blev

³⁸¹ Ibid.

³⁸² (Boje, et al., 2011 s. 229).

³⁸³ (Boje, et al., 2011 s. 230).

afsluttet.³⁸⁴ Argumentet at en manglende handelsaftale med Sovjetunionen ville have styrket den interne kritik i Danmark, blev efterfølgende brugt i COCOM-regi, da NATO-partnere havde udtrykt sig kritisk om handelsaftalen.³⁸⁵ Det var ikke helt grebet ud af det blå. Ved udenrigspolitisk nævnets møde i januar havde den radikale politiker Jørgen Jørgensen f.eks. ment, at Danmark ikke længere nødvendigvis burde binde sig til beslutningen om at undlade at levere tankskibe, selvom han tidligere havde været tilhænger heraf.³⁸⁶

Det var ikke kun i forhold til NATO-partnere, man forsøgte at udbrede fortællingen om lille Danmarks stolte kamp for at undgå at sælge et tankskib. Det var i høj grad også denne fortælling, man videregav til pressen. Over for pressen understregede statsministeren, at tankskibssagen ikke havde nogen betydning fremadrettet. Ved en pressekonference afholdt på den danske ambassade efter forhandlingernes afslutning fremsatte H.C. Hansen en kommentar i langsomt diktat til presserepræsentanterne. Om tankskibssagen forklarede han, at han på forhånd havde gjort det klart, at Danmark næppe ville "være i stand til at imødekomme ønsket om leverance af et tankskib." Derfor enedes parterne om det opstillede alternativ med to hurtigtgående fragtskibe. Han ville nærmere behandle spørgsmålet ved tilbagekomsten til Danmark, men for ham stod det hele tiden klart, at alternativet ville rykke i forgrunden.³⁸⁷ Fra starten skulle det slås fast, at det ikke var muligt at levere tankskibe til Sovjetunionen, og uden konsultationer med værfterne hjemme var det indlysende, at den eneste nærliggende forklaring var politiske forhindringer. Det kunne ikke siges åbent i de offentlige interviews,

³⁸⁴ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30.d/1. Findes også i 5. D. 30.d/3. Cirkulæreskrivelse, dateret den 19. marts 1956.

³⁸⁵ Boje, et al., 2011 S. 231).

³⁸⁶ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 3.E.92. 18. januar 1956. Argumentet stammer dog hovedsagligt fra det notat, som Niels Svenningsen sendte til Danato 16. marts.

³⁸⁷ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d/3. Referat til direktøren om de pressemæssige arrangementer i forbindelse med statsministerens officielle rejse til Sovietrusland 10. april 1956.

men der blev som nævnt ikke langt skjult på denne strategi i de interne retningslinjer. Formuleringen, som danskerne var kommet med til sidst, sigtede mod at gøre leveringen af tankskibe og fragtskibe sideordnede, så Danmark blot selv kunne erkende umuligheden af at levere. "Der sigtes med andre ord ikke blot til en teknisk umulighed, men også til den umulighed, der skyldes vore forpligtelser over COCOM."³⁸⁸

Resultatet blev fremstillet som det bedst mulige forhandlingsresultat i en meget vanskelig forhandlingssituation. Ambassaden i Washington beskrev modtagelsen i de amerikanske aviser. Særligt Washington Posts indlæg blev fremhævet i ambassadens indberetning, hvor avisen refererede til diskussionen om flybaserne og var positiv over, at Danmark ikke havde udelukket fremmede styrker.³⁸⁹ Fra ambassaden i London blev der lavet en oversigt over overskrifter: "Danskerne vinder sovjetkoncessioner - Handel, uden tankskibe - Danskerne klarer sig mod Marshal Bulganin - Russerne vil løslade danskere - Afslag på at give løfter (om baser i Danmark) til Rusland." Videre bifald er der derimod ikke i overskriften: "Danskere vil sælge skibe til de Røde"³⁹⁰ I de vesttyske medier lød der i hvert fald positive toner, hvor det socialdemokratiske medlem af forbundsdagen Ernst Paul var ude med roser til H.C. Hansen, som havde vist sig at være en hård forhandler. Danmark gav praktisk taget intet, hvorimod Sovjetunionen havde forpligtet sig til at genoptage de afbrudte handelsforhandlinger. Også i Vesttyskland var der dog torne, og i "Christ und Welt" havde der været en kritik af, at de tilsyneladende positive resultater var vand på møllen for de danskere, der ønskede at løse

³⁸⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30.d/1. Findes også i 5. D. 30.d/3. Cirkulæreskrivelsen, dateret den 19. marts 1956. I versionen fra den 16. marts stod der oprindeligt NATO, men det var streget over og erstattet med COCOM.

³⁸⁹ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. d/1. Fra den danske ambassade i Washington, 13. marts 1956, Statsministerens besøg i USSR.

³⁹⁰ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. d/1. Fra den danske ambassade i London, 26. marts 1956, Britisk presse om stats- og udenrigsministerens Ruslandsrejse.

forholdet til NATO for at begive sig ind i neutralt farvand.³⁹¹ Over for den vestlige internationale presse var manøveren i høj grad lykkedes. Store dele købte historien om lilleputlandets sejr over den store nabo i øst.

Den første del af det *budskabet* handlede om selve resultatet af forhandlingerne. Altså et *budskab* om, at det var lykkedes at få en handelsaftale igennem uden at gøre vold mod forpligtelserne over for NATO-partnerne. Den anden del handlede om karakteren af forhandlingerne. Forhandlingerne var uventede, hårde og havde fra start et reelt indhold, da man fra sovjetisk side først insisterede på at få leveret tankskibe. Uden dette element ville fortællingen ikke fremstå med samme troværdighed eller have samme gennemslagskraft. Det betød også, at historien både i forhold til presse og internt i det politiske system skulle styres benhårdt.

Således fik den danske repræsentation i NATO helt usædvanligt ikke adgang til referatet fra udenrigspolitisk nævn, hvor også referaterne fra hovedforhandlingerne i Moskva var med som bilag. Det var altså et begrænset antal, der fik adgang til referater efter direktør Svenningsens mundtlige ordre. Det nødvendiggjorde også en hurtig opsummering til den danske repræsentation i NATO. Derfor blev der dagen efter nævnsmødet udarbejdet en skrivelse, der netop fortalte den historie, Svenningsen og H.C. Hansen ønskede at formidle.³⁹² Både H. C. Hansen og Nils Svenningsen fastholdt og udbyggede senere historien, som store dele af samtiden og en række historikere senere har overtaget. Fortællingen om Davids (Danmarks) kamp mod Goliat (Sovjetunionen), hvor David/ Danmark

³⁹¹ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. d/1. Fra den danske ambassade Bonn, 19. marts 1956, De dansk-sovjetiske forhandlinger.

³⁹² Udenrigsministeriet, UPN: Eksemplarfordeling af referat af nævns-mødet den 15. marts 1956. På et følgepapir beregnet til Danato (altså den danske repræsentation i NATO) er der med håndskrift skrevet: "Danato underrettet på anden måde" med dato den 24/3. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D. 30.d/1. Orientering om stats- og udenrigsministerens officielle besøg i Moskva i marts 1956 fra direktør Svenningsen til Danmarks faste Repræsentant i Det nordatlantiske Råd (Orientering nr. 298) den 16. marts 1956.

trådte sejrrigt ud af kampen, men ikke uden at tage imod nogle slag undervejs. Da *budskabet* her var i delvis modstrid med *budskabet*, der blev givet til Sovjetunionen, og substantielt forskelligt fra handlingsforløbet, der kan udledes af kilderne, var det klart, at fortællingen ville miste troværdighed, hvis dokumenterne i udenrigsministeriet blev tilgængelige for et større publikum.

Styringen af fortællingen fortsatte længe efter forhandlingerne var afsluttet. På udenrigspolitisk nævnets møde i den 15. maj 1956, da de konkrete handelsforhandlinger var færdiggjort i København, opsummerede økonomi og arbejdsminister Jens Otto Krag forhandlingernes resultat og erklærede, at de ikke havde øget samhandlen helt så meget som Danmark ønskede. H.C. Hansen benyttede chancen til at påstå, at han i København var blevet opsøgt af de sovjetiske forhandlere, og de havde givet ham indtryk af, at man fra sovjetisk hold på grund af tankskibsaffæren kun ønskede at give Danmark en begrænset handelsaftale.³⁹³ Selv efter H.C. Hansens død i 1960 fastholdt Nils Svenningsen, at forhåndsorienteringen hos den sovjetiske ambassadør i Danmark havde bekræftet dette, ligesom han fastholdt, at de sovjetiske ledere under forhandlingerne i Moskva straks kørte "(...) frem med tankskibskravet og insisterede med stor kraft derpå. Selvom det tilsyneladende hurtigt blev klart, at det for Sovjetunionen var et vigtigt prestigespørgsmål, kunne og ville de ikke uden videre give efter på dette

³⁹³ Udenrigsministeriet, UPN: 15. maj 1956. H.C. Hansens udtalelse er åben for tolkning, idet der i et centralt afsnit tydeligvis mangler et ord for at give mening "Ministeren havde fået det indtryk, at man fra sovjetisk hold på grund af tankskibsaffæren var fast besluttet på at give Danmark mere end en begrænset handelsaftale, og han nærede ikke tvivl om, at den aftale, der var indgået, var så stor, som det under omstændighederne var muligt." Da konteksten er, at handelsaftalen var for lille, giver citatet kun mening, hvis der indføres et ikke: "Ministeren havde fået det indtryk, at man fra sovjetisk hold på grund af tankskibsaffæren var fast besluttet på [ikke] at give Danmark mere end en begrænset handelsaftale, og han nærede ikke tvivl om, at den aftale, der var indgået, var så stor, som det under omstændighederne var muligt." Det er usandsynligt, at H.C. Hansen skulle være blevet opsøgt af forhandlerne i det hele taget. Der findes ingen henvisninger til mødet i de relevante arkiver (5. D. 30. d/1 eller 5. D. 30. d/3 eller 5. og 5.D. 30. A (pk. III) (1956-61). H.C. Hansen har heller ikke lavet referat, hvilket han ellers normalt gjorde ved vigtige møder med repræsentanter for Sovjetunionen.

punkt.³⁹⁴ Som vi har set, er dette en forkert fremlægning af begivenhederne, hvilket ikke kan skyldes dårlig hukommelse eller manglende adgang til kilderne. Det er derimod et bevidst forsøg på at fastholde den historie, der allerede fire år forinden var blevet besluttet. Fortællingen var så godt fortalt, at det først var længe efter den kolde krigs afslutning, at der for alvor blev sat spørgsmålstegn ved dens rigtighed.

Rostgaard og Rüdiger opstiller tre grunde til, at referaterne fra forhandlingerne blev forbeholdt en lille sluttet skare. Først og fremmest har det skyldtes de efterfølgende forhandlinger med COCOM, ligesom der har været indenrigspolitiske grunde. Endelig optegner de hensynet til Sovjetunionen, der ville miste sin prestigesejr, hvis det fra referaterne kom frem, at de reelt havde accepteret ikke at få tankskibene leveret. Alle tre forklaringer er mulige og kan være rigtige.³⁹⁵ Der kunne være endnu en grund, som er mere banal. Den helt ekstreme fortrolighed kunne også skyldes, at direktør Nils Svenningsen og stats- og udenrigsminister H.C. Hansen havde en interesse i at ikke at blive taget i at føre alliancepartnerne i NATO, folketinget og det udenrigspolitiske nævn bag lyset. Det er i al fald påfaldende, at væsentlige dokumenter i sagen har været meget svært tilgængelige længe efter forløbet. Særligt referatet af mødet den 8. februar 1956, men også referaterne af forhandlingerne i Sovjetunionen, som kun blev distribueret til og dermed tilgængeligt for et lille antal personer. Som Marianne Rostgaard har gjort opmærksom på, blev en betydelig del af disse referater sågar destrueret i 1960.³⁹⁶ Et sidste motiv er hensynet til Danmarks omdømme i NATO. Det er klart, at hvis den officielle version af forhandlingerne blev betvivlet af NATO- partnerne, ville det skade Danmarks omdømme i NATO, selv længe efter

³⁹⁴ (Svenningsen, 1960 s. 193).

³⁹⁵ (Rostgaard, et al., 2011).

³⁹⁶ (Boje, et al., 2011 s. 354 note 270).

forhandlingerne var afsluttet. Der har således været flere mulige motiver til at skjule sandheden og lade den forblive skjult. Men i første omgang var hemmelighedskræmmeriet utvivlsomt rettet imod partnerne i COCOM. H.C. Hansen var parat til at acceptere kravet om principielt at sælge tankskibe til Sovjetunionen, og alene det gjorde, at Danmark var på gyngende grund i forhold til NATO-partnerne. Det foreslåede danske alternativ - at sælge hurtigtgående fragtskibe - var også på kanten af COCOMS retningslinjer. Som Mogens Rüttinger har vist, vidste den danske regering godt, at selvom de to hurtigtgående fragtskibe ikke var på COCOMS liste over varer, der ikke måtte sælges til østlandene, så skyldtes det først og fremmest, at der ikke var kommet en endelig afklaring. Især USA havde presset på for at putte nye skibe af den type og med den fart på listen over varer, der ikke måtte sælges til Sovjetunionen og resten af Østlandene.³⁹⁷

Feedback fra modtagerlandene

Som det fremgår, knyttede der sig to forskellige omdømmepolitiske budskaber til forhandlingerne i Sovjetunionen. Det ene budskab kombinerede den handelspolitiske målsætning med målet om at undgå krig med Sovjetunionen. Disse *mål* var med til at bestemme indholdet af det kommuniké, som blev besluttet af de to parter. Den anden målsætning, om at forblive i COCOM og NATO, var dog i yderste konsekvens på spil, hvis ikke det lykkedes i tilstrækkelig grad at få kommunikéet tilpasset, så der også kunne føres en troværdig omdømmepolitik i forhold til NATO. Det var ikke lykkedes at finde en fælles *omdømmepolitik*, der kunne forene de to sikkerhedspolitiske målsætninger, hvilket i realiteten betød, at de to *omdømmepolitikker* modarbejdede hinanden. Fra sovjetisk side er der intet,

³⁹⁷ (Boje, et al., 2011 s. 212-233).

der tyder på, at man var utilfreds med den førte danske *omdømmepolitik* rettet mod Sovjetunionen i månederne efter forhandlingerne. Derimod var der som nævnt en række kritikpunkter fra en del af de øvrige medlemmer i NATO og COCOM. Den blev mest verbalt udtrykt af USA og Storbritannien og gik bl.a. på, at man burde have konsulteret COCOM først, at Danmark med aftalen ville stille COCOM over for et *fait accompli*, og hvis målet fra sovjetiske side var at presse COCOM, burde det danske svar have været en klar afvisning. Frankrig pegede på, at argumentet om fordelene for dansk økonomi var et politisk argument og ikke økonomisk. Kritikken fortsatte hen over sommeren, men det førte ikke til en ændring af *beslutningen* om at sælge de to fragtskibe til Sovjetunionen, hvilket også kunne have væsentlige konsekvenser for den anden danske *omdømmepolitik* og for handelsaftalen med Sovjetunionen.³⁹⁸ F.eks. ville det have været vanskeligt at opretholde budskabet om den ærlige handelspartner over for Sovjetunionen, ligesom forholdet til Sovjet kunne lide skade. For selvom H.C. Hansens besøg i Moskva først og fremmest blev brugt til at fremme Danmarks handel med Sovjetunionen, havde den også et klart omdømmeaspekt. I folketinget forklarede stats- og udenrigsministeren således, at det var hans opfattelse, at ”forhandlingerne i Moskva som helhed var et nyttigt middel til fremme af det gode forhold mellem Danmark og Sovjetunionen.”³⁹⁹ Hvor handelsaftalen blev set som en måde at forvise Sovjetunionen om Danmarks fredelige hensigter, ville en kontrabeslutning risikere at skabe det modsatte indtryk. Fra dansk side var man klar til at gå på kant med COCOMs regler, men lige så tydeligt er det, at regeringen ikke ønskede at gøre noget, der kunne sætte Danmarks medlemskab over styr. Det var netop grunden til, at man fra dansk side havde vanskeligt ved at acceptere et teknisk begrundet afslag på at levere, ligesom man fastholdt, at man

³⁹⁸ (Boje, et al., 2011 s. 230-231).

³⁹⁹ *Folketingsstidende* 1956 -forhandlinger i folketinget 119. møde, 22. juni 1956. Forespørgsel til stats og udenrigsministeren. Sp. 5365.

var overrasket over, at der overhovedet var reelle handelsforhandlinger. Hvor det i hovedsagen var lykkedes at få den hjemmelige og vestlige presse til at acceptere historien om lille Danmarks heroiske kamp, var det ikke lykkedes at overbevise partnerne i NATO og COCOM. I en debat i folketinget udtrykte H.C. Hansen, at Danmark stod fast på medlemskabet af NATO, og at Sovjetunionen stadig var "et totalitært diktatur". Der var derfor ikke grundlag for at opgive bestræbelserne på forsvarsmæssig sikkerhed, "som man i disse år har stræbt henimod indenfor NATO, eller ændre grundlinierne i den hidtil førte politik."⁴⁰⁰

På kort sigt fik *feedbacken* fra *modtagerne* ikke H.C. Hansen til at ændre den *beslutning*, man havde taget, men det kan være, at det var medvirkende til, at Danmark justerede dele af sin *udenrigspolitik*, således at skiftende regeringer fremadrettet var mere forsigtig med at tage *beslutninger*, der kunne tolkes på en uheldig måde af alliancepartnerne. I hvert fald har Mogens Rüdiger konkluderet, at solidariteten med alliancepartnerne i COCOM i alle andre tilfælde blev vægтет højest.⁴⁰¹

På flere måder var tankskibssagen et godt eksempel på Danmarks førte *omdømmepolitikker*. Eksemplet viser, hvor langt Danmark var klar til at gå for at sikre et omdømme som ikke-fjendtligt land over for Sovjetunionen. Sagen illustrerede, at Danmark var parat til at gå til stregen, når det samtidig opfyldte et handelspolitisk *mål*. Samtidig førte regeringen en fuldstændig anden *omdømmepolitik* over for NATO. Fra dansk side ønskede man ikke at træde over stregen - hvor stregen i dette tilfælde havde været at gå med til en aftale, hvor levering af tankskibe var nødvendige. Hvorvidt H. C. Hansen kunne have affundet

⁴⁰⁰ *Folketingstidende* 1956 -forhandlinger i folketinget 119. møde, 22. juni 1956. Forespørgsel til stats og udenrigsministeren. Sp. 5366.

⁴⁰¹ (Boje, et al., 2011 s. 233).

sig med en teknisk forklaring på den manglende levering er vanskeligt at vurder, men det ville være tvivlsomt. Frygten for konsekvenserne for Danmarks omdømme blandt NATO-partnerne var nok for stort, hvis ikke afvisningen af tankskibe kunne begrundes politisk. Eksemplet er dog også specielt, idet det var helt usædvanligt, at man fra dansk side trak snoren så langt i forhold til NATO (og COCOM). Danmarks omdømme i NATO var trods alt vigtigere end Danmarks omdømme i Sovjetunionen. Alt tyder på, at H.C. Hansen tog en kalkuleret risiko, da han påbegyndte forhandlingerne i Sovjetunionen. En risiko der blev forsøgt formindsket dels ved at kæmpe for en bestemt formulering i kommunikæet og dels ved efterfølgende at gennemføre en stramt styret kommunikationsstrategi, hvor de omdømmepolitiske *budskaber* blev tilpasset en skeptisk presse og Danmarks skeptiske alliancepartnere i NATO og COCOM.

Danmark nedkøler forholdet til Sovjetunionen

Efter forhandlingerne i Moskva og samtidig med at initiativet for at skaffe amerikansk kapital til landet var ved at blive lanceret (se del 1), var der to begivenheder, der fik betydning for den danske stats magtpolitiske omdømmepolitik. Det ene var den sovjetiske nedkæmpelse af opstanden i Ungarn i oktober-november 1956, og den anden var Israels invasion i Egypten med Frankrigs og Storbritanniens medvirken. Invasionen i Egypten var et modtræk til nationaliseringen af Suez-kanalen, der tidligere på sommeren var gennemført under præsident Nasser. I den offentlige kritik var der fra dansk side væsentlig forskel i reaktionen på de to begivenheder. Hvor den britisk-franske indblanding i Mellemøsten blev mødt med afdæmpet kritik, så var reaktionerne på den sovjetiske indblanding i Ungarn meget skarp. Dette var i modsætning til den norske position, der offentligt fremkom med en stærk kritik af både Sovjetunionen

og af Frankrig og Storbritannien.⁴⁰² Fra dansk side udskød man også umiddelbart en række besøg fra Sovjetunionen. I første omgang førte det til, at man udskød den sovjetiske viceudenrigsminister Semenovs besøg, der var berammet til december samme år. En delegation fra det sovjetiske parlament, der efter planen skulle have besøgt Danmark i januar 1957, blev også udsat. Ligeledes blev det besluttet, at deltagelsen i den sovjetiske fejring af Oktoberrevolutionen den 7. november på den sovjetiske ambassade skulle nedtones således, at ingen ledende politikere dukkede op.⁴⁰³ Også det officielle sovjetiske genbesøg, som H.C. Hansen havde inviteret Krustjov og Bulganin til, blev udskudt på ubestemt tid. I forbindelse med fejringen på den sovjetiske ambassade blev der udenfor afholdt en demonstration, hvor der opstod tumult, og ambassaden blev angrebet af demonstranter.⁴⁰⁴ I Danmark oplevede Sovjetunionen en række chikanerier, herunder alt fra at sovjetiske skibe blev nægtet adgang til værfter for at blive repareret, til at den danske læge, der var tilknyttet ambassaden, nægtede at behandle de udsendte sovjetiske statsborgere.⁴⁰⁵ De sovjetiske ledere reagerede voldsomt på den danske kritik. Ved en reception på den finske ambassade i Sovjetunionen den 6. december overfusede ministerpræsident Bulganin tilsyneladende den danske ambassadør Mørch, der i sin rapport om hændelsen skrev: "Uden nogen indledning spurgte Bulganin mig, hvad den danske statsminister mente med de hadske udfald, han i den senere tid var fremkommet med over for Sovjetunionen. (...) Bulganin sekunderedes stærkt og snarest endnu mere aggressivt af [1. viceministerpræsident] Mikojan." Ambassadør Mørch mente ikke, han var bekendt med, at statsministeren havde haft hadske udfald, men spurgte om de måske refererede til H. C. Hansens radiotale den 4. november, der også var sendt til det

⁴⁰² (Villaume, 1995 s. 717-726).

⁴⁰³ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 5. november 1956.

⁴⁰⁴ (Avisårbogen 1956, 1957 s. 112).

⁴⁰⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. A (pk. III) (1956-61). 27. november 1956. Notits fra Niels Svenningsen angående møde med ambassadør Slavine.

russiske udenrigsministerium. Bulganin og Mikojan svarede ifølge Mørch, at der udover radiotalen var "fremsat udtalelser, der var fjendtlige overfor Sovjetunionen." Ambassadøren sluttede brevet af med at diskutere, hvordan episoden skulle tolkes. Hans vurdering var, at selvom man ikke tillagde episoden alt for stor betydning, så måtte det desværre nok erkendes, at den "goodwill", Danmark opnåede i Sovjetunionen ved statsministerens besøg samme år var gået tabt, i al fald for en tid. På den måde var Danmark dog nok ikke, ifølge ambassadøren, ringere stillet end andre lande, der havde ladet kritikken af Sovjetunionen "komme lige så stærkt til orde."⁴⁰⁶

Brev fra Bulganin

I efteråret og vinteren 1956 var forholdet til Sovjetunionen kølnet, og fra dansk side var der ingen seriøse forsøg på at genoprette det. Derimod kom der fra begyndelsen af marts 1957 forskellige følere fra sovjetisk side om at genoprette forholdet fra før krisen i Ungarn. Blandt andet offentliggjorde den sovjetiske avis *Izvestija* en artikel den 6. marts under overskriften "I fredens interesse i Nordeuropa", der understregede, at det var i Danmarks interesse at have et godt forhold til Sovjetunionen.⁴⁰⁷ Der kom også mere direkte følere fra den sovjetiske ambassade i Danmark, om det var muligt at komme tilbage til det gode forhold.⁴⁰⁸ Den 28. marts sendte ministerpræsident Bulganin et brev til den danske statsminister H.C. Hansen. Et lignende brev var ugen forinden sendt til den norske

⁴⁰⁶ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. A (pk. III) (1956-61). 10. december 1956. Samtale med ministerpræsident Bulganin og 1. viceministerpræsident Mikojan.

⁴⁰⁷ (Jensen, 1999 s. 510).

⁴⁰⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. A (pk. III) (1956-61). 21. marts 1957. Notits fra Hans S. Møller om frokostmøde med ambassadesekretærene Kobouchko og Bakei.

statsminister. Formålet med brevet har siden dets offentliggørelse (hvilket skete få dage senere) været genstand for debat. Bent Jensen anfører således, at brevet var et trusselsbrev og refererer til en svensk diplomat, der mente, at det var de voldsomste trusler mod et nordisk land i efterkrigstiden.⁴⁰⁹ Poul Villaume er dog af en anden opfattelse. Han mener snarere, at brevet havde et propagandistisk formål for at demonstrere den sovjetiske trusselopfattelse.⁴¹⁰ Der er dog ingen tvivl om, at brevet rummede en trussel eller advarsel mod, at Danmark i tilfælde af en atomkrig risikerede at blive udslettet:

"Det er indlysende, at Sovjetstatens sikkerhedsinteresser gør det nødvendigt at gennemføre sådanne foranstaltninger, som kunne gøre det muligt at tilintetgøre angriberens støttepunkter i tilfælde af, at der åbnes krig mod USSR. Og de moderne våbens ødelæggelseskraft er så betydelig, at det for lande med territorium af størrelse som Danmark i tilfælde af en atomkrig ville være ensbetydende med selvmord, hvis der var givet fremmede stater mulighed for oprettelse af baser. Det er ikke vanskeligt at forestille sig, hvad det ville betyde for Danmark, dersom der anvendtes moderne våben imod en angribers baser oprettet på dansk territorium."⁴¹¹

Dette var dog kun en del af brevet, der også lagde vægt på at pege på de venskabelige forbindelser mellem landene. Således mente Bulganin, at der fandtes "store muligheder for en videre udvikling og forbedring af de venskabelige forbindelser mellem vore lande".⁴¹² Brevet var således ikke kun en advarsel, men understregede også muligheden af, at relationerne mellem de to lande kunne og

⁴⁰⁹ (Jensen, 1999 s. 510).

⁴¹⁰ (Olesen, et al., 2006 s. 300; Villaume, 1995 s. 533).

⁴¹¹ Brevet, der i dansk oversættelse er 10 sider langt, er bl.a. offentliggjort i (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 349-254, citat s. 350). Findes også i udenrigsministeriets arkiv: 5. D. 30. A (pk. III) (1956-61), 28. marts 1957.

⁴¹² (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 353).

burde forbedres igen. I diskussionen i udenrigspolitisk nævn den 30. marts blev det af deltagerne i høj grad opfattet som et propagandastunt. Men sandsynligvis har der også været tale om en reel sovjetisk bekymring om, at landet ville blive omkranset af atomvåben.⁴¹³ Den tidligere udenrigsminister Ole Bjørn Kraft fra De konservative pegede i en kronik på, at det også var Vestens opgave at finde veje til afspænding. Ligesom avisen Vestkysten, deri høj grad af samtiden blev betragtet som talerør for Venstres partiformand Erik Eriksen pegede på, at man ikke alene skulle se det sovjetiske brev som udtryk for propaganda, men at det også var udtryk for reelle sikkerhedspolitiske bekymringer.⁴¹⁴

Det danske svar, der blev givet i slutningen af april, illustrerede den generelle danske omdømmepolitik over for Sovjetunionen som den tog form i årene fremover. Det år, der var gået siden H.C. Hansens besøg i Sovjetunionen, havde forandret situationen. Som så ofte før tog Danmark offentligt stilling til fordel for NATO, der udelukkende skulle betragtes som en forsvarsalliance, der ikke havde aggressive planer, og derfor ikke udgjorde nogen trussel mod Sovjetunionen. Svarbrevet var venligt og imødekommende på en række områder, men det var også bestemt afvisende overfor forslag om f.eks. at droppe NATO-medlemskabet. I brevet blev der peget på, at man også i Danmark tillagde det dansk-sovjetiske forhold stor betydning, ligesom H.C. Hansen var enig i, "at der for vore regeringer foreligger ikke ubetydelige opgaver med hensyn til en videre udvikling og forbedring af de venskabelige forbindelser mellem vore lande." Men resultaterne ville i den henseende "i høj grad afhænge af den storpolitiske udvikling i forholdet mellem øst og vest som helhed. Det er den danske regerings håb, at denne

⁴¹³ Det mente den amerikanske præsident Eisenhower, da han kommenterede på et brev med samme temaer, men dog uden advarsler, fra Bulganin til den britiske premierminister MacMillan måneden efter. <http://www.eisenhowermemorial.org/presidential-papers/second-term/documents/153.cfm> (05.09.2012).

⁴¹⁴ Debatten om brevene er mere udførligt behandlet her: (Villaume, 1995 s. 534-535; Jensen, 1999 s. 513-514; Agger, 2007 s. 120-129).

udvikling vil forme sig på en sådan måde, at vore folk kan føle sig tilskyndet til at støtte disse bestræbelser.”⁴¹⁵ Svaret markerede således klart, at der var en grænse for, hvor langt Danmark ville gå for at forbedre sit forhold til Sovjetunionen. Danmark var ikke parat til at bryde med de rammer, som blev udstukket af f.eks. NATO-medlemskabet. En forbedring af forholdet til Sovjetunionen var altså betinget af en generel forbedring af forholdet mellem øst og vest. På den måde må brevet omdømmepolitisk ses på linje med rækken af offentlige erklæringer fra dansk side, der stillede sig relativt stejlt over for Sovjetunionen - det var ment som et *budskab* til NATO-partnerne om at Danmark ikke lod sig skræmme af Sovjetunionen. Betoningen af den generelle udvikling i forholdet mellem øst og vest viste også, at H.C. Hansen tænkte afspænding ind i rammerne af en overordnet tendens snarere end et lokalt nordisk/sovjetisk fænomen. Svarbrevet til Bulganin var som ofte før en balancegang mellem de to omdømmepolitikker, hvor de højlydte erklæringer, der ville blive offentliggjort, i højere grad viste modstand mod de sovjetiske synspunkter end imødekommenhed. F.eks. afvises en kritik fra Bulganin om at Danmark ikke havde kontrol over det grønlandske territorium:

"Da De i Deres brev også kommer ind på Grønlands stilling er det mig magtpåliggende at sige, at jeg bestemt kan afvise Deres påstand om, at denne Ø faktisk skulle være uden for Danmarks kontrol. De forsvarsforanstaltninger, som er iværksat på Grønland, er truffet i overensstemmelse med den offentliggjorte overenskomst mellem Danmark og USA om Grønlands forsvar.”⁴¹⁶

⁴¹⁵ H. C. Hansens svar til ministerpræsident Bulganin kan læses: (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 355-359, citat s. 359).

⁴¹⁶ Ibid.

Denne halve sandhed skjuler det forhold, at Danmarks faktiske kontrol med Grønland var minimal, hvilket H.C. Hansen også erkendte over for den britiske ambassadør i Danmark.⁴¹⁷

Atomvåben på Grønland

Som en del af den omdømmepolitik, der gik ud på at vise, at Danmark ville NATO-alliancen, var der i de første 10-12 år af medlemskabet en tendens til, at regeringsrepræsentanter i offentligheden tog skarp afstand fra al sovjetisk pres, mens man i praksis førte en politik der var mere forsonende, ligesom udenrigsministeriet i den mindre åbne kommunikation (diplomati) med Sovjetunionen ofte nedtonede modsætningerne mellem landene. F.eks. forsøgte man rimelig konsekvent at nedtone, at NATO var en alliance rettet mod Sovjetunionen. I den danske kommunikation blev det igen og igen betonet, at NATO alene var en forsvarsalliance, der ikke sigtede på én bestemt modstander. Denne dobbelte kommunikation (de to forskellige omdømmepolitikker) fik i 1950'erne, da H.C. Hansen var statsminister, nogle ret vidtgående konsekvenser. Den ene relaterede sig til sagen om tankskibet, der blev behandlet grundigt ovenfor. Den anden sag er bedre belyst i forskningen og gennemgangen af den vil først og fremmest være i lyset af den generelle omdømmepolitiske tendens. Den handler om, da H.C. Hansen i 1957 godkendte amerikanske atombomber på Grønland til trods for, at Danmark officielt havde en politik om ikke at tillade atomvåben på dansk territorium (hvilket altså også gjaldt Grønland).⁴¹⁸

⁴¹⁷ (Olesen, et al., 2006 s. 313).

⁴¹⁸ Hovedværket er DUPI's redegørelse fra 1997 (DUPI, 1997). Dette afsnit bygger dog hovedsagligt på Villaumes mere komprimerede behandling af sagen i (Olesen, et al., 2006 s. 313-317).

De amerikanske baser på Grønland havde siden 2. verdenskrig været et ømt punkt i den danske sikkerhedspolitik. Den danske ambassadør Henrik Kauffmann havde under krigen givet USA tilladelse til at bruge Grønland i kampen mod nazismen og havde på den måde været med til at skabe et godt forhold til den amerikanske administration. Efter krigen ønskede USA at bibeholde den militære adgang til Grønland, og i 1951 blev der lavet en dansk-amerikansk overenskomst om USA's adgang til Grønland. Fra amerikansk side blev denne overenskomst i høj grad opfattet som et *carte blanche* til at benytte en række amerikanske baser til militære formål. Selvom der indenfor aftalens rammer var en form for dansk kontrol med baserne, var den reelle danske kontrol meget lille. Fra amerikansk side ønskede man i slutningen af 1950'erne at opbevare atomvåben på den store ø. I november 1957 rettede man en forespørgsel til den danske stats- og udenrigsminister H.C. Hansen om, hvorvidt den danske regering ville informeres i tilfælde af, at man fra amerikansk side anbragte atomvåben på Grønland. Denne nærmest konstaterende forespørgsel blev besvaret lige så omhyggeligt ikke-svarende af H.C. Hansen. I en hemmeligholdt svarnote, som offentligheden først fik kendskab til i 1995, undlod H.C. Hansen at komme med protester mod de amerikanske ønsker og godkendte dermed i realiteten de amerikanske planer om at placere atomvåben på Grønland.

Over for Sovjetunionen fastholdt Danmark *budskabet* om Norden og Danmark som atomvåbenfri. Altså fastholdt den danske stat et budskab om, at Danmark var et fredeligt land uden aggressive hensigter, som alene ønskede at kunne forsvare sig selv. Ligesom i tankskibssagen førte en lille kerne af politikere og embedsmænd med H.C. Hansen og Nils Svenningsen i spidsen et dobbeltspil, hvor man forsøgte at kommunikere et budskab ud, der ikke stemte overens med de konkrete handlinger.

Der er i dansk forskning en del debat om, hvorvidt de generelle danske atomforbehold skyldtes indenrigspolitiske- eller udenrigspolitiske forhold, ligesom der i forskningen ikke er enighed om det hovedsagligt var indenrigs- eller udenrigspolitiske motiver, der var afgørende for H.C. Hansens hemmeligholdelse af den danske tilladelse. Poul Villaume argumenterer for, at det generelle atomvåbenforbehold i lige så høj grad, eller i endnu højere grad, skyldtes udenrigspolitiske hensyn over for Sovjetunionen, men at det af alliancehensyn var bedre at argumentere ud fra indenrigspolitiske hensyn.⁴¹⁹ Bent Jensen kommer til en lignende konklusion ud fra sin tilgang til dansk udenrigspolitik. I sit nyeste værk konkluderer han med udgangspunkt i kernevåbendebatten, at Danmark ikke overraskende tog vidtgående hensyn til Kremls opfattelse af tingene.⁴²⁰ I modsætning hertil mener Jonathan Søborg Agger, at den generelle atompolitik hovedsagligt er udtryk for indenrigspolitiske overvejelser.⁴²¹

I forhold til hemmeligholdelsen af, at H.C. Hansen gav USA tilladelse til at opbevare atomvåben på Grønland, har Poul Villaume peget på det problematiske for regeringen i at åbne op for en debat om atomvåben på dansk grund kun få måneder efter regeringens erklæring om det modsatte. Det kunne starte en debat, der ville åbne op for angreb fra Sovjetunionen på den førte danske atomvåbenpolitik, ligesom USA næppe havde ønske om, at det kom ud i offentligheden.⁴²² Bent Jensen har på sin side kun peget på forholdet til Sovjetunionen som grund til, at H.C. Hansen førte folkettinget bag lyset og lod beslutningen forblive hemmelig.⁴²³

⁴¹⁹ (Olesen, et al., 2006 s. 308).

⁴²⁰ (Jensen, 2014 s. 174). Fordi de to forfattere mener det samme i dette spørgsmål, er det ikke ensbetydende med, at de anlægger samme perspektiv på dansk udenrigspolitik.

⁴²¹ Se diskussionen i (Agger, 2007 s. 115-158).

⁴²² Se diskussionen i (Olesen, et al., 2006 s. 316-317 inklusiv note 54).

⁴²³ (Jensen, 2014 s. 170).

Det interessante ved denne sag i forhold til tankskibssagen, set med omdømmepolitiske briller, er at der her er tale om dem omvendte situation, til trods for at H.C. Hansen fører dobbeltspil begge steder:

Tankskibssagen kan i høj grad tolkes som en *beslutning*, der understøttede det hemmelige *omdømmebudskab* til Sovjetunionen om, at man ønskede et forbedret forhold, mens man offentligt sendte et *budskab* til USA og NATO om at Danmark var en loyal allieret. I forhold til atomvåben på Grønland understøttede den hemmelige *beslutning*, at Danmark var en loyal allieret over for USA og NATO, mens man højlydt erklærede, at der ikke var atomvåben på dansk territorium. Det kunne tolkes som et *budskab* om, at Danmark tog hensyn til Sovjetunionen. Umiddelbart virkede den danske udenrigspolitiske kurs derfor fortsat usikker, hvor der ikke offentligt blev tilkendegivet en klar stillingtagen til fordel for NATO. Men reelt er det endnu engang udslag af, at de to udenrigspolitiske *mål* gav sig udtryk i to omdømmepolitikker. Rent udenrigspolitisk er balancen dog hér klart i USA og NATO's favør, hvilket er mindre tydeligt i tankskibssagen.

Østersøkommandoen

De næste par år blev der ikke taget væsentlige initiativer fra dansk side for at forbedre forholdet til Sovjetunionen - heller ikke efter H. C. Hansens død i februar 1960 og Viggo Kampmanns overtagelse af statsministerposten. Fra sovjetisk side var der en stadig større frustration over den stigende danske integration i NATO. Ikke mindst det øgede militære samarbejde med Vesttyskland skabte problemer. Den 31. august 1961 offentliggjorde regeringen en erklæring angående en fælles kommando - den såkaldte Østersøkommando - under NATO med vesttysk deltagelse. Det fik samme dag den sovjetiske ambassadør til på vegne af den

sovjetiske regering til at udtrykke sin protest overfor statsminister Viggo Kampmann. Ifølge den sovjetiske note var problemet, at "en sådan kommando ville give Den tyske Forbundsrepublik militære kredse store muligheder for at benytte dansk territorium i de vesttyske militaristers interesser."⁴²⁴ Frygten var, at Danmark ville blive underlagt tysk dominans, og på den måde blive en forlænget arm for en frygtet tysk revanchisme. På den anden side oplevede Danmark stigende kritik fra NATO over, at det endnu ikke var lykkedes at danne den enhedskommando, som NATO var interesseret i.

Noten faldt sammen med en voksende generel spænding i forholdet mellem øst og vest. I juni havde der været et mindre vellykket topmøde i Wien mellem den amerikanske præsident John F. Kennedy og den sovjetiske ministerpræsident Krustjov. Det var spørgsmålet om Berlins status og delingen mellem øst og vest, der på ny førte til en optrapning af situationen.⁴²⁵ Ikke mindst opførelsen af Berlinmuren den 13. august 1961 havde øget spændingerne. Fra dansk side forsøgte man i et svar den 7. oktober 1961 at berolige Sovjetunionen ved at pege på, at kommandoen ikke ville blive domineret af Tyskland, men var underlagt NATO, og dermed ikke var et bilateralt samarbejde mellem Danmark og Tyskland. Desuden henviste regeringen til, at det suverænt var Danmark, der bestemte, hvornår der skulle anvendes væbnet magt, og hvornår danske styrker skulle stilles under fælleskommandoen. Også det gentagne tilbagevendende ritual med at påpege, at NATO-alliancen var et rent defensivt forsvarssamarbejde, blev genanvendt i svaret til Sovjetunionen. Sovjetunionens note var allerede blevet vendt i udenrigspolitisk nævn den 5. september 1961, hvor statsministeren var fremkommet med de samme betragtninger, som kom til udtryk i svaret den 7. oktober. På mødet den 5. september blev der fra oppositionens side i øvrigt presset

⁴²⁴ Regeringens erklæring og den sovjetiske protest er i: (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 317-318).

⁴²⁵ (Olesen, et al., 2006 s. 333).

på for at opfylde NATO-ønsket om at få oprettet enhedskommandoen snarest muligt. Allerede inden regeringen havde afleveret sit memorandum til Sovjetunionen, havde den principielt besluttet sig til fordel for den nye enhedskommando, og tilbage stod kun de sidste militære forhandlinger.⁴²⁶ Både beslutningen om at tilslutte sig enhedskommandoen og svarnoten til Sovjetunionen var en del af opfyldelsen af det udenrigspolitiske mål om at forblive i NATO. Det fulgte den omdømmepolitik, der var henvendt til USA og NATO, hvilket ikke styrkede den anden omdømmepolitik, der fulgte ikke-provokationspolitikken over for Sovjetunionen, selvom standardafvisningen af NATO som rettet mod Sovjetunionen kan ses som udtryk for denne linje. Den 30. oktober afleverede Sovjetunionen en note til Finland med ønske om militære konsultationer. Truslen mod Sovjetunionen kom endnu engang fra Tyskland og inddrog også Danmark. Fra dansk side blev noten taget så alvorligt, at der umiddelbart blev bragt et møde i stand i udenrigspolitisk nævn. Sidenhen er det dog blev antaget, at noten først og fremmest havde til hensigt at få den finske præsident Kekkonens genvalgt.⁴²⁷ På den danske side var det dog med til at lægge en dæmper på forsøgene på at skabe et forbedret forhold til Sovjetunionen. Men man skulle i det mindste opretholde formerne. Den officielle danske deltagelse i fejringen af oktoberrevolutionen i 1961 på den sovjetiske ambassade i København blev derfor til, at regeringen ville "opretholde et korrekt forhold til sovjet-ambassaden, men heller ikke mere." Konkret betød det, at statsministeren og formanden for udenrigspolitisk nævn ville deltage i et kort tidsrum.⁴²⁸ Ikke-provokationslinjen var dermed blevet reduceret til formaliteter. Det var i 1961 en bedre repræsentation ved fejringen af den russiske revolution end under

⁴²⁶ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 3.E.92. 5. september og 4. oktober 1961. Memorandummet fra den danske regering til Sovjetunionen den 7. oktober kan læses hér: (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 319-320).

⁴²⁷ Se f.eks. (Jensen, 1999 s. 581).

⁴²⁸ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 3.E.92. 31. oktober 1961.

Ungarnskrisen fem år tidligere, men i efteråret 1961 var den ene af de to omdømmepolitikker ved at lide en stille død. Danmarks omdømmepolitik over for Sovjetunionen på det tidspunkt bestod i al væsentlighed af at holde det diplomatiske spil i gang. Da Sovjetunionen den 12. december 1961 kom med en regeringserklæring om oprettelsen af Østersøkommandoen og Danmarks indordning under Bonn, førte det kun to dage efter til et kort og kontant svar fra Viggo Kampmann. Heri henviste han til den danske note af 7. oktober og til udenrigsministerens tale i folketinget den 7. december. I svarerklæringen understreger regeringen "at det må tilkomme Danmark selv at skønne over, på hvilken måde Danmarks sikkerhed og forsvar bedst kan varetages, og at NATO samt Danmarks medlemskab af NATO alene tjener defensive formål." Brevet slutter trods sin tone af med at understrege at Danmark "nærer et oprigtigt ønske om at leve i forståelse og venskab med Sovjetunionen i det gode naboskabs ånd."⁴²⁹ Efter Jens Otto Krag's mening havde Danmarks svar til Sovjetunionen været rigtigt. "Men det er samtidig historisk. Saadan har Danmark ikke svaret en stormagt i 150 aar - eller mere."⁴³⁰ Der er ingen tvivl om at forholdet til Sovjetunionen havde nået et lavpunkt på dette tidspunkt. Men med den stadig stærkere integration i NATO, hvor Danmark i langt højere grad end tidligere inkorporerede dansk militær, blev det stadig mere vanskeligt at opretholde en offentlig afvisende holdning over for Sovjetunionen, mens man reelt tog *beslutninger*, der i hvert fald delvist tilfredsstillede de Sovjetiske ønsker.

⁴²⁹ (Dansk sikkerhedspolitik II, 1968 s. 338).

⁴³⁰ (Lidegaard, 2002 s. 10).

Opsummering

Statens omdømmepolitik fra 1949 til 1961 over for Sovjetunionen og USA var til tider svingende og ved flere lejligheder var der diskrepans mellem de officielle udtalelser, der konstituerede omdømmepolitikkerne, og de *handlinger* og *beslutninger*, der blev gennemført. Det var tilfældet i tankskibssagen, og det var tilfældet med de amerikanske atomvåben på Grønland. Selv om der nok var reelle usikkerheder over for integrationen i NATO, var det væsentligt for de skiftende regeringer at sende et signal til alliancepartnerne om, at Danmark *ville* alliancen. Dette gik igen i en række af de offentlige svar til Sovjetunionen. Offentligt afviste de skiftende regeringer ofte sovjetiske krav og ønsker. I praksis var mange af *beslutningerne* i delvis overensstemmelse med de sovjetiske krav og ønsker. At det er tilfældet, siger dog ikke noget om, hvorvidt beslutningerne hovedsagligt bundede i indenrigspolitiske ønsker eller udenrigspolitiske overvejelser. Dette kan være vanskeligt at udlede, da beslutningerne ofte har rummet overvejelser af både indenrigs- og udenrigspolitisk karakter. Usikkerheden bestod ikke i, at man ikke vidste, hvor man fra dansk side ønskede at placere sig i forhold til øst-vest-konflikten. De skiftende regeringer ønskede at vise, at man var solidt placeret i NATO og på vestmagternes side. Usikkerheden bestod i, hvordan man bedst kommunikerede dette, samtidig med man viste Danmarks fredelige hensigter over for Sovjetunionen. Denne usikkerhed kom til udtryk ved, at de skiftende regeringer bevidst eller ubevidst forsøgte at finde en balancegang mellem de to specifikke omdømmepolitiske *budskaber*, der relaterede til de to sikkerhedspolitiske *mål*: Ønsket om at forblive i NATO og ønsket om ikke at blive inddraget i krig med Sovjetunionen.

Dette kapitel har ikke forsøgt at beskrive alle de udenrigspolitiske forhold, der har haft betydning for Danmarks omdømmepolitik over for øst og vest (Sovjetunionen

og USA). Kapitlet kan derfor ikke læses som en gennemgribende gennemgang af dansk-sovjetiske eller dansk-amerikanske forhold. De valgte eksempler er netop valgt, fordi de har været gode enkeltstående tilfælde, der klart har kunnet vise, hvordan den udenrigspolitiske proces fungerede i samspillet mellem konteksten, de udenrigspolitiske mål, de udenrigspolitiske beslutninger og den førte omdømmepolitik. I enkelte tilfælde er USA's og Sovjetunionens opfattelser af Danmarks udenrigspolitik, samt deres *feedback*, gengivet for at give et indblik i hele processen.

Ud fra de givne eksempler står det klart, at Danmark i perioden fra 1949 tog en række *beslutninger* under påvirkning fra og af hensyntagen til Danmarks forhold til henholdsvis Danmarks allierede i vest og Danmarks potentielle fjende i øst. Det er dog bemærkelsesværdigt, at der i de fleste tilfælde har været tale om, at man fra dansk side har forsøgt at tilfredsstille begge udenrigspolitiske *mål* ved at føre to forskellige omdømmepolitikker, der var i delvis modsætning til hinanden. Det kan virke, som om de skiftende regeringer ikke har følt, at medlemskabet af NATO, sammenkoblet med en hård afskrækkelseslinje over for Sovjetunionen, var tilstrækkelig til at være sikker på, at begge udenrigspolitiske *mål* kunne opfyldes. Derfor blev afskrækkessignalet overfor Sovjetunionen, som først og fremmest kom til udtryk ved selve medlemskabet af NATO, kombineret med en omdømmepolitik, som man kan karakterisere som afspænding eller ikke-provokatorisk. Indholdet af denne omdømmepolitik var, at man specielt i det skjulte diplomati anlagde en forsonende tone, men også enkelte gange i mere offentlige udtalelser som f.eks. Ole Bjørn Krafts tale på Bornholm, hvor man noget kryptisk formuleret erklærede, at man tog hensyn til de sovjetiske ønsker.

Det var dog ikke altid, man offentligt anlagde en forsonlig tone over for Sovjetunionen. Relativt ofte var der i den offentlige polemik tale om klare og

tydligt afvisninger af sovjetiske krav. Disse klare afvisninger var dog mere møntet på Danmarks allierede i USA og NATO end på Sovjet. Erklæringerne var en del af det omdømmepolitiske *budskab*, der konsekvent blev forsøgt kommunikeret til Danmarks allierede. *Budskabet* var at Danmark var loyal allieret i NATO og fulgte en hård kurs over for Sovjetunionen.

De to omdømmepolitikker blev sammen med de danske beslutninger analyseret af modtagerne og førte til feedback. I denne gennemgang er der kun i en enkelt case for alvor sat fokus på den *feedback*, Danmark modtog her- nemlig i sagen med tankskibene. Men det er klart, at der i alle tilfælde er tale om en konstant vekselvirkning, hvor både allierede og potentielle fjender forsøgte at påvirke de danske beslutninger og den danske kommunikation ved hjælp af de til rådighed stående midler. Det er der forskellige eksempler på, såsom Bulganins brev i 1957, eller den amerikanske note i 1950. Det er i lyset af dette konstante modsatrettede tryk, at man må se de skiftende regerings forsøg på at opfylde de to udenrigspolitiske *mål*.

I slutningen af perioden blev det stadig vanskeligere at opretholde de to omdømmepolitikker, og med Danmarks stadig mere omfattende militære integration i NATO, hvor deltagelsen i Østersøkommandoen var kulminationen, viste det sig at være næsten umuligt. Ikke-provokationslinjen blev til en formalitet, hvor man opretholdt proceduren, men ikke kom med tiltag, der forbedrede forholdet til Sovjetunionen.

Størstedelen af statens omdømmepolitik i øst og vest var koncentreret inden for det magt- og sikkerpolitiske omdømmefelt. Det gjaldt i høj grad også forhandlingerne omkring tankskibet i Moskva. Selvom udgangspunktet for forhandlingerne i høj grad var, at det gjaldt om at få gang i handelen igen, så var

selve forhandlingerne udtryk for en forhandling om Danmarks og Sovjetunionens omdømme. Beslutningen om at Danmark i "princippet" ville levere et tankskib var klarlagt på forhånd. Selve forhandlingerne blev derved alene til et spørgsmål om hvilken fortælling, der kunne ledsage beslutningen.

I det noget ensomme omdømmefremstød indenfor det økonomiske omdømmefelt, der blev foretaget af den danske stat i USA, var der også en del fokus på Danmarks sikkerhedspolitiske position. Hovedsagligt var der dog tale om en fremstilling af Danmark som et erhvervs- og investeringsvenligt land. Det illustrerer den kontrast, der var i forholdet mellem Danmarks indsats inden for det økonomiske omdømmefelt i forhold til henholdsvis USA og Sovjetunionen. Det skal medtages, at dette var et enkeltstående tilfælde, og at man fra dansk erhvervsliv havde modarbejdet initiativet. Der var derfor også grænser for, hvor meget den danske stat kunne/ville gøre af økonomisk omdømmearbejde.

Kap 12. Afspænding som omdømmepolitik (1962-1979)

Danmarks forhold til Sovjetunionen og USA i de første år af den kolde krig har været relativt grundigt behandlet i forskningen, mens afspændingsperioden fra 1962 til 1979 er mindre belyst. Grundlæggende består de samme positioner, der blev diskuteret i begyndelsen af kapitel 11, og de vil derfor ikke vil blive taget op igen. Men i modsætning til diskussionerne om Danmarks politik under den tidlige kolde krig, der har været kendetegnet ved en række forskellige tolkninger af Danmarks position over for de to supermagter, har positionerne ikke været formuleret så skarp i perioden fra 1962 til 1979. Der har i forskningen været bred enighed om, at der fra dansk side var tale om en oprigtig ment afspændingspolitik. Diskussionen har i højere grad omhandlet omfanget af den danske indflydelse i den internationale afspænding.⁴³¹ Poul Villaume har således argumenteret for at Danmark har haft betydelig indflydelse, specielt på den såkaldte Harmel-rapport, der blev udarbejdet i NATO som et forsøg på at puste nyt liv i NATO. Modsat har Jonathan Søborg Agger nedtonet den danske indflydelse.⁴³²

Spørgsmålet om Danmarks forhold til Sovjetunionen og USA er i dette kapitel, ligesom det var i det forrige, først og fremmest berørt i sin relation til omdømmepolitikken. Det vil sige, at det ikke er forholdet mellem disse parter, der er i centrum for analysen, men derimod de danske budskaber og den konkrete danske kommunikation til allierede og potentielle fjender. Hvorvidt Danmarks afspændingsindsats har haft større international betydning ligger uden for denne

⁴³¹ Det ændrer ikke grundlæggende på Bent Jensens kritik af, at danske beslutningstagere for ofte har indrettet politikken efter Sovjetunionen.

⁴³² (Olesen, et al., 2006 s. 648-650; Agger, 2007 s. 237-270). Jonathan Søborg Agger har tilsyneladende også forfattet afsnittet om Harmel-rapporten i *Danmark under den kolde krig* (DIIS 2, 2005 s. 195-224).

afhandlings rammer. Der sker dog nogle internationale ændringer, som er vigtige at kende til, for at forstå den førte danske omdømmepolitik's succes i denne periode. Disse ændringer vil kort blive gennemgået hér, ligesom deres overordnede betydning for den danske omdømmepolitik vil blive forklaret.

1) Efter Cubakrisen i efteråret 1962, hvor verden virkede faretruende nær ved en 3. verdenskrig, skete der en ændring i tilgangen til konflikten. Afspændingspolitikken (détente) fik fornyet kraft og styrke. Der blev igangsat en række tiltag, hvor den måske mest kendte er etableringen af en direkte telefonlinje mellem verdens to mest magtfulde mænd, den sovjetiske ministerpræsident og USA's præsident. Afspændingspolitikken havde internationalt momentum frem til midten af 1970'erne, med kulmination ved Helsinki-topmødet (CSCE-mødet) i 1975, hvor 33 europæiske lande samt USA og Canada underskrev Helsinki-slutakten. Det internationale gennembrud for détente havde enorm betydning for Danmarks omdømmepolitik. Hvor den danske ikke-provokationslinje tidligere blev tolket som en svingende og usikker udenrigspolitik, så var det samme ikke tilfældet efter Cubakrisen. Danmarks offensive afspændingspolitik fra 1962 faldt tidsmæssigt i god tråd med détente periodens opsving. Som det vil blive vist, førte det også til, at det i høj grad lykkedes Danmark at droppe de to forskellige omdømmepolitikker og i stedet kunne nøjes med én enkelt omdømmepolitik i forhold til øst og vest.

2) Et væsentligt redskab, som Danmark havde brugt som en løftestang i forholdet til Sovjetunionen, var handelspolitikken. Som påpeget i del 1 blev dette redskab slækket med Danmarks indtræden i EF, da Danmark derefter ikke længere selv kunne lave handelsaftaler.

3) Antallet af atomvåben voksede hurtigt, hvilket også med tiden førte til en forskydning af truslerne. Hvor en mulig krig mellem NATO og Sovjetunionen i 1949 nok først og fremmest blev opfattet som konventionel krig, så var opstillingen af atomraketter, der potentielt kunne føre til en gensidig destruktion mellem blokkene, med til at skabe en ny situation. Frygten var ikke længere "blot" et besat Danmark eller et besat Bornholm, som det havde været i 1950'erne. Frygten blev i stigende grad til en frygt for en gensidig atomkrig. Selvom det sikkerhedspolitiske mål om at undgå krig fortsat var til stede, er konteksten forandret. I omdømmepolitisk sammenhæng betød det først og fremmest at *målet* om at undgå krig måtte ses i sammenhæng med den globale øst-vest konflikt og ikke kun lokalt. Enhver konflikt mellem et NATO medlem og et medlem af Warszawapagten havde potentiale til at føre til en global atomkrig. De mulige konsekvenser ved en konflikt var større end tidligere - ikke blot for Danmark som land, men for hele verdens befolkning. Derved blev den enegang, som Danmark til tider havde fulgt i 1950'erne, til stadighed mere risikofyldt. Det er ikke tilfældigt, at afspændingspolitikken i højere grad havde fokus på atomar nedrustning og ikke konventionel nedrustning.

4) Den sidste større internationale udvikling, der indledningsvis skal nævnes, er Vietnamkrigen. Den amerikanske involvering og den efterfølgende eskalering af konflikten i Vietnam førte til en verdensomspændende modstand mod krigen og medførte også et stigende internationalt pres på USA og landets allierede - også dets moralske allierede. Det fik også betydning i en national sammenhæng, da modstanden mod USA's udenrigspolitik i Danmark førte til en kritik af de siddende regerings direkte og indirekte støtte til USA's krig. I dansk sammenhæng betød det, som det vil blive vist, at man også på regeringsniveau på dette punkt blev stadig mere kritisk over for USA's udenrigspolitik. Det affødte

også en stadig mere højlydt offentlig kritik af krigen. Den officielle danske kritik påvirkede Danmarks omdømme hos den amerikanske præsident Nixon meget mere end Danmarks ringe militære bidrag til NATO. Men det førte også, som det skal vises, til at Danmark i forhold til USA indførte en midlertidig omdømmepolitik, der ikke var helt i tråd beskeden om Danmark som den loyale allierede. Danmarks diplomatiske krise i forhold til USA i begyndelsen af 1973 er kun sporadisk belyst i forskningen. I dette kapitel vil der derfor gøres en del ud af kigge nærmere på, hvad der førte til den diplomatiske krise, ligesom der vil blive fokuseret på de ændringer i omdømmepolitikken, den medførte. Specielt i forbindelse med perioden fra januar til marts 1973 bruges der i denne afhandling kildemateriale der ikke tidligere har været brugt.

Afspændingspolitik

Som det vil fremgå af denne afhandling førte de danske regeringer fra Jens Otto Krag til Anker Jørgensen en asymmetrisk balancepolitik, hvor man bevidst førte en afspændingspolitik over for Sovjetunionen, men samtidig sikrede, at de vigtigste NATO-partnere var indforstået hermed. På den måde sikrede Danmark et godt forhold til Sovjetunionen og et endnu bedre til de vigtigste allierede. Den måde, hvorpå skiftende regeringer førte magtpolitisk *omdømmepolitik*, var langt hen ad vejen i overensstemmelse med den politik (den danske doktrin), der blev fremlagt i en artikel af daværende udenrigsminister Per Hækkerup i 1962 og uddybet i hans bog med titlen *Danmarks udenrigspolitik* fra 1965. Det er sjældent, at ledende danske politikere offentligt har fremlagt mere teoretiske overvejelser om, hvordan man kommunikerer med omverdenen. Men i Per Hækkerups betydningsfulde værk strejfede han også spørgsmål, der kan betegnes som omdømmepolitiske overvejelser. Han forklarede således, at til trods for, at man

kunne være foruroliget af andre landes - især stormagternes - politik, så skulle man ikke tage afstand fra politikken offentligt. "[D]et bør erindres, at større magter føler deres ære og prestige gået for nær, hvis de i al offentlighed bliver korrekset eller belært af mindre stater." Det var altså at foretrække, at væsentlige dele af udenrigspolitikken blev formidlet "ad fortrolige kanaler".⁴³³ Men ét var den mere kommunikative del af omdømmearbejdet. Væsentligere var Per Hækkerup opstilling af tre hovedlinjer i dansk udenrigspolitik. 1) Samarbejdslinjen, som tilstræbte et praktisk samarbejde mellem forskellige lande på en lang række områder, og derved skulle fremme den gensidige forståelse og tillid mellem folkene som forudsætning for en stabil verdensfred. 2) Afspændings- og forhandlingslinjen, som gik ud på, at Danmark efter evne støttede afspænding mellem stridende parter, specielt i forhold til øst-vest konflikten. 3) forsvarslinjen, som sigtede på at opretholde et vestligt og dansk forsvar i samarbejde med andre lande.⁴³⁴

På mange måder kan de tre hovedlinjer ses som udtryk for udenrigspolitiske *mål* omsat til omdømmepolitiske fokusområder. Punkt 1 drejede sig om Danmarks samarbejde i forskellige organisationer såsom FN og det nordiske samarbejde. Punkt 3 om forsvarslinjen var en omskrivning af afskrækkelseslinjen, mens punkt 2 om afspændings- og forhandlingslinjen på mange måder var den omdømmepolitiske linje, der skulle forene Danmarks medlemskab af NATO med et, efter omstændighederne, godt forhold til Sovjetunionen og de øvrige Østlande. Per Hækkerup erkendte da også, at NATO-medlemskabet i forhold til Sovjetunionen "i hvert fald i en periode [havde] været en belastning."⁴³⁵ Det var det nok fortsat, men med en afspændingslinje var det, som vi skal se, blevet

⁴³³ (Hækkerup, 1965b s. 13).

⁴³⁴ (Hækkerup, 1965b s. 18).

⁴³⁵ (Hækkerup, 1965b s. 109).

nemmere at kombinere en *omdømmepolitik*, der skulle vise Danmark som loyal allieret i NATO, med en mere aktiv afspændingslinje over for Sovjetunionen.

Den nye *omdømmepolitik* var stadig udtryk for en asymmetrisk balancegang. Hvor denne balancegang tidligere kom til udtryk i modstridende signaler, blev signalerne nu langt mere ensrettet. Danmark var solidt plantet i NATO. Det var ikke kun bogen om dansk udenrigspolitik Per Hækkerup udgav i 1965. Samme år skrev han en interessant artikel, der viser, hvordan man ønskede at Danmark skulle opfattes i omverdenen.

Danmark: et demokratisk, progressivt og fredssøgende land

I en artikel i *International Affairs* fra 1965 forsøgte Hækkerup at give et billede af Danmark og grundlæggende danske værdier i den førte udenrigspolitik. I artiklen forklarede udenrigsministeren, at indmeldelsen i NATO var en klar manifestation af Danmarks solidaritet med et demokratisk Europa inden for det atlantiske samarbejde.⁴³⁶ Ideen om det demokratiske fællesskab var således stadig intakt næsten ti år efter, at Krag havde brugt det indenfor det økonomisk omdømmefelt i forbindelse med fremstødet i USA.

I forhold til afspændingen mellem øst og vest pegede han på, at de kulturelle ligheder, der trods alt var, kunne bruges til at fremme forståelsen mellem øst og vest. Det var efter hans mening vigtigt, at man i vesten benyttede alle realistiske muligheder for afspænding og for at skabe forståelse med Sovjetunionen. At Danmark helt grundlæggende var et fredeligt land, blev også understreget i Danmarks indsats i FN og den nystartede permanente indsatsstyrke til fredsbevarende opgaver, som Danmark havde oprettet, forklarede den danske

⁴³⁶ (Hækkerup, 1965a s. 1).

udenrigsminister. Alt i alt pegede Per Hækkerup på at dansk udenrigspolitik var styret af en række fælles mål:

"Wherever Denmark has influence, we shall seek to make our contribution towards creating ever better possibilities for international understanding, economic and social progress, and a constructive peace."⁴³⁷

Der var således tale om en mere aktiv positionering af Danmark og dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, end hvad der hidtil havde været tilfældet. Det var et forsøg på at præge omverdens syn på Danmark og dansk udenrigspolitik. *Målet* om, at Danmark ikke blev inddraget i krig, fik nu et mere aktivt udtryk i form af en offensiv fredsindsats, der blev bakket op af de danske fredsbevarende FN-soldater. Værdigrundlaget for Danmarks udenrigspolitik var ikke blot ord, men det vil blive forsøgt efterlevet – det synes at være udenrigsministerens *budskab*. Problemerne kunne opstå, når virkeligheden ikke levede op til idealerne. Per Hækkerups forsøg på at positionere Danmark som foregangsland indenfor fred, social- og økonomiske fremskridt og international forståelse skulle vise sig at støde på problemer.

Dette selvbillede er det nærmeste, man kommer en sammenhængende dansk sikkerhedspolitisk omdømmeplatform under den kolde krig. Dette er således det billede, man fra dansk side ønskede at projektere ud til omverden. Til trods for idealbilledet, der fremlægges, var det først og fremmest et forsøg på positionere Danmark i det internationale magthierarki. Dette selvbillede understøttede til tider Danmarks to overordnede sikkerhedspolitiske mål, men til tider modarbejdede det også disse. Som det vil blive vist nedenfor, opstod der til tider en kamp mellem det danske selvbillede, der ønskes formidlet til omverdenen, og de sikkerhedspolitiske

⁴³⁷ (Hækkerup, 1965a s. 10).

mål. Selvom de to sikkerhedspolitiske mål stadig havde delvist modsatrettede omdømmeeffekter, så var det største problem i afspændingsperioden ofte at få det danske selvimage til at harmonere med de sikkerhedspolitiske mål, når disse blev omsat i en afspændingslinje.

Dette kapitel vil i høj grad kigge på to ting: 1) Hvordan afspændingslinjen blev forsøgt gennemført og hvordan den blev omsat til kommunikation samt hvilke beslutninger, det førte med sig, ligesom der til tider vil blive set på den feedback, der kom fra modtagerne. 2) Hvordan omdømmeplatformen blev koblet sammen med de to sikkerhedspolitiske mål.

Da afspændingslinjen var et gennemgående træk i dansk udenrigspolitik i denne periode, er der ikke i samme grad som i sidste kapitel tale om enkeltsager, hvor *budskaberne* svinger fra sag til sag. For at få dette overblik er denne del af fremstillingen i højere grad organiseret periodisk frem for tematisk, selvom temaerne ikke forsvinder.

Afspændingslinjen – de første tiltag

Som påpeget i del 1 kapitel 5 tog Jens Otto Krag i foråret 1962 initiativ til at forbedre forholdet til Sovjetunionen. Det første større konkrete skridt var Krag's middagsselskab, hvor den sovjetiske ambassadør, sammen med B&W's direktør Munch og frue samt teaterdirektør Feigenberg tilsyneladende fik taget en række konkrete initiativer. Dette inkluderede også, at man for alvor inddrog kulturen som et led i omdømmepolitikken, men inden for det sikkerhedspolitiske omdømmefelt. Initiativerne omfattede som tidligere nævnt en rejse til Sovjetunionen fra socialminister Bundvad, en kulturaftale og rejse til Julius Bomholt - landets første

kulturminister - samt en industridelegation til Sovjetunionen inden for kort tid.⁴³⁸ Danmark gjorde en meget aktiv indsats for at få skabt et positivt omdømme hos den sovjetiske ledelse. Den fastsatte linje blev fulgt op, efter Jens Otto Krag overtog statsministerposten, da Viggo Kampmann i slutningen af august fik endnu en blodprop. Den 9. september 1962 lancerede den nyudnævnte udenrigsminister Per Hækkerup sin udenrigspolitiske doktrin. Heri pegede han på de to linjer i sikkerhedspolitikken: forhandlings- og afspændingslinjen samt forsvarspolitikken. Forsvarspolitikken blev i høj grad knyttet til NATO-alliancen.⁴³⁹ Udmeldingen lå altså i tråd med det større udspil, der kom tre år senere.

Den 11. september 1962 blev der underskrevet en fælles kulturaftale mellem Danmark og Sovjetunionen. Denne *beslutning* fulgte den omdømmepolitiske linje, Jens Otto Krag havde lagt. Allerede næste dag fik Jens Otto Krag *feedback*, der må ses som en bekræftelse af, at *budskabet* var vel modtaget af den sovjetiske ledelse. Jens Otto Krag fik nemlig en hilsen fra Krustjov via den sovjetiske ambassadør i Danmark, samt de bedste ønsker om fortsat venskab mellem Danmark og Sovjetunionen. I samtalen med ambassadøren blev der også spurgt ind til Krag's rejse til Sovjetunionen, der var blevet kompliceret af, at han nu ikke længere var udenrigsminister, men statsminister. Rejsen, der oprindeligt var lagt til foråret 1963, skulle nu vendes i regeringen. Grunden til problemerne var, at det aftalte genbesøg efter H.C. Hansens besøg i Sovjetunionen i 1956 stadig ikke var blevet til noget. Det krævede en koordineret indsats med de nordiske lande, ligesom Jens Otto krag var opmærksom på den indenrigspolitiske stemning ved et sovjetisk genbesøg fra Nikita Krustjov. Han havde derfor forhørt sig om, hvorvidt

⁴³⁸ Udenrigsministeriets arkiv: S.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 12. september 1962, referat af samtale med den sovjetiske ambassadør Levytchikine.

⁴³⁹ *Politikken* 9. september 1962, "Mine venner vil føle med mig" s. 39-40 (*Politikken Søndag*) - se også (Jensen, 1999 s. 601).

invitationen fortsat kom fra udenrigsministeriet.⁴⁴⁰ Pointen herved var, at Danmark kunne begrænse det til et genbesøg fra udenrigsminister Gromyko, hvormed problemerne kunne løses.

Det danske afspændingsinitiativ var dog knap kommet i gang, inden de to supermagter på ny stod i en konfrontation over for hinanden. Denne gang under Cubakrisen i oktober 1962, hvor USA havde iværksat en blokade af øen for at forhindre opstilling af sovjetiske missiler, der havde mulighed for at blive monteret med atomspræghoveder. Cubakrisen førte til to ugers intens nervekrig, hvor de to supermagter tilsyneladende var endog meget tæt på at udløse 3. verdenskrig.

Afspænding med momentum

Denne højspændte situation blev afløst af international afspænding, og der blev blandt andet oprettet en direkte telefonlinje mellem Det Hvide Hus og Kreml. Fra dansk side blev der lagt op til at udbygge samarbejdet med Sovjetunionen. Dette var i høj grad også målet fra sovjetisk side over for Danmark, selvom der hele tiden var en frygt for, at det danske samarbejde i NATO ville føre til en yderligere integration på områder, der i høj grad var i modstrid med Sovjetunionens ønsker. Danmarks tættere samarbejde i NATO med Tyskland var ét eksempel. Et andet var, at Sovjetunionen frygtede, at Danmark ville tillade atomvåben på dansk grund og derfor flere gange vendte tilbage til spørgsmålet over for de danske myndigheder. F.eks. da ambassadør Levytchikine i begyndelsen af december 1962 henvendte sig til Krag og spurgte, om der var ændringer i Danmarks politik med

⁴⁴⁰ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 12. september 1962, referat af samtale med den sovjetiske ambassadør Levytchikine. Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 14. december 1962.

hensyn til kernevåben og fremmedes styrkers placering i landet.⁴⁴¹ Offentligt erklærede Levytchikine, at Sovjetunionen ikke udgjorde nogen trussel, selvom det var hans indtryk, at mange danskere havde den opfattelse. Denne forkerte opfattelse var et resultat af en langvarig (dansk/vestlig) antisovjetisk propaganda. I stedet for at søge sikkerhed igennem godt naboskab var det hans opfattelse, at mange danskere mente, at landets sikkerhed lå "i et godt forhold til en fjern stormagt på den anden side af Atlanten." Det var således hans opfattelse, at Danmarks tilknytning til USA hindrede dansk tilnærmelse og initiativer over for til Sovjetunionen. Sovjetunionen ville gerne øge den gensidige samhandel, noget som også handelsminister Hilmar Baunsgaard fra Det Radikale Venstre havde givet udtryk for. Men det krævede realiteter bag ordene, og de venskabelige forbindelser skulle opbygges uden at skele til USA."⁴⁴²

Ambassadørens *feedback* ramte hovedet på sømmet i sin karakteristik af forholdet. Danmark gik nemlig meget sjældent længere, end hvad der var accepteret fra amerikansk side og ofte i samråd med USA. Fra dansk side var man således godt klar over, at man f.eks. under Cubakrisen tog et mere provestligt standpunkt end Norge.⁴⁴³ Alligevel var det fra dansk side et udpræget ønske om at forbedre forholdet til Sovjet så meget som det lod sig gøre for den danske deltagelse i NATO-alliancen og til trods for, at Danmark var knyttet til USA. Ønsket om forbedringen af forholdet afspejlede sig blandt andet i, at en række besøg i Sovjetunionen af ledende danske politikere over de næste par år blev realiseret, ligesom der i samme periode var besøg af en række sovjetiske topfigurer - en form for besøgsdiplomati. Den sovjetiske udenrigsminister Andrej Gromyko havde

⁴⁴¹ (Lidegaard, 2002 s. 72).

⁴⁴² *Berlingske Tidende* 22. december 1962, "Sovjet-ambassadøren er utilfreds med os".

⁴⁴³ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 5. marts 1963, udkast til danske bemærkninger til samtalerne mellem Udenrigsminister Hækkerup og Udenrigsminister Gromyko.

allerede været i Danmark, da Viggo Kampmann stadig var statsminister, og i marts 1963 besøgte Gromyko Danmark igen. Han mødtes kort med statsminister Jens Otto Krag, men hovedmødet foregik alene mellem de to landes udenrigsministre og en række embedsmænd. Allerede i udenrigsminister Per Hækkerups indledende kommentar forklarede han, at han var enig med sin sovjetiske kollega om, at det "gjaldt om at uddybe og udbygge samarbejdet, Økonomisk, kulturelt og på anden måde." Det var afgørende, at freden blev bevaret, og det gjaldt derfor om "at finde konkrete veje til freden og til at bedre forholdene mellem landene, kulturelt og økonomisk."⁴⁴⁴ Fredens bevarelse var det sikkerhedspolitiske *mål*, men for at forbedre forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen var man fra dansk side nu for alvor parat til at bruge redskaber, der hidtil kun i begrænset omfang havde været en del af den udenrigspolitiske palet (se også del 1).

I forhold til Sovjetunionen var *omdømmepolitikken* klar: Danmark ville fred og afspænding, og man var klar til at tage en række midler i brug, man ikke tidligere havde brugt. Umiddelbart virkede det som en succesfuld strategi, men det springende punkt var reaktionen i USA.

Besøgsdiplomati som kommunikation

Problemet med at få Krustjov til Danmark, efter at han tidligere havde aflyst et planlagte genbesøg nogle år tidligere, blev i sidste ende løst ved, at den svenske udenrigsminister på et besøg i Moskva i maj 1963 inviterede Krustjov til et besøg i Sverige. Dette fik Danmark og Norge til også at fremsætte en ny geninvitation, så den nordiske tour nu kunne genoptages. Imidlertid blev det svensk-russiske

⁴⁴⁴ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 7. marts 1963, referat af Udenrigsminister Hækkerups samtale den 7. marts 1962 med Udenrigsminister Gromyko.

forhold ramt af en stor spionsag i juni 1963, der førte til, at man fra sovjetisk side var i tvivl om, hvorvidt Sverige ville have besøget gennemført. Derfor anmodede den sovjetiske ambassadør i Danmark statsministeren om at undersøge, om en eventuel svensk aflysning også ville føre til en dansk aflysning af Krustjovs besøg. Krag forklarede, at det efter hans opfattelse ikke behøvede at være tilfældet, men i sin note angående samtalen gjorde han det klart, at han fandt det betænkeligt, hvis det alene var Danmark, der gennemførte besøget.⁴⁴⁵ Krag's overvejelser viser altså tydeligt, at han ikke ønskede, at Danmark gik enegang for at opnå en forbedring af forholdet. Danmark måtte gerne være foregangsland, men helst uden at sætte sig i en position, der isolerede Danmark i Vesten. Så galt gik det ikke, og Krustjovs skandinaviske tourné blev gennemført. Men inden da var der to større danske delegationer i Sovjetunionen. Udenrigsminister Per Hækkerups besøg i Sovjetunionen i november 1963 og statsminister Jens Otto Krag's besøg i Moskva i februar 1964.

Danske besøg i Sovjetunionen

I udkastet til Per Hækkerups tale til en regeringsmiddag i Sovjetunionen gentoges de samme pointer, som han tidligere havde givet udtryk for over for den sovjetiske udenrigsminister Gromyko. Der skulle international fokus på afspændings- og forhandlingspolitikken, og forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen skulle styrkes økonomisk og kulturelt.⁴⁴⁶ Med andre ord var Danmark som en del af en international bevægelse klar til at udbygge samarbejdet med Sovjetunionen ved for alvor at inddrage økonomi og kultur som en del af sikkerhedspolitikken. Jens Otto

⁴⁴⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 6. november 1963. Referat af samtale mellem ambassadør Levytchkine og statsminister Krag.

⁴⁴⁶ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). Udateret men må være fra november 1963. Udkast til tale af udenrigsministeren ved en sovjetisk regeringsmiddag. Udkastet var signeret af Jens Otto Krag og må være blevet accepteret med rettelser.

Krags besøg i februar 1964 havde først og fremmest til formål at styrke de bilaterale forbindelser. Fra sovjetisk side fandt man kontakterne vigtige, og på nogle måder blev der også løst op i politikken over for Danmark. Krag noterede sig således efter en samtale med ambassadør Levytchkine den 11. december 1963, at Levytchkine i modsætning til ved tidligere lejligheder "ikke på noget tidspunkt pressede [på] med de sædvanlige sovjetiske synspunkter på udenrigspolitik, Danmarks medlemskab af Atlantpagten, Tysklands-spørgsmål o.s.v."⁴⁴⁷

Den 20. februar 1964 mødtes Jens Otto Krag sammen med udenrigsministeriets daværende direktør Paul Fischer, den danske ambassadør i Moskva C. Holten Eggert samt yderligere nogle embedsmænd og en tolk med premierminister Krustjov, udenrigsminister Gromyko, udenrigshandelsminister Patolijtjev og viceudenrigsminister Orlov, den sovjetiske ambassadør i Danmark Levytchkine samt chefen for den skandinaviske afdeling i udenrigsministeriet Kovalev. Dette første møde var kun tænkt som et kort visit, men det blev til en længere meningsudveksling på 1½ time om verdenssituationen og de dansk-sovjetiske handelsforbindelser. Det var specielt uenighederne med det kinesiske kommunistiske parti, der på dette tidspunkt optog Krustjov. I forhold til Danmark udtalte Krustjov, at der var "et godt forhold mellem vore to lande. Handelen udbygges, men er endnu ikke nået sit højeste niveau. (...) Danmark diskriminerer imidlertid over for os. Vi havde i sin tid afsluttet kontrakter om tankbåde på 10.000 tons, men den danske regering øvede pres mod firmaet, således at det kun var i stand til at tilbyde både på 5.000 tons. Jeg synes det var ufornuftigt, og at det var imod dansk erhvervslivs interesser. Det var den amerikanske - ikke den danske - regerings politik, der blev ført."

⁴⁴⁷ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 12. december 1963. Referat af samtale mellem ambassadør Levytchkine og statsminister Krag.

I første omgang reagerede Krag ikke på dette, men fortsatte den igangværende diskussion. Da Krustjov endnu engang vendte tilbage til handelen og pegede på, at Sovjetunionen var villig til at glemme diskriminationen, de havde været udsat for, svarede Krag, at han ikke var sikker på, at Danmarks karakterbog var så dårlig, som Krustjov gav udtryk for, "(...) men vi er enige i at glemme fortiden." Hertil svarede Krustjov: "Vi har flere gange hjulpet Danmark, når der var dårlige konjunkturer med hensyn til smør og sild, men H.C. Hansen sagde nej til at levere skibe." Jens Otto Krags svar hertil viser hans sans for diplomati og evne til at vende en ufrugtbar diskussion til noget konstruktivt: "Jeg husker (...) den danske aftale om salg af to tankskibe. Selvom man i Vesten aftalte at standse sådanne salg, holdt Danmark sit løfte og leverede tankskibene. Jeg gjorde på det tidspunkt tjeneste ved den danske ambassade i Washington og måtte forklare amerikanerne, at vi måtte holde vort ord til Sovjetunionen. Men lad os gå over til nutiden. I dag er vi rede til at levere praktisk taget alle typer, også tankskibe." Krustjov var dog ikke helt færdig med et af de områder, der havde haft størst negativ betydning for det danske omdømme blandt de sovjetiske ledere: "Det bad vi om for 10 år siden, og Danmark fik ikke tilladelse til at levere flere skibe til trods for, at det er et uafhængigt land." Jens Otto Krag glemte behændigt at nævne, at det var ham selv, der under handelsforhandlingerne i 1954 havde sagt fra over for det sovjetiske krav - og Krustjov var tydeligvis ikke blevet informeret om dette på forhånd. I stedet påbegyndte statsministeren en salgstale for de danske skibe, der var "af særlig god kvalitet." Ligesom han pegede på en række andre områder, hvor man efter dansk opfattelse havde noget at tilbyde Sovjetunionen. Dagen efter fortsatte diskussionen om den verdenspolitiske situation, mens den handelspolitiske diskussion i høj grad blev overladt til eksperter. Direktøren fra B&W, Niels Munck, var i Moskva og selvstændigt i gang med at forhandle en kontrakt med Sovjetunionen om salg af de første to af i alt nitten køleskibe, Danmark skulle

levere, som det var besluttet med efterårets 6-årige handelsaftale med Sovjetunionen.⁴⁴⁸ Det sidste dansk-sovjetiske forhold, der blev berørt, var erstatningssager vedrørende danske ejendom i de baltiske lande. Men der kom ikke nogen afklaring på erstatningsspørgsmålet under forhandlingen med Krustjov. Jens Otto Krag formåede ligesom tidligere H.C. Hansen at bruge handelspolitikken i en omdømmepolitisk kontekst. Handelen var nok vigtig for Danmark, men det var også vigtigt, at handelen blev brugt til at forbedre Danmarks politiske omdømme hos den sovjetiske ledelse.

Det dansk-sovjetiske forhold havde været i klar bedring siden Iavpunktet i efteråret 1961, og det var også blevet opfanget af den danske ambassade i Moskva, at den til tider hårde sovjetiske stil var blevet afløst af en mere venlig og smilende stil, hvor spørgsmålet omkring Danmarks tilhørsforhold til NATO nu blev nævnt, men ikke gjort til en større sag. Ligeledes blev det bemærket, at Krustjov ikke for alvor havde taget fat på kontroversielle spørgsmål over for Krag i sine samtaler, og det blev forventet, at denne linje blev fortsat fremover.⁴⁴⁹ Antagelserne var utvivlsomt rigtige, og den positive reaktion fra sovjetiske side på den diplomatiske offensiv, Krag havde påbegyndt i 1962, blev dygtigt udnyttet af den danske statsminister. Da Krag skulle til USA i juni 1964 lod han kort forinden den sovjetiske ambassade forstå, at man gerne ville overdrage et budskab til den amerikanske præsident Johnson, hvis det havde den sovjetiske ledelses interesse. Kort før selve afrejsen blev Krag kontaktet af den sovjetiske ambassade, der overleverede et budskab fra Krustjov til præsident Johnson. Budskabet gik ud på,

⁴⁴⁸ Bo Lidegaard peger på, at B&W's kontrakt med Sovjetunionen allerede inden Krags ankomst var i hus (Lidegaard, 2002 s. 137). Det er ikke korrekt, for tilsyneladende irriterede det de sovjetiske forhandlere, at kontrakten ikke var underskrevet endnu. Under samtalen beder Krustjov statsministeren om at lægge pres på direktøren for B&W for at underskrive, da der kun var "ganske lille forskel på vore standpunkter." Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). Den 26. februar. Referat af statsministerens samtaler med Hrustjov den 20. og 21. februar.

⁴⁴⁹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 19. marts 1964. Depeche fra ambassaden i Moskva om Sovjetunionen og Norden.

at man fra sovjetisk side ønskede videre afspænding, og man fremsatte sine standpunkter angående en fredsordning for Tyskland og en demilitarisering af Vestberlin. Det sidste punkt var en advarsel til amerikanerne om, at der kunne opstå nye komplikationer, hvis amerikanerne fortsatte deres rekognosceringsflyvninger over Cuba. Fra sovjetisk side så man gerne, hvis Krag i løbet af sine samtaler i Washington ville henlede opmærksomheden på, at sådanne handlinger mod Cuba var yderst farlige, og at de kunne få alvorlige følger.⁴⁵⁰

Krags initiativ i 1962 var det første større seriøse danske forsøg på at bruge elementer fra alle tre omdømmesfære til at forbedre forholdet til Sovjetunionen. Linjen var lagt af Krag, men fulgt op og sat i en teoretisk ramme af Per Hækkerup. Dansk magtpolitisk *omdømmepolitik* over for Sovjetunionen blev i høj grad synonym med afspændingspolitikken, hvilket efter Cubakrisen viste sig at være i god overensstemmelse med de internationale strømme. *Budskaberne* til sovjetiske ledere var klare. Danmark ville fred og afspænding og var sågar parat til at være mellemmand mellem Sovjetunionen og USA. I en periode, hvor afspændingspolitikken fik stadig mere momentum, var det ikke blot en *omdømmepolitik*, der kunne bruges i forhold til Sovjetunionen. Det kunne i lige så høj grad bruges i Danmarks *omdømmepolitik* over for USA.

Afspændingslinjen og USA.

Hvor forholdet til Sovjetunionen i perioden fra efteråret 1956 til Krags offensiv i foråret 1962 havde været nede i en bølgedal, var det omvendt med Danmarks forhold til USA og NATO, der langsomt, men sikkert blev bedre i perioden. Hvor det danske NATO-engagement i begyndelsen havde virket tøvende, var der

⁴⁵⁰ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: Bilag til udenrigspolitisk nævns møde den 15. juni 1964. Notits skrevet af Jens Otto Krag den 5. juni: Henvendelse fra Sovjetunionens Chargé d'affaires til statsministeren, 5. juni kl. 10.00. Se også: (Jensen, 1999 s. 626; Lidegaard, 2002 s. 138-139).

efterhånden ikke tvivl om, at Danmark klart havde valgt side og sjældent ytrede sin kritik over for de store alliancepartnere - i hvert fald ikke offentligt. Den konstante og vedvarende kritik fra amerikansk og britisk side over, at Danmark ikke brugte nok penge på forsvaret, var ikke for alvor med til at påvirke forholdet til de to lande negativt. H.C. Hansen havde givet amerikanerne tilladelse til at have atombomber på deres base på Grønland, hvilket man fra amerikansk side var glade for.⁴⁵¹ Og folketingets godkendelse af Østersøkommandoen i december 1961 afsluttede ifølge Poul Villaume "Danmarks gradvise integration i NATO's politisk-militære strukturer."⁴⁵² Jens Otto Krag's overtagelse af statsministerposten betød ikke blot en bedring af Danmarks forhold til Sovjetunionen, men også en tæt kontakt til Danmarks største allierede - USA. Krag havde også en tæt personlig kontakt. Som Bo Lidegaard har påpeget i sin biografi om Jens Otto Krag, sørgede statsministeren således for at informere den amerikanske ambassade om rejsen til Sovjetunionen, så snart han var tilbage i København. Dertil aflagde flere andre medlemmer af ekspeditionen rapport til den amerikanske ambassade i Danmark. Amerikanerne havde ifølge Bo Lidegaard, inden ugen var omme "dannet sig et meget fyldestgørende indtryk af, hvad der var sket og sagt under det danske besøg i Sovjetunionen".⁴⁵³

Allerede inden Per Hækkerups rejse til Sovjetunionen i november 1963 havde den amerikanske vicepræsident Lyndon B. Johnson mere eller mindre givet "grønt lys" for de udvidede danske kontakter til Sovjetunionen. På et besøg i København i september 1963 havde vicepræsidenten således haft et møde med Krag og Hækkerup. Her var Krag kommet med en udredning af situationen, bl.a. om hvorfor der pludselig var en stor gensidig besøgsaktivitet på højeste plan mellem

⁴⁵¹ Om Danmarks forhold til USA og atomvåbnene på Grønland se: (DUPI, 1997).

⁴⁵² (Olesen, et al., 2006 s. 552).

⁴⁵³ (Lidegaard, 2002 s. 138).

Danmark og Sovjetunionen. Krag forklarede, at han var den eneste nordiske statsminister, der ikke havde besøgt Sovjetunionen i denne funktion, ligesom han forklarede omstændighederne omkring udsættelsen af Krustjovs besøg i 1956 og 1959. Til denne udredning gav vicepræsidenten udtryk for, at sådanne besøg kunne være nyttige.⁴⁵⁴

Få måneder senere, den 22. november 1963 - samtidig med udenrigsministerens ophold i Sovjetunionen - blev USA's præsident John F. Kennedy myrdet, og vicepræsident Johnson blev ny præsident. Ifølge Per Hækkerups beretning til udenrigspolitisk nævn syntes ministerpræsident Krustjov og udenrigsminister Gromyko at være berørte over Kennedys død. Per Hækkerup kunne over for de sovjetiske ledere berette sit indtryk af den nye præsident, som han jo blot få måneder forinden havde truffet i København. På samme møde fortalte statsministeren, at det efter en kort samtale med den nye præsident Lyndon B. Johnson i forbindelse med begravelsen af John F. Kennedy var hans indtryk, at Johnson ville fortsætte sin forgængers udenrigspolitiske linje.⁴⁵⁵

Fra dansk side blev der ført en politik, der var meget forsigtig med hensyn til kritik af USA. Alle skridt, man fra dansk side tog over for Sovjetunionen, blev tilsyneladende med Krag som dirigent i et eller andet omfang afstemt med USA. Dermed blev det omdømmepolitiske *budskab* også klart. Danmarks afspændingslinje gennemføres ikke i modsætning til USA's interesser på området, men i samklang med disse. I stedet for at have to forskellige omdømmepolitikker var det nu lykkedes at komme ud med et klart omdømmepolitisk *budskab*, der passede både Sovjetunionen og USA. Danmark ønsker fred, hvilket i øjeblikket

⁴⁵⁴ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). Den 16. september 1963. Referat af møde i udenrigsministeriet lørdag den 14. september 1963 med vicepræsident Lyndon B. Johnson. Findes også i udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. I) (1917-67).

⁴⁵⁵ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 3. december 1963.

sikres ved at finde de former, hvorunder landene kan fortsætte afspændingen. Fra dansk side var man hele tiden opmærksom på at afpasse afspændingslinjen til den internationale stemning, og specielt de amerikanske ønsker.

Da Jens Otto Krag tog til USA med de sovjetiske budskaber var det til et møde, man fra dansk side selv havde bedt om. Udenrigsministeriet havde spurgt, om det passede ind i Lyndon B. Johnsons planer, hvis statsministeren i forbindelse med en rejse til Danmarksdagen på verdensudstillingen i New York aflagde den genvisit, som Johnson havde inviteret til i forbindelse med sit besøg i København året forinden. Statsministeren overleverede budskaberne, og ifølge hans redegørelse til udenrigspolitisk nævn var det et af hovedpunkterne i samtalen med de forskellige repræsentanter fra den amerikanske regering, som han mødtes med.⁴⁵⁶ Den 16. juni 1964 ankom Krustjov på officielt besøg i Danmark. Besøget var ligesom det danske i Sovjetunionen tidligere på året først og fremmest et goodwill besøg, der altså skulle styrke forbindelserne mellem de to lande. Fra dansk side erklærede man, at Danmark ikke ville deltage i NATO's multilaterale atomslagstyrk, når og hvis den kom. Krustjov berørte ikke Danmarks rolle i NATO direkte i samtalerne, men derimod kun i en tale i studenterforeningen "(...) og da i moderate vendinger", som det hedder i resuméet fra besøget. På sin side benyttede Krustjov en "privat" middag hos Krag til at levere et budskab om, at der fra sovjetisk side ikke ville blive skabt provokationer f.eks. på Cuba, som kunne skabe problemer i forhold til præsident Johnsons valgkamp op til præsidentvalget i november. Den amerikanske præsident sendte under Krustjovs ophold et takkebrev til den danske statsminister for hans rolle som sendebud mellem de to supermagter. Krag sendte efterfølgende et privat brev til præsident Johnson og

⁴⁵⁶ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: Bilag til udenrigspolitisk nævns møde den 15. juni 1964. Notat fra Jens Otto Krag den 14. juni.

redegjorde for Krustjovs besøg over for den britiske og amerikanske ambassade.⁴⁵⁷

Det forbedrede forhold til Sovjetunionen gav sig således også udslag i forøget magtpolitisk betydning i forholdet til USA.

Det dansk-sovjetiske forhold – nu skulle det blive endnu bedre

Blot to måneder efter Krustjovs skandinaviske rundtur blev han fjernet fra posten som ministerpræsident. I Danmark havde der været valg i september måned, og der var nu kommet en ren socialdemokratisk mindretalsregering. Den 5. november havde statsminister Krag en samtale med ambassadøren, der netop var hjemvendt efter en lang ferie ved Sortehavet. Ambassadøren ønskede den nye regering held og lykke og overbragte en hilsen fra Kosygin, Bresjnev og Ponomarjov, der alle tre ønskede at sige, at "(...) relationerne mellem Sovjetunionen og Danmark jo ikke beroede på en enkelt mand, og at den bedring der havde gjort sig gældende, ville blive fortsat under den nye sovjetiske regering." Krustjovs invitation til statsministeren og hans kone om at komme på ferie til Sortehavet stod også fortsat ved magt.⁴⁵⁸ Dette blev yderligere bekræftet nogle uger efter, da ambassadøren tilsyneladende søgte et hastemøde med statsministeren. I Krag's dagbog blev det efterfølgende forløb beskrevet således:

"Han fik lov til at komme straks. 'Er der noget alvorligt?' Ja, De er inviteret til Sovjetunionen'. Meningen var at vise det gode forholds fortsættelse under den nye regering. Jeg havde spillet en rolle for Skandinaviensbesøget - maaske videre. Det

⁴⁵⁷ (Lidegaard, 2002 s. 143). Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 20. juni 1964: Dansk-sovjetisk fælleskommunique af 20. juni 1964, samt resume: Ministerpræsidents Hrustjovs besøg i Danmark i tiden 16. - 21. juni 1964.

⁴⁵⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. IV) (1962-64). 5. november 1964. Notat vedrørende besøg af ambassadør Levtychkine.

dansk-sovjetiske forhold var godt under Khrustjov. Nu skulle det blive endnu bedre. Jeg sagde tak."⁴⁵⁹

Fra dansk side gjorde Krag da også en indsats for fortsat at fastholde det forbedrede danske omdømme hos den nye sovjetiske ledelse. I maj 1965 svarede statsministeren på en række spørgsmål fra redaktøren på den sovjetiske avis *Izvestija*. Et af disse handlede om det dansk-sovjetiske forhold og den videre samhandel og videnskabelige og kulturelle udveksling. Hertil svarede statsministeren, at han var "(...) glad over at kunne sige, at forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen er godt. (...) Det forhold, at den danske og den sovjetiske regerings opfattelse ikke på alle punkter er sammenfaldende, er efter min mening ikke unaturligt. Det afgørende er, at relationerne mellem de to lande bygger på gensidig forståelse og ønsket om at styrke de bånd, som allerede består."⁴⁶⁰

Det nye var ikke *budskabet*, men derimod mediet. Det danske afspændingsbudskab fik dermed en større platform og var nu ikke kun rettet til den sovjetiske ledelse, men også til et større sovjetisk publikum.

Statsminister Krag i Sovjetunionen

I oktober måned 1965 tog statsminister Krag atter til Sovjetunionen og mødte denne gang den nye ledelse i Sovjetunionen. Ny ministerpræsident var Aleksej Kosygin, og den ny formand for kommunistpartiet var Leonid Bresjnev. Rejsen

⁴⁵⁹ Citeret efter: (Lidegaard, 2002 s. 181).

⁴⁶⁰ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (pk. V) (1965-68). 20. maj 1965. Citeret efter udkast til statsminister Krags besvarelse af spørgsmål fra "Izvestija"s redaktør N. E. Poljanov. Denne svarer til den engelske oversættelse at den trykte udgave. 27. maj 1965, Denmark Says "NO" to Atomic Weapon. Interview with J. O. Krag, Prime Minister of Denmark.

blev et nyt højdepunkt i Danmarks forhold til Sovjetunionen. Ikke fordi den politisk ændrede noget afgørende, men fordi den danske statsminister blev tildelt en hidtil uset opmærksomhed fra den sovjetiske ledelse. Det indbefattede ikke mindst et besøg i Kosygin's datja i Pizunda ved Sortehavet, der gav de to mænd masser af tid på tomandshånd. Næsten ni timer opholdt Krag sig i datjaen, hvor han også spillede badminton med Anastas Mikojan, der var landets formelle overhoved, og hvor han svømmede om kap med Kosygin. Det var første gang, en vestlig leder havde været på privat besøg i ministerpræsidentens sommerresidens. Stemningen var tilsyneladende afslappet.

Bo Lidegaard peger på den danske statsministers forbindelser til Vesttyskland som væsentlige for den sovjetiske interesse for Jens Otto Krag. Statsministeren gav da også en karakteristik af de vesttyske ledere, og ifølge Bo Lidegaard benyttede Krag lejligheden til at promovere Willy Brandt, som han anså som fremtidens mand i tysk politik. Ifølge Bo Lidegaard kritiserede Kosygin i sin tale den første aften NATO og Vesttyskland. Til den danske offentlighed pegede Krag dog alene på, at de sovjetiske ledere havde angrebet Vestens støtte til det Vesttyske medlemskab af NATO. Den danske statsminister droppede derpå sin forberedte svartale og indledte i stedet et politisk svar på det sovjetiske angreb. Med held insisterede han på, at det blev bragt i de sovjetiske aviser sammen med Kosygin's tale. Jens Otto Krags besøg blev et omdømmepolitisk højdepunkt for forholdet mellem de to lande, og endnu engang gav Krag hurtigt efter besøget de store allierede grundig information om det. Han gav således sit eget referat af møderne til den tyske forbundskansler, den britiske premierminister og den amerikanske

præsident. Poul Villaume peger f.eks. på, at Krag i højere grad orienterede amerikanerne end sin egen regering og udenrigspolitisk nævn.⁴⁶¹

Besøget var således helt i tråd med det besøgsdiplomati, der var indledt med det formål offentligt at vise de forbedrede relationer mellem landene. Der var dermed tale om handlinger med afspændingspolitisk signalværdi. Med Krags tale, der blev publiceret i sovjetiske medier, var det lykkedes at få en række *budskaber* ud til en bredere offentlighed. Besøgene lå dermed i tråd omdømmepolitikken, der blev kommunikeret både offentligt og fortroligt.

Kurre på tråden – Danmark og USA i lyset af Vietnamkrigen

I 1965 havde præsident Johnson besluttet at sende amerikanske kamptropper til Vietnam. Den øgede amerikanske involvering i krigen i Sydøstasien var ikke populær. Over hele verden voksede modstanden mod krigen og den amerikanske intervention. Også i dansk indenrigspolitisk kontekst lød der en stadig mere højlydte kritik af den danske regerings svage forbehold over for USA's indblanding i Vietnam. Samtidig med de voksende globale protester mod USA for krigen i Vietnam oplevede man, at den amerikanske præsident Johnson i forholdet til Sovjetunionen var mere lydør over for afspændingspolitik. Ikke mindst i forhold til spørgsmålet om en europæisk sikkerhedskonference (CSCI), som oprindeligt var et sovjetisk forslag, men i 1964 blev taget op igen af Polen. Den generelle afspændingspolitik var dog ikke uden bump på vejen. F.eks. var den sovjetiske invasion i Tjekkosllovakiet i 1968 igen med til at skabe problemer i forholdet til de vestlige lande.

⁴⁶¹ (Lidegaard, 2002 s. 243-247; Olesen, et al., 2006 s. 582-583).. Heller ikke i de danske medier blev der orienteret grundigt om turen. Se f.eks. Krags interview i *Politiken* den 17. oktober 1965 s. 1, 2 og 10 (under forskellige overskrifter).

Den danske *omdømmepolitik* i sidste halvdel af 1960'erne skal ses i lyset af den generelle afspændingstendens og sammen med en voksende kritik af amerikanskudenrigspolitik, der ikke altid blev mødt med forståelse i USA.

Dette og de næste afsnit vil fokusere på perioden fra ca. 1965 til 1973. I januar til marts 1973 oplevede Danmark sin hidtidige største krise i forholdet til USA. Det var ikke den ringe danske forsvarsindsats i NATO, der til stadighed var udsat for kritik, der for alvor skabte problemerne i forholdet mellem de to lande. Det var derimod den stigende kritik af USA's deltagelse i krigen i Vietnam, der fik den amerikanske præsident Nixon til at lægge Danmark og andre vestlige lande diplomatisk på is. Det var skridt, der i dansk politik stort set kun blev brugt over for Sovjetunionen i forbindelse med store og dramatiske begivenheder som Ungarn i 1956 og Tjekkoslaviet i 1968, selvom militærkuppet i Grækenland i foråret 1967 førte til tilbagekaldelsen af den danske ambassadør i Athen i efteråret samme år. Det betød, at de diplomatiske forbindelser med Grækenland blev holdt på Charge d'affaires niveau - en situation der varede helt frem til 1973.

Da krigen i Vietnam eskalerede med indsættelsen af de amerikanske kamptropper i 1965, førte det i første omgang ikke til nogen stærk dansk reaktion over for USA. Reaktionen var tværtimod så beherskede, at præsident Johnsons udenrigspolitiske rådgiver McGeorge Bundy i sommeren 1965 sendte en hilsen til den danske regering, hvor han på præsident Johnsons vegne udtrykte sin "(...) glæde over den sobre og konstruktive og i store træk pro-amerikanske holdning, som regeringen i København hidtil havde indtaget (...) i Vietnam-konflikten". I marts 1966 kom også Joseph J. Sisco, der året forinden af udenrigsminister Dean Rusk var udnævnt til viceudenrigsminister for internationale organisationer, med en anerkendelse af den danske position i forhold til Vietnamkrigen under et møde

med den danske udenrigsminister.⁴⁶² Men med optrapningen i krigen, herunder ikke mindst de amerikanske bombetogter, der kostede civile menneskeliv, blev den danske kritik dog mere og mere højlydt. Ikke mindst fra venstrefløjen, der mobiliserede til protester. Som følge af dette pres var regeringens kritik af USA ved at blive skærpet. I folketinget kom den især fra Socialistisk Folkeparti, men også langt ind i socialdemokratiet blev der taget afstand fra den amerikanske linje. Ikke mindst den tidligere minister og udenrigspolitiske ordfører for socialdemokratiet og fhv. modstandsmand Frode Jakobsen var utilfreds med den meget bløde linje over for USA. I en kronik i *Politiken* den 15. marts 1966 spurgte han retorisk, om det var nok at sige fra i forbindelse med bombningerne i Vietnam. "Selvfølgelig ikke; men det er det som vi kan. At det kun er lidt, er en grund mere til, at vi så i hvert fald gør det."⁴⁶³ Kun en uge forinden (9. marts) havde FN's generalsekretær U Thant fremlagt en trepunktsplan, der var beregnet på at skabe forudsætningerne for en forhandlingsfred mellem de krigsførende parter.

Frode Jakobsens kronik kom kort før en folketingsdebat om Vietnam, der var blevet til på foranledning af SF. Den var et forvarsel om en gradvis omlægning i den danske tilgang til Vietnamkrigen og dermed til en ændring af – skulle det vise sig – en væsentlig del af den danske *omdømmepolitik* over for USA. Under debatten i folketinget bakkede udenrigsministeren op om U Thants tre punkter. De var 1) at bombetogterne i Nordvietnam skulle indstilles, 2) begge parter militærstyrker reduceres, 3) Vietcong skulle anerkendes som forhandlingspartner. Særligt det sidste punkt var en kamel, USA ikke ønskede at sluge. Fra amerikansk

⁴⁶² Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. I) (1917-67). 28. juni 1965. Chiffertelegram, samtale med McGeorge Bundy. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. I) (1917-67). 10. marts 1966. Notits, Ass. Secretary for International Organizations Mr. Sisco's besøg hos udenrigsministeren.

⁴⁶³ *Politiken* den 15. marts 1966, "Krigen i Vietnam", s. 18-19. Kronik af Frode Jakobsen.

side anerkendte man simpelthen ikke Vietcong som en legitim politisk kraft. Men også en amerikansk troppereduktion var uacceptabel set fra USA's side.

Per Hækkerup forsøgte at forsvare den omdømmepolitiske strategi ved at påpege, at regeringen ikke ønskede at oplade atmosfæren ved ensidige angreb på en enkelt af krigens parter (altså USA), men samtidig gjorde han det klart, at Danmark ikke havde godkendt USA's politik i Vietnam. "Det er vi heller ikke blevet bedt om", forklarede udenrigsministeren, men "(...) vi har dog ikke lagt skjul på, at vi på visse punkter er uenige med den amerikanske politik."⁴⁶⁴ Problemet var blot, at den meget stilfærdige kritik af USA ikke kunne observeres i den danske offentlighed. På venstrefløjens voksede kritikken af krigen, hvilket af indenrigspolitiske hensyn gjorde det umuligt at holde kritikken af USA nede.⁴⁶⁵ Der blev forsigtigt åbnet for et *budskab*, der kunne være i modstrid med det danske ønske om at fremstå som loyal allieret i det amerikansk ledte NATO. Allerede i slutningen af april 1966 blev det nye *budskab* omkring Vietnam luftet over for USA. Den danske statsminister rejste til USA, hvor han under en samtale med præsident Johnson fremlagde de danske synspunkter og på linje med FN's generalsekretær betonedede, at der måtte føres forhandlinger direkte med Vietcong. Dette blev gentaget ved et internationalt pressemøde. Kritikken blev ikke vel modtaget af præsident Johnson, der efterfølgende til pressen kom med en syrlig kommentar omkring den danske statsministers udtalelse. Offentlig kritik af USA var heller ikke Jens Otto Krag's kop te, men det indenrigspolitiske pres var for stort til, at den hidtidige linje kunne fastholdes.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ *Politiken* den 18. marts 1966, "Ingen dansk godkendelse af USA's politik i Vietnam", s. 10-11.

⁴⁶⁵ For debatten om Vietnamkrigen se (DIIS 2, 2005 s. kap 31 og 32), der også diskuterer kritikken af Vietnamkrigen som en stedfortræderdebat for diskussionen om Danmarks NATO-medlemskab.

⁴⁶⁶ (Lidegaard, 2002 s. 280-281).

Til trods for de nye offentlige *budskaber* førte det i første omgang ikke til et væsentligt forværret forhold mellem de to lande. I januar 1967 havde Jens Otto Krag en samtale med den amerikanske ambassadør i Danmark, Katharine Elkus White. Hun spurgte ind til, om den protestbølge mod Vietnam-krigen, der var ved at udvikle sig i Danmark, ville tage yderligere fart. Krag noterede: "[J]eg svarede hende, at dette naturligvis må afhænge af begivenhederne, at kritikken af den amerikanske Vietnam-politik havde været i vækst, og at den for de yngste vælgeres vedkomne sikkert også havde påvirket valgresultatet."⁴⁶⁷ Det omtalte valg var folketingsvalget den 22. november 1966, hvor statsministeren forinden havde afvist at basere en regering på SF's støtte. Efter valget kom der imidlertid andre boller på suppen, da SF fordoblede sit mandattal med en fremgang på 10 mandater, og endte på 20 mandater, mens socialdemokratiet mistede 7. Det skabte en situation, hvor S og SF havde absolut flertal sammen med hjælp fra et nordatlantisk mandat). Udenrigs- og sikkerhedspolitik var der dog ikke enighed mellem de to partier. S-regeringen proklamerede en uændret politik på området. Ambassadørens frygt for yderligere protester imod Vietnam-krigen viste sig at være berettiget, men i det store og hele påvirkede det ikke forholdet til USA, måske bortset fra afholdelsen af 2. del af Russel-tribunalet i Danmark i november 1967, der skabte bekymring i det danske diplomati.⁴⁶⁸

Med påbegyndelsen af en ny *omdømmepolitik* over for USA var der i høj grad tale om en påvirkning fra konteksten i den udenrigspolitiske proces. I dette tilfælde var hovedelementet i konteksten indenrigspolitiske overvejelser. Omdømmepolitisk lå

⁴⁶⁷ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. 1) (1917-67). 10. januar 1967. Ingen overskrift, men er Jens Otto Krags referat af en samtale med Ambassadør White.

⁴⁶⁸ For nærmere beskrivelse af Russel-tribunalet se nedenfor.

budskabet i tråd med det traditionelle billede (og selv billede) af Danmark som fredssøgende land.

Russel-tribunalet 1967

Statsministeren tog til USA i juni 1967 i forbindelse med et FN-møde, hvor han talte med en række statsledere, herunder bl.a. den sovjetiske ministerpræsident Kosygin. Senere havde han en samtale med præsident Johnson. Selv havde Jens Otto Krag efter samtalerne den opfattelse, at Danmarks forhold til de to store var "det allerbedste."⁴⁶⁹ På mødet med præsident Johnson havde denne dog givet udtryk for, at Vietnam-spørgsmålet var en belastning for USA's forhold til de europæiske lande, herunder de skandinaviske.⁴⁷⁰ I september var Krag til FN's generalforsamling, og atter engang havde han en samtale med præsident Johnson. I udenrigspolitisk nævn blev der ikke givet en grundig redegørelse for Krags møde med Johnson. Krag selv betegnede det selv som et møde af privat karakter. Tilsyneladende skal præsidenten på dette møde have forklaret, at afholdelse af Russel-tribunalet i Danmark ville blive betragtet som en uvenlig handling over for USA.

Russel-tribunalet bestod først og fremmest af en række vestlige venstreintellektuelle, der i form af en ikke-juridisk bindende offentlig retssag anklagede og dømte de amerikanske politikere for krigsforbrydelser. Første del af tribunalet var blevet afholdt i Stokholm, og anden del skulle afholdes i Danmark. I

⁴⁶⁹ (Lidegaard, 2002 s. 370).

⁴⁷⁰ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. I) (1917-67). 22. juni 1967. Referat af statsminister J. O. Krags samtale torsdag, den 22. juni 1967 kl. 15.00 med præsident Lyndon B. Johnson. Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 28. juni 1967. I referatet i udenrigspolitisk nævn fremgår det ikke, at præsidenten særligt betonedede de skandinaviske lande.

referatet fra udenrigspolitisk nævn står der ikke noget om, at Johnson skulle have sagt, at afholdelsen af Russel-tribunalet ville blive opfattet som en uvenlig handling over for USA, som det er senere kommet frem. Det er dog noteret, at præsidenten ikke kommenterede Krag's offentlige udtalelser om Vietnamkrigen.⁴⁷¹ Russel-tribunalet var organiseret privat og havde ingen sammenhæng med regeringens politik. I et samfund som det danske, hvor stat og privat normalt var adskilt, var den amerikanske *feedback* på et arrangement, der var privat organiseret temmelig voldsom. Det var således ikke statens politik, der blev kritiseret, men statens håndtering af civile, der var utilfredse med USA's krig i Vietnam. Statsministeren havde i efteråret 1967 diskret givet meddelelse til USA om, at han gjorde, hvad han kunne for at forhindre tribunalets afholdelse.⁴⁷² Efter tribunalet var blevet afholdt i en lille by uden for hovedstaden som Roskilde, pegede den danske ambassadør i USA Torben Rønne på, at med afholdelsen i Roskilde havde tribunalet ikke fået omtale i verdenspressen. Samtaler i Washington med repræsentanter for administration og kongres tydede på, "(...) at man nu har taget denne proces' afholdelse i Danmark til efterretning."⁴⁷³

Ved at sætte hindringer i vejen for Russeltribunalet valgte Jens Otto Krag at gå meget langt for at takke USA. Der er, så vidt vides, ikke tilsvarende eksempler, hvor Danmark har forsøgt at obstruere møder, der var kritiske over for Sovjetunionen. Der er derimod flere eksempler på, at Danmark har afvist sådanne sovjetiske forespørgsler.

⁴⁷¹ Se (Lidegaard, 2002 s. 371) . Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 4. oktober 1967.

⁴⁷² Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 12. oktober 1968. Fra ambassaden i Washington indeholdende en notits fra den danske Generalkonsulat i New York af 3. oktober 1967. Se også (Lidegaard, 2002 s. 371).

⁴⁷³ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 3. februar 1968. Notat vedr. forholdet Danmark/USA af ambassadør Torben Rønne.

Baunsgaard nedtoner kritikken

Et amerikansk fly lastet med brintbomber styrtede ned ved Thulebasen i Grønland i januar 1968, to dage før et folketingsvalg. Straks efter det danske valg modtog den nytiltrådte VKR-regering, hvor den radikale Hilmar Baunsgaard var blevet statsminister, et notat fra ambassaden i Washington vedrørende Danmarks forhold til USA. Heri noterede ambassadør Torben Rønne, at forholdet mellem USA og Danmark de sidste 18-20 år generelt havde været uden de store friktioner, "(...) selvom man fra amerikansk side, når det drejede sig om Danmarks deltagelse i NATO-alliancen, ofte har været noget kritisk over for Danmarks beskedne bidrag til den fælles sikkerhed indenfor NATO. Fra amerikansk side har man dog tilsyneladende affundet sig med det danske argument om, at det var vigtigere for Danmark at opretholde en rimelig levestandard med deraf følgende sociale stabilitet end at risikere uro som følge af uforholdsmæssigt store militære udgifter." Ikke desto mindre gjorde det forhold sig gældende, at Danmark gennem NATO-medlemskabet var USA's nære allierede, hvilket ofte blev understreget, og det gav Danmark "(...) en væsentlig friere adgang til den meget travle administrations medlemmer, end det er tilfældet med andre ikke-allierede magters officielle repræsentanter." Torben Rønne opregnede samtidig nogle specifikke punkter, der havde givet sig udslag i friktion mellem de to lande. Her pegede han på tankskibssagen fra starten af 1950'erne (se kapitel 11), samt den danske tilladelse til Sovjetunionen om at bruge dansk lufrum ved flyvninger fra Sovjetunionen til Cuba. I det hele taget var Cuba et ømt punkt for USA. Russeltribunalets afholdelse blev nævnt, mens den nylige flyulykke på Thulebasen på ingen måde havde belastet forholdet mellem de to lande. Tværtimod havde det forhold, at Danmark ikke havde nedlagt protest i anledning af ulykken, gjort et

"(...) godt indtryk overalt i USA, og Danmark betragtes fortsat som en tro NATO-allieret."⁴⁷⁴

Omdømmepolitikken var overordnet en succes, og fra dansk side var det lykkedes at komme igennem med *budskabet* om Danmark som en loyal allieret. Der var ingen tvivl om, at den danske ambassade i USA på dette tidspunkt opfattede forholdet mellem de to lande som godt. Det gjaldt også i sammenligning med USA's relationer til andre lande i og udenfor NATO, såsom Frankrig, der ifølge Torben Rønne ikke længere blev opfattet som en tro NATO-allieret.⁴⁷⁵ Et eksempel, der måske bedre end så mange andre illustrerer det gode forhold, var da Torben Rønne på Danmarks vegne deltog i festligholdelsen af 50-året for salget af de vestindiske øer i marts-april 1967. I sin depeche stilet til Jens Otto Krag, der på det tidspunkt både varetog både stats- og udenrigsministerposten, refererede Torben Rønne en artikel fra øen St. Thomas' største blad, der filosoferede over, hvorvidt sådanne lignende arrangementer, hvor relationerne til den tidligere kolonimagt var i centrum, kunne forestilles i forhold til f.eks. Alaska, der var en forhenværende russisk koloni, eller Louisiana, der var købt af Frankrig.⁴⁷⁶

Tilsyneladende var der fra 1968 begyndt at indløbe kritik fra den amerikanske ambassade i Danmark til det amerikanske udenrigsministerium af den danske debat og mediedækning af begivenhederne i Vietnam. Den negative kritik var blandet med ros til regeringen og oppositionen for håndteringen af spørgsmålet.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ Udenrigsministeriets arkiv; 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 3. februar 1968. Notat vedr. forholdet Danmark/USA af ambassadør Torben Rønne.

⁴⁷⁵ Udenrigsministeriets arkiv; 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 3. februar 1968. Notat vedr. forholdet Danmark/USA af ambassadør Torben Rønne. Frankrig og USA havde siden 1966 ikke været på god fod, fordi Frankrig i en periode de facto forlod NATO-alliancen (men ikke de jure).

⁴⁷⁶ Udenrigsministeriets arkiv; Politiske indberetninger (depecher). Washington 1966 til 1969 (løbenummer 456). 10. april 1967. 50-året for De vestindiske Øers overdragelse til USA.

⁴⁷⁷ (DIIS 2, 2005 s. 699).

Hilmar Baunsgaard havde over for den amerikanske ambassadør i marts 1968 klart taget afstand fra de anti-amerikanske demonstrationer ved ambassaden. Han mente ikke, at disse demonstrationer kunne tages som udtryk for den generelle danske holdning, da det var de mere yderliggående kredse, som prægede demonstrationer af denne karakter.⁴⁷⁸ Den nye regering fortsatte i store træk den linje, som var blevet lagt året forinden af dens forgænger, hvilket betød, at den moderate kritik af USA fortsatte. I en folketingsbeslutning fra den 3. april var det således besluttet, at første skridt til forhandlinger i Vietnam var et betingelsesløst stop for de amerikanske bombninger i Nordvietnam. På et møde i Washington mellem den danske udenrigsminister Poul Hartling fra Venstre og den amerikanske udenrigsminister Dean Rusk i begyndelsen af juni, blev den danske holdning fremlagt. Der var igen tale om en moderat kritik.⁴⁷⁹

Tak for et godt samarbejde

Til trods for den stigende kritik i Danmark af USA og krigen i Vietnam i slutningen af 1960'erne har det ikke haft nogen større betydning for forholdet mellem de to lande. Ved den amerikanske udenrigsminister Dean Rusk afskedsceremoni for landenes ambassadører i januar 1969 udtrykte den amerikanske udenrigsminister da også taknemlighed for det gode samarbejde, han havde haft med Danmark og ambassadør Torben Rønne. Dean Rusk mente, at USA ville savne Danmark i FN's sikkerhedsråd.⁴⁸⁰ Også den nye administration

⁴⁷⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 4. marts 1968. Notits.

⁴⁷⁹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 30. maj 1968. Notat til brug for udenrigsministeren under besøget i Washington og New York den 3.-8. juni 1968. Samt 6. juni 1968, chiffterelegram. Udenrigsministerens samtale med udenrigsminister Rusk den 6. juni 1968.

⁴⁸⁰ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 10. januar 1969. Brev fra Torben Rønne. Danmark havde i årene 1967 og 1968 været repræsenteret i sikkerhedsrådet og i en periode var den danske repræsentant Hans Tabor præsident for sikkerhedsrådet, hvor han nåede stor anerkendelse for sin håndtering af situationen under seksdageskrigen. Jens Otto Krag gjorde derefter den professionelle

efter indsættelsen af præsiden Nixon i 1969 gav umiddelbart indtryk af et godt forhold mellem Danmark og USA. Efter en samtale med den nye viceudenrigsminister Elliot Lee Richardson skrev Torben Rønne, at denne tilsyneladende i enhver henseende gav udtryk for "(...) hvor strålende alt var inden for de dansk/amerikanske forbindelser." Den danske ambassadør følte næsten, at det var "lidt for overvældende", men tillagde det ikke blot den nye viceudenrigsministers charme, men mente også, at det skyldtes, at viceudenrigsministerens briefing fra det skandinaviske kontor næppe havde indeholdt "(...) mange negative udtalelser om det dansk/ amerikanske samarbejde."⁴⁸¹ På det første møde mellem den danske udenrigsminister Hartling og den nye amerikanske udenrigsminister William P. Rogers kom man således slet ikke ind på Vietnam, og i samtalerne med viceudenrigsministeren og viceforsvarsministeren fremkom Hartling heller ikke med kritiske bemærkninger om USA's håndtering af krigen. I stedet blev der bragt et andet emne frem, der også skabte problemer i forholdet mellem de to lande. Nemlig spørgsmålet om Grækenland – herunder landets medlemskab af NATO samtidig med at landet blev styret af et militærdiktatur.⁴⁸²

Danmarks udmærkede forhold til USA op gennem 1960'erne blev således ikke svækket grundlæggende af den tiltagende kritik af amerikansk udenrigspolitik. Danmark fulgte i det store og hele Per Hækkerups forslag om at nedtone den offentlige kritik af den store allierede, men Danmarks forsøg på at optræde som fredens og demokratiets vogter på internationalt plan gav i forskellige

diplomat til udenrigsminister i slutningen af 1967. Det var dog en kort fornøjelse, da regeringsmagten kun få måneder efter gik over til de borgerlige partier.

⁴⁸¹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 27. februar 1969. Samtale med Acting Secretary of State Elliot Lee Richardson.

⁴⁸² Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 7.-8.. april 1969. Referater af samtaler mellem udenrigsminister Poul Hartling og udenrigsminister Rogers, viceudenrigsminister Richardson, præsidentens særlige rådgiver Henry Kissinger m.fl.

sammenhæng et misforhold. Med Danmarks forholdsvis milde kritik af USA, der blandt mange i Vesteuropa blev opfattet som en aggressiv imperialistisk magt, fremstod Danmarks omdømmepolitiske position ikke helt problemfri.

Danmark som demokratiets vogter – juntaen i Grækenland

Den 21. april 1967 havde en militærjunta gennemført et kup i Grækenland og havde derefter slået hårdt ned på de politiske modstandere, særligt det stærke græske kommunistparti. Men også andre dele af det politiske liv i Grækenland blev ramt af arrestationer og forfølgelse. Den danske reaktion over for Grækenland blev relativt hård. Der var et stærkt NATO-kritisk parti i folketinget - SF – og kuppet betød, at det græske diktatur kunne underminere troen på NATO (og dermed på Danmark) som demokratiets forsvarer. Allerede på mødet i udenrigspolitisk nævn den 2. maj 1967 kom disse bekymringer klart frem. Fra dansk side ønskede man derfor en klar tilkendegivelse fra NATO om, at fjernelsen af den demokratisk valgte regering var i modstrid med NATO's program, og den danske regering fandt det overordentligt vigtigt, at "(...) NATO's vilje til at vogte over de demokratiske idealer ikke vil kunne drages i tvivl." På mødet blev der fra flere sider også kraftigt argumenteret for, at Danmark enten alene eller sammen med andre anlagde sag mod Grækenland for overtrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention.⁴⁸³ Det var samme tema, der gjorde sig gældende i Hartlings diskussion med Rogers. Udenrigsministeren slog først fast, at regeringen stod "fast på sin NATO-politik", men der var kredse i Danmark, som kritiserede denne politik og benyttede den "(...) udemokratiske situation i Grækenland som et argument imod alliancen." Grunden til understregningen af, at regeringen stod fast

⁴⁸³ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 2. maj 1967.

på NATO-politikken, har sandsynligvis været, at medlemslande i NATO fra 1969 kunne opsigte deres medlemskab med et års varsel, hvor man tidligere havde været bundet frem til 1969 - altså for Danmarks vedkommende i 20 år. Regeringen påpegede altså, at Danmark ikke var på vej væk fra alliancen, men at der var en indenrigspolitisk opinion, der forlangte, at NATO tog det demokratiske værdisæt, som var udtryk i organisationens bestemmelser, alvorligt. Over for den amerikanske udenrigsminister blev også USA's våbenleverancer til Grækenland taget op, som noget "(...) man i Danmark i særlig grad havde været bekymret over". Hartling understregede desuden, at det ville være af stor betydning, hvis USA kunne lægge pres på militærregeringen for at genindføre demokratiske tilstande. Rogers ville ikke forpligte sig til noget, men ville foretrække, at man undgik at drøfte spørgsmålet offentligt, og han ville ved en forestående samtale med den græske udenrigsminister holde de danske synspunkter i erindring.⁴⁸⁴ Fra dansk side havde man tilbagekaldt den danske ambassadør i Athen nogle måneder efter kuppet og havde efterfølgende valgt ikke at normalisere forbindelserne. Denne nedprioritering af de diplomatiske forbindelser med Grækenland samt den konstante kritik af Grækenland i NATO var sandsynligvis med til at forringe Danmarks goodwill i den amerikanske administration. Der er dog intet, der tyder på, at man fra dansk side for alvor opfattede reelle tegn på mærkbare ændringer i Danmarks omdømme hos den politiske ledelse i USA før i slutningen af 1971.

⁴⁸⁴ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (pk. II) (1967-71). 7. april 1969. Referat af udenrigsminister Hartlings samtale med udenrigsminister William P. Rogers i State Department den 7. april 1969.

Vietnam mellem magtpolitik, demokrati og antiimperialisme

I det amerikanske udenrigsministeriums årlige rapport omkring USA's udenrigspolitik fra 1971 var der et ganske kortfattet afsnit om forholdet til de nordiske NATO-lande, Danmark, Norge og Island. I rapporten blev forholdet til de tre lande betegnet som harmonisk. Der kunne godt være forskelle i synspunkter mellem USA og de nordiske lande, såsom i afspændingspolitikken og Kina-spørgsmålet, men grundlæggende var synspunkterne i overensstemmelse. Både den norske statsministers besøg i november 1970 og Baunsgaards besøg i april 1970 blev nævnt i rapporten. I modsætning til de nordiske NATO-lande blev forholdet til Sverige betegnet som anspændt "(...) på grund af den svenske indstilling til og handlinger i forbindelse med vor politik i Sydøstasien."⁴⁸⁵ Det havde længe været offentligt kendt, at forholdet mellem Sverige og USA led under den svenske regerings hårde kritik af krigen i Vietnam.

I foråret 1971 var der således ingen indikationer, der tyede på et ændret forhold mellem Danmark og USA, og så sent som på den danske valgdag den 21. september 1971 afgav den nye danske ambassadør i USA, Eyvind Bartels, sine akkreditiver til præsident Nixon. I den korte samtale fortalte Nixon blandt andet om sit møde med den danske konge ved fejringen af den amerikanske nationaldag i Rebild Bakker i 1962, og han sluttede af med at udtrykke sin sympati for Danmark som en loyal partner i Vesten.⁴⁸⁶ Den amerikanske præsidents *feedback* var en klar tilkendegivelse af, at den danske *omdømmepolitik* havde været succesfuld.

⁴⁸⁵ Udenrigsministeriets arkiv: Politiske indberetninger (depecher). Washington 1970 til 1972 (løbnummer 457). 2. april 1971. State Departments rapport om USA's udenrigspolitik 1969 og 1970.

⁴⁸⁶ Udenrigsministeriets arkiv: Politiske indberetninger (depecher). Washington 1970 til 1972 (løbnummer 457). 21. september 1971. Afskrift af telegram af 21. september 1971 fra ambassadøren i Washington vedrørende dennes overrækkelse af akkreditiver til præsident Nixon.

Der var dog nye tider på vej. I efteråret 1971 var Jens Otto Krag atter tilbage som statsminister med K.B. Andersen som udenrigsminister, og nu med en ny udenrigspolitisk linje i forhold til Vietnam, der også ændrede den danske *omdømmepolitik* over for USA. I regeringsgrundlaget blev det nu indskrevet, at Danmark ville oprette diplomatiske forbindelser med Nordvietnam. Dette blev ikke modtaget med begejstring i USA.

Under den tidligere VKR-regering havde der jævnligt været udenrigspolitiske debatter om Vietnam-krigen, hvor også spørgsmålet om anerkendelse af Nordvietnam havde været på tale. Fra den daværende opposition blev kravene skærpet. SF havde længe været fortalere for en anerkendelse af Nordvietnam, og på et møde i udenrigspolitisk nævn 11. februar 1971 lancerede tidligere udenrigsminister Per Hækkerup, tilsyneladende uden forudgående diskussion i socialdemokratiet, forslaget om diplomatisk anerkendelse af Nordvietnam. Han argumenterede for, at man på den baggrund kunne kritisere den nordvietnamesiske hærs uretmæssige brug af Laos som territorium, som han mente var lige så skadelige for freden som den amerikanske intervention. Med hensyn til USA mente han, at regeringen længe nok havde udtrykt sig i pæne og høflige vendinger, og at der nu burde stærkere formuleringer til.⁴⁸⁷ Han var dermed parat til at bryde med sine egne kommunikations-anbefalinger fra seks år tidligere.

Udenrigsminister Hartling fra Venstre tilbageviste dengang forslaget om anerkendelse af Nordvietnam, men i statsminister Hilmar Baunsgaards bagland var der røster fremme om en ændret kurs. Begrundelsen var modsat af Per Hækkerups - nemlig at sende et signal til USA. Således skrev det radikale folketingsmedlem Sven Skovmand i midten af februar 1971 et indlæg i *Information*, der dagen efter blev gengivet i *Politiken*: "Vi er nødt til at sige nej på

⁴⁸⁷ Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 11. februar 1971.

en måde, så amerikanerne lægger mærke til det, og det kan vi i praksis kun gøre på en måde, nemlig ved at anerkende regeringen i Nordvietnam. Det vil, som den amerikanske ambassadør for nylig udtrykte det, være en uvenlig handling over for Amerika, og det er netop en sådan uvenlig handling der er brug for.”⁴⁸⁸ I Sven Skovmands optik skulle der sendes et signal til USA, også selvom det ville blive opfattet negativt. I den forstand kan ønsket om at anerkende Nordvietnam ikke kun ses som en ren indenrigspolitisk sag.

Den socialdemokratiske regering, der kom til i efteråret 1971, var således ikke uvidende om, at det ville påvirke Danmarks omdømme i USA. Alligevel valgte den nye regering i november at træffe *beslutningen* om at oprette diplomatiske forbindelser med Nordvietnam. Ændringen i udenrigspolitikken omkring Vietnam var fra Jens Otto Krag's side sandsynligvis i højere grad udtryk for en indenrigspolitisk vurdering: Den manglende offentlige afstandtagen fra USA's krig i Vietnam havde Krag allerede ved valget i 1966 vurderet kostede stemmer. En af priserne for regeringsmagten var en ændret *omdømmepolitik*, selvom det kunne skabe problemer i forholdet til USA. *Beslutningen* var indenrigspolitisk motiveret i den forstand, at det var en politik, der i høj grad var fremtvunget af den folkelige protest mod Vietnamkrigen. Men den var i høj grad tænkt som et signal til USA, i hvert fald fra dele af folketinget. Det var også sådan, den blev opfattet i USA. I december 1971 kritiserede den nye amerikanske ambassadør i Danmark offentligt den danske anerkendelse af Nordvietnam. Anerkendelsen skete efter ambassadørens mening på et dårligt valgt tidspunkt. I samme artikel blev også den danske kritik af Grækenland betragtet som en "dårlig ting" af ambassadøren.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Citeret efter *Politiken*, 17. februar 1971 "Ny debat om Hanoi" s.2.

⁴⁸⁹ *Berlingske Tidende*, 10. december 1971, "USAs ny ambassadør kritiserer Danmark".

Der var således en klar *feedback* fra den amerikanske ambassadør, der pegede på, at man fra dansk side burde nedtone kritikken af Grækenland, og i USA tolkede man klart *beslutningen* om at anerkende Nordvietnam som en kritik af USA. Den danske anerkendelse fik, ifølge DIIS-udredningen om Danmark under den kolde krig, præsident Nixon til straks at forlange den amerikanske ambassadør i Danmark hjemkaldt. Tilsyneladende forhindredes det af det amerikanske udenrigsministerium og udenrigsminister Rogers personligt, der påpegede andre aspekter, f.eks. inden for NATO, hvor samarbejdet mellem USA og Danmark var tæt, ligesom der påpeges, at Danmark levede op til sit ansvar.⁴⁹⁰

Fra den danske ambassadør i USA indløb meddelelse om, at han oplevede en forværring af forholdet til USA. Den tidligere ambassadør i USA og daværende direktør i udenrigsministeriet, Torben Rønne, ønskede derfor et møde med den nye danske ambassadør Eyvind Bartels i januar 1972.

Som forberedelse til mødet sendte Bartels en notits om, hvordan han opfattede de dansk-amerikanske forhold. Han indledte med nogle bemærkninger om, at det var vanskeligt at bedømme, om det var Det Hvide Hus eller State Department (det amerikanske udenrigsministerium), der bestemte udenrigspolitikken. Hvilket var problematisk, idet "(...) bedømmelsen af forholdet mellem USA og Danmark åbenbart er noget forskellig i Det hvide Hus og i State Department." Dernæst pegede Bartels på, at det havde været en fejl kun at orientere State Department om anerkendelsen af Nordvietnam. Den danske statsminister burde have kommunikeret *beslutningen* direkte til præsident Nixon. Af andre punkter, der kunne skade Danmarks forhold til USA, var bl.a. Grækenlandsspørgsmålet og

⁴⁹⁰ (DIIS 2, 2005 s. 700).

Danmarks holdning til afholdelse af en europæisk sikkerhedskonference, som Danmark støttede. Men også de danske forsvarsplaner, en strid mellem Danmark og USA om laksefiskeriet i Nordatlanten samt indførelsen af en dansk særtold (som svarede til en særtold indført af USA) var mulige punkter, der skabte problemer i forholdet til USA.⁴⁹¹

Omdømmepolitisk kompensation for kritikken af Vietnam-krigen

Bekymringer for det forværrede danske omdømme i USA fik statsministeren og udenrigsministeren til at overveje, hvordan man kunne kompensere for kritikken af Vietnam-krigen ved at nedtone konfliktpunkterne andre steder. Flere af de sager, der skabte problemer i forholdet, blev forsøgt mindsket eller helt fjernet. I begyndelsen af 1972 blev der udarbejdet flere notater vedrørende de dansk-amerikanske forhold. Lederen af den politiske-juridiske afdeling i udenrigsministeriet, Troels Oldenburg, havde således i januar udarbejdet et notat, der forsøgte at beskrive forholdet mellem de to lande. Først blev der peget på de gode sider, såsom USA's indsats for Danmarks befrielse, Marshall-hjælpen, USA's beskyttelse af Danmark gennem NATO-garantien, Danmarks indtræden i NATO, USA's adgang til baser på Grønland og et årelangt tillidsfuldt samarbejde på mange felter og mange niveauer. Den negative liste mindede i høj grad om ambassadør Bartels oprindelige liste. Der var dog indføjet et punkt om regeringens almindelige politik, hvor det blev påpeget, at en konservativ amerikansk administration kunne være skeptisk over for en socialdemokratisk regering, hvis parlamentariske støtte indbefattede SF. Ligeledes kunne tilnærmelsen til Sovjetunionen og herunder ministerpræsident Kosygin's besøg i december 1971

⁴⁹¹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). 27. december 1971. Brev fra ambassadør E. Bartels til direktør Rønne med bilag: Notits om dansk-amerikanske forhold.

understrege "(...) det mulige billede af et over for USA lidet venlige Danmark". Papiret gjorde opmærksom på, at laksestriden nu blev søgt definitivt løst.⁴⁹² Dette skete ved, at Krag vendte rundt på en tallerken i forhold til den hidtidige socialdemokratiske politik på området og accepterede den tidligere regerings aftale med USA om totalt stop for laksefiskeriet i Nordatlanten fra 1976 (hvilket særligt ramte grønlandsk fiskeri). Desværre for Krag var der dog på dette tidspunkt allerede sat en proces i gang for at erklære, at aftalen først skulle ratificeres i folketinget, før den havde juridisk gyldighed. Hvilket ikke var uproblematisk, idet regeringen havde brug for de grønlandske mandater for at sikre flertal for sin politik.⁴⁹³

Det var ikke kun i laksestriden, at Danmark sadlede om. Også i forhold til kritikken af Grækenland blev der fra udenrigsminister K.B. Andersen side gjort overvejelser om at droppe kritikken. Det skete med den begrundelse, at det danske NATO-medlemskab i de seneste år ikke havde givet anledning til synderlig kritik.⁴⁹⁴ Altså var kritikken af Grækenland ikke længere nødvendig, da der ikke var frygt for, at danskerne ønskede at droppe NATO, og dermed var der basis for at forbedre forholdet til USA, uden at det risikerede at skade den danske befolknings støtte til landets medlemskab af NATO. Forholdet til Grækenland blev dog først forbedret, efter forholdet til USA var blevet forværret.

⁴⁹² Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1972). 31. januar 1972. Notat. Forholdet mellem Danmark og USA.

⁴⁹³ *Politiken*, 27. maj 1972, "Minister kommer i mindretal" s. 3. *Politiken*, 2. juni 1972, "Laksen i Atlanten", s. 10.

⁴⁹⁴ Notat om det dansk-amerikanske forhold (talking points). Findes i uddrag her:

http://www.his2rie.dk/fileadmin/user_upload/Kilder_DK_og_Kold_Krig/KoldKrig_og_DK_Tekst_79.rtf (29.09.2012). Det oprindelige dokument skulle komme fra udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1962-72) og er dateret 23. marts 1972. Det har ikke været muligt at finde dokumentet i de dele af udenrigsministeriets arkiv under 5. D. 32. A, som jeg har undersøgt. Der kan være tale om at dokumentet ikke er kommet med i den oprindelige aflevering, men først er afleveret senere.

I den danske regering tog man således enkelte *beslutninger*, der gjorde, at Danmark lagde sig mere på linje med de amerikanske positioner. De blev truffet for at forbedre Danmarks omdømme, der især var skadet af *beslutningen* om at anerkende Nordvietnam, samt kritikken af USA's krig i Sydøstasien.

Ambassadør Bartels advarsel

USA's stadige støtte til Sydvietnam skabte fortsat problemer i forholdet mellem Danmark og USA, og den 19. april 1972 redegjorde udenrigsminister K. B. Andersen for regeringens synspunkter omkring situationen i Vietnam. Dagen efter vedtog et enstemmigt folketing at fordømme de amerikanske bombninger af Hanoi og Haiphong. Fra amerikansk side var man ikke interesseret i en offentlig polemik, men den danske ambassadør Bartels fik at vide fra de amerikanske embedsmænd, at man fra amerikansk side ville modtage kritikken, da den kom fra en allieret, men kritikken ville ikke blive "well recieved" af de amerikanske beslutningstagere.⁴⁹⁵

I et stort opsat interview med den danske ambassadør i USA i *Berlingske Tidende* den 23. april påpegede Eyvind Bartels en række af de forhold, som man fra Washington var betænkelige ved i forholdet til Danmark. Ikke mindst kritikken af USA's gøren i Vietnam, spørgsmålet om forholdet til militærdiktaturerne i Grækenland og Portugal, samt Danmarks nye forsvarsordning. Også pornoens frigørelse og laksestriden blev berørt i interviewet. Den danske ambassadør påpegede således offentligt en række af de sager, der skabte problemer, og selvom der ikke forekom nogen kritik af den førte danske politik eller den danske

⁴⁹⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). Danmarks Radios korrespondent, New York, Radioavisen den 19. april 1972 kl. 18.30. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). Chiffertelegram 24. april 1972. Ambassaden Washington Amtel 312 af 24. april 1972.

samfundsindretning blev det alligevel gjort klart, at set med amerikanske briller var den danske politik på en række områder problematisk.⁴⁹⁶ Altså en diplomatisk leveret advarsel til danskerne og de danske politikere om, at forholdet til USA var blevet belastet og risikerede at blive yderligere belastet, hvis Danmark fortsatte af samme spor.

Stilhed før stormen

Inden vedtagelsen i folketinget den 20. april 1972 var der blevet aftalt et møde mellem den danske udenrigsminister K.B. Andersen og den amerikanske udenrigsminister William Rogers i forbindelse med et NATO-møde i Bonn i slutningen af maj. På dette korte møde kom de to udenrigsministre også ind på folketingets beslutning fra den 20. april, og Rogers lagde ikke skjul på, at præsident Nixon var blevet vred over den danske kritik af den amerikanske politik. K.B. Andersen betonedede på sin side, at Danmark ønskede at forblive i NATO.⁴⁹⁷ Altså et *budskab* om, at kritikken af USA's bombninger i Vietnam ikke skulle forveksles med et ønske om en anden sikkerhedspolitik. Det viser, at man fra dansk side adskilte de to *budskaber*: Danmark som loyal allieret i NATO var adskilt fra Danmarks kritik af USA's krig i Vietnam. Det blev gentaget ved de to udenrigsministres næste møde i september måned, hvor der fra dansk side ikke blev udtalt kritik af USA, ligesom udenrigsminister Rogers ikke fremkom med kritik af Danmark.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ *Berlingske Tidende*, 23. april 1972, "Amerikansk bekymring for dansk forsvarsordning" s. 3.

⁴⁹⁷ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). 1. juni 1972. Referat. Samtale mellem udenrigsministeren og den amerikanske Secretary of State Rogers.

⁴⁹⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). 26. september 1973. Notits. Udenrigsministerens samtale med udenrigsminister Rogers i New York den 25.9.1972.

Regeringens forsøg på kompenserer for den skærpede profil i forhold til Vietnam havde ikke den ønskede effekt. *Beslutningen* om at anerkende Nordvietnam blev af amerikanerne opfattet negativt. Støtten til Nordvietnam og kritikken af USA kan betragtes som en ny *omdømmepolitik*. Det blev koblet til det generelle *budskab* om Danmark som fredssøgende land, men det blev forsøgt adskilt fra det sikkerhedspolitiske *mål* om at forblive i NATO. Det var dog ikke lige nemt at adskille de to ting. I Det Hvide Hus blev kritikken mødt med vrede. En vrede der, som vi skal se, snart skulle manifestere sig i en diplomatisk krise mellem Danmark og USA.

En amerikansk note

Efter at Krag i 1967 havde bekæmpet afholdelsen af Russell-tribunalet i Danmark for at tækkes den amerikanske regering, valgte han fem år senere at acceptere opfølgningen af tribunalet, der nu blev holdt på Christiansborg. Han accepterede oven i købet at holde tale ved åbningsceremonien. I 1967 havde tribunalet været henvist til Roskilde, efter at flere mulige afholdelsessteder var sprunget fra efter pression fra regeringen. Af indenrigspolitiske grunde omfavnede Krag i 1972 initiativet og lod bevægelsen komme ind i hjertet af dansk politik.⁴⁹⁹ Fra amerikansk side blev der reageret skarpt, og den amerikanske ambassadør i Danmark videregav et budskab til regeringen i form af en personlig note. Han havde fået instruks om at informere udenrigsministeren om, at "(...) the United States Government would regard the Danish Government's allowing Parliamentary premises to be used for a virulent anti-American propaganda circus as highly inappropriate and most regrettable in terms of the relations between two friendly and allied nations." At tillade brugen af Christiansborg Slot eller anden deltagelse

⁴⁹⁹ For et kort rids til historien om Russell-tribunalet se: (Jensen, 2011).

på officielt hold fra den danske regering ville tendere til en legitimering af organisationen bag afholdelsen: Den internationale undersøgelseskommission for amerikanske krigsforbrydelser i Indokina. Den amerikanske regering håbede derfor, at den danske regering ville overveje situationen og instruere folketingets præsidium om at nægte organisationens brug af folketingets område.⁵⁰⁰

Noten, der blev afleveret samme dag, hvor der var afstemning om Danmarks medlemskab af EF, har sandsynligvis i første omgang ikke fyldt synderligt hos den danske udenrigsminister. Dagen efter afstemningen om det danske medlemskab, der gav et klart ja, meddelte Krag beslutningen om sin afgang som statsminister. Det faldt som en bombe i dansk politik. Krag ønskede Anker Jørgensen som sin efterfølger og fik sin vilje igennem i partiet. Den 5. oktober blev Anker Jørgensen Danmarks nye statsminister. Samme dag gav den danske udenrigsminister svar på den amerikanske ambassadørs note. Efter at have konsulteret både Jens Otto Krag og Anker Jørgensen gav den danske udenrigsminister et høfligt, men bestemt afslag på den amerikanske forespørgsel. Han pegede på, at det var folketingets præsidium, der besluttede, hvem der kunne holde møde på folketingets grund, og derfor kunne regeringen ikke gribe ind. Det var utvivlsomt en sandhed med modifikationer. Regeringen kunne selvfølgelig, hvis den ville, nægte at et møde blev afholdt på Christiansborg, selvom det ikke var normal praksis. Den 6. oktober var den danske ambassadør Bartels til et møde med bl.a. den tyske statssekretær W. Stoessel, der hér gav udtryk for, at han havde fået instruks om, at man fra amerikansk side gerne så tribunalets møde flyttet væk fra det danske parlament. Endnu engang var det forværringen af det dansk-amerikanske forhold, der blev brugt som argument for pressionen. Til trods for at det var imod det amerikanske ønske blev tribunalet afholdt den 10. oktober. På mødet tilkendegav statsminister

⁵⁰⁰ udenrigsministeriets arkiv; 5.D.32.a (1972-73). 2. oktober 1972. No. 145.

Anker Jørgensen klart, at han ønskede USA ud af Vietnam, mens han samtidig forsøgte at slå en diplomatisk tone an, hvor han lagde vægt på de traditionelle venskabsforbindelser med USA. I forhold til Krag, hvor det er tvivlsomt, hvor dybtfølt afvisningen af USA's krig har været, så var Anker Jørgensens modstand mod krigen i Vietnam konsistent før, under og efter hans statsministerperiode. Dagen efter Anker Jørgensens tale havde ambassadør Bartels flere forskellige samtaler med folk fra den amerikanske administration, der udtrykte bekymringer vedrørende afholdelsen af Vietnam-kommissionens møde i København, ligesom det blev påtalt i skarpe vendinger, at mødet var blevet omfavnet af både den udøvende (statsministeren) og den lovgivende (folketingets præsidium) magt. Den 12. oktober afgav amerikanske pressetalsmænd en udtalelse til Danmarks Radio, der bekendtgjorde, at man fra amerikansk side havde ladet den danske regering vide, at man var bekymret over, "(...) hvad der kan konstrueres som officiel dansk støtte til (sponsorship of) aktiviteter, som vi betragter som ensidige." Dagen efter var udtalelsen fra pressetalsmændene skærpet, og nu var man ikke kun bekymrede, men følte også ubehag (dismay), ligesom man mente, "(...) at den danske regering ikke kunne være i tvivl om styrken af vore følelser i denne sag." Til trods for den stærke tone i budskabet (*feedback*) forsøgte man fra officiel dansk side at nedtone voldsomheden i angrebet. Også over for den danske presse blev der forsøgt lagt en dæmper på sagerne. Det lykkedes delvist, da BT valgte at beskyldte DR's korrespondent, der i første omgang havde fået udtalelserne, for at stå bag de kurrer på tråden, der var mellem USA og Danmark. Ligeledes nedtonede udenrigsminister K.B. Andersen den amerikanske kritik i udenrigspolitik nævn.⁵⁰¹

⁵⁰¹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73), 5. oktober 1972. Svar på note fra K. B. Andersen til USA's ambassadør Fred J. Russel. Chiffertelegram af 6.oktober 1972. Ambassaden Washington Amtel 800 a og b af 6. oktober 1972. Chiffertelegram af 11. oktober 1972. Ambassaden Washington Amtel 808 a og b af 11. oktober 1972. 17. oktober 1972. Notits. Vietnam-høringen i København. Dansk-amerikansk meningsudveksling. Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 18. oktober 1972. BT, den 17. oktober 1972, "Radioens mand bag kurre på tråden USA-Danmark".

I realiteten var det sidste alvorlige advarsel, før forholdet til USA nåede sit absolutte diplomatiske lavpunkt i begyndelsen af 1973.

Opsamling: USA og Danmark – fra lykkeligt gift til truende skilsmisse

USA's krig i Vietnam mødtes med massive protester over hele verden. Det indenrigspolitiske pres førte til en langsom ændring i Danmarks *omdømmepolitik* over for USA, især ved en voksende kritik af USA's krig. Det var dog først med *beslutningen* om at anerkende Nordvietnam diplomatisk, at USA for alvor reagerede. Fra dansk side var man bevidst om, at denne *beslutning* kunne tolkes som et signal til USA og var af nogle også ment som et sådan signal. Det har dog næppe været Jens Otto Krags og K.B. Andersens forhåbning. På baggrund af den negative *feedback* man havde modtaget fra USA ændrede man forskellige *beslutninger*, bl.a. en *beslutning* i forhold til laksefiskeriet i Atlanten. Ligesom den danske udenrigsminister K.B. Andersen forsøgte at forsikre USA om, at kritikken af Vietnam-krigen ikke havde betydning for Danmarks indsats i NATO.

Forsøget på at kompensere for kritikken af krigen i Vietnam var dog ikke succesrig. Hvor Jens Otto Krag i 1967 efter amerikansk ønske havde fået Russeltribunalet ud af København, var tiden i 1972 væsentlig anderledes. Til trods for amerikansk pres stod man fast på, at Vietnam-høringen blev afholdt af folketingets præsidium. Det medførte yderligere negativ *feedback*, der dog bevirkede en ændret *omdømmepolitik* omkring Vietnam. Danmarks omdømme i NATO og det amerikanske udenrigsministerium var sandsynligvis mindre problematisk i denne periode til trods for uoverensstemmelsen omkring Grækenland. Afspændingslinjen, som Danmark var en fremtrædende eksponent for, havde været en stor succes og nød stadig opbakning.

På et møde i Washington mellem Danmarks statsminister Hilmar Baunsgaard og den amerikanske udenrigsminister William Rogers i 1970 havde Baunsgaard forklaret, at man ønskede et nærmere samarbejde med de østeuropæiske lande, og at man ligesom de øvrige vestlige lande aktivt gik ind for afspændingen mellem øst og vest. Man så fra dansk side ikke noget alternativ til détente.⁵⁰² Afspændingslinjen var fortsat den linje, der i det store og hele havde forenet de to grundlæggende sikkerhedspolitiske *mål* i en enkelt *omdømmepolitik*. Indenrigspolitiske årsager havde dog fået den danske regering til at fremføre en offentlig kritik af USA's krig i Vietnam, hvilket kunne skabe problemer for *målet* om at bibeholde Danmarks medlemskab af NATO. At udenrigsminister K.B. Andersen var klar over dette, ses af hans understregning på mødet med Rogers i 1972 af, at Danmark fortsat ønskede at være en del af NATO, Ændringen i Danmarks magtpolitiske *omdømmepolitik* over for USA gjaldt således først og fremmest Vietnam-krigen, hvor Danmark havde forladt den kommunikationslinje, som Per Hækkerup havde været fortaler for, om at undgå offentligt at kritisere stormagter. *Målet* med kritikken var først og fremmest indenrigspolitisk og var derfor ikke i tråd med Danmarks to sikkerhedspolitiske *mål*. Men i et vist omfang var kritikken ikke langt fra det selvbillede af Danmark som fredsvogter, som socialdemokratiet med Hækkerup som frontmand havde lanceret som en del af Danmarks internationale image. Dette selvbillede skabte imidlertid problemer i forhold til Vietnam-krigen, ligesom kuppet i Grækenland havde skabt problemer i forhold til selvforståelsen af Danmark og NATO-alliancen som demokratiets vogtere.

⁵⁰² Udenrigsministeriet 5. D 32.b. 1967-69. Statsministerens besøg i Washington 14.-15. april 1970.

Danmark lægges på is af USA – nye danske omdømmeinitiativer

Da Jens Otto Krag forlod statsministerposten, efterlod han ministeriet til en mand, der langt hen ad vejen havde samme tilgang til Danmarks rolle i verden, som Per Hækkerup havde formuleret, men uden den samme forståelse af Danmarks magtpolitiske position. Anker Jørgensen havde heller ikke diplomatiske erfaringer som sine forgængere. Han kom derfor hurtig i stormvejr i de danske medier, da han i et radiointerview ved nyheden om præsident Nixons genvalg udtalte, at han havde foretrukket præsidentens modstander. Ifølge Nikolaj Petersen vakte udtalelsen "Nixon-administrationens vrede".⁵⁰³ Anker Jørgensen, der havde overtaget talerstolen fra Krag ved Vietnam-arrangementet den 10. oktober, fik fra start afprøvet sine diplomatiske evner. Kort før jul påbegyndte USA på ny bombninger af Nordvietnam – de såkaldte julebombninger. I et radioprogram den 19. december kom Anker Jørgensen på diplomatiske afveje. Efter en forhåndsbriefing fra blandt andet udenrigsministeriets direktør om at bruge diplomatsprog endte han med at fordømme de amerikanske bombninger. Han meddelte, at regeringen ville komme med en protest, som han sagde var ved at blive forberedt.

Man kan næsten høre det dybe suk fra udenrigsministeriets direktør i skrivelsen til udenrigsministeren. "Til opfyldelse af det af statsministeren således afgivne tilsagn om at ville "tilkendegive en protest" vil departementet ved først givne lejlighed (...) forelægge statsministeren udkast til en blødere formuleret

⁵⁰³ (Petersen, 2006 s. 153). Desværre kommer Petersen ikke med kildeangivelse hertil. At det vakte bestyrtelse ide danske medier er der derimod ikke tvivl om. Således samlede udenrigsministeriet en særlig bilagsmappe, hvor en række af artiklerne fra den danske presse omkring Anker Jørgensens diplomatiske faux pas blev samlet. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73) bilagsmappe. DIIS har i sin udgivelse om Danmark under den kolde krig, der tager sit udgangspunkt i de amerikanske kilder ikke nævnt denne episode i sin behandling af relationerne mellem Danmark og USA (DIIS 2, 2005 s. 696-703). I det danske udenrigsministerium mente man, at det havde været med til at skade forholdet. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). Notits om det dansk-amerikanske forhold af den 7. og 13. februar 1973.

regeringserklæring. (...) Under forestående samtale med statsministeren vil jeg gøre opmærksom på, at afgivelse af en egentlig protest [indsendt i hånden: overfor USA] vil indføre et nyt moment i dansk politik på dette område”.⁵⁰⁴ Men skaden var sket, og den amerikanske presse havde opfanget den hårde danske fordømmelse af bombingerne.⁵⁰⁵ Anker Jørgensen var kommet med et omdømmepolitisk *budskab*, der skulle få konsekvenser for Danmarks forhold til Det Hvide Hus og også for Danmarks *omdømmepolitik* over for USA. Det har været fremme, at Danmarks forhold til USA blev ramt i januar 1973, men de nærmere konsekvenser og de danske overvejelser i forbindelse med USA's diplomatiske boykot af Danmark har ikke været belyst. Nedenfor vil konsekvenserne og overvejelserne blive belyst, delvist med kilder fra det danske udenrigsministerium der ikke tidligere har været brugt i forskningen. De samlede kilder der har været brugt til beskrivelsen er at finde samlet i note 510.

Danske overvejelser

I januar, da ambassadør Bartels var tilbage i Washington efter et kort ophold i Danmark, gjorde den amerikanske administration det klart, at man ikke var interesseret i at modtage den danske ambassadør på højere niveau. Det blev ikke på det tidspunkt over for ambassadøren gjort klart, hvorfor Danmark pludselig var blevet lagt på is, men det var antageligt præsident Nixon, der stod bag beslutningen. Den meget selvbevidste ambassadør Eyvind Bartels følte sig hårdt presset af situationen. Han havde oplevet en hastig forværring af forholdet mellem Danmark og USA, siden han halvandet år forinden havde overtaget

⁵⁰⁴ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). Chiffertelegram: 20. december 1972. For udenrigsministeren fra direktøren.

⁵⁰⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). Chiffertelegram 21. december 1972. Ambassaden Washington amtel 1008 af 21. december 1972.

ambassadørposten. Den 30. januar 1973 fremlagde han en længere analyse af forholdet til USA, hvor han også kom med en række konkrete forslag til forbedringer. Bartels frygtede, at det danske forhold til USA nærmede sig svenske tilstande. Sverige havde i flere år haft et anstrengt forhold til USA, der f.eks. havde nægtet at tage imod den svenske ambassadørs akkreditering. Med udgangspunkt i ambassadørens analyse blev der over to omgange udarbejdet en længere notits af Ole Bierring fra udenrigsministeriets politiske afdeling. Den indeholdt også en længere kommentar fra den sygemeldte direktør Torben Rønne, der indtil sin udnævnelse havde været ambassadør i USA i en årrække. Disse dokumenter giver en god forståelse for den førte danske politik og grænserne for den danske omdømmepolitik over for USA. I ambassadør Bartels' analyse af situationen opstillede han en række områder, der set fra amerikansk vinkel kunne give et negativt indtryk af Danmark. Langt hen ad vejen var det en opremsning af de velkendte brudflader, hvoraf krigen i Vietnam var den vigtigste. Men også en følelse af, at Danmark var mere lydør over for østlige end vestlige synspunkter og Danmarks lille forsvarsindsats, blev taget op af ambassadøren.

Bartels gik skridtet længere og pegede på, at der var en fundamental forskel i opfattelse mellem en stormagt som USA og præsident Nixon, der opfattede de internationale relationer i et magtpolitisk lys, og en lille nation som Danmark, der havde et emotionelt grundsynspunkt. Bartels' forslag til at reparere på situationen kom specielt til udtryk i et længere udkast til brev til præsident Nixon, han havde udarbejdet på vegne af Anker Jørgensen. Pointen her var, at Danmark i højere grad skulle anerkende USA's position som den vestlige verdens leder og i Danmark bekæmpe tendenserne til antiamerikanisering. I den omtalte notits af Ole Bierring diskuteredes denne logik grundigt og blev afvist. Grænsen for, hvor langt udenrigsministeriet var parat til at gå for at forbedre Danmarks omdømme i USA

gik således ved at acceptere en magtpolitisk præmis for udenrigspolitikken og pege på USA som ubestridt leder af den vestlige alliance. Det ville ikke have forståelse i offentligheden og ville "(...) blive set som den endelige bekræftelse på, at USA nu kun handler og forventer at blive bedømt ud fra magtpolitiske overvejelser. Den danske forsonlighed ville blive betragtet som knæfald for den stærke. I en sådan opinionsbølge ville selve fundamentet for den tilsigtede dansk-amerikanske tilnærmelse blive fjernet."

Kort kunne begrundelserne imod en tilnærmelse på disse præmisser koges ned til;

1) Forskelle i landenes opfattelse grundet de forskellige kulturelle, historiske, sikkerhedsmæssige, geografiske erfaringer i de to lande;

2) at der ikke indenfor alle områder var et interessefællesskab mellem de to lande og

3) at Danmarks udenrigspolitik nødvendigvis måtte baseres på den indenrigspolitiske situation (altså om der var opbakning til den førte udenrigspolitik).

Ole Bierring havde en forestilling om, at USA tidligere havde bygget sin udenrigspolitik på et i hvert fald delvist uselvsk ideal. En forestilling som også størstedelen af den danske befolkning blev tilskrevet. Selvom det ikke blev uddybet, var det klart, at netop dette forestillede værdipolitiske fællesskab var et træk, Ole Bierring så som løftestang til at genopbygge forholdet mellem de to lande. Konkret pegede han på, at ambassadør Bartels skulle få et møde i stand med den amerikanske udenrigsminister eller hans stedfortræder og her få en forklaring på, hvorfor man fra amerikansk side havde lagt Danmark på is. Alternativt, hvis man ikke kunne få et møde i stand med politikere og embedsmænd på så højt niveau, skulle man i Danmark tage en snak med den amerikanske charge d'affaires

(Den amerikanske ambassadør var trådt eller trukket tilbage fra november 1972).⁵⁰⁶ På mødet skulle man betone det danske ønske om at få genetableret det gode forhold mellem Danmark og USA, hvilket man fra Danmark tillagde "den største vægt." Der skulle redegøres for, hvorfor Danmark og USA havde set forskelligt på Vietnam-konflikten, ligesom det skulle fremhæves, at Danmark med tilfredshed havde fulgt præsident Nixons bestræbelser på at få en dialog i gang med Moskva og Kina "og det heraf følgende storpolitiske gennembrud". USA's rolle som garant for Vestens forsvar skulle fremhæves "(...) herunder en omtale af de fundamentale ligheder i den danske og den amerikanske grundindstilling". Det samme med hensyn til Danmarks ønske om at fastholde det nære samarbejde med USA indenfor og uden for NATO-alliancen, selvom Danmark var blevet medlem af EF. Ole Bierring mente også, at det burde være muligt at gøre en bemærkning om, at man fra dansk side ville være opmærksom på, at perspektivet i dansk udenrigspolitik kunne tage sig anderledes ud i en stormagts øjne end i danske. Direktør Torben Rønne var i alt væsentligt enig i Bierrings analyse, men forenkledede dog problemets kerne til først og fremmest at være et spørgsmål om, at præsident Nixon gennem længere tid havde været irriteret over den danske regerings stil og måde at gøre tingene på. Specielt Vietnam-politikken og de mange fordømmelser af og angreb på USA havde gjort Nixon vred, men fordi regeringens udenrigspolitik krævede indrepolitisk støtte, kunne det ikke være anderledes. Modstanden mod Vietnam-krigen var altså for stor i Danmark.

⁵⁰⁶ Over for den danske ambassadør i USA var det blevet forklaret, at den fratrådte ambassadør ville forlade posten i november 1972, og at der sandsynligvis først efter (gen)indsættelsen af præsidenten i slutningen af januar ville blive udnævnt ny ambassadør. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). Chiffertelegram. Amtel 800 a og b af 6. oktober 1972. I *Danmark under den kolde krig* bliver ambassadørskiftet udlagt som en tilbagekaldelse af ambassadøren - altså som et diplomatisk signal fra USA til den danske regering (DIIS 2, 2005 s. 700).

Danske følere⁵⁰⁷

At det diplomatiske forhold til USA på dette tidspunkt stod så dårligt til, blev bevidst holdt hemmeligt. Heller ikke udenrigspolitisk nævn blev underrettet, før der igen kom en begyndende normalisering af forholdet. Sandsynligvis af frygt for at den amerikanske nedkøling af forbindelserne skulle slippe ud til offentligheden. I Anker Jørgensens offentliggjorte dagbogsnotater blev det anspændte forhold kun berørt ved en enkelt lejlighed. Om den 29. januar 1973 skrev han: "Til frokost hos de "dansk"-talende presse-attachéer i den finske ambassade. Storpolitik, da både amerikaner og russer trækker kontroversielle spørgsmål frem. Goodman, USA spurgte hvornår forholdet Danmark-USA bli'r godt igen. Jeg sagde det er godt. Kurre på tråden vil blive overstået, når freden i Vietnam er inde."

Problemet var Vietnam-krigen, men efter våbenhvilen mellem de stridende parter i Paris, der kom på plads i slutningen af januar, var det nemmere at se en afslutning på krigen, selvom de sidste amerikanske tropper først forlod Vietnam i 1975. Men situationen var alvorlig set fra den danske administration, og selvom man fra dansk side ikke var klar til at overtage amerikanske standpunkter, var man dog parat til at nedtone kritikken og f.eks. afstå fra at mødes med ledere fra den militante borgerrettighedsorganisation "Black Panthers", der i februar 1973 gæstede København. Man forsøgte ligeledes at få den danske udenrigsøkonomiminister til USA for at drøfte handelsproblemer mellem EF og USA, da Danmark havde formandskabet i EF i anden halvdel af 1973. Man prøvede også at få den amerikanske præsidentfrue til at tage et stop i Danmark og bl.a. mødes med den danske dronning i forbindelse med en planlagt rejse til Finland, og den danske forsvarsminister havde på forslag af ambassadør Bartels sendt et brev til sin amerikanske kollega. Udenrigsminister K.B. Andersen så det

⁵⁰⁷ Se note 510 for kildehenvisninger til dette afsnit.

dog ikke muligt at stoppe eller væsentlig forsinke anerkendelsen af Nordkorea. At socialdemokratiet og K.B. Andersen stod fast på anerkendelsen af Nordkorea, tolker Nikolaj Petersen ind i rammerne af en generel omlægning af principperne for anerkendelse.⁵⁰⁸ Dette er en delvis forklaring på, at Danmark lige på dette punkt vægtede en ny principiel anerkendelsesprocedure højere end forholdet til USA, men det synes dog tvivlsomt, at forklaringen kan stå alene. Mere sandsynligt var et indenrigspolitisk pres fra SF og dele af det socialdemokratiske bagland for at anerkende Nordkorea, der blev set på med andre øjne i lyset af Vietnam-krigen. Desuden var anerkendelsen koordineret med Sverige og Norge og på den måde vanskelig at stoppe. Det nye anerkendelsesprincip blev introduceret som et vægtigt argument for den kontroversielle anerkendelse af Nordkorea. Den mindre kontroversielle anerkendelse af DDR nogle måneder forinden havde således ikke krævet et særligt princip, selvom dette efterfølgende også kunne bruges til at forsvare anerkendelsen af lande som DDR og Nordvietnam. Den væsentligste nyskabelse ved princippet var, at man ikke længere ville bruge anerkendelse som en form for politisk pression over for en given regering. Fremadrettet fik princippet da også betydning i forhold til at føre en mindre politisk bestemt anerkendelsespolitik, selvom det politiske element aldrig forsvandt. På udenrigspolitisk nævns møde den 7. marts 1973 (og sandsynligvis introduceret i en skrivelse til nævnsmedlemmerne forinden) blev det nye princip fremlagt. Anerkendelse af stater skulle fremover ske på baggrund af magthavernes territoriale kontrol og ikke på baggrund af politisk antipati/sympati. K.B. Andersen fortalte samtidig nævnet, at man fra regeringens side arbejdede for at forbedre forholdet til USA, der for tiden ikke var så godt, som det kunne og burde være. Denne underdrivelse blev ikke fanget, men der var dog kritiske røster, der undrede sig over, at man ønskede at forbedre forholdet til USA, mens man

⁵⁰⁸ (Petersen, 2006 s. 146).

samtidig gik i gang med at anerkende Nordkorea. Udenrigsministerens pointe var, at da beslutningen om at anerkende Nordkorea ikke kunne stoppes, burde den overstås hurtigt muligt, så den ikke på et senere tidspunkt ville skade et forbedret forhold til USA. For at opbløde stemningen i den amerikanske regering over den upopulære *beslutning* om anerkendelse af Nordkorea, besluttede regeringen samtidig at genindsætte en ambassadør i Grækenland. Officielt blev denne *beslutning* begrundet som en konsekvens af den danske principbeslutning. Reelt blev dette skridt foretaget og præsenteret samtidigt over for USA for at opbløde den i amerikanske øjne dårlige nyhed om den officielle danske anerkendelse af Nordkorea.

Dansk charmeoffensiv⁵⁰⁹

Samtidig med at disse forskellige mere eller mindre skjulte diplomatiske manøvrer for at skabe et tøbrud i det dansk-amerikanske forhold blev iværksat, påbegyndte K.B. Andersen en charmeoffensiv over for USA i den danske offentlighed i almindelighed og i særdeleshed over for den amerikanske ambassade. I *information* erklærede han den 12. marts, at Danmark "bør lægge vægt på et godt forhold til USA." og i en artikel i *Aalborg Stiftstidende* den 11. marts remsede udenrigsministeren de forhold op, der efter hans mening var grundene til, at Danmark og USA burde have et bedre forhold, end det var tilfældet. Men forholdet mellem de to lande var allerede blevet forbedret, inden K.B. Andersen påbegyndte sin charmeoffensiv i diverse medier. På amerikansk initiativ blev den danske ambassadør i USA kaldt til samtale med den nye viceudenrigsminister Rush. Samtalen skulle finde sted den 9. marts. Dagen i forvejen blev den amerikanske charge d'affaires i København orienteret om Danmarks kommende

⁵⁰⁹ Se note 510 for kildehenvisninger til dette afsnit.

anerkendelse af Nordkorea, hvor også den kølige diplomatiske tilstand mellem de to lande blev berørt. Den umiddelbare baggrund for mødet mellem den danske ambassadør og viceudenrigsminister Rush var imidlertid et NATO-anliggende. USA ønskede at aflægge et officielt NATO-flådebesøg i Spanien. Det havde den danske repræsentant på et NATO-møde modsat sig, da Spanien var underlagt Francos fascistiske militærdiktatur. Den amerikanske viceudenrigsminister ville vide, om denne danske holdning stadig var gældende. Den danske ambassadør var forhåndsorienteret om dette punkt af en kontakt i det amerikanske udenrigsministerium, og han erklærede, at Danmark principielt stadig stod på dette standpunkt, men man var parat til at acceptere flådebesøget, såfremt de øvrige NATO-medlemmer gjorde det samme. Derefter gik diskussionen over til det dansk-amerikanske forhold, hvor ambassadør Bartels overrakte et memorandum fra den danske regering. Dette betonedede de traditionelt tætte forbindelser med USA og gjorde klart, at Danmark var opmærksom på, at der kunne opstå meningsforskelle, og at disse kunne opfattes forskelligt af de to parter. Det pegede endvidere på, at i lyset af udviklingen i Vietnam burde dette spørgsmål ikke længere være en forstyrrende faktor i forholdet mellem de to lande. Ligeledes havde man fra dansk side med tilfredshed noteret den amerikanske præsidents vigtige indsats for at initiere og fremme dialogen med Sovjetunionen og Kina og derved styrke den fredelige udvikling i verden. Fra dansk side anerkendte man også USA's afgørende rolle som garant for den vestlige sikkerhed inden for NATO, og Danmarks sikkerhedspolitiske udsyn lå i den kontekst meget tæt på USA's. Danmark havde ligeledes gjort det klart inden for det europæiske fællesskab, at meningsudvekslinger om forsvarsspørgsmål burde foregå inden for NATO. Det blev desuden påpeget, at den danske regering så medlemskabet af NATO som den vigtigste del af Danmarks sikkerhedspolitik, og Vestens sammenhold var en nødvendig forudsætning for afspændingspolitikken. Ligeledes

havde Danmark ved flere lejligheder udtrykt et oprigtigt ønske om at fortsætte det tætte samarbejde med USA inden for andre vigtige områder, og Danmark delte de amerikanske ønsker om en udvidelse af det oversøiske samarbejde på de økonomiske og kommercielle områder. Som en konsekvens heraf lagde den danske regering vægt på en åben dialog på alle niveauer. Til sidst blev det understreget, at Danmark i tilfælde af uoverensstemmelser mellem de to lande fuldt ud ville være klar over den vitale betydning af det tætte forhold til USA. Den danske regering var overbevist om, at dialog og uenigheder mellem demokratiske og venligtsindede lande var uundværlige, og fra dansk side var man overbevist om, at USA delte dette synspunkt.

Dette første møde mellem den nye viceudenrigsminister Rush og den danske ambassadør genåbnede for forbindelserne mellem Danmark og USA på højeste diplomatiske niveau. Det blev også på dette møde gjort helt klart, at det var den amerikanske præsident, der stod bag beslutningen om nedkøling, og at det bundede i den danske kritik af Vietnam-krigen i perioder, hvor USA havde været i kritiske forhandlinger med Nordvietnam. Bartels gjorde det her overfor klart, at Danmark ikke havde været bekendt med disse drøftelser.

Den igangsatte diplomatiske charmeoffensiv fra dansk side sikrede i første omgang et besøg fra den danske udenrigsøkonomiminister i USA i foråret 1973 og senere et møde mellem den danske udenrigsminister og den amerikanske udenrigsminister Rogers ved et NATO-møde i København i juni måned. Først efter den værste del af krisen var overstået, fik den danske offentlighed en fornemmelse af, hvor grelt det havde stået til, da det kom frem i pressen, at Ivar Nørgaards besøg var kommet i stand som et alternativ til et besøg af den danske udenrigsminister, der stadig ikke var inviteret til Washington. På et møde i udenrigspolitisk nævn den 28. marts blev krisen igen nedtonet, og der blev peget

på, at der havde været en nedkøling af forholdet til en række lande. At den danske ambassadør var nægtet adgang til højere embedsmandsniveau på direkte foranledning af den amerikanske præsident blev ikke nævnt. I en vis forstand var det hele måske kun krusninger på overfladen i det dansk-amerikanske forhold, sådan som det udtrykkes i redegørelsen om *Danmark under den kolde krig* bind 2, s. 703, men det førte til en vigtig justering af den danske omdømmepolitik over for USA. Det var lykkedes at skræmme den kritiske danske socialdemokratiske regering til at nedtone kritikken og retorikken på forskellige punkter. Nixons diplomatiske pression havde nået resultater, selvom regeringen ikke var villig til at kaste hele sin udenrigspolitiske linje overbord. Derved havde de diplomatiske spændinger langt mere vidtrækkende konsekvenser end til blot at karakteriseres som overfladekrusninger i forholdet mellem USA og Danmark.⁵¹⁰

Opsamling: Justering af omdømmepolitik og ændrede beslutninger

Den danske afspændingslinje i øst-vest sammenhæng var ikke specielt problematisk i forhold til USA i perioden efter Cuba-krisen og de næste 10 år. Danmark var blot én stemme i en større bevægelse, og den danske indsats i NATO og FN blev opfattet som tilfredsstillende til trods for at der stadig var jævnlig kritik af Danmarks forbrug på Danmark forsvar. Der var to større brudflader, der

⁵¹⁰ Kilder og litteratur til forholdet mellem Danmark og USA fra januar til marts 1973: (Petersen, 2006 s. 153; DIIS 2, 2005 s. 696-703; Jørgensen, 1989a s. 35). Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.32.a (1972-73). Chiffertelegram, Washington Amtel 75,76,77 af 30. januar 1973. Notits om det dansk-amerikanske forhold af den 7. og 13. februar 1973. 6. marts 1973. 6 marts 1973, Notat til brug for udenrigsministeren i Det Udenrigspolitisk Nævn, onsdag den 7. marts 1973. Chiffertelegram, Umtel 271 - De dansk-amerikanske relationer. 9. marts 1973, Notits - samtale med USA's charge d'affaires, ambassaderåd Dunnigan om dansk/amerikanske forhold og diplomatiske forbindelse med Nordkorea m.v. Chiffertelegram, Washington Amtel 214 og 220 af 9. marts 1973. Chiffertelegram umtel 293 den 9. marts 1973 med K. B. Andersens artikel til *Ålborg Stiftstidende*. 27. marts 1973, Notits til brug for udenrigsministeren under nævnsmødet den 28. marts 1973. Udenrigsministeriets arkiv: UPN: 7. marts 1973 og 28. marts 1973. *Information* den 12. marts 1973, "K. B. Andersen: Vi må stå på god fod med USA". *Politiken* 16. marts 1973, "USA vil igen snakke politik med Danmark" og *Berlingske Tidende* 16. marts 1973, "Nu skal forholdet mellem Danmark og USA forbedres".

lå i tråd med Danmarks selvopfattelse og den måde man ønskede Danmark opfattet udadtil. Det ene var forståelsen af Danmark som ”demokratiets vogter”. Med Grækenlands militærkup førte det til en klar dansk (og norsk) kritik af Grækenlands medlemskab af NATO, og det førte til et diplomatisk brud mellem Danmark og Grækenland. Det springende punkt i Danmarks forhold til USA i denne periode var dog Vietnam-krigen. Kritik af Vietnam-krigen kan ses som problematisk i forhold til det vigtige sikkerhedspolitiske *mål* om Danmarks medlemskab af NATO og var derfor, ligesom det var tilfældet med kritikken af Grækenland, ikke i overensstemmelse med den *omdømmepolitik*, der knyttede sig til disse to *mål*. Indenrigspolitiske forhold lå til grund for kritikken, men omdømmepolitisk kobledede det sig til ønsket om at få Danmark til at fremstå som et fredssøgende land. Den amerikanske *feedback* fik allerede inden januar 1973 Danmark til at ændre *beslutninger* på nogle punkter for ikke at komme i for store konflikter med USA.

Den midlertidige diplomatiske boykot fra januar 1973 til marts 1973 fik langtrækkende indvirkning på dansk *omdømmepolitik*, ligesom der blev justeret en række *beslutninger* i overensstemmelse med amerikanernes ønsker. Efter fredsftalen var på plads blev Danmarks *omdømmepolitik* derfor hurtigt rettet ind. Vietnambevægelsens protester blev også væsentligt mindre i den danske offentlighed efter indgåelsen af fredsftalen.⁵¹¹ Dette betød også et reduceret indenrigspolitisk pres. Fra dansk side igangsatte man efter USA's diplomatiske boykot og fredsftalen en charmeoffensiv over for USA, hvor man forsøgte at pege på de fælles grundlag, der forenede de to lande. Samtidig forsøgte man at fremhæve USA's rolle som garant for Vesten - dels i offentligheden, men også

⁵¹¹ (Godbolt, Larsen, & Hein, 2008, s. 400).

direkte over for den amerikanske administration. Danmarks omdømmepolitiske charmeoffensiv, hvor *budskabet* var, at Danmark var en loyal allieret over for USA, og at de to lande havde fælles interesser, gjorde sandsynligvis indtryk. Dette budskab havde hele tiden været væsentligt i Danmarks *omdømmepolitik* over for USA, men var de seneste år blevet overtruffet af de kritiske *budskaber*. Det betød, at der var to *omdømmepolitikker*, der vanskeligt kunne forenes i enslydende *budskaber*. Med Vietnam-krigens afslutning og nedtoningen af kritikken af USA på andre områder stod der for alvor kun én *omdømmepolitik* tilbage – nemlig *budskabet* om Danmark som loyal allieret, hvilket formodentligt gjorde indtryk i USA. Ligeledes gjorde det sikkert indtryk, at Danmark var villig til at ændre *beslutning* omkring Grækenland og atter åbne fuldt for de diplomatiske forbindelser med landet. Fravalget af deltagelsen i mødet med Black Panthers må også betragtes som en *beslutning*, der lå i tråd med forsøget på at sende et omdømmepolitisk signal til den amerikanske administration.

Den amerikanske *feedback* havde vist sig effektivt, og sammenfaldet mellem den hårde amerikanske linje og fredsftalen førte til en omdømmepolitisk justering og ændrede *beslutninger*. Den omdømmepolitiske justering bestod først og fremmest i en nedtoning af dansk kritik i de sager, der var med til at tegne et billede af Danmark som fredssøgende land og som fortalere for demokrati og demokratiske rettigheder. Det var ellers det billede, som Danmark havde af sig selv, ligesom det var det billede, man i hvert fald siden Per Hækkerups tid som udenrigsminister havde forsøgt at fremmane internationalt.

Dansk omdømmepolitik i øst 1968-1973

Efter den vellykkede omdømmepolitiske indsats over for Sovjetunionen, som Jens Otto Krag igangsatte i 1962, begyndte Danmark i de følgende år også i højere grad

at åbne op for kontakter med de øvrige lande i Østeuropa. Poul Villaume har peget på, at den øgede diplomatiske indsats over for de øvrige østlande bl.a. var begrundet i et forsøg på at skabe en kile mellem Sovjetunionen og de øvrige østeuropæiske lande – en form for "kile-strategi", der dog var betinget af, at også Sovjetunionen var inddraget i afspændingspolitikken.⁵¹² Det er dog tvivlsomt, om den omtalte "kile-strategi" på dette tidspunkt har været andet end et ønske for fremtiden og et handy argument over for de mere skeptiske NATO-partnere, der ikke var helt så overbeviste om det hensigtsmæssige i den afspændingslinje, som den danske regering forfulgte. Over for Sovjetunionen forsøgte Danmark også at fastholde et billede af at være en progressiv, fredssøgende nation, der stod fast på demokratiske værdier. Som led i afspændingslinjen var man åben over for, at andre lande indrettede sig på andre måder. Det virkelig problematiske i forhold til den danske selvforståelse opstod først, når Danmark var allieret med udemokratiske og krigsførende lande. Åbenheden strakte sig formentlig ikke længere, end at man altid forbeholdt sig retten til at kritisere når der fandtes overtrædelser af menneskerettigheder, og hvad der ansås som aggressive handlinger over for andre nationer.

Efter Krag's succesfulde manøvre, hvor han havde kastet sin person ind på at skabe et bindeled mellem Sovjet og USA, og hans vellykkede tur til Sovjetunionen i slutningen af 1965, blev de diplomatiske tiltag i de kommende år mindre spektakulære og generelt på et lavere niveau, selvom Krag dog i 1967 mødtes med ministerpræsident Kosygin under FN's generalforsamling.⁵¹³ Ofte kom initiativerne om besøg på lavere niveauer fra Sovjetunionen, men i det afspændte politiske klima var dansk erhvervsliv også begyndt at blive mere opmærksomt på mulighederne for samarbejde. På initiativ af en række danske entreprenører i 1966

⁵¹² (Olesen, et al., 2006 s. 581-583).

⁵¹³ Udenrigsministeriets arkiv: UPN: 28.juni 1967.

blev der f.eks. arrangeret en studietur til en række sovjetiske byer, mod at otte sovjetiske byggeteknikere senere besøgte Danmark. Det danske boligministerium var også en aktiv part, og i 1971 blev der tegnet tekniske og videnskabelig overenskomster med Sovjetunionen.⁵¹⁴ Tanken om at indkoble økonomisk og kulturelt omdømmearbejde i den overordnede sikkerhedspolitiske *omdømmepolitik* var således til stede. Det var dog alt i alt relativt beskedent antal områder, hvor det lykkedes.

VKR-regeringens dannelse i starten af 1968 ændrede ikke på den danske politik over for Sovjetunionen. På det første møde mellem den sovjetiske ambassadør og statsminister Baunsgaard bekræftede statsministeren regeringens ønske "(...) om fortsættelse og udbygning af det gode forhold mellem de to lande på alle områder."⁵¹⁵

Invasjonen af Tjekkoslavakiet

Sovjetunionens invasion i Tjekkoslavakiet i 1968 betød dog et tilbageslag for det dansk-sovjetiske forhold. Det såkaldte tjekkiye forår, hvor der blev igangsat en række markedsorienterede reformer, endte med Warszawa-pagtlændenes militære invasion i august 1968. Det medførte en akut tilspidsning af modsætningerne mellem Vesten og Sovjetblokken, og en betydelig forværring af forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen. Ligesom ved tidligere lejligheder skærpede Danmark retorikken over for Sovjetunionen og besluttede at udsætte forskellige besøg. Det vigtigste af disse var et planlagt besøg af den danske udenrigsminister Hartling.

⁵¹⁴ Se også (Larsen, et al., 2007 s. 88-89) hvor året for boligministeriets overenskomst med Sovjetunionen dog fejlagtigt er noteret som værende 1972. Overenskomsten blev allerede undertegnet i 1971. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1971). 12. juli 1971: Notits - Samarbejde mellem Danmark og Sovjetunionen på boligområdet.

⁵¹⁵ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1965- 1968). 16. februar 1968.

Sovjetunionen fremlagde allerede samme dag, invasionen fandt sted, sin side af historien over for den danske statsminister. Det hindrede dog ikke statsminister Hilmar Baunsgaard i at udtale en kritik af invasionen - en kritik han også kom frem med i sin åbningstale til folketinget den 1. oktober 1968. Warszawapagtlandene, der i forvejen var informeret om indholdet, reagerede ved – imod sædvane – at holde sig væk fra folketinget under åbningstalen.⁵¹⁶ Sammenlignet med reaktionen og situationen omkring Ungarn i 1956 må den danske regerings reaktion i tilfældet Tjekkoslavakiet dog betragtes som relativt mild.

For udenrigsministeriet var det vigtigste i forhold til Sovjetunionen efter invasionen ikke at komme til at stikke ud i forhold til de øvrige NATO-lande. Det betød, at man fulgte de andre NATO-lande, men man var ikke synderligt demonstrativ i sine protester. I en samtale med den afgående sovjetiske ambassadør beklagede denne sig over for statsministeren over, at der på det seneste havde været et køligere forhold mellem de to lande, hvad der også havde betydning for en række dansk-sovjetiske kulturelle arrangementer i Danmark. Statsminister Baunsgaard bekræftede, at invasionen i Tjekkoslavakiet havde ført til en forværring af situationen, men forklarede, at Danmark ville fortsætte afspændingsbestræbelserne, og "(...) at en forudsætning for, at dette kunne ske," ville være, "at forhandlinger og samkvem af forskellig karakter også fandt sted fremtidigt mellem de to lande." Det hindrede dog ikke statsministeren i at komme med en kritik af Sovjetunionens indblanding i Tjekkoslavakiet.⁵¹⁷ Også i denne situation blev økonomiske og kulturelle forbindelser med Sovjetunionen underlagt en sikkerhedspolitisk dagsorden.

⁵¹⁶ *Politiken*, 22. august 1968, "Dansk aktion for FN-initiativ" s. 7. *Politiken*, 2. oktober 1968, "Øst-boycot af Folketinget"

⁵¹⁷ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1968-1970). 8. november 1968.

Kritikken af Sovjetunionen var ikke bare en del af en fælles vestlig fordømmelse, men delvist indenrigspolitisk motiveret. Den lagde sig op af den omdømmepolitiske linje, der knyttede sig til det sikkerhedspolitiske *mål* om at være en del af NATO- alliancen. Desuden var det en god chance for at lægge sig i slipstrømmen af det image for Danmark, Per Hækkerup havde fremlagt tre år tidligere af Danmark som et fredssøgende land, der gik ind for demokratiske værdier. *Beslutningerne* om at neddrose kontakterne fulgte i høj grad scenariet fra tidligere situationer, som Sovjetunionens invasion af Ungarn i 1956. og var som sådan mere en procedure end et forsøg på optrapning af konflikten.

Kontakten genoptages

Allerede i slutningen af november 1968 undersøgte man fra dansk side, hvordan en bekræftelse af en invitation af ministerpræsident Kosygin og et besøg i Sovjetunionen af den danske udenrigsminister ville blive opfattet blandt NATO-partnerne. Ønsket om at kende NATO-landenes position skyldtes ikke mindst, at den danske handelsoverenskomst ville udløbe i slutningen af 1969, og en fornyelse ville sandsynligvis føre til et udenrigsministerielt besøg i Sovjetunionen. Fra repræsentationen ved NATO- hovedkvarteret i Bruxelles blev det gjort klart, at begge dele ville blive opfattet, som om man fra dansk side var klar til at slå en streg over begivenhederne i Tjekkoslaviet. I svaret fra ambassaden i London blev det påpeget, at der ikke var aktuelle planer om at besøge Sovjetunionen, og at man for nylig havde aflyst et besøg dertil på ministerniveau på grund af begivenhederne i Tjekkoslaviet.⁵¹⁸ Danmark tog således højde for NATO-

⁵¹⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1968- 1970). 5. december 1968 fra Bruxelles, DANNATO samt 3. januar 1969 fra ambassaden i London.

partnernes positioner, inden man igen påbegyndte en "normalisering" af forholdet til Sovjetunionen.

Ved et møde i februar 1969 mellem ambassadør Orlov og den danske udenrigsminister Hartling bekræftede den danske udenrigsminister, at der ville blive indledt handelsforhandlinger i efteråret, men afviste at komme nærmere ind på sine egne rejseplaner i den forbindelse.⁵¹⁹ I april måned skønnede udenrigsministeriets direktør Fisher, at danske fagministre igen kunne optage kontakten til østlandene. I notitsen blev det dog påpeget, at der burde udvises forsigtighed, og besøgene søges udskudt og lagt med et vist mellemrum. På et møde i NATO i juni forklarede udenrigsminister Hartling sine kollegaer i alliancen, at han ville tage til Sovjetunionen og underskrive en handelsaftale i efteråret.

I slutningen af september kom der en norsk henvendelse, der aktualiserede spørgsmålet om en officiel dansk bekræftelse af invitationen til Kosygin, og i en notits fra 13. november blev der argumenteret for, at der under Hartlings besøg i Moskva i slutningen af november - det tredje besøg af en vestlig udenrigsminister siden invasionen i Tjekkoslaviet - blev givet en officiel bekræftelse af invitationen til ministerpræsident Kosygin - og altså en normalisering af forholdene mellem de to lande.⁵²⁰ I oktober måned 1969 blev der i København underskrevet en dansk-sovjetisk handelsaftale efter sovjetisk ønske. Dermed forsvandt den økonomiske begrundelse for det udenrigsministerielle besøg, som derved fortrinsvist blev til et goodwill-besøg. På dette tidspunkt havde der været en kort samtale mellem Hartling og Gromyko i forbindelse med et FN-møde i

⁵¹⁹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1968- 1970). 24. februar 1969. Notits. Frokost i den sovjetiske ambassade mandag den 24. februar 1969 kl. 12.30 - 14.15.

⁵²⁰ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1968- 1970). 25. september 1969. Notits - Eventuelt besøg i Danmark af ministerpræsident Kosygin. 13. november 1969. notits - Eventuelt besøg i Danmark af ministerpræsident Kosygin og udenrigsminister Gromyko.

New York i slutningen af september. Fra dansk side ønskede man hurtigst muligt at bevæge sig tilbage til afspændingslinjen, der i stor udstrækning havde formået at forene Danmarks to store sikkerhedspolitiske *mål* i en enkelt omdømmepolitik over for både Sovjetunionen og USA og NATO. Bl.a. derfor ønskede man hurtigt at genfinde afspændingslinjen, men hele tiden i overensstemmelse med NATO.

Atter budbringer

Hovedvægten på møderne i november 1969 var fra dansk side den europæiske sikkerhedskonference og mulighederne for yderligere afspænding, som efter Hartlings opfattelse havde oplevet et tilbageslag med begivenhederne i Tjekkosllovakiet. ifølge Kosygin var Sovjetunionen interesseret i en europæisk sikkerhedskonference, og man var ikke principielt modstander af amerikansk deltagelse, uanset at USA ikke var et europæisk land. Kosygin mente dog, at det var en fejl at opfatte konferencen som udtryk for en særlig sovjetisk interesse. Det var en fælles prioritet, og andre lande måtte også vise interesse, hvis den skulle blive til noget. indvendinger mod en sådan konference var, mente Kosygin, ensbetydende med modvilje mod afspænding. Også i samtalerne med udenrigsminister Gromyko fyldte spørgsmålet om sikkerhedskonferencen meget, og den sovjetiske udenrigsminister mente, at hans regering ville hilse alle bestræbelser, som blev gjort fra dansk side for at få indkaldt en sikkerhedskonference og løst Mellemøst-konflikten, velkommen. At Sovjetunionen virkelig ønskede, at Danmark virkede for en europæisk sikkerhedskonference, blev understreget af, at den sovjetiske charge d'affaires i Danmark kun et par dage efter mødet i Sovjetunionen inviterede chefen for den politiske afdeling i udenrigsministeriet Troels Oldenburg på frokost. Her erklærede den sovjetiske diplomat, at hans vigtigste formål med samtalen var en

indtrængende henstilling til, at Danmark virkede for en europæisk sikkerhedskonference. Der var dermed lagt op til, at Danmark endnu engang skulle være formidler af budskaber fra Sovjetunionen - denne gang til en bred kreds af NATO-lande, da Sovjetunionen for første gang havde accepteret amerikansk og canadisk deltagelse i alle facetter af arbejdet med en europæisk sikkerhedskonference.⁵²¹

Kulturen som omdømmepolitisk redskab

Som påpeget i kapitel 5 var der fra 1960'erne en begyndende accept af brugen af kultur i statens omdømmearbejde. Ledende politikere var kommet sig over efterkrigstidens modvilje mod aktivt at bruge kultur og økonomi til at fremme forholdet til Sovjetunionen. Tværtimod så man det nu fra dansk side som et middel til afspænding, og skiftende danske regeringer bakkede derfor op om at underordne det kulturelle omdømmefelt de sikkerhedspolitiske *mål*.⁵²²

I 1970 fornyede Danmark og Sovjetunionen endnu engang den kulturelle samarbejdsaftale, nu for en toårig periode, hvor det væsentligste punkt var udvekslingen inden for videnskab og uddannelse, som i både Sovjetunionen og Danmark var underlagt staten (amter eller kommuner). Men også andre områder blev berørt såsom udveksling mellem ikke-statslige organisationer. Her ville

⁵²¹ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1968- 1970). Chiffertelegram: ambassaden i Moskva: amtel 481 a,b,c og d af 26.11.1969 - Udenrigsministerens samtale med den sovjetiske udenrigsminister 25. november 1969; amtel 485 a, b, og c 27.11.1969 - Resumé af udenrigsministerens samtale med ministerpræsident Kosygin 26. november 1969; amtel 487 a og b, 28.11.1969 - Udenrigsministerens samtale med udenrigsminister Gromyko den 26. november 1969. Notits: Samtale med den sovjetiske charge d'affaires 28. november 1969. Udenrigsministeriets arkiv, UPN: 21. november 1969 og 9. december 1969.

⁵²² Det foregik i et vist omfang i en form for kamp med eller konkurrence med det danske kommunistparti. Se del 1, kapitel 5.

parterne "(...) virke for en udveksling af de kulturelle forbindelser mellem ikke-statslige organisationer i de to lande (organisationer for folkeoplysning, presse, sport, kunstnere, forfattere etc.), som i nærværende programs ånd kan give et nyttigt bidrag til kendskabet til de to landes liv og kultur og virke for styrkelse af den gensidige forståelse." Derved blev de ikke-statslige forbindelser mellem de to lande som f.eks. sportsudveksling og udveksling inden for film og tv indordnet en afspændingslinje. Det samme gjorde sig gældende for den overenskomst om teknisk-videnskabeligt samarbejde, der blev indgået den 17. juni 1970 i Moskva. Denne aftale sigtede udover forskning inden for universiteter mv. også på samarbejde mellem virksomheder – ligesom den aftale, der året efter kom i stand inden for boligområdet.⁵²³ Der var altså tale om, at det ikke-statslige omdømmearbejde blev forsøgt indpasset i en generel omdømmepolitisk linje. Virksomhederne var ikke utilfredse med at blive en del af omdømmepolitikken. Der er næppe tvivl om, at disse overenskomster i høj grad var udtryk for, at danske virksomheder under afspændingsperioden i højere grad end tidligere ønskede at komme ind på det sovjetiske marked og få fordele ud af samarbejdet.

Den danske afspændingslinje

Afspændingslinjen betød, at Danmark på en række områder forsøgte at styrke den politiske, økonomiske og kulturelle forbindelse til Sovjetunionen. Det blev gennemført med held på en række områder, men der var undtagelser - f.eks. vægrede Danmark sig ved at indgå en såkaldt konsularaftale. Paradoksalt nok havde Danmark selv i efteråret 1966 været fortalere for, at NATO-lande skulle

⁵²³ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1968- 1970). Udateret, men må være fra september 1970: Program for kulturelt og videnskabeligt samarbejde mellem Danmark og USSR i årene 1970-72. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1971). Fra 28. august 1970: Bekendtgørelse af overenskomst af 17. juli 1970 med Unionen af Socialistiske Sovjetrepublikker om økonomisk og teknisk-videnskabeligt samarbejde.

indgå sådanne konsularaftaler som en del af afspændingslinjen. Da Sovjetunionen i foråret 1967 henvendte sig angående en aftale, var der af praktiske og politiske grunde modstand mod indgåelsen. Fra administrationens side argumenteredes for at indgå aftalen som en positiv tilkendegivelse. Afspændingsbestræbelserne blev fremhævet som grund herfor, mens særlige efterretningsmæssige og praktiske grunde blev anført for, at Danmark ikke skulle acceptere en aftale. I 1971-kommunikéet i anledning af Kosygin's besøg i Danmark blev det indskrevet, at de to lande ville overveje muligheden af en konsularaftale. Det lykkedes dog Danmark at undgå at undertegne en sådan aftale under hele den kolde krig. Der har sandsynligvis en frygt for, at en konsularaftale kunne føre til ønske om sovjetiske konsulater på bl.a. Grønland og Færøerne, hvor Danmark ikke ønskede sovjetiske diplomater (og efterretningsvæsen) skulle opholde sig.⁵²⁴

Det sovjetiske pres var dog mere undtagelsen end reglen i denne periode, hvor også presset for at få Danmark til at forlade NATO for længst var mindsket betydeligt. De få gange, det kom op, var det som oftest en bekræftelse af et ritual, hvor det fra sovjetisk side blev gjort klart, at det russiske standpunkt omkring NATO var kendt, og fra dansk side blev gentaget, at NATO skulle anses som en ren forsvarsalliance, og dansk medlemskab af NATO skulle ses i dette lys.⁵²⁵

⁵²⁴ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1965-1968). 20. april 1967. Afskrift [tilføjet i hånden: fra adm. afd.] Fra ambassadør Svar til G. Seidenfaden, 28. april 1967: Notits til 1. PJ. 1. 2. PJ. II. 3. PJ. III - Eventuel konsularaftale med Sovjetunionen. 1. maj 1967: Notits til P. J. vedrørende evt. konsularoverenskomst med Sovjetunionen. 3. maj 1967: Notits - Eventuel konsularaftale med Sovjetunionen. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1972). 5. december 1971. Unofficial translation - Danish-Soviet Communiqué. Ambassaden i Moskva (Afl levering 1988): 1960 120 Dan 4/16 - 1978 120 Dan 4/19. 5. oktober 1973: Notits - Statsministerens officielle besøg i Sovjetunionen, oktober 1973. Eventuel dansk-sovjetisk konsularaftale. Se også (Petersen, 2006 s. 161).

⁵²⁵ F.eks. samtale mellem Hartling og Gromyko i Moskva. Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1968-1970) amtel 487 a og b, 28.11.1969 - Udenrigsministerens samtale med udenrigsminister Gromyko den 26. november 1969 samt udenrigsministeriets arkiv, UPN: 9. december 1969. I "Danmark under den kolde krig" peges der på, at der i sidste halvdel af 1960'erne fra sovjetisk hold var et øget pres på lande som Danmark for at gå ud af NATO-alliancen (DIIS 2, 2005 s. 217). I de udenrigsministerielle papirer om de dansk-sovjetiske forbindelser er der dog ikke noget tegn på, at dette øgede pres har manifesteret

I modsætning til perioden efter Sovjetunionens invasion i Ungarn i 1956, hvor Danmark i lang tid derefter ikke tog omdømmepolitiske initiativer, var situationen en anden i 1968. Allerede året efter var Baunsgaard-regeringen indstillet på at fortsætte den danske afspændingspolitik, hvad der samtidig førte til en udvidelse af samarbejdet med Sovjetunionen, hvilket blev udformet i en række konkrete aftaler i 1970 og 1971. *Beslutningerne* skulle tolkes ind i den afspændingspolitiske ramme og var dermed et forsøg på at opfylde de sikkerhedspolitiske *mål*. Så længe NATO var enig i afspændingslinjen var *omdømmepolitikken* også i overensstemmelse med *målet* om at forblive medlem af NATO. I en samtale med den amerikanske udenrigsminister William Rogers i 1970 gjorde statsminister Hilmar Baunsgaard det også klart, at man fra dansk side ikke så noget alternativ til afspændingslinjen.⁵²⁶

Udenrigsministeriet var via den sovjetiske ambassade i Danmark i august 1971 blevet informeret om ministerpræsidentens ønske om at besøge Danmark i begyndelsen af december. Men inden Kosygin fik mulighed for at besøge Baunsgaard, udskrev VKR-regeringen valg, og Jens Otto Krag genindtog statsministeriet.

Fokus på menneskerettigheder og samarbejde

Besøget i december 1971 blev fastholdt. Det var i hovedsagen en bekræftelse af en fuldstændig normalisering af det dansk-sovjetiske forhold og havde ikke nogen forud fastlagt dagsorden. Ud over at kommunikéet nedfældede den dansk-

sig i direkte opfordringer til udmeldelse. Hvis Sovjet har haft til formål at udløse en dansk overgang til neutralitet, så har den konkrete politik i høj grad været udtrykt gennem øget samarbejds-, goodwill- og afspændingstiltag i håbet om derigennem at kunne påvise, at NATO (og dermed dansk medlemskab) var overflødig.

⁵²⁶ Udenrigsministeriet 5. D 32. b (1967-1969). Statsministerens besøg i Washington 14.-15. april 1970.

sovjetisk praksis med bilaterale besøg, var det vigtigste politiske resultat set med danske øjne indføjelser af en sætning om formålet med en europæisk sikkerhedskonference. Her hed det, at "(...) kontakter mellem mennesker (...) er en af forudsætningerne for den gensidige tillid, hvorpå en varig fred må baseres." Denne formulering lagde sig op af et dagsordenspunkt for sikkerhedskonferencen som foreslået fra NATO's side. Det var første gang et af de østeuropæiske lande åbnede op dette punkt. Fra dansk side var det mellemfolkelige aspekt blevet en væsentlig del af afspændingspolitikken, der senere også gjorde sig gældende ved, at Danmark påtog sig at koordinere og forelægge de vestlige landes ønsker og forslag til udformningen af punktet omkring samarbejdet på mellemfolkeligt plan - den såkaldte 3. kurv af NATO-landenes forslag til en europæisk sikkerhedskonference. Det var samtidig en del af det billede af Danmark som et land med respekt for menneske- og frihedsrettigheder, som danske politikere forsøgte at tegne. Ikke mindst var det danske socialdemokrati bannerfører for denne portrættering af landet, som på mange måder lå i forlængelse af det billede, som Per Hækkerup havde forsøgt at projicere ud nogle år tidligere, og måske især kan ses i forlængelse af selvforståelsen af Danmark som økonomisk og socialt progressivt. Debatten om menneskerettigheder og mellemmenneskelige forbindelser var på den ene side et afspændingspolitisk argument, men var samtidig et *budskab*, der havde brod mod Sovjetunionen og landene i Østeuropa, som man ikke mente levede op til disse. Derved blev det i international henseende en måde, hvorpå Danmark kunne positionere sig i forhold til Sovjetunionen og bruge som en del af den omdømmepolitiske platform i forhold til NATO og Vesten.

Forhandlingerne om kommunikéet var langvarige, da Sovjetunionen på sin side havde nogle formuleringer om problemerne med de to Tysklunde og et forslag om indgåelse af en magtafkaldsaftale, der fra dansk side ikke var acceptable.⁵²⁷

De danske bestræbelser på at få inddraget flere lande end blot USA og Sovjetunionen i afspændingsinitiativerne blev godt modtaget i Sovjetunionen. Dermed blev de danske afspændingsbestræbelser også en effektiv *omdømmepolitik*. Oprigtigheden i dem blev observeret og påskønnet, men den stadig mere eksplicite danske vægtning af det humanitære område, der inkluderede spørgsmålet om den frie bevægelighed og informationsfrihed, huede ikke Sovjetunionen. Man var fuldt ud klar over, at der heri var en brod rettet mod Sovjetunionen og de øvrige østeuropæiske lande. Den sovjetiske *feedback* var på mange måder en bekræftelse af den fulgte *omdømmepolitik*. Den øgede danske fokus på menneskerettighedsspørgsmål kunne dog føre til problemer for den generelle afspændingslinje.

Danmark, Sovjetunionen og menneskerettigheder

I efteråret 1972 fremkom en pressehistorie om, at Sovjetunionen nægtede jødiske statsborgere udrejsetilladelse. Sagen fik stor opmærksomhed i Danmark og internationalt. Jens Otto Krag fordømte det på det socialdemokratiske årsmøde i starten af september, og i en tale på FNs generalforsamling senere på måneden rettede den danske udenrigsminister K.B. Andersen et angreb på lande, der havde

⁵²⁷ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1971). 6. december 1971. Notat. Det udenrigspolitiske nævns møde tirsdag den 7. december 1971: Kosygin-besøget. De politiske drøftelser. Afsnittet om Danmark og den europæiske sikkerhedskonference i Danmark under den kolde krig er desværre en smule rodet, men trods alt et vigtigt bidrag til forståelsen af Danmarks engagement i afspændingspolitikken (DIIS 2, 2005 s. 225-252). Hertil se også (Olesen, et al., 2006 s. 651-665). Der er en engelsk udgave af kommunikéet i udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1972). 5. december 1971. Unofficial translation - Danish-Soviet Communiqué.

strenge begrænsninger af deres statsborgers legitime ret til at forlade landet. I en privat samtale med den sovjetiske udenrigsminister Gromyko gjorde han opmærksom på, at angrebet var rettet mod Sovjetunionen. Hertil gav Gromyko udtryk for, at han havde bemærket den pågældende passus, men han måtte gøre opmærksom på, at det var grov propaganda og handlede om et internt sovjetisk anliggende.⁵²⁸ Denne sovjetiske *feedback* var ikke til at tage fejl af. Påpegningen af menneskerettighedsspørgsmål i f.eks. FN-sammenhæng blev anset som propaganda og var skadeligt for forholdet mellem Sovjetunionen og Danmark. At man fra dansk side gjorde brug af menneskerettighedsspørgsmålet i FN viste, at man var helt klar over, at det var et væsentligt omdømmepolitisk redskab. Man fremstillede Danmark og generelt de vestlige lande i et positivt lys, mens lande, der gennemførte alvorlige begrænsninger af borgernes ret til at forlade dem, blev fremstillet negativt. Selvom man ikke direkte navngav nogen, har alle i forsamlingen på baggrund af den aktuelle sag vidst, at angrebet var rettet mod Sovjetunionen.

Også året efter, da Anker Jørgensen var blevet statsminister og overtog Kragss invitation til at aflægge besøg i Sovjetunionen, kom det til sammenstød med de sovjetiske politikere. I *Danmark under den kolde krig* bliver Anker Jørgensens rejse med udgangspunkt i en dansk notits udarbejdet af Ole Bierring fra den udenrigsministeriets politiske afdeling beskrevet temmelig negativt. Forfatteren lægger vægt på, at der var langstrakte forhandlinger om fælleskommunikéet, ligesom det konkluderes, at man fra dansk side "(...) har måttet væрге sig mod den anmassende og omklamrende sovjetiske fredsretorik." Men forfatteren fremmaner mildest talt et misvisende billede af besøget. Som det bemærkes var de sovjetiske

⁵²⁸ Udenrigsministeriets arkiv: 5.D.30.a (1972). Chiffertelegram 9. september 1972: Statsministerens tale på socialdemokratiets årsmøde lørdag den 9. september 1972. Notits 27. september 1972: Udenrigsministerens samtale med udenrigsminister Gromyko den 26. september 1972. Se også (Olesen, et al., 2006 s. 665).

kilder langt mere positive i deres vurdering.⁵²⁹ Nikolaj Petersen giver i sin fremstilling af besøget et langt mere positivt billede, men peger på, at kommunikédraftelserne trods den gode stemning var meget vanskelige.⁵³⁰ At der lå svære forhandlinger bag det endelige kommuniké, er der ingen tvivl om. Der var så store forskelle mellem de to parter, at man accepterede lidt forskellige varianter i den danske og den sovjetiske udgave af kommunikéet. Det var dog ikke unormalt, at man fra sovjetisk side forsøgte at fremme aktuelle dagsordener, forslag og sprogbrug - ligesom det skete fra dansk side.

Konkret lå der fra dansk side et ønske om at fremme den mellemfolkelige dimension i den europæiske fredskonference. Dette kan næppe være faldet i god jord, når Danmark året forinden på FN's generalforsamling havde kritiseret Sovjetunionen på et relateret punkt. Denne optræning af den verbale kritik på et område, som var centralt for etableringen af en europæisk sikkerhedskonference, men som af Sovjetunionen blev opfattet som et internt anliggende, betegnede en ændring i den mere afdæmpede diplomatiske stil, som Baunsgaard havde benyttet. Anker Jørgensen brugte i sine samtaler med Kosygin og Gromyko den 15. oktober 1973 og med Bresjnev dagen efter en del tid på at pege på menneskerettigheder som led i afspændingen, ligesom han talte for større bevægelsesfrihed over grænserne, herunder turisme. Over for Bresjnev tog han, ligesom K.B. Andersen havde gjort det over for Gromyko året forinden, spørgsmålet om en række jødiske sovjetborgeres udrejse til Israel op. Det fik Bresjnev til at rejse sig fra stolen, gestikulere kraftigt og tilbagevise, hvad han opfattede som tendensen til at blande sig i Sovjetunionens indre anliggender. Dernæst fremførte Bresjnev spørgsmålet om Danmarks frigørelse af pornoen som et eksempel på, at Sovjetunionen ikke blandede sig i indre danske anliggender. Altså var *feedback* endnu engang, at

⁵²⁹ (DIIS 2, 2005, s. 715-716).

⁵³⁰ (Petersen, 2006, s. 159-161).

Danmark burde justere sine *budskaber (omdømmepolitik)*. Poul Hartling havde på forhånd i udenrigspolitisk nævn advaret mod at tage spørgsmålet om jødernes udrejse op i de politiske drøftelser, og i det officielle referat fra mødet er det da heller ikke nævnt. Men de er beskrevet i Anker Jørgensens offentliggjorte dagbog, hvor samtalen med Bresjnev godt nok først er nedskrevet i 1989, men på baggrund af noter og optegnelser fra besøget. Hans dagbogsnotater fra samtalen med Kosygin den 15. oktober er derimod samtidige.⁵³¹

Af bilaterale spørgsmål rejste både Kosygin og Bresjnev planerne om udbygningen af de danske broer over Storebælt og Øresund, som de mente ikke opfyldte de internationale normer. Anker Jørgensen foreslog derfor oprettelsen af en embedsmandsgruppe, der med det samme kunne undersøge sagen. I samtalerne og i forhandlingerne om kommunikéet blev der fra sovjetisk side lagt vægt på de førortalte konsultatafter, ligesom der var et ønske om at lave en mere bindende aftale om regelmæssige konsultationer. Det var netop et af de områder, hvor der er variationer i kommunikéet. I den engelske oversættelse af den danske udgave af

⁵³¹ Ud fra kildematerialet er det lidt uklart, hvorvidt det var Kosygin eller Bresjnev (eller dem begge), der brugte eksemplet med pornoen som et argument imod Danmarks indblanding i Sovjetunionens indre anliggender. Anker Jørgensen fortalte således i udenrigspolitisk nævn, at det var Kosygin's udtalelse og i sin dagbog, at det var Bresjnev. Normalt ville dagbogen umiddelbart vægtes højest, men fordi lige præcis samtalen med Bresjnev er skrevet 26 år efter forløbet, kan hukommelsen spille et puds. Derfor skulle udenrigspolitisk nævn vægtes højest, da mødet foregik blot et par uger efter samtalen. Problemet er blot, at dagbogsnotatet omkring samtalen med Kosygin ikke nævner noget om en diskussion om porno, selvom dette dagbogsnotat er blevet til tidsmæssigt tæt på selve forløbet, i modsætning til notatet fra Bresjnev-træffet dagen efter. I det tilgængelige kildemateriale er der ikke et referat af mødet med Kosygin og Gromyko, mens der er ét af mødet mellem Anker Jørgensen og Bresjnev. Notitsen, der med håndskrift har fået påtegnet teksten "Hermed følger det udførligere referat" er med sine fem små sider slet ikke dækkende for tre timers samtale. Det er derfor her vurderet, at dagbogen/ erindringen er en mere korrekt fremstilling end den, Anker Jørgensen gav udenrigspolitisk nævn. Om Anker Jørgensens besøg i Sovjetunionen er der tale om kilder der ikke tidligere er brugt i forskningen: Ambassaden i Moskva (Aflevering 1988): 1960 120 Dan 4/16 - 1978 120 Dan 4/19: Chiffertelegram - Amtel 407a af 17. oktober 1973. Statsministerens samtaler med de sovjetiske ledere; 17. oktober 1973 – Primeminister Anker Jørgensen's statement to the Ambassadors of the Nine Concerning his talks with the Soviet Leaders 15th to 17th Oktober 1973; 25. Oktober 1972 - Danish-Soviet Communiqué; 8. november 1973 – Notits - Statsministerens officielle besøg i Sovjetunionen: Sammenligning af den danske og den sovjetiske version af kommunikéets tekst på engelsk. Udenrigsministeriets arkiv: UPN: 9. oktober 1973 og 31. oktober 1973. (Jørgensen, Bølgegang - fra mine dagbøger 1972-1975, 1989a, s. 162-188).

kommunikéet lagde regeringerne således stor vægt på betydningen af de periodiske konsultationer ("periodical consultations"), hvor det i den sovjetiske udgave var strammet til regelmæssige konsultationer ("regular consultations"). Til trods for sammenstødene med Bresjnev vurderede Anker Jørgensen efterfølgende, at der havde været god stemning. Over for udenrigspolitisk nævn forklarede Anker Jørgensen, at det havde været rigtigt at gennemføre besøget, selv om der på grund af udviklingen i Mellemøsten havde været overvejelser om at udsætte det. Den danske statsminister havde med både Kosygin og Bresjnev haft samtaler af hver tre timers varighed.⁵³²

Alt i alt bekræftede besøget således udviklingen, der var foregået de sidste 10 år. Men grundet Danmarks begyndende stærkere positionering som menneskerettighedsforkæmper var der, ligesom med kritikken af USA omkring Vietnam-krigen, tale om, at den danske *omdømmepolitik* ikke kun bundede i de to sikkerhedspolitiske *mål*, men også afspejlede et ønske om at positionere sig internationalt ud fra en dansk selvforståelse. Selvom afspændingen fortsat var i fokus, blev der med den nye tilgang justeret på Danmarks markeringer over for Sovjetunionen, hvor den officielle danske kritik nu i hovedsagen koncentrerede sig om spørgsmålet omkring menneskerettigheder og humanitære spørgsmål.

Opsamling: Omdømmepolitik er lig med afspænding – men med brod mod Sovjetunionen

En stor del af omdømmepolitikken i forhold til øst og vest var knyttet til Danmarks to sikkerhedspolitiske *mål*. I forhold til Sovjetunionen var ikke-provokationslinjen blevet til en afspændingslinje af en langt større bredde. Med

⁵³² Ibid.

ikke-provokationslinjen frem til og med 1961 var der ofte tale om offentlige udmeldinger, der tog afstand fra sovjetisk pres, mens man diplomatisk betonedes Danmarks fredelige hensigter og herunder påpegede at Danmark i praksis tog hensyn til sovjetiske standpunkter. En række *beslutninger* signalerede således, at man i praksis tog hensyn til Sovjetunionen. I denne sammenhæng er det underordnet, hvorvidt *beslutningerne* skyldtes sovjetisk pres eller indenrigspolitiske overvejelser – signalet der blev sendt var, at man tog hensyn til de sovjetiske ønsker.

Med afspændingspolitikken, der for alvor blev initieret af Jens Otto Krag, blev der åbnet op for nye redskaber. Som vist i del 1 kunne kulturelle og økonomiske elementer i højere grad bruges omdømmepolitisk. Der var tale om en form for "sikkerhedsliggørelse" af det kulturelle og økonomiske omdømmearbejde. Samtidig var afspændingspolitikken et konkret udtryk for den omdømmeplatform, som Per Hækkerup havde fremført i 1965.

På mange leder var afspændingspolitikken en konkret måde at vise, at Danmark ønskede fred frem for krig. Med fokus på den mellemfolkelige side af afspændingen blev der dog føjet en ny side til omdømmeplatformen. Danmark skulle ikke kun ses som fortalere for demokrati, fred og social og økonomisk udvikling, Danmark var også fortalere for menneskerettigheder. Per Hækkerups advarsel om ikke højlydt at kritisere stormagterne var der kun få, inklusive Per Hækkerup selv, der lagde vægt på i starten af 1970'erne. Danmark kritiserede i højere grad USA's involvering af Vietnam, mens der specielt var fokus på menneskerettigheder i forhold til Sovjetunionen. Selvom specielt kritikken af Vietnam grundede i et indenrigspolitisk pres, så havde både den offentlige kritik af USA's krig i Vietnam og sager omkring manglende rettigheder for sovjetiske statsborgere et omdømmepolitisk perspektiv. De knyttede an til målet om at

positionere sig i det internationale hierarki og bandt an til den omdømmeplatform, Per Hækkerup havde aftegnet. Med dette ekstra fokus på menneskerettigheder var der også en mulighed for at tage afstand fra Sovjetunionen på et konkret område og dermed tage propagandakampen op med denne stormagt. I dansk perspektiv var denne propagandakamp i 1950'erne og 1960'erne først og fremmest en del af den indenrigspolitiske kamp, men den foregik også i den del af kommunikation mellem Danmark og Sovjetunionen, der var beregnet for omverdenen. I 1960'erne var det ikke i samme omfang som i 1950'erne sager omkring Danmarks militære integration i NATO, der skabte problemer i forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen. Afspændingslinjen blev realiseret gennem et stadig mere omfattende samarbejde på stadig flere niveauer. Dette fulgte de kommunikéer (der både kan opfattes som *beslutninger* og *budskaber*) og overenskomster, der blev aftalt mellem Danmark og Sovjetunionen. Den danske kommunikation til sovjetiske ledere og til offentligheden passede i det store og hele til ønsket om at sende *budskaber* om Danmarks fredelige hensigter, men med menneskerettighedsspørgsmålet var der etableret en brod vendt mod Sovjetunionen.

Menneskerettigheder og humanitære spørgsmål

I 1960'erne og 1970'erne afløstes altså den tidlige kolde krigs massive antikommunisme og frygt for en sovjetisk invasion gradvist af stadig flere afspændingstiltag på stadig flere niveauer. Siden Krags aktive indsats for at forbedre forholdet til Sovjetunionen i 1962, havde Danmark fastholdt sin afspændingslinje over for den store nabo i øst, men samtidig udviklet en politik, hvor tilnærmelser ikke skete på bekostning af forholdet til NATO og USA. Først fra 1972/1973, bl.a. med Anker Jørgensens besøg i Sovjetunionen, hvor han

fremhævede menneskerettighedsaspektet, var der tegn på, at man fra dansk side optrappede kritikken. Menneskerettighedsaspektet var vigtigt i den propagandakrig, der blev ført mellem øst og vest. Heri spillede kampen om den tredje verden en væsentlig rolle. Ved at vise villighed til afspænding kunne man fremvise fredsvilje og dermed opnå goodwill blandt de mange mennesker rundt om, der ønskede verdensfreden bevaret og frygtede en forværret situation som den, der havde ført til Cuba-krisen. Fra dansk side var man helt klar over dette propagandaspil - og spillede også spillet.⁵³³

Der vil herunder blive fokuseret på menneskerettighedsspørgsmålet og set nærmere på, hvordan Danmark var bevidst om Danmarks image som et humanitært indstillet land, der værnede om menneskerettighederne, og ikke mindst tog en række *beslutninger*, der var med til at signalere dette aspekt. I forhold til afspændingslinjen var det dog en balancegang, som brevvekslingen mellem USA's præsident Jimmy Carter og den danske statsminister Anker Jørgensen viste.⁵³⁴ Til gengæld havde man fra dansk side mere spillerum i sager, der ikke påvirkede afspændingslinjen, eller var en direkte kritik af Danmarks allierede.

Med Per Hækkerups "omdømmeplatform" havde Danmark forskellige strenge at spille på for at placere sig i det internationale magthierarki. Danmark kunne fremhæve, at landet ønskede fred, sigtede efter økonomiske og sociale fremskridt, og ikke mindst at Danmark var et demokratisk land. Pointerne var i overensstemmelse med Per Hækkerups og socialdemokratiets selvopfattelse, men fra dansk side kunne man også bruge disse værdier til at angribe andre, der ikke levede op til disse danske standarder.

⁵³³Udenrigsministeriets arkiv: UPN 17. marts 1977.

⁵³⁴ Se afsnittet: Kampen om NATO's og Danmarks image.

Menneskerettighedsspørgsmålet var et område, hvor man kunne positionere sig. Nedenfor vil der blive peget på nogle af de mere specifikke områder, hvor Danmark gjorde en indsats (handlede), men også forstod, at de havde betydning for Danmarks omdømme, hvilket også kunne bruges udenrigspolitisk.

Ulandsstøtte

Som en del af Per Hækkerups danske doktrin havde Danmark allerede tidligt i FN formuleret en position som aktiv forkæmper for økonomisk støtte til ulandene. Heri indgik en målsætning om sikring af, at 0,7 - 1 pct. af de industrialiseredes landes bruttonationalprodukt gik til ulandsbistand. Politikken havde økonomiske gevinster for dansk erhvervsliv, da det i et vist omfang gav kontrakter til danske virksomheder med de betingelser, der var stillet for støtten, men det havde i høj grad også en gunstig effekt for Danmarks image. Ifølge Poul Villaume var den overordnede ideale vision, at Danmark og Norden med afsæt i landenes velfungerende demokratier og velfærdsmodeller skulle fungere som mønstersamfund for landene i den tredje verden, og delvist som alternativ til de sovjetiske og kinesiske samfundsmodeller. Derved spillede bistandspolitikken en rolle i den overordnede sikkerhedspolitiske kamp, men det var også et forsøg på at styrke Danmarks internationale renommé.⁵³⁵ Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen var i midten af 1980'erne da også af den opfattelse, at Danmarks indsats i FN klart havde "(...) øget respekten for Danmark rundt omkring i verden. Det samme gælder omfanget og kvaliteten af den danske bistand til udviklingslandene."⁵³⁶

⁵³⁵ (Olesen & Villaume, 2006, s. 608).

⁵³⁶ Uffe Ellemann-Jensen i en artikel i *Berlingske Tidende* den 12. oktober 1986. Citeret efter (DUÅ 1986, 1987, s. 164-166).

Sydafrika

Debatten om Danmarks indsats i forhold til Sydafrika havde længe banket på. Ligesom med solidaritetsbevægelserne omkring Vietnam var der også kommet foreninger, der støttede op om de sortes rettigheder i Sydafrika. I sidste ende påvirkede det også partierne i folketinget. Den åbenlyse uretfærdighed i den racemæssige opdeling i Sydafrika var en sag, der kunne forklares med enkle budskaber. I 1976 stemte Danmark for en FN-resolution om våbenembargo mod Sydafrika, og i 1977 vedtog sikkerhedsrådet en bindende våbenembargo. Kampen mod apartheid var imidlertid ikke en konsensuspolitik. Det blev således mod Venstres og Konservatives ønske i 1978 besluttet i folketinget at opfordre regeringen til at standse eksportkreditgarantierne. At det ikke var en konsensuspolitik afspejlede sig også i nogle udtalelser fra Erhard Jacobsen, folketingsmedlem for Centrumdemokraterne. I 1980 udtalte han sig om de sortes forhold i Soweto, en forstad til Johannesburg, der blev verdenskendt som skueplads for en brutal racistisk massakre. Erhard Jacobsen sammenlignede Soweto med den danske forstad Ølstykke lidt syd for København, og betegnede generelt boligsituationen i Ølstykke som tilsvarende den i Johannesburg. Det blev klart dokumenteret, at Erhard Jacobsen skønmaledede boligforholdene i apartheidlandet, og regeringen med den socialdemokratiske udenrigsminister Kjeld Olesen i spidsen kom ud med en skarp fordømmelse af Erhard Jacobsens udtalelser og mente, at de skadede Danmarks omdømme.⁵³⁷ Kampen mod apartheidstyret blev således set som et element, der styrkede Danmarks omdømme.

⁵³⁷ *Ekstra bladet* den 17. oktober 1980, "Ikke siden nazismen" s. 6.

Udlændingepolitikken

Op gennem 1970'erne var der påbegyndt en kamp mellem to linjer i flygtninge- og indvandrerdebatten. På den ene side stod de, der anså flygtninge og indvandrere som en trussel mod Danmark og dansk identitet og på den anden side dem, der ønskede at sikre flest mulige rettigheder for flygtninge- og indvandrere i Danmark. I 1977 blev der efter kritik af fremmedloven af 1973 nedsat et udvalg, der skulle komme med forslag til en ny lovgivning. Først i 1982 blev arbejdet i udvalget færdigt. Udvalget var splittet i et mindretal og et flertal. Flertallet ønskede at beskytte de statslige interesser og ville begrænse antallet af flygtninge. Mindretallet lagde mere vægt på individets rettigheder og retssikkerheden i flygtningesager. Mindretallet ønskede således, at asylansøgerne skulle stilles "så gunstigt som muligt".⁵³⁸ Mindretallet gav dog også andre begrundelser: "Ud over de rent humanitære hensyn kan mindretallet tilslutte sig den opfattelse tilkendegivet af Atle Grahl-Madsen i forbindelse med den svenske udlændingeretsreform - at "udlændingeretten har en betydelig symbolsk betydning. Den måde, man ordner den på, har stor betydning for landets internationale renommé".⁵³⁹

Udlændingepolitikken havde en klar udenrigspolitisk dimension. Da udlændingekommissionens anbefalinger var afgivet, var den borgerlige Schlüter-regering mest indstillet på at følge flertallets anbefalinger. Men ligesom der viste sig at være et sikkerhedspolitisk flertal i opposition til regeringen, var der også i folketinget opbakning til mindretallets tilgang i denne sag. Det fik regeringen til at skifte kurs, og i 1983 fik Danmark en ny udlændingelov, der ifølge Uffe Ellemann-Jensen gav "let adgang for asylansøgere."⁵⁴⁰ Ifølge daværende formand

⁵³⁸ Citeret efter (Jensen M. U., 2008, s. 34).

⁵³⁹ Ibid.

⁵⁴⁰ (Ellemann-Jensen, 2007 s. 197).

for Dansk Flygtningehjælp, professor Thor A. Bak, var loven "den mest menneskevenlige af sin art i verden."⁵⁴¹

Udlændingelovgivningen fra 1983 betød altså en åbning af Danmark mod den globale flygtningestrøm. Loven var dog ikke lige populær alle steder, og der voksede hurtigt en hård debat om flygtninge og indvandrere frem. Den førte sågar til, at dronningen i sin nytårstale ved årsskiftet 1984/85 kritiserede den hårde tone i udlændingedebatten. I folketinget blev den nye udlændingelov debatteret ved flere lejligheder. Allerede året efter forsøgte justitsminister Erik Ninn Hansen at genrejse debatten om loven i et forsøg på at stramme den. I debatten udtalte socialdemokraten Torben Lund, at "Socialdemokratiet er fortsat overordentlig tilfreds med den sikring af asylansøgenes retsstilling, som vi fik gennemført sammen med regeringen i forsommeren 1983. Det har bragt overensstemmelse mellem de holdninger vi giver udtryk for i internationale sammenhænge, og så den faktiske administration, vi har her i landet, og det betyder vi lever op til vore humanitære forpligtelser."⁵⁴²

Men det var ikke alene sammenhæng mellem værdier og holdninger ude og hjemme, der var på spil. Torben Lund mente ikke, at stigningen i antallet af asylansøgere var alarmerende: "[D]en tilstrømning, vi oplever her til landet i øjeblikket (...) [er ikke] ekstraordinær stor i forhold til andre lande med en human asylpolitik - andre lande som vi gerne vil sammenligne os med."⁵⁴³

Diskussionen om staten kontra den danske selvopfattelse og Danmarks omdømme (image) var således hele tiden til stede i debatten. Denne fortsatte op gennem 1980'erne, ikke mindst fordi der efter lovens indførelse skete en stigning i antallet

⁵⁴¹ *Folketingstidende* 1984/85 sp. 376.

⁵⁴² *Folketingstidende* 1984/85 sp. 476.

⁵⁴³ *Folketingstidende* 1984/85 sp. 497.

af spontane asylansøgere. Det var først og fremmest tamiler og statsløse palæstinensere, der i midten af 1980'erne søgte asyl i Danmark. Debatten blev i perioder temmelig tilspidset, og i de følgende år kom der da også en række stramminger af loven, og en række "huller" blev lukket. Ikke blot blev det vanskeligere for asylansøgere at komme ind i Danmark, der blev også lavet stramminger i forhold til familiesammenføringer. I praksis blev disse under justitsminister Erik Ninn-Hansen indført som et administrativt stop over for de srilankanske tamiler. Dette var i modstrid med loven, og i 1989 blev Ninn-Hansen tvunget til at gå af. I foråret 1990 blev der bl.a. på baggrund af TV-dokumentaren "Blodets Bånd" nedsat en dommerundersøgelse af regeringens gøren i forbindelse med familiesammenføringerne. I 1993 fremlagde højesteretsdommer Mogens Hornslets en rapport, der var så belastende for regeringen, at den trådte af, og i 1995 blev Erik Ninn-Hansen idømt 4 måneders betinget fængsel for at have gennemført et stop for familiesammenføring af tamiler uden om folketinget.

Det humanitære Danmark

Udover at især udlændingepolitikken havde betydning for udviklingen af den danske omdømmedebat senere hen, viser alle tre ovenstående eksempler, at ledende politikere var bevidste om Danmarks omdømme som et land, der opfyldte sine forpligtelser over for verdenssamfundet og sine medmennesker. Dette billede, der blev forsøgt projiceret ud til omverdenen, og i hvert fald eksisterede som et selvbillede blandt væsentlige politiske aktører, er vigtig for at forstå den danske kritik af USA og Sovjetunionen i humanitære og menneskerettighedsspørgsmål.

Den humanitære politik blev i høj grad understøttet af private organisationer og dansk erhvervsliv, der opererede over grænser, og dermed blev aktive frontløbere i

det danske omdømmearbejde. Selvom det var den danske stat, der definerede den danske *omdømmepolitik* i f.eks. FN, blev det også op til de øvrige aktører inden for de forskellige omdømmefelter at føre omdømmearbejdet ud i livet. Under den kolde krig var der dog grænser for, hvor langt denne del af den danske *omdømmepolitik* kunne udfoldes. For Danmarks medlemskab af NATO og den derigennem førte sikkerhedspolitik modarbejdede i et vist omfang billedet af Danmark som et principfast lille land, der kæmpede for medmenneskeligheden verden over. Således var deltagelsen i NATO-alliancen med lande som Portugal, Grækenland og USA i perioder med til at underminere billedet (selvbilledet) af Danmark. Portugal og Grækenland var udemokratiske og overtrådte utallige menneskerettighedskonventioner, USA var på kant menneskerettighederne i forholdet til landets ikke-hvide befolkningsgrupper og førte til tider voldsomme krige med drab på uskyldige kvinder og børn såsom Vietnam-krigen. Desuden støttede USA åbent diktaturstater, hvilket også var problematisk set med danske øjne.

Men også afspændingspolitikken satte grænser. Den danske holdning var generelt, at brud på menneskerettighederne skulle påpeges over for Sovjetunionen og østblokken, men det skulle som nævnt ikke bruges til at skærpe konflikten mellem øst og vest i en sådan grad, at man vendte tilbage til perioden før afspændingen.

De tre aktuelle sager betød en tilføjelse til Danmarks omdømmepolitiske platform. Hvis man skulle lægge sagerne under en samlet overskrift kunne man bruge udtrykket 'Det humanitære Danmark'. I spørgsmålet om Sydafrika var der selvsagt også et demokratisk problem, da alle borgere ikke havde samme rettigheder. Her var det i høj grad racespørgsmålet, der var i fokus ud fra et menneskerettighedsperspektiv.

Kampen om NATO's og Danmarks image

Den danske "omdømmeplatform" (Danmark som humanitært og fredssøgende land, der kæmpede for demokrati, menneskerettigheder og social og økonomiske fremskridt) gav et ideologisk ståsted for kritik af lande, der på forskellige punkter lå langt fra den danske/nordiske velfærdsmodel, og til at skabe en position om muligheden for en vej mellem den kollektive socialisme og den individuelle markedskapitalisme – altså langt hen ad vejen på linje med det socialdemokratiske projekt om at opbygge en demokratisk-kapitalistisk velfærdsstat. Ledende aktører var bevidste om at Danmark kunne positionere sig ved at kritisere andre lande, og særligt over for Sovjetunionen blev menneskerettighedsspørgsmålet brugt aktivt i propagandasammenhæng. Propagandakrigen foregik dog i endnu højere grad i en øst-vest optik, og i den sammenhæng placerede Danmark sig gerne solidt i vest.

I 1977 pegede udenrigsminister K.B. Andersen på, at en række nedrustningsforslag fra østeuropæisk side var propagandaprægede. K.B. Andersen mente, at den første negative respons fra Vestens side på nedrustningsforslag havde udvirket et dårligt image for NATO i den tredje verden. Fra dansk ide havde man derfor som modtræk foreslået at fremlægge såkaldte realistiske forslag, der kunne fremstå som alternativer. Ifølge udenrigsministeren havde de fleste andre NATO-lande – inklusiv USA men eksklusiv Frankrig - taget godt imod forslaget og arbejdede videre ud fra det danske initiativ. Under drøftelserne på NATO's rådsmøde i januar 1977 havde en række lande givet opbakning til ønsket om, at alliancen måtte være mere aktiv på nedrustnings- og våbenkontrolområdet og søge at forbedre sit image. K.B. Andersen fandt det værdifuldt, at det danske initiativ havde vist sig egnet til at forløse de mere eller mindre identiske tanker og

forestillinger i alliancen, og håbede, at det ville bringe en nyttig udvikling med sig.⁵⁴⁴

Spørgsmålet om propaganda var ikke kun til stede i forhold til våbenkontrol, men også i forhold til menneskerettighederne, hvor Vesten og NATO, og herunder Danmark, specielt satte ind med omdømmefremstød. Under den europæiske sikkerhedskonference blev der sat fokus på menneskerettighedsspørgsmålet i den såkaldte 3. kurv, hvilket skabte irritation i Sovjetunionen. K.B. Andersen forklarede i udenrigspolitisk nævn, at Sovjetunionen på sin vis havde en berettiget kritik af den store fokus på kurv 3, når der var tale om tre kurve med lige stor vægt.⁵⁴⁵

Fra dansk side var der dog grænser for, hvor langt man skulle gå i propagandakrigen. Skiftende regeringer var opmærksomme på, at der var en risiko for, at man ved at lægge for meget vægt på menneskerettighederne modarbejdede afspændingslinjen. Det kommer specielt til udtryk i Anker Jørgensens diskussion med USA's nyvalgte præsident Jimmy Carter i 1977.

Som en del af bestræbelserne på at sikre et god start på forholdet til den nye præsident, men delvist på foranledning af Jimmy Carters lykønskning med Anker Jørgensens genvalg, sendte den danske statsminister den 2. marts 1977 et brev til den amerikanske præsident, hvor han bl.a. beskrev værdien af de gode relationer mellem de to lande. Han gennemgik også dele af den aktuelle danske udenrigspolitik, herunder særligt øst-vest afspændingen og relationerne til den tredje verden. En af Anker Jørgensens pointer var, at han fandt det vigtigt at finde den rette balance mellem afspænding og ønsket om at sikre menneskerettigheder,

⁵⁴⁴ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 17. marts 1977.

⁵⁴⁵ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 17. oktober 1977.

hvilket Carter i et svar erklærede sig enig i og opfordrede Anker Jørgensen til at komme med et nyt indlæg.⁵⁴⁶

Den 25. april sendte statsministeren derfor et nyt brev, hvor han bl.a. takkede for Carters rosede ord om den netop afsluttede forsvarsaftale (hvor der blev indført inflationsregulering i budgettet). Anker Jørgensen fremhævede bl.a., at han fandt det meget nyttigt, at forholdet mellem menneskerettigheder og afspænding var blevet bragt frem i lyset og pegede på, at man ikke skulle overse de fremskridt, der trods alt var sket i de østeuropæiske lande de seneste år.⁵⁴⁷ Mødet lå i forlængelse af et økonomisk møde i London den 7.-8. maj, og sandsynligvis var det efter forespørgsel fra Anker Jørgensen, at præsident Carter havde gjort NATO-mødet til et møde på topplan mellem stats- og regeringscheferne.⁵⁴⁸

I en frokostsamtale den 10. maj med den amerikanske præsident i forbindelse med NATO-mødet og ved en mere formel samtale senere var det da også netop forholdet mellem afspændingspolitik og menneskerettigheder, Anker Jørgensen vendte tilbage til. Som han efterfølgende beskrev det i sin dagbog: "[N]ok skulle vi forsvare menneskerettighederne og kritisere, hvor de bliver overtrådt, men vi vil ikke have en ny koldkrigs-periode i Europa."⁵⁴⁹ Ifølge Anker Jørgensen reagerede Carter mere positivt på bemærkningen, end han havde ventet.

I diskussionen omkring menneskerettigheder ser man en del af den bekymring, der prægede Anker Jørgensen og socialdemokratiet på dette tidspunkt, nemlig frygten for, at man ved at fare for hårdt frem mod Sovjetunionen skabte tilstande, der igen ville føre tilbage til tiden før afspændingsperioden. Derfor anså Anker Jørgensen det for nødvendigt med en afvejning mellem to forskellige positioner. Hvis ikke

⁵⁴⁶ (Petersen, 2006 s. 156). Udenrigsministeriets arkiv: UPN 17. marts 1977.

⁵⁴⁷ (Petersen, 2006 s. 157).

⁵⁴⁸ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 4. maj 1977.

⁵⁴⁹ (Jørgensen, 1989b s. 406-407).

balancen blev holdt, kunne det i værste fald føre til en tilbagevenden til perioden fra før afspændingslinjen havde vundet indpas - det han kaldte den kolde krig.

Omdømmepolitisk kan det opfattes som en opvejning af propagandaværdien ved at påpege sovjetiske menneskerettighedskrænkelser, der ville få Danmark til at fremstå positivt blandt allierede, med risikoen for, at en hård linje ville skade den omdømmepolitiske linje, der var lagt med afspændingspolitikken. I værste fald ville man i NATO alene stå tilbage med afskrækkelsespolitikken. En afskrækkelsespolitik kunne fortsat give fred i det omfang, afskrækkelsen virkede. Afspændingspolitikken var ikke alternativ til afskrækkelsen, men snarere "Plan B". Hvis afskrækkelsen ikke virkede efter hensigten, var det muligt, at samtale, gensidig forståelse og samkvem kunne føre til at undgå en krig. Der var set med socialdemokratiets øjne ikke tale om alternative strategier, men derimod med to sideløbende og delvist af hinanden betingede strategier. Forskellen lå i betoningen af afskrækkelsen frem for afspændingen. Så længe NATO og de mest betydningsfulde lande i alliancen, herunder ikke mindst USA, fortsat bakkede op om afspændingslinjen kunne Danmark fortsætte med at udsende positive *budskaber* til Sovjetunionen om fortsat samarbejde og oven i købet også blive værdsat i denne rolle inden for NATO. Selvom der var tegn på, at afspændingslinjen i slutningen af 1970'erne ikke havde samme momentum som tidligere, var der ikke for alvor rokket ved den fastlåste blokdeling af verden. Ud fra et omdømmeperspektiv skabte det fornyede fokus på afskrækkelselementet problemer for den førte danske *omdømmepolitik*. Det blev stadig vanskeligere at få de to *budskaber* om passet ind i en enkelt *omdømmepolitik*.

En sovjetisk årsrapport om Danmark i 1980 gav udtryk for, at den danske regering med henvisning til CSCE's slutakt støttede op om Vestens linje og benyttede menneskerettighedsproblematikken til at blande sig i de socialistiske landes indre

anligger. Det blev dog samtidig konstateret, at "(...) den danske regering ikke deler USA's ekstremt hårde linje i kritikken af de socialistiske lande i menneskerettighedsspørgsmålet og anser det for rigtigere at vise fleksibilitet i denne sag og ikke gøre den til genstand for åben konfrontation mellem Vest og Øst."⁵⁵⁰

Det kan tolkes, som om Danmark aktivt positionerede sig ved at tegne et billede af sig selv som et humanitært, demokratisk og fredssøgende land, men samtidig forsøgte at finde en balance mellem de udenrigspolitiske *mål*. Nedenfor vil det konkret vises, hvordan denne balance blev forsøgt gennemført.

Dansk omdømmepolitik og USA fra 1973 til 1979

Som konsekvens af USA's *feedback* på den del af Danmarks *omdømmepolitik*, der havde været udformet som en kritik af USA's deltagelse i krigen i Sydøstasien, justerede Danmark sin *omdømmepolitik*, ligesom det fik konsekvenser for væsentlige udenrigspolitiske *beslutninger*. Det var især udenrigsministeriet med K.B. Andersen i spidsen, der skulle genoprette Danmarks forhold til USA. Som vi har set, skete det ved at sende en række *budskaber* til USA. Blandt andet gennem kommunikation i den danske presse, men også ved direkte diplomatiske henvendelser. Den væsentligste af *beslutningerne* drejede sig om genoptagelsen af de diplomatiske forbindelser med Grækenland, ligesom man ihærdigt forsøgte at nedtone den danske kritik af den amerikanske krigsførelse. Det var dog vanskeligt både i en dansk og international kontekst at ændre udenrigspolitik fra den ene dag til den anden. Kritikken af det græske militærdiktatur lå stadig i forlængelse af positioneringen af Danmark som en forkæmper for demokratiet.

⁵⁵⁰ (DIIS 3, 2005 s. 603). Se den danske oversættelse af årsrapporten her: http://www.his2rie.dk/index.php?id=dk_koldkrig_kilder (28.10.2012) kildetekst 51.

Nedenfor vil der blive set på, om det lykkedes at føre den justerede omdømmelinje igennem. Samtidig vil der blive sat fornyet fokus på Danmarks omdømme i NATO. Der skal ligeledes kort ses på den fornyede splittelse i *omdømmepolitikken*, der var begyndt at opstå, da afspændingspolitikken var ved at miste internationalt momentum i slutningen af 1970'erne.

Danmark nedtoner profilen som demokratiets vogter

På et møde i udenrigspolitisk nævn i midten af juni 1973 blev et hollandsk initiativ om at få Grækenlands-problematikken vendt på det kommende NATO-udenrigsministermøde drøftet. Socialdemokraten Frode Jacobsen kritiserede regeringens tilsyneladende manglende støtte til det hollandske forslag. Han mente ikke, at USA ønskede et regimeskift i Grækenland.

K.B. Andersen prøvede at nedtone det hollandske initiativ og forklarede, at Holland ikke ville adressere Grækenland (og Portugal) ved navn, men alene tage problemet med ikke-demokratiske landes medlemskab af NATO op i generelle vendinger og henvise til, at spørgsmålet om menneskerettigheder og mellemfolkelighed (den såkaldte kurv 3) også gjaldt i de vesteuropæiske landes egen kreds.⁵⁵¹

På NATO-udenrigsministermødet havde Holland uden at nævne specifikke lande rejst problemet omkring den manglende efterlevelse af demokratiske principper. Kritikken blev støttet af Norge, Canada og Belgien, og fra dansk side havde man fremhævet, at en løsning ville gavne alliansens folkelige opbakning.⁵⁵² På et NATO-møde i december 1973 udtrykte Danmark ligesom Norge, Holland og

⁵⁵¹ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 13. juni 1973.

⁵⁵² Udenrigsministeriets arkiv: UPN 3. oktober 1973.

Canada fortrydelse over, at den græske militærjunta ikke havde normaliseret den politiske situation i landet.⁵⁵³

Diskussionen ramte ind i et ømt punkt. I det danske udenrigsministerium havde man travlt med at forbedre forholdet til USA, og en nedtoning af kritikken af Grækenland og Portugal var netop én af måderne. Det ønskede man ikke at sætte over styr. Samtidig var Danmarks rolle som demokratiets forkæmper en del af Danmarks omdømmepolitiske selvforståelse, hvilket betød, at en manglende dansk stillingtagen ville være problematisk for det billede Danmark forsøgte at sende til resten af verden. Alt i alt er der nok sket en nedtoning af kritikken som et signal til USA om, at man var en loyal NATO-allieret. Det var ikke muligt med en fuldstændig kursændring. Også på andre måder forsøgte Danmark at gøre USA tilpas. Et møde mellem William Rogers og K.B. Andersen i forbindelse med NATO-ministermødet i juni 1973 havde bekræftet tendenserne i retning af genopretning af forholdet både fra amerikansk og dansk side. Efter en amerikansk forespørgsel indvilgede den danske udenrigsminister i at gøre sin indflydelse gældende i Island for at landet skulle bevare Keflavik-basen. På mødet fortalte Rogers også, at det nu var besluttet at udnævne den amerikanske karrierediplomat Phil Crowe til amerikansk ambassadør i Danmark. Han havde godt nok været aktiv i "laksekrigen", men nu kunne han jo høre de danske synspunkter. I slutningen af samtalen inviterede Rogers K.B. Andersen på visit til USA allerede i løbet af efteråret.⁵⁵⁴ Forholdet mellem USA og Danmark så således ud til hurtigt at blive normaliseret.

⁵⁵³ (Pedaliu, 2011 s. 116).

⁵⁵⁴ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 28. juni 1973.

Kampen om Danmarks omdømme i NATO - forsvarsudgifterne

Det danske omdømmefremstød over for USA blev dog i nogen grad sat tilbage af jordskredsvalget i december 1973. Det førte efter lange forhandlinger til en mindretalsregering alene bestående af Venstre med Poul Hartling som statsminister. Valgets helt store vinder var Fremskridtspartiet under ledelse af Mogens Glistrup, der med sin entré som Danmarks næststørste parti og sine højrepopulistiske standpunkter fik stor opmærksomhed i udlandet. F.eks. blev han bedt om at gentage sin udtalelse fra 1972 om, at Danmark burde nedlægge sit forsvar og i stedet lægge en besked på en telefonsvarer, der på russisk sagde "Vi overgiver os". Denne udtalelse blev i juledagene ved flere lejligheder vist på amerikansk tv og fik den danske ambassadør i USA Eyvind Bartels til at komme med et meget udiplomatiske angreb på Mogens Glistrup for at skade Danmarks omdømme. I et interview i *Politiken*, der blev bragt den 28. december, udtalte Bartels bl.a. at "Vi der ved hvad Danmark er, kan kun konstatere, at han [Mogens Glistrup] med sin fremtræden og sine udtalelser har gjort Danmarks gode navn skade."⁵⁵⁵ Den danske ambassadør kunne ikke lægge skjul på sin frustration over, at Glistrup med sine udtalelser ramte ind i spørgsmålet om Danmarks forsvarsindsats i NATO, der efter Vietnam-krigens mindskede betydning atter blev det centrale amerikanske kritikpunkt over for Danmark.

Men det anspændte forhold til USA var dog i hovedsagen overstået. Den 2. april 1974 døde den franske præsident Georges Pompidou. I forbindelse med begravelsen talte statsminister Hartling blandt andet med den amerikanske præsident Nixon. Ved denne lejlighed udtrykte Nixon "(...) næsten overdrevet – sine varme følelser over for Danmark."⁵⁵⁶ Noget tyder på, at statsministeren ikke var helt overbevist om den amerikanske præsidents oprigtighed på dette punkt.

⁵⁵⁵ *Politiken* 28. december 1973, "Danmark som Glistrups lille latterlige land" s. 1 og 2.

⁵⁵⁶ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 19. april 1974.

Men det danske regeringsskifte fra en meget kritisk socialdemokratisk regering til en meget mere diplomatisk indstillet venstre-regering kan selvfølgelig også have spillet ind.

Uanset det bedre forhold var spørgsmålet om byrdefordelingen fortsat en central del af NATO's tilbagevendende - og dermed USA's - kritik af Danmark. Fra maj 1974 deltog Danmark i en arbejdsgruppe sammen med Norge, Holland og Belgien om køb af nye fly. I Danmark skulle de forældede F-100 fly udskiftes, og valget stod efter færdiggørelsen af arbejdsgruppens undersøgelser mellem tre forskellige nye modeller. Det amerikanske F-16 fly, det franske Mirage og det svenske Viggen. Det blev ikke Hartling-regeringen, der skulle bære *beslutningen* igennem, men derimod en skeptisk socialdemokratisk regering, der i foråret 1975 stod over for valget. *Beslutningen* handlede ikke kun om økonomi, men også om Danmarks troværdighed i NATO. Flyvalget blev også betragtet som et spørgsmål om tilhørsforhold. Således argumenterede Venstres Arne Christensen tilsyneladende for et valg af det franske fly af politiske grunde - nemlig at fremme opbygningen af en selvstændig europæisk våbenproduktion. Den tekniske og militære anbefaling gik dog på F-16 flyet, hvilket efterfølgende alligevel blev støttet af Venstre sammen med De Konservative. I det socialdemokratiske regeringsparti var det straks vanskeligere at nå fælles fodslag, men efter seks gruppemøder lykkedes det endelig. Den 27. maj 1974 fik Anker Jørgensen trumfet *beslutningen* igennem. Det afgørende gruppemøde var forberedt af en lille kreds omkring Anker Jørgensen, hvor forsvarsminister Orla Møller redegjorde for sagen. Anker Jørgensen "(...) bakkede op, og gav en almen politisk vurdering af partiets og Danmarks troværdighed, hvis vi kryber udenom." Anker Jørgensen stillede således Danmarks omdømme i NATO op for den vaklende gruppe som det, der stod på spil. Så sent som på NATO-topmødet i Bruxelles samme måned havde USA's nye

præsident Gerald Ford berørt spørgsmålet om forsvarsproblemerne, og fra dansk side ønskede man fortsat at vise, at Danmark var en loyal allieret, ligesom man med *beslutningen* om udskiftningen af de danske fly kunne signalere, at man tog de danske forsvarsforpligtelser alvorligt.

Det socialdemokratiske folketingsmedlem Ole Espersen argumenterede for at vælge det svenske fly for at lægge distance til USA og komme nærmere det nordiske. Det var et argument Anker Jørgensen ifølge sin dagbog havde "nogen sympati for," men han mente ikke, det var rigtigt på nuværende tidspunkt. Tilvalget af det nordiske og fravalget af USA var kompliceret i en situation, hvor regeringen ikke så nogen egentlige sikkerhedspolitiske alternativer til medlemskabet af NATO. Det lykkedes at give indtryk af en enig folketingsgruppe, der støttede forslaget om at købe 48 F-16 fly, med en option på at købe yderligere 10.⁵⁵⁷

Selv i valget af flytyper spillede Danmarks omdømme i USA og NATO således en rolle, også selvom forholdet var forbedret væsentligt siden begyndelsen af 1973. Det viste sig også i, at Anker Jørgensen i forbindelse med en tur til Venezuela og Mexico spurgte, om han måtte aflægge et officielt besøg i Washington. Trods den korte tidsfrist blev han modtaget af præsident Ford og udenrigsminister Kissinger. I udenrigspolitisk nævn vurderede Anker Jørgensen efter mødet, at der ikke på det tidspunkt fandtes uoverensstemmelser mellem USA og Danmark, og han fandt besøget i Washington nyttigt. Kontakten mellem USA og Danmark var blevet fastholdt og understreget.⁵⁵⁸ Vietnam-krigen var et overstået kapitel, og Danmark ønskede at fastholde NATO som den væsentligste sikkerhedspolitiske aktør i modsætning til en række EF-lande, der gerne så et større militært samarbejde

⁵⁵⁷ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 12. juni 1974 og 20. november 1975. (Petersen, 2006 s. 181-182; Jørgensen, 1989b s. 120-122).

⁵⁵⁸ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 20. november 1975.

indenfor EF. K.B. Andersen slog på NATO's ministerrådsmøde den 12. december 1975 fast, at Danmark ikke så noget sikkerhedspolitisk alternativ til NATO, at man opfattede Vesteuropas sikkerhed som udelelig, samt at enhver opsplitning af den europæiske del af alliancen ville være en ikke ønskelig svækkelse af den.⁵⁵⁹ Det var således med til at vise en dansk vilje til NATO og alliancen med USA som den væsentligste kraft.

Nogle år senere brugte Anker Jørgensen netop flykøbet til at påvise den danske forsvarsvilje, da den blev bragt op ved et pressemøde efter en samtale med den amerikanske præsident Carter i 1977. Anker Jørgensen fortalte pressen om den brede tilslutning, der var til NATO, og han fremførte den danske *beslutning* om køb af 58 jagerfly. Dette var tydeligvis tænkt som en illustration af Danmarks vilje til at forsvare sig selv. Da en journalist boede i det, sagde den danske statsminister, at månen havde "den farve, måner skal ha".⁵⁶⁰ Altså at det danske forsvar var tilstrækkeligt til sin opgave. Dermed blev *beslutningen* om at købe flyene fulgt op af en fortælling (et *budskab*) om, at Danmark var en loyal allieret, der var parat til at yde den nødvendige indsats for at forsvare sig selv og NATO.

Anker Jørgensen og mødet med Henry Kissinger

Den 20. januar 1976 mellemlandede USA's udenrigsminister Henry Kissinger i København på vej til et møde med Bresjnev i Moskva. Af de fire timer han opholdt sig i landet blev størsteparten brugt på en samtale med Anker Jørgensen. Grunden til at Kissinger netop havde valgt at mellemlande i København skyldtes sammenfaldet med en international socialdemokratisk partilederkonference i Helsingør. På mødet gav han således over for statsminister Anker Jørgensen

⁵⁵⁹ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 17. december 1975.

⁵⁶⁰ (Jørgensen, 1989b s. 406-407). Se også udenrigsministeriets arkiv: UPN 3. juni 1977.

udtryk for en frygt for, at de såkaldte eurokommunistiske partier i Italien og Frankrig skulle danne regeringer sammen med socialistpartierne. Anker Jørgensens dagbog giver et indblik i positionerne:

”Kissinger støtter Europas forening. Men frygten: - At der kommer kommunister i NATO-landenes regeringer. Uanset hvor meget de italienske kommunister forsikrer, at de fortsat vil være medlem af NATO kan man så stole på deres loyalitet- nej. Jeg sagde: Det er givet, der er risiko, men især i Italien, er der intet alternativ. Kissinger prøvede at tegne udviklingen i de kommende ti år. Italien, Frankrig, Portugal - alle i NATO - med K[ommunister] i regeringen. I Finland et endnu stærkere kommunistparti - det påvirker andre socialistiske partier! - Mellem os - USA og Danmark - er der ingen problemer i dag.”⁵⁶¹

Anker Jørgensens stikordsagtige form gør det hér lidt vanskeligt at vurdere, om det var Kissinger, der mente, at der ikke var problemer mellem USA og Danmark, eller om det var en vurdering Anker Jørgensen selv lavede. Sandsynligvis har det været Kissinger, men uanset hvem det var, har den ramt rigtigt. Den danske position i forhold til NATO som det sikkerhedspolitiske redskab og nedtrapningen af kritikken i takt med udfasningen af Vietnam-krigen betød, at Danmark fra amerikansk hold ikke længere blev betragtet som en del af det europæiske problem. Justeringen af *omdømmepolitikken* og de ændrede *beslutninger* havde sammen med afslutningen af Vietnam-krigen (og den græske militærjuntas afgang) ført til en klar forbedring af forholdet mellem Danmark og USA.

Forholdet til USA var således i begyndelsen af 1979 godt, og set med danske briller var det af afgørende betydning at have et godt forhold til USA, påpegede tidligere udenrigsminister K.B. Andersen over for den nye udenrigsminister i SV-

⁵⁶¹ (Jørgensen, 1989b s. 213).

regeringen Henning Christoffersen fra Venstre, i forbindelse med en diskussion om opbygningen af et selvstændigt europæisk militær. Det var udenrigsministeren enig i, og fastholdelsen af Canada og USA i det vestlige samarbejde var efter hans mening særdeles vigtigt.⁵⁶²

I april 1979 blev det gode forhold bekræftet, da den amerikanske vicepræsident Walter Mondale besøgte Danmark. Man gav her fra dansk side opbakning til den amerikanske administrations forsøg på at få kongressen til at ratificere atomnedrustningsaftalen mellem Sovjetunionen og USA - SALT-II. Der var fra begge sider enighed om, at det var ønskeligt at fastholde afspændingsbestrebelse.⁵⁶³

SV-regeringen holdt ca. et års tid, og den 23. oktober 1979 blev der igen afholdt valg, hvor socialdemokratiet efterfølgende var eneste regeringsparti. Indtil dette tidspunkt havde den danske *omdømmepolitik* over for USA fungeret uden de store problemer i seks år.

Afspænding og menneskerettigheder- En balancegang over for Sovjet 1974-1979

Den danske afspændingslinje i forhold til Sovjetunionen havde alt i alt været en succes. Den havde ført til, at man fra dansk side havde åbnet op for stadig flere kontakter. I 1975 blev det dronningens tur til at besøge Sovjetunionen. Allerede inden hun blev dronning var der planer om, at hun skulle til Sovjetunionen. Hendes fars pludselige død havde dog udsat besøget på ubestemt tid, da man ikke mente, at hendes første udenlandsbesøg som regent skulle gå til Sovjetunionen.

⁵⁶² Udenrigsministeriets arkiv: UPN 7. marts 1979.

⁵⁶³ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 25. april 1979.

Royalt besøg i Sovjetunionen og dansk-sovjetisk besøgsdiplomati

I maj 1975 gennemførte dronningen så det udsatte besøg. Det affødte i øvrigt en 25 minutters sovjetisk dokumentar, der i en periode blev spillet som forfilm i biografene i det store land.⁵⁶⁴

I forbindelse med besøget havde den danske udenrigsminister K.B. Andersen en samtale med den sovjetiske udenrigsminister Gromyko. Hovedemnet for diskussionen var den europæiske sikkerhedskonference, hvor de ni lande i EF gerne så 3. fase afsluttet i juli måned samme år. Under samtalerne med Gromyko redegjorde den danske udenrigsminister for de dagsordenspunkter, som de vestlige lande tillagde vægt, og det var udenrigsministerens opfattelse, at Gromyko havde forstået, at det krævede sovjetiske indrømmelser, hvis konferencen skulle gennemføres på det tidspunkt. Ugen efter fremlagde K.B. Andersen samtalen og sine indtryk for kollegaerne i NATO, der således på denne måde blev orienteret om forløbet.⁵⁶⁵ Fra dansk side havde man længe ønsket, at Gromyko kom på besøg i Danmark. K.B. Andersen fornyede derfor Hartlings invitation fra 1969, hvilket resulterede i, at den sovjetiske udenrigsminister besøgte Danmark i starten af oktober 1976. Besøget var en bekræftelse af det gode forhold til Sovjetunionen.

Mødet startede med de efterhånden obligatoriske forsikringer om det gode forhold mellem landene. Først fra Anker Jørgensen og derefter fra Gromyko, der specielt refererede til de fælles europæiske sikkerhedsdrøftelser, der viste en høj grad af overensstemmelser i grundholdninger. Ifølge gengivelsen i udenrigspolitisk nævn skulle Gromyko derefter være kommet med en betragtning om, at Danmark og Sovjetunionen havde hver deres forpligtelser over for respektive allierede og

⁵⁶⁴ *Politiken* den 14. november 1975, "Rød respekt for blåt blod" 2. sektion s. 12.

⁵⁶⁵ Udenrigsministeriets arkiv: UPN: 3. juni 1975.

venner, hvilket ikke havde været til hinder for den gunstige udvikling i det indbyrdes forhold.

Denne interessante betragtning indrammer det ambivalente forhold mellem de to lande. På den ene side stod de i hver sin lejr, og på den anden side forsøgte landene ifølge Gromyko at overkomme dette og alligevel komme overens. Det viser samtidig problemet. For sådan et forhold går kun så længe, det bliver tolereret af vennerne - i hvert fald når man som Danmark ikke havde retten til at definere venskabet. Derved var det gode danske forhold til Sovjetunionen betinget af en fortsat afspændingspolitik og et ikke konfrontatorisk NATO.

På mødet overraskede Anker Jørgensen tilsyneladende også Gromyko ved at udtrykke sine bekymringer om øget militær øvelsesaktivitet tæt på dansk farvand fra Warszawapagt-landenes side. Gromyko forsikrede, at Danmark ikke havde grund til at være bekymret og henviste i øvrigt til den europæiske konferences vedtagelse om notifikation af militærøvelse over en vis størrelse. Ud over at fremkomme med de danske bekymringer var det væsentligste resultat af besøget en protokol om gensidige dansk-sovjetiske konsultationer.⁵⁶⁶

For Sovjetunionen og de andre østlande var disse besøgsudvekslinger et vigtigt diplomatisk redskab til at fremme forholdene mellem landene. Men fra dansk side var besøgsudvekslingen med østlandene en kontinuerlig afvejning af forskellige forhold. F.eks. hvor tæt knyttet landet fremstod over for sine andre allierede ved at have officielle statsbesøg. Derfor opdyrkede regeringen fra midten af 1970'erne i stadig højere grad det nordiske besøgsdiplomati som en slags modvægt til de mange besøg fra lande, som stod Danmark fjernere, Det betød, at danske stats- og

⁵⁶⁶ Udenrigsministeriets arkiv: UPN: 14. oktober 1976 (Jørgensen, 1989b s. 306).

udenrigsministre tog på særlige bilaterale besøg i de nordiske lande for dermed at vise de tætte forbindelser mellem dem.⁵⁶⁷

Danmarks indstilling til neutronbomben

Nikolaj Petersen peger på, at der i slutningen af 1970'erne var sket en skærpelse af situationen mellem Danmark og Sovjetunionen. Dels på baggrund af den øgede østlige aktivitet i Østersøen og Danmarks skærpede fokus på menneskerettigheder, der førte til skarp kritik i den sovjetiske presse og diplomatiske besværginger. Han mener, at den forværrede situation fik et bizart udtryk i en meningsudveksling mellem ministerpræsident Kosygin og de nordiske statsministre i december 1977 i anledning af 60-årsdagen for Finlands selvstændighed. Den eneste kritik, som Nikolaj Petersen fremdrager fra Kosygin-mødet, har dog intet med den øgede østlige aktivitet i Østersøen eller den danske menneskerettighedskritik at gøre, men var derimod en sovjetisk kritik af Norges og Danmarks stilling til neutronbomben.⁵⁶⁸ Uden at have den fulde kildeadgang er det vanskeligt at vurdere årsagen til Kosygins udfald mod Danmark, men det er oplagt, at det i dette tilfælde gjaldt det problem, han selv nævnte - neutronbomben.

I modsætning til Danmarks ellers normalt højlydte og udtalte ikke-spredningspolitik, havde Danmarks svar til USA i forbindelse med konsultationer omkring neutronbomben været noget mere nedtonet. Det gjaldt både offentligt i debatten i juli måned, men også direkte over for USA. På udenrigspolitisk nævns møde den 7. oktober 1977 havde K.B. Andersen således forklaret, at man i konsultationerne med amerikanerne ikke havde afvist "(...) at det ud fra en isoleret *militær* vurdering kunne være ønskeligt at træffe beslutning om produktion og

⁵⁶⁷ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 3. juni 1977.

⁵⁶⁸ (Petersen, 2006 s. 163-164).

placering af neutronvåbenet." Carter-administrationen ønskede at placere produktionen af neutronbomben i Europa, hvilket ikke direkte inkluderede Danmark, men altså heller ikke førte til dansk kritik af den amerikanske position. Udenrigsministeren havde dog opfordret USA til at overveje hvilke konsekvenser, det ville få for forholdet til Sovjetunionen og øst-vest forholdet i sin helhed, ligesom K.B. Andersen havde opfordret USA til at overveje, om tidspunktet for beslutningen var den rette, eller om den af forhandlingstaktiske grunde burde udsættes.⁵⁶⁹

Den danske position var således ikke afvisende, men særdeles tøvende. Dog kan den heller ikke ses som en direkte opmuntring til USA om at fortsætte med planerne. I betragtning af Danmarks normalt klare afstandstagen fra nuklear optræning var den danske position set med sovjetiske øjne tilsyneladende utilfredsstillende, hvilket Kosygin gav udtryk for i Finland. Den danske statsministers svar på den sovjetiske kritik havde dog været, at Danmark tog afstand fra alle former for atomvåben, og det var "(...) urimeligt at fremdrage neutronbomben - som er en slags atombombe - da hele Norden er erklæret atomfrit område i fredstid."⁵⁷⁰ Den 5. januar 1978 sendte Bresjnev et brev til de vestlige statsministre, hvor der blev lagt vægt på Sovjetunionens negative holdning til en beslutning om produktion og opstilling af neutronbomber i Vesteuropa. I Anker Jørgensens svarbrev fra den 16. februar, som til en vis grad var søgt samstemt med de øvrige NATO-lande, fremførte statsministeren ifølge Nikolaj Petersen tre synspunkter: "At Danmark ikke forudså nogen ændring i sin kernevåbenpolitik, at det var forkert at skelne mellem mere eller mindre acceptable kernevåben, og at der også i Sovjetunionen syntes at foregå en stadig videreudvikling af mange slags

⁵⁶⁹ Udenrigsministeriets arkiv; UPN 7. oktober 1977. Se også (DIIS 2, 2005 s. 117-125).

⁵⁷⁰ *Politiken* den 9. december 1977, "Anker J. får advarsel fra Kosygin" 1. sektion s. 5. Se også: Udenrigsministeriets arkiv: UPN 25. januar 1978.

våben, også af nuklear karakter."⁵⁷¹ Hændelsen i Finland fik K.B. Andersen til over for den sovjetiske ambassadør i Danmark at sige, at det var det forkerte emne, fremført det forkerte sted, for den forkerte kreds, men han mente ikke, at hændelsen havde slået skår i det dansk-sovjetiske forhold. Fra sovjetisk side var der også et klart ønske om at lægge episoden bag sig.⁵⁷²

Under et besøg af udenrigsminister K.B. Andersen i Moskva i juni 1978 blev der taget *beslutning* om en formulering vedrørende neutronbomben. Formuleringen gik ud på, at parterne vendte sig mod nye masseødelæggelsesvåben og gik ind for at finde veje til et forbud mod sådanne våben.⁵⁷³ Både fra sovjetisk og dansk side var der en interesse i at bevare afspændingspolitikken, selvom man lagde forskellig vægt på forskellige dele af afspændingsproblematikken. Danmarks position i forhold til neutronbomben var dog igen mere afdæmpet end f.eks. den svenske og norske, der offentligt havde taget klarere afstand fra neutronbomben.⁵⁷⁴ Den sovjetiske *feedback* førte måske nok til en *beslutning* om et fælles kommuniké med Sovjetunionen, der indeholdt et *budskab* om afvisning af atomvåben i det hele taget, men den fik ikke Danmark til at erklære sig som modstander af neutronbomben. Forholdet til USA og NATO vægtedes højest og den danske erfaring fra 1973 sad stadig i udenrigsministeriet.

Fra dansk side var der på dette tidspunkt klart tilkendegivet bekymringer om den amerikanske beslutning om produktion af neutronvåben, og da Carter-administrationen besluttede at udskyde produktionen i foråret 1978, lød der anerkendende ord fra Anker Jørgensen. Samtidig var der bekymring over udviklingen i øst-vest forholdet set i lyset af neutronbomben og udviklingen af nye

⁵⁷¹ Udenrigsministeriets arkiv; UPN 25. januar 1978. (Petersen, 2006 s. 164).

⁵⁷² (Petersen, 2006 s. 164).

⁵⁷³ Udenrigsministeriets arkiv; UPN 21. juni 1978.

⁵⁷⁴ (DIIS 2, 2005 s. 123).

atomvåben.⁵⁷⁵ Kommunikéet lå derfor i forlængelse af den danske politik om ikke ensidigt at pege på USA som den skyldige, men også lade Sovjetunionen dele ansvaret.

Knas med menneskerettighederne

En af de sager, hvor menneskerettighedsspørgsmålet spillede ind, var en retssag mod en række personer i Sovjetunionen, der blev kendt under navnet Helsingforsgruppen. Retssagen førte til massive internationale og danske protester. Den var påbegyndt i slutningen af maj 1978, og i midten af juli 1978 faldt dommene. Fra sovjetisk side opfattede man det delvist som en spionsag, men i Danmark og i Vesten generelt blev det opfattet som en menneskerettighedssag.

Tirsdag den 13. juli 1978 udsendte statsministeren en pressemeddelelse, hvori han understregede, at CSCE- deltagerlandene med undertegnelsen af slutakten havde påtaget sig at respektere menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder. Anker Jørgensen var godt klar over, at udtalelsen fra en statsleder om en uafsluttet retssag i et andet land var "(...) en nok så kraftig foranstaltning." Når det alligevel blev gjort, så var det i et forsøg på at "påvirke dommens udfald." Menneskerettighedskritikken havde længe været en del af den danske *omdømmepolitik*, men med den europæiske sikkerhedskonference og den principielle sovjetiske godkendelse af slutakten havde Vesten fået et konkret angrebspunkt, hvorfra en kritik af den art kunne leveres. I Sovjetunionen derimod blev kritikken ofte opfattet som indblanding i indre anliggender og som en del af den propagandakrig, USA førte an i. Den danske udtalelse blev næppe positivt modtaget, og derved var kritikken en belastning af forholdet, men som vist havde

⁵⁷⁵ (DIIS 2, 2005 s. 123).

den sovjetiske ledelse den opfattelse, at den danske kritik alt i alt var mere afdæmpet end f.eks. USA's.

I juni 1978 tog K. B. Andersen til Sovjetunionen på sin sidste større udlandsrejse som dansk udenrigsminister. Han havde allerede længe forinden besluttet at gå af efter endt dansk formandskab for EF, der sluttede ved udgangen af juni måned. Møderne i Moskva med udenrigsminister Gromyko og ministerpræsident Kosygin var uproblematisk, og begge parter konstaterede da også, at det gik godt. Ifølge udenrigsministerens referat i udenrigspolitisk nævn havde han over for Gromyko lagt vægt på tre ting for så vidt angik afspændingsproblematikken.

- 1) At alle lande måtte tage det enkeltes menneskes rettigheder i betragtning. Afspænding kunne ikke kun være et spørgsmål mellem stater.
- 2) At det militære aspekt af afspændingen også skulle fremhæves - der sigtedes på de østlige aktiviteter i Østersøen.
- 3) Afspændingen skulle være geografisk udelelig. Selv om man fra dansk side ikke anskuede situationen i Afrika udelukkende i et øst-vest perspektiv, kunne man heller ikke se begivenhederne isoleret fra dette perspektiv. Her tænkes specielt på sovjetisk hjælp til forskellige stater i Afrika såsom Angola og Somalia.⁵⁷⁶

I en samtale mellem den sovjetiske ambassaderåd Ljubimov og Anker Jørgensens sikkerhedspolitiske konsulent Henning Gottlieb blev der peget på, at forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen isoleret set var tilfredsstillende, men at Danmarks medlemskab af NATO var problematisk. I forhold til de bilaterale forhold pegede Ljubimov på det tilsyneladende paradoks, "(...) at mens det dansk-russiske bilaterale forhold stedse udviklede sig i en positiv og på alle måder

⁵⁷⁶ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 21. juni 1978.

tilfredsstillende retning, måtte russerne igen og igen konstatere, at Danmark som NATO-medlem og på anden måde var med i et samarbejde og del i dets beslutninger, som var rettet mod Sovjetunionen." Og selvom man i Sovjetunionen værdsatte den danske atompolitik, så var det danske medlemskab af NATO med til, at Danmark i hvert fald indirekte havde et medansvar for de atomare beslutninger. Hertil svarede Henning Gottlieb bl.a., at han var enig i, at relationerne udviklede sig på en god måde, og at han ikke så noget paradoks, da Danmark ikke deltog i et samarbejde rettet mod Sovjetunionen.⁵⁷⁷

Modsætningen mellem de to sikkerhedspolitiske *mål* var igen begyndt at vise sig. Ønsket om dansk medlemskab af NATO kombineret med ønsket om at undgå at blive inddraget i krig med Sovjetunionen, hvor dette *mål* nu blev set som et forsøg på at undgå en atomkrigs omfattende ødelæggelser.

Opsummering

Danmarks omdømmepolitik i øst-vest perspektiv var i perioden 1962 til 1979 først og fremmest kendetegnet ved en afspændingslinje. Krag påbegyndte i foråret 1962 en række initiativer, der skulle forbedre forholdet til Sovjetunionen. Det indebar, at både kulturelle og økonomiske forbindelser blev gjort til en del af sikkerhedspolitikken. Især på det kulturelle område var det et nybrud, og det var et begyndende opgør med forestillingen om, at stat og kulturområdet skulle adskilles. Det kunne også ses som et udslag af, at det ikke var lykkedes private (ikke-kommunistiske) foreninger at få etableret et samarbejde med Sovjetunionen.

⁵⁷⁷ 15. november 1979, konsulent Henning Gottlieb. Notits. Samtale med russisk ambassaderåd. http://www.danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/gottlieb_ljubimov%2014nov1979.pdf (24.10.2012).

Derved ændrede man også på den hidtidige *kontekst*, der havde været en hindring for at bruge kultur mere aktivt som en del af sikkerhedspolitikken.

Forsøget på at skabe bedre forbindelser til Sovjetunionen og derved hjælpe med at opfylde det sikkerhedspolitiske *mål* om at undgå krig med Sovjetunionen må siges at være en succes. Fra efteråret 1962 fik den danske tilgang momentum efter, at verden havde været tæt på en katastrofe, da Sovjetunionen forsøgte at transportere raketter til Cuba, mens USA lavede en fysisk blokade af ø-staten. Derefter blev *budskaberne* om afspænding i langt højere grad end tidligere et reelt alternativ til afskrækkelseslinjen. Det skabte en situation, hvor danske politikere kunne føre en samlet omdømmepolitik, der både tilfredsstillede Sovjetunionen og NATO. Budskaberne om at Danmark arbejdede for fred blev bekendtgjort internationalt af udenrigsminister Per Hækkerup i 1965, hvor han samtidig gjorde klart, at Danmark kæmpede for demokrati og arbejdede for social og økonomisk progression som en del af udenrigspolitikken. Derved havde man fra dansk side skabt en ”omdømmeplatform”, hvor man kunne kritisere lande, der ikke levede op til de danske standarder. Det er vigtigt at pointere, at Danmark i 1960’erne gjorde meget ud af, at USA og NATO-parterne var orienteret om de danske afspændingsbestrebelsers og derved ikke gik længere, end USA kunne acceptere. Det danske *budskab* om at fortsætte afspændingsbestrebelsene blev også videregivet i NATO og over for amerikanske politikere i perioden. Selv efter Sovjetunionens og Warschawapagtens invasion af Tjekkoslaviet i 1968 påpegede den radikale statsminister Hilmar Baunsgaard over for den amerikanske udenrigsminister Rogers, at der ikke var alternativer til afspændingslinjen. Dermed slap man for den foregående periodes dobbelte omdømmepolitik for at opfylde de to overordnede sikkerhedspolitiske *mål*.

Afspændingslinjen var en succes fra 1962 og i hvert fald til og med Helsinki-topmødet i 1975. Det lykkedes specielt i perioden med Krag som statsminister at bruge forbindelsen til Sovjetunionen til at booste sin egen og Danmarks position over for amerikanerne og sandsynligvis også i NATO-sammenhæng.

Det var dog ikke uden problemer, at man fra dansk side forsøgte at positionere sig på standpunkter som at fremme fred, demokrati og social og økonomisk fremgang. Det førte også til, at man fra dansk side kritiserede allierede, herunder ikke mindst det græske diktatur og USA's krig i Vietnam. Især den sidstnævnte kritik var problematisk. I 1965 havde Hækkerup påpeget, at kritik af stormagter ikke burde foregå offentligt. Men på grund af indenrigspolitisk pres – ændringer i *konteksten* – blev det stadig vanskeligere at opretholde denne linje. Det var dog først med Danmarks anerkendelse af Nordvietnam og en række udtalelser fra Anker Jørgensen i 1972, at forholdet mellem de to lande for alvor blev forværret.

Fra starten af januar til starten af marts fandtes der således ikke diplomatiske forbindelser på højere niveau mellem de to lande. Den amerikanske *feedback* på den danske kritik fik den socialdemokratiske regering til at pege på, at kritikken af den amerikanske krig i Vietnam – altså det danske *budskab* – ikke havde sammenhæng med Danmarks deltagelse i NATO. Denne del af den danske omdømmepolitik hang altså ikke sammen med de to sikkerhedspolitiske mål, om end den højlydte danske kritik af USA utvivlsomt blev vel modtaget i Sovjetunionen. Kritikken må ud fra et udenrigspolitisk perspektiv i højere grad ses ud fra dets funktion om at positionere Danmark som et land, der kæmpede for fred, demokrati og social- og økonomisk udvikling. Med tiden blev der føjet endnu et område til denne positionering – spørgsmålet om menneskerettigheder. Det gjaldt først og fremmest over for Sovjetunionen, men også allierede risikerede at blive kritiseret, hvis de efter dansk mening brød menneskerettighederne.

Den amerikanske *feedback* på den danske omdømmepolitik omkring Vietnamkrigen fik også konsekvenser for en række danske beslutninger. Således blev bl.a. de diplomatiske forbindelser til Grækenland genoptaget på denne baggrund. I årene fremover var man fra dansk side optaget af at nedtone kritikken af USA.

I forhold til Sovjetunionen var det specielt den danske kritik på menneskerettighedsspørgsmål, der førte til problemer i forholdet mellem de to lande. Fra at forholdet mellem de to lande fra 1962 til 1968 havde oplevet en opblomstring, var tingene ændret i 1970'erne. Danmarks kritik af Sovjetunionen og den negative sovjetiske *feedback* ændrede dog ikke på, at Danmark fortsat støttede afspændingslinjen.

Kapitel 13. Fodnoteperioden 1980 – 1988

I Bent Jensens nye tobindsværk om Danmark i den kolde krig stiller han spørgsmålstejn ved, om socialdemokratiet var interesseret i fortsat at være medlem af NATO. Tilsyneladende har han to standpunkter. På baggrund af en beskrivelse af kritikken af et forslag fra socialdemokraten Knud Damsgaard, der i 1986 fremlagde en idé om et defensivt forsvar, kommer Bent Jensen frem til en kritik af socialdemokratiet. ”Alene det faktum, at Socialdemokratiet kunne finde på at fremlægge et sådant forslag, illustrerer, at man ikke tog NATO-samarbejdet alvorligt og ikke regnede det for andet end en simpel forsikring, hvor målet var at bringe præmien længst ned for Danmark på bekostning af de andre medlemslande. Forslaget illustrerer samtidig, at Socialdemokratiets gentagne forsikringer om, at man stadig stod bag Danmarks NATO-medlemskab, reelt set kun var mundsvejr: Når det kom til stykket, var man ikke villig til at yde det nødvendige til det fælles forsvar.”⁵⁷⁸ På den ene side påstår Jensen, at socialdemokratiet ønskede at være medlem af NATO, men ønskede at betale mindst muligt for den forsikring (afskrækkelse), som medlemskabet gav. I næste sætning erklærer han, at socialdemokratiet reelt ikke ville yde det nødvendige (som vel må være det samme som, at man ikke ville betale prisen for medlemskabet). Bent Jensens meget polemiske form skygger i denne sammenhæng for hans budskab. Det er simpelthen vanskeligt at forstå, om han mener det ene eller det andet. Der er væsentlig forskel på, om man ønsker at slippe billigst muligt, eller om man reelt set ikke vil betale for en forsikring. Overført til NATO er det forskellen på at *ville* medlemskabet (men undgå en del af omkostningerne), eller om man synes omkostningerne er for høje til, at man ønsker at være medlem. Der synes ikke at

⁵⁷⁸ (Jensen, 2014 s. 56, bind 2).

være belæg for, ud fra de tilgængelige kilder, at der var taler om, at socialdemokratiet ikke ønskede at være medlem af NATO. Bent Jensens argumentation og forsøg på at sætte kilderne i et nyt lys er ikke overbevisende, hvis hensigten er at påvise, at det danske socialdemokrati ikke ønskede at betale det minimum af omkostninger (økonomiske og politiske), det krævede for at være medlem af NATO. Prisen for et medlemskab af NATO (med eller uden rabat) kan kun fastsættes af de øvrige NATO-partnere. Derfor afhænger prisen selvfølgelig også af, hvor interesserede de øvrige medlemslande er i at bibeholde Danmark som medlem. Der er således ikke noget fast minimumsbeløb for medlemskabet, som Bent Jensen i en henvisning til Jens Ringmose ellers synes at være fortaler for.⁵⁷⁹ Der er ikke noget der tyder på, at de øvrige medlemslande har ønsket at sætte prisen højere end hverken den daværende firkløverregering eller socialdemokratiet har været villig til at betale. For selvom socialdemokratiet og det alternative sikkerhedspolitiske flertal traf nogle beslutninger, der indeholdt en række budskaber, så var regeringen i sidste ende ansvarlig for den samlede politik, der blev ført. Det var først i 1988, man tog et valg med udgangspunkt i den danske sikkerhedspolitik og forholdet til NATO. Det handlede om opbakning til en socialdemokratisk sikkerhedspolitisk dagsorden, og hvorvidt der skulle gives meddelelse om Danmarks atompolitik til skibe, der anløb danske havne – med særligt henblik på evt. atombevæbnede amerikanske krigsskibe. Vedtagelsen af dagsordenen i anløbssagen havde ifølge Uffe Ellemann-Jensen sat Danmarks ”medlemskab af NATO på spil”.⁵⁸⁰

I DIIS-rapporten er anløbssagen og optakten til denne grundigt gennemgået, og konklusionen fra NATO-landene var at selve dagsordenen ikke satte medlemskabet på spil – det handlede om, hvordan denne blev implementeret.

⁵⁷⁹ (Jensen, 2014 s. 24, bind 2).

⁵⁸⁰ (DIIS 3, 2005 s. 182).

Ligeledes vises det, at socialdemokratiet under hele forløbet forsøgte at finde en balance, hvor venstrefløjens i den socialdemokratiske folketingsgruppe og ude i landet kunne komme i møde, samtidig med at man efterkom det amerikanske ønske om at kunne bibeholde ”*Neither confirm nor deny*”-politikken, om hvorvidt der var atomvåben om bord på amerikanske krigsskibe.⁵⁸¹ Der er intet substantielt i Bent Jensens nye værk, der synes at anfægte disse konklusioner. I denne afhandling vil det således blive fastholdt, at den danske stats to sikkerhedspolitiske mål i perioden fra 1980 til 1988 fortsat var at undgå krig med Sovjetunionen og bibeholde medlemskabet af NATO, og at den blev gennemført af de skiftende regeringer uanset partifarve.

Efter Anker Jørgensen og socialdemokratiet i 1982 opgav regeringsmagten uden valg, forelå der dog en ny situation i dansk politik. Uden om regeringen var der i folketinget på bestemte udenrigspolitiske områder flertal for en anden politik end regeringens. Dette gjaldt særligt i forhold til NATO’s politik omkring atomvåben. Her blev det ved flere lejligheder besluttet, at Danmark skulle markere særstandpunkter i NATO-dokumenter, som er blevet beskrevet som fodnoter (deraf begrebet og udtrykket fodnotepolitik). Flertallet uden om regeringen er i dansk sammenhæng kendt som det alternative sikkerhedspolitiske flertal og bestod først og fremmest af S-SF og R, mens venstresocialisterne og partiet Fælles Kurs i perioder også var en del af gruppen.

Afspændingspolitikken mellem øst og vest 1980-1982

Danmarks sikkerhedspolitik fra 1979 til 1988 er et relativt udforsket område, selvom ikke alle kilder har været åbne. Det skyldes ikke mindst, at det var en

⁵⁸¹ (DIIS 3, 2005 s. 176-190 og 287-306).

væsentlig del af kommissoriet til koldkrigsudredningen og derfor afspejles grundigt i publikationen *Danmark under den kolde krig bind 3*.⁵⁸² Også Nikolaj Petersen har med kildetilgang beskrevet dansk sikkerhedspolitik i perioden i 6. bind af Dansk udenrigspolitisk historie,⁵⁸³ ligesom Bent Jensen i sit nyeste værk har haft adgang til en række lukkede kilder.⁵⁸⁴

Debatten i samtiden og i eftertiden har været præget af en søgen efter, om Danmarks omdømme tog skade af den såkaldte fodnotepolitik. Fodnotepolitikken havde sin officielle start i 1982. Til denne afhandling har det ikke været muligt at få adgang til udenrigsministerielle kilder efter 1981, og derfor vil størstedelen af kapitlet være baseret på åbne kilder i form af kildesamlinger, offentlige debatter i aviser og folketinget samt sekundær litteratur. Det betyder også, at afhandlingens kapitel om årene fra 1982 til 1988 vil have ekstra fokus på debatten om Danmarks omdømme i folketinget og i aviser. Det alternative sikkerhedspolitiske flertal fremkom først og fremmest med sine omdømmepolitiske *budskaber* gennem denne debat. *Beslutningerne*, hvor man i folketinget vedtog dagsordner mv. indeholdt også *budskaber*, ligesom debatten i medierne gjorde det. Dette kapitel vil fortsat arbejde ud fra den forståelse, at man fra dansk side søgte at balancere mellem de to sikkerhedspolitiske *mål*. Mens begge *mål* kunne opfyldes i den lange afspændingsperiode med den danske afspændingslinje, blev det langt vanskeligere i slutningen af 1970'erne. I 1980'erne var NATO's fokus igen på afskrækkelse.

Fra årsskiftet 1980 skete der flere udviklinger, der havde betydning for Danmarks sikkerhedspolitik og dermed Danmarks omdømmepolitik. Spændingerne i Mellemøsten var vokset og med den iranske revolution i 1978, og specielt besættelsen af den amerikanske ambassade i Teheran fra november 1979 til januar

⁵⁸² (DIIS 3, 2005).

⁵⁸³ (Petersen, 2006).

⁵⁸⁴ (Jensen, 2014).

1981 og den sovjetiske intervention i Afghanistan i december 1979, kom der et fornyet fokus på Mellemøsten og dens betydning. Det førte bl.a. til den såkaldte Carter-doktrin, der fastslog, at USA ville benytte alle nødvendige midler, inklusiv militær magt, for at beskytte den livsvigtige olie fra Den persiske bugt. Doktrinen var også et signal til Sovjetunionen om, at man ikke skulle bevæge sig for tæt på olien i Mellemøsten. Signalerne over for Sovjetunionen blev skærpet med valget af republikaneren Ronald Reagan, der fra 1981 blev ny præsident i USA. Han havde i valgkampen lagt op til en langt mere konfrontatorisk kurs over for Sovjetunionen.

Det større amerikanske fokus på afskrækkelse frem for afspænding skabte problemer for Danmarks omdømmepolitiske kurs. Danmarks afspændingspolitik stødte allerede i slutningen af 1970'erne på problemer, og særligt én *beslutning* i NATO var et forvarsel om udviklingen. Den er samtidig et godt eksempel på forskellen i omdømmepolitik mellem Danmark og en række andre NATO-lande. En forskel der senere gik igen i debatterne mellem regeringen og det alternative sikkerhedspolitiske flertal. Det var den såkaldte dobbeltbeslutning. Dobbeltbeslutningen gik ud på at opstille 572 atomare mellemdistanceraketter ved udgangen af 1983, samtidig med at man tilbød Sovjetunionen at indlede forhandlinger om begrænsning af mellemdistancemissilerne.

Dobbeltbeslutningen 1979

I Danmark havde forløbet op til beslutningen været ret specielt. Da beslutningen om opstillingen af nye og mere moderne mellemdistanceraketter først blev drøftet i SV-regeringen i begyndelsen af 1979, var der ikke fuld enighed om positionen, men som Nikolaj Petersen vurderer i det nævnte værk, havde SV-regeringen

sandsynligvis bakket op om dobbeltbeslutningen, hvis den havde kunnet fortsætte efter 1979.⁵⁸⁵ Det gjorde den ikke. SV-regeringen gav op overfor at finde en fælles løsning på Danmarks økonomiske problemer og udskrev den 27. september folketingsvalg til afholdelse den 23. oktober. Midt under valgkampen tilbød Leonid Bresjnev en reduktion af sovjetiske mellemdistanceraketter ved grænsen til Europa som indledning til større nedrustningsforhandlinger. Til gengæld forlangte han, at NATO skulle opgive planerne om at opstille de nye mellemdistancemissiler. Den socialdemokratiske folketingskandidat Lasse Budtz havde offentligt i valgkampen og umiddelbart efter valget en positiv tilgang til Brezhnevs forslag ved at åbne op for, at NATO's beslutning om opførelse af nye missiler kunne udsættes et halvt år.⁵⁸⁶ Efter valget blev der dannet en ny socialdemokratisk mindretalsregering med Anker Jørgensen som statsminister. Den nye socialdemokratiske linje, der var åbnet op for under valgkampen, kunne nu blive officiel dansk politik. En stor gruppe i den socialdemokratiske folketingsgruppe var modstandere af et nyt oprustningskapløb, og derved opstod der spændinger i gruppen, der i sidste ende truede med at splitte den. Der var lige efter valget ikke klarhed om den ny linje, men efter at det nyvalgte socialdemokratiske medlem Jytte Hilden den 7. november 1979 for første gang ytrede sin modstand mod opstillingen af mellemdistanceraketterne, kom uenighederne op til overfladen. Resultatet blev en nyorientering af politikken, ikke mindst fordi Anker Jørgensen selv havde rykket sit standpunkt i denne retning.⁵⁸⁷

Socialdemokratiets og dermed regeringens nyorientering blev til et forslag om at udskyde dobbeltbeslutningen et halvt år, hvor man til gengæld stillede krav til Sovjetunionen om at standse produktionen og opstillingen af deres SS-20 missiler,

⁵⁸⁵ (Petersen, 2006 s. 205).

⁵⁸⁶ (Petersen, 2006 s. 205).

⁵⁸⁷ Se f.eks. (Jørgensen, 1990 s. 292; DIIS 3, 2005 s. 211-212).

samt om at indlede forhandlinger med NATO. Regeringen besluttede på et ministermøde den 22. november og et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppe dagen efter at gå ind for en udsættelse af beslutningen om at modernisere NATO's mellemdistanceraketter i et halvt år. Embedsmændene i udenrigsministeriet og statsministeriet advarede om konsekvenserne, hvis Danmark ikke deltog i NATO-beslutningen. Danmark ville bl.a. tabe indflydelse i NATO, og den norske og den vesttyske regering, der også var under pres, kunne føle sig svigtet.

Da regeringens nye holdning officielt blev fremlagt for NATO-partnerne den 28. november, blev den mødt af hård kritik. Der blev fremført en række argumenter for, hvorfor det danske forslag ikke duede. Og en del af dem handlede om omdømme i forskellige aspekter.

Et nærmere blik på diskussionen i NATO omkring dobbeltbeslutningen viser soft-power tilgangen overfor den traditionelle machiavelliske tilgang. Den danske tilgang for at trække Sovjet til forhandlingsbordet var eksemplets magt. Sovjetlederne skulle således se NATOs gode vilje komme til udtryk ved en konkret udskydelse af oprustningen. Man kan opfatte den danske position som et forsøg på at tage en *beslutning*, hvor man ønskede, at Sovjetunionen skulle tolke beslutningen i en bestemt retning. Da tolkningen af *beslutninger* skal ses som åbne, ville det kun være et medfølgende *budskab*, der kunne fastsætte, hvordan man ønskede *beslutningen* tolket.

I udenrigsminister Kjeld Olesen indlæg på NATO-mødet den 12. december 1979, hvor beslutningen endeligt skulle tages, var den danske position trukket op. Ud over det afspændingspolitiske element, som forslaget indeholdt, forsøgte udenrigsministeren at imødegå nogle af de argumenter, man var blevet mødt med.

NATO burde udskyde beslutningen seks måneder, fordi NATO-alliancen dermed "(...)kunne vise sin politiske styrke ved at understrege alliancens klart forsvarsmæssige karakter og dens vilje til at søge virkelig afspænding. At følge vort forslag ville også betyde, at NATO – for en gangs skyld – ville bringe Sovjetunionen i en defensiv stilling, siden vi herigennem ville afkræve den sovjetiske regering håndgribelige og omgående beviser på dens offentligt erklærede beredvillighed til at søge våbenkapløbet bragt til standsning."⁵⁸⁸

I Kjeld Olesens forsvar for det danske forslag blev der lagt vægt på de propagandamæssige fordele både i forholdet til omverdenen og den indenlandske opposition. Det første danske argument var, at en vedtagelse af det danske forslag om at udskyde beslutningen ville signalere, at NATO var en forsvarsalliance (og dermed ikke aggressiv). Det andet argument var, at ved at tage den sovjetiske ledelse på ordet ville man udstille deres tomme propaganda. Hvis det så ikke var tom propaganda, ville det jo unægtelig føre til yderligere afspænding.

Danmarks vurdering af, hvordan *beslutningen* ville blive tolket af Sovjetunionen blev ikke delt af de øvrige NATO-lande. Ifølge det amerikanske referat fra et møde om samme emne den 28. november 1979 havde Mr. Rose, den britiske repræsentant på mødet, bl.a. udtalt:

"It is of the highest priority that modernization begin without delay and that in parallel the soviets be engaged in serious arms control negotiations. The soviets however will negotiate seriously only faced by real determination by the alliance. Without modernization, Rose asked "What are we going to bargain with?"⁵⁸⁹

⁵⁸⁸ Citatet er sprogligt tilrettet, idet telegrammet ikke brugte æ ø og å, samt store bogstaver. Kjeld Olesens indlæg på NATO-mødet kan læses på denne side:

http://www.danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/olesen_12dec79.pdf (29.10.2012)

⁵⁸⁹ Det amerikanske referat fra mødet i NATO den 29. november 1979 kan ses her:

http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/NATO_Permreps_28nov79.pdf (15.02.2012).

Set fra britisk side krævede en ordentlig forhandlingsposition således muligheden for i tilstrækkeligt afskrækkende omfang at true Sovjetunionen. Set i det magtpolitiske spil mellem to militære og politiske supermagtsblokke havde den danske soft power tilgang ikke mange politiske ben at gå på. Det danske argument om, at alliancen ligefrem ville vise styrke ved dets villighed til at søge afspænding, blev der heller ikke givet meget for.⁵⁹⁰ I sine talenoter havde den britiske repræsentant således det stik modsatte syn på sagen:

”To put off decisions now for six months would cast doubt on the Alliance’s ability to take difficult decisions. It would give the impression that we were not prepared to meet the military targets which we have set ourselves and which have already been so much publicized. And our failure to do this would be widely interpreted as being the result of Soviet pressure and propaganda. This could seriously undermine NATO’s credibility. It would show a lack of confidence in ourselves which would bode ill for the future cohesion of the Alliance.”⁵⁹¹

En udskydelse af dobbeltbeslutningen ville altså ifølge briterne svække NATO-alliancen. Argumentationen er interessant: En udskydelse af beslutningen ville blive opfattet som resultat af sovjetisk pres og propaganda, og dét kunne skade NATO’s troværdighed (omdømme), idet det ville vise, at NATO ikke troede på sig selv, – og det var denne manglende tro på sig selv, der var en trussel mod alliancen. Derfor ville man ved at følge det danske forslag om at udskyde dobbeltbeslutningen iværksættelse med et halvt år skade NATOs omdømme og troværdighed og samtidig styrke modpartens. Det svækkede omdømme ville så igen føre til manglende sammenhold og tro på alliancen. Det helt centrale

⁵⁹⁰ Ibid. Se også næste note.

⁵⁹¹ Den britiske repræsentants talenoter kan læses her: <http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/britreps%20speaking%20notes%2028nov1979.pdf> (15.02.2012).

argument var således, at NATO skulle fastholde sit omdømme som en stærk, enig og beslutsom aktør, der ville gå hele vejen med afskrækkelsespolitikken. Særlig for alliancens stærke partner USA var det vigtigt, at de europæiske nationer gav indtryk af forsvarsparathed, hvis man skulle tro den britiske repræsentant:

”Indecision at this stage would be interpreted by many people in the United States as showing that European members of the Alliance were reluctant to take the measures necessary for their defence. This could only be harmful to relations within the Alliance.”⁵⁹²

Den canadiske repræsentant havde ifølge det amerikanske referat nogenlunde samme tilgang som briterne og pegede på, at ”[F]or the alliance to delay decision now would be interpreted by the east and by friends alike as weakness, undermining the cohesiveness of the alliance.”⁵⁹³

Grundlæggende gik diskussionen således på, hvordan forslaget om at udskyde NATO’s dobbeltbeslutning ville blive opfattet af de forskellige *modtagere*. Den danske vurdering var, at en udskydelse ville blive tolket som et signal til efterfølgelse af Sovjetunionen og et signal om at vestmagterne ønskede mere afspænding. Den britiske, canadiske og amerikanske vurdering var, at det ville blive opfattet som svaghed – og at denne opfattelse i sidste ende kunne smitte negativt af på sammenholdet i NATO.

Danmarks standpunkt blev således ikke vel modtaget i NATO og især den amerikanske *feedback* var hård. Den amerikanske forsvarsminister Harold Brown skrev den 5. december 1979 et brev til sin danske kollega Poul Søgaard, hvor det

⁵⁹² Ibid.

⁵⁹³ Det amerikanske referat fra mødet i NATO den 29. november 1979, hvor også talenoterne fra USA’s repræsentant David Laurence Aaron findes her:
http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/NATO_Permreps_28nov79.pdf (15.02.2012).

endnu engang blev gjort klart, at USA anså opstillingen af de 572 mellemdistanceraketter som forudsætningen for seriøse forhandlinger med Sovjetunionen. ”At Danmark på dette tidspunkt tager en stilling, der truer med at ødelægge alliancens enighed i denne sag, er virkelig pinligt. Jeg håber sandelig, at din regering vil have ændret sin indstilling, når ministermødet finder sted i næste uge. Hvis Danmark ikke gør det, samtidig med at Danmark skærer i sit forsvarsbudget (en beslutning, jeg også dybt beklager), vil det skabe alvorlige vanskeligheder for mig med at opretholde vores fælles forsvar.”⁵⁹⁴

Den danske regering forsøgte at skabe opbakning til sin nye linje hos andre NATO-medlemmer, men det var helt uden held. I sidste ende tilsluttede Danmark sig dobbeltbeslutningen, hvor det også lykkedes at få indsat et afsnit i kommunikéet, der fastslog, at man fra NATO’s side ”(...) tog visse medlemslandes holdninger til efterretning.”⁵⁹⁵ Efterfølgende vurderede Kjeld Olesen i udenrigspolitisk nævn, at det danske forslag ikke havde svækket Danmark i NATO. Det er også den konklusion, DIIS-rapporten kommer frem til.⁵⁹⁶

De danske *budskaber*, der skulle forsvare den generelle danske omdømmepolitik over for Sovjetunionen, hvor hovedvægten blev lagt på afspænding, blev mødt med massiv modstand i NATO, og man valgte at acceptere det større fokus på afskrækkelse. Dobbeltbeslutningen var ikke omdømmepolitik i sig selv, men det var helt klart, at en række NATO-lande håbede, at Sovjetunionen ville opfatte signalet som et tegn på NATO’s styrke.

⁵⁹⁴ Brev den 5. december 1979 fra den amerikanske forsvarsminister Harold Brown til den danske forsvarsminister Poul Søgaard kan læses her: <http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/browns%20brev%20%20til%20fnn%205dec1979.pdf> (15.02.2012).

⁵⁹⁵ (Petersen, 2006 s. 212-213).

⁵⁹⁶ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 17. december 1979. (DIIS 3, 2005 s. 224).

Hidtil var det nogenlunde lykkedes på internationalt plan at bibeholde afspændingslinjen, der kunne sikre Danmark et rimeligt forhold til både USA og Sovjetunionen. Men nu var afspændingslinjens momentum i USA og dele af NATO væk. På sin vis betød det, at Danmark var sat tilbage til perioden før 1962, hvor de skiftende regeringer skulle balancere mellem ønsker og krav fra Sovjet og USA og et stærkt indenlands pres. I 1979 valgte regeringen i sidste ende at bakke op om dobbeltbeslutningen og sendte dermed et signal om, at man ikke ville stille sig "usolidarisk" over for NATO-alliancen. Derved kan den danske udenrigspolitik tolkes som en fortsættelse af den tradition, hvor Danmarks medlemskab af – NATO-alliancen vægtedes højere end Danmarks forhold til Sovjetunionen. Det skal dog kvalificeres. For alene ved højlydt at signalere afspænding og dansk modstand mod amerikansk pres sendte Danmark et signal til Sovjetunionen. Inden der bliver set nærmere på dettes *feedback* fra henholdsvis USA og Sovjetunionen skal der ses lidt nærmere på endnu en sag, der havde væsentlig betydning for Danmarks udenrigspolitik i perioden – den sovjetiske invasion i Afghanistan.

Anker Jørgensen med, mod og mellem USA og Sovjet 1980-1982

Den 25. december 1979 gik Sovjetunionen med militære styrker ind i Afghanistan. Det førte til en klar dansk kritik. Anker Jørgensen udtrykte i et brev til Bresjnev i januar 1980 dyb bekymring over invasionen, og i februar 1980 sagde han til Radioavisen, at der i hans øjne ikke var nogen principiel forskel på Afghanistan og Vietnam.⁵⁹⁷ *Budskabet* var sandsynligvis tænkt som en indenrigspolitisk kommentar, der både havde en brod mod venstrefløjen og højrefløjen. Der lå således en indirekte opfordring til, at modstandere af Vietnamkrigen også burde

⁵⁹⁷ (Petersen, 2006 s. 232-233).

være modstandere af den sovjetiske invasion. Mens det også kan ses som en indirekte opfordring til den del af højrefløjen, der havde forsvaret USA under Vietnam-krigen, om at stikke piben lidt ind.

Anker Jørgensen, der med sin sammenligning af Vietnam og Afghanistan udtrykte en klar afstandstagen fra den sovjetiske invasion, blev ikke mødt med forståelse i USA. Den amerikanske ambassadør i Danmark Warren Manshel kritiserede således skarpt hans udtalelse, som han frygtede ville havne på præsidentens bord sammen med den danske holdning til atomraketterne (TNF), den manglende danske lyst til at Boykotte OL i Moskva samme sommer og den danske regerings oplæg til nulløsning for forsvaret.⁵⁹⁸

Fra amerikansk side havde man allerede i begyndelsen af januar 1980 præsenteret et katalog over mulige sanktioner overfor Sovjetunionen, som USA overvejede at tage. Det spændte fra suspension af planlagte åbninger af amerikanske og sovjetiske konsulater i henholdsvis Kiev og New York, over krav om beskæring og restriktion af de sovjetiske diplomaters rejsefrihed i USA til mulige forholdsregler i forbindelse med OL i Moskva, kornembargo mod Sovjetunionen mv.⁵⁹⁹

Selvom den danske regering ikke ville nøjes med at markere modstanden mod den sovjetiske invasion i ord, var den ikke begejstret for de vidtgående amerikanske forslag. I udenrigspolitisk nævn udtalte udenrigsminister Kjeld Olesen således, at begivenhederne i Afghanistan forringede afspændingens videre forløb. Det var på den baggrund regeringens opfattelse, at behovet for nedrustningsforhandlinger med Sovjetunionen var forøget snarere end det modsatte. Man måtte dog være på vagt over for sovjetiske propagandaforslag, hvis eneste formål var at forbedre

⁵⁹⁸ (Petersen, 2006 s. 237).

⁵⁹⁹ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 4. januar 1980.

”atmosfæren” mellem øst og vest. Fra dansk side skelnede man klart mellem de østeuropæiske lande og Sovjetunionen og mente ikke, at sanktionerne burde ramme de østeuropæiske lande, der ikke havde haft indflydelse på invasionen. Danmarks diplomatiske sanktioner overfor Sovjetunionen var bl.a. et foreløbigt stop for planlægningen af regeringsbesøg til og fra Sovjetunionen, og der ville ligeledes ikke blive planlagt militære udvekslinger eller flådebesøg. Man var desuden klar til at overveje en skærpet anvendelse af de såkaldte COCOM-regler for salg af avanceret teknologisk udstyr til Sovjetunionen. Fra dansk side ville man også stoppe en tidligere bevilling af statslån på 50 millioner kroner til Afghanistan. I forhold til EF var det opfattelsen, at der gjordes en sovjetisk skelnen mellem USA og Vesteuropa, og man forventede en kommende sovjetisk charmeoffensiv overfor Vesteuropa. Arne Melchior fra Centrumdemokraterne bragte på mødet et presseforlydende om en planlagt delegationsrejse fra Grosserer-Societetet til Sovjetunionen op, og spurgte, om denne rejse ville blive gennemført i den nuværende situation. Udenrigsministeren svarede, at medlemmer Grosserer-Societetet og andre private frit kunne rejse til Moskva, og regeringen kunne ikke lægge hindringer i vejen for private rejser til Moskva.⁶⁰⁰ Der blev på mødet skarpt skelnet mellem private initiativer og de statslige initiativer, og de amerikanske ideer om at sammenblende sport og politik nød ikke stor opbakning.

Alligevel blev der fra dansk side lagt en dæmper på aktiviteterne, hvilket også blev bekræftet af en sovjetisk årsrapport om 1980. Den beskrev situationen således:

”Den danske regering har i praksis nedfrosset de politiske kontakter med USSR på højt statsligt niveau og er begyndt at forholde sig mere tilbageholdende til gennemførelsen af større kulturelle udvekslingsarrangementer. Denne linje vil

⁶⁰⁰ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 18. januar 1980.

efter alt at dømme være gældende i endnu et stykke tid. Ikke desto mindre er de mangfoldige sovjetisk-danske forbindelser og samarbejdet om forskellige spørgsmål i det store og hele blevet gennemført med succes i de fastlagte traditionelle former, og der er muligheder for, at de også fremover kan opretholdes på et stabilt grundlag. Danskerne viser især interesse for en yderligere udvikling af handelen og af de økonomiske, videnskabelige og tekniske forbindelser med USSR.”⁶⁰¹

Den sovjetiske reaktion (*feedback*) overfor den danske nedkøling var meget mild. På et møde i forbindelse med FN's 35. generalforsamling havde den sovjetiske udenrigsminister Gromyko ikke udtrykt kritik over for Kjeld Olesen. Dette var i modsætning til Gromykos samtale med den norske udenrigsminister, hvor der fra sovjetisk side var kommet en række kritiske bemærkninger. Over for Kjeld Olesen udtrykte Gromyko, at Sovjetunionens forhold til Danmark udviklede sig normalt, og at der ikke var særlige problemer.⁶⁰² Gromyko glattede således problemerne omkring Danmarks sanktioner på baggrund af krigen i Afghanistan ud.

Til trods for den danske nedkøling af forholdet til Sovjetunionen var USA ikke tilfreds. Særligt den manglende danske OL-boycot mødte amerikansk kritik, og blev f.eks. rejst i en samtale mellem den amerikanske ambassadør Manshel og statsministeriets departementschef Peter Wiese. Ambassadøren nævnte også den danske holdning til TNF og det danske forsvarsbudget som negative budskaber i spørgsmål, USA tillagde afgørende betydning. Det var ambassadørens indtryk, at beslutningen i alle tre tilfælde var taget af Anker Jørgensen personligt.⁶⁰³ Fra

⁶⁰¹ Se den danske oversættelse af årsrapporten hér: http://www.his2rie.dk/index.php?id=dk_koldkrig_kilder (28.10.2012) Kildetekst 51. eller <http://www.koldkrigsudredningen.dk/dok4.htm> (28.12.2012) Dokument 5. Se original på russisk: <http://www.koldkrigsudredningen.dk/docs/russisk/Aarsrapport%201980.pdf> (28.12.2012)

⁶⁰² Udenrigsministeriets arkiv: UPN 8. oktober 1980.

⁶⁰³ (Petersen, 2006 s. 237).

dansk side var man til gengæld utilfreds med Carter-administrationens kommunikation omkring OL-bojkotten. Beskeden om boykot blev først givet til det danske udenrigsministerium fem timer inden Carter offentligt bekendtgjorde den i en tale.⁶⁰⁴ Hvor den amerikanske *feedback* ikke ændrede på Danmarks deltagelse i OL eller fik Danmark til at komme med så negative *budskaber* over for Sovjetunionen, som man fra amerikansk side ønskede, så førte kritikken dog til en bestræbelse for at opnå goodwill i USA, hvor det var muligt.

Dansk hjælp til USA i Iran

I forhold til gidselaffæren på den amerikanske ambassade i Teheran ydede Danmark støtte til USA. Efter et forsøg på at få en resolution igennem FN's sikkerhedsråd, der ville pålægge medlemslandene at indføre en række sanktioner mod Iran, men som strandede på et sovjetisk veto, henvendte USA sig til en række udviklede industrilande, herunder samtlige NATO-lande, for at anmode dem om at indføre sanktioner. Sanktionerne var:

- At forhindre ethvert salg til Iran undtagen fødevarer og medicin.
- Forhindre transport af disse varer henover de pågældende landes territorier eller ved brug af deres transportmidler.
- Undlade at yde nye kreditter til Iran
- Forhindre deres firmaer i at indgå nye servicekontrakter i Iran
- Reducere det diplomatiske personale i Iran til minimum.

⁶⁰⁴ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 26. april 1980.

I det danske svar til USA blev det understreget, at USA ikke måtte være i tvivl om Danmarks solidaritet med USA i gidselsagen. Det blev samtidig anført, at den amerikanske henstilling rejste visse juridiske problemer, som nærmere måtte overvejes, idet bindende sanktioner i henhold til gældende lov forudsatte, at der fandtes en forudgående sikkerhedsrådsvedtagelse. Hertil kom, at spørgsmålet om sanktioner på det økonomiske område måtte drøftes med de andre EF-lande. Udenrigsministeriet iværksatte en nøje undersøgelse af problemerne ved eventuelle sanktioner, herunder deres juridiske grundlag og virkning. Ledetrådene for denne undersøgelse var ønskværdigheden i at stille sig solidarisk med USA, men samtidig vejte op mod tredje verdens landenes position, der omkring invasionen i Afghanistan havde været sammenfaldende med Vestens. Det var uklart, hvorvidt disse lande ville tage afstand fra sanktioner mod Iran. Også holdningerne i de øvrige EF-lande samt Norge og Sverige måtte medtages, ligesom de juridiske implikationer for dansk lovgivning skulle undersøges. Desuden måtte en eventuel præcedensvirkning overvejes, hvor der kunne komme krav fra arabiske lande om at gennemføre sanktioner over for Israel. Hensynet til den samlede danske eksport til Iran vejede ikke tungt, da den i 1979 var på 323 millioner kroner, hvoraf fødevarer havde en andel på 70 pct. Altså ville langt størstedelen af den danske eksport blive holdt ude af sanktionerne, der derfor var en forholdsvis billig dansk omgang.

På et møde den 18. januar 1980 i udenrigspolitisk nævn opfordrede Arne Melchior til, at den danske ambassadør i Iran Troels Munk, der tilsyneladende havde en positiv særstilling i Teheran, tilbød sin hjælp som mægler. Troels Munks position som ambassadør havde nogle år forinden været særdeles værdifuld. Iran havde i december 1977 under shahstyret bebudet en handelsboykot mod Danmark, efter at nogle iranske studenter kortvarigt havde besat den iranske ambassade i Danmark.

Det førte til en skarp reaktion mod den danske regering, da denne ikke fulgte op med sigtelser mod studenterne. En kraftig diplomatisk indsats fra daværende udenrigsminister K. B. Andersen og den danske ambassadør, der var til stede på et kabinetsmøde i den iranske regering, havde afværget boykotten, og sikret den danske fetaeksport. Efter shahens fald i 1979 havde Troels Munk fået tætte forbindelser til det nye styre. Statsministeren forklarede, at ambassadøren var blevet bedt om at tage et initiativ, når situationen opstod. Ifølge Nikolaj Petersen arbejdede Troels Munk da også effektivt bag kulisserne på at hjælpe de amerikanske gidsler, hvilket blev påskønnet af den amerikanske regering.

Især Poul Schlüter fra Konservativt Folkeparti gjorde den opfattelse gældende, at regeringen ikke skulle komme sidst med solidariteten til USA. Hvis der opstod en mulighed for, at de vestlige lande, eller EF alene, kunne lave støtteaktioner til fordel for USA, skulle man fra dansk side forsigtigt lægge sig forrest. En europæisk solidaritetsaktion med USA måtte hilses med tilfredshed. Den balance og det tålmod, den amerikanske regering havde udvist i gidselsagen, fortjente også den størst mulige ros, mente Poul Schlüter. Udenrigsministeren var ikke uenig med Schlüter. Danmark var efter hans vurdering ikke det mest tøvende land, men Danmark var heller ikke det land, der havde mest i klemme, da størstedelen af landets eksport til Iran bestod af fødevarer. Andre europæiske landes bilaterale handel ville lide betydelig større skade.⁶⁰⁵

At den danske ambassadør i Iran virkelig havde en speciel stjerne hos regimet ses også af det faktum, at da Danmark besluttede at efterkomme en anmodning fra Canada, der havde lukket sin ambassade i Teheran, om at varetage praktiske

⁶⁰⁵ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 25. januar 1978; 23. august 1979; 18. januar 1980 samt 26. april 1980. (Petersen, 2006 s. 238).

opgaver for Canada, var svaret fra den iranske ledelse til Troels Munk, at Canada havde valgt en god ven af Iran.⁶⁰⁶

Beslutningerne om at støtte op omkring de amerikanske krav i forhold til Iran og yde assistance i Teheran var således delvist betinget af et ønske om at blive bemærket af USA og på den måde opnå goodwill. I den forstand kan det ses som en form for kompensation i forhold til, at Danmark ikke på samme måde fulgte amerikanerne i forhold til Sovjetunionen. Troels Munks kompetente indsats var dog ikke nok til at stoppe den amerikanske kritik af regeringen på andre punkter.

Den danske forsvarsindsats

Der havde gennem lang tid været kritik af Danmarks relativt beskedne udgifter til forsvaret i NATO. I 1980 skete en optrapning af denne kritik. Præsident Carters forsvarsminister Harold Brown sendte allerede i januar 1980 et brev til forsvarsminister Poul Søgaard, hvor han opregnede Danmarks forpligtelser overfor NATO's langtidsforsvarsprogram, men også pegede på konkrete mangler, han mente burde udbedres. Det var ikke kun Danmark, der led under økonomiske problemer, mente han, og alle medlemslande burde stræbe efter at gennemføre den årlige realstigning på 3 pct., som alle havde erklæret som deres målsætning. Kritikken fra den amerikanske administration fik ikke de danske beslutningstagere til straks at rette ind, hvilket fik den amerikanske forsvarsminister til at skrive endnu et brev, og denne gang var truslen meget direkte udtalt. Heri beskrev Brown en frygt for, at Danmark ikke kunne leve op til sine forpligtelser i forhold til forsvarsloven (og NATO). Danmark skulle om muligt stoppe et angreb fra Sovjetunionen (Warszawapagten), eller som minimum sikre tilstrækkelig tid til, at

⁶⁰⁶ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 15. februar 1980.

forstærkninger kunne tilføres, ligesom han mente, at Danmark ikke kunne opfylde sine forpligtelser i Østersøkommandoen (BALTAP). Den manglende danske forsvarsindsats ville, advarede Brown, også få betydning for den amerikanske støtte til Danmark:

”Medmindre Danmark er i stand til og ser ud til at være i stand til at udføre disse opgaver, finder jeg det yderst vanskeligt overfor kongressen og den amerikanske offentlighed at retfærdiggøre forpligtelser til at sende forstærkninger til Danmark og på forhånd oplægge materiel dér. En beslutning om at påtage sig sådanne forpligtelser ville være en national amerikansk beslutning, på samme måde som niveauet for Danmarks egne forsvarsanstrengelser er en national beslutning.”

Først efter hvad der måske var en bevidst læk fra Pentagon til det store amerikanske dagblad *New York Times* i begyndelsen af september kom disse breves eksistens til offentlighedens og oppositionens kendskab. Det ramte dermed ind i den allerede eksisterende debat om Danmarks omdømme i NATO. Denne var sparket i gang af den belgiske udenrigsminister Henri Simonet, der havde lanceret begrebet *danmarkisering* om lande, der ikke levede op til langtidsforsvarsprogrammet om en realvækst på 3 pct. i forsvarsbudgetterne. I udenrigspolitisk nævn førte det til en ophedet debat, hvor regeringen blev beskyldt for at forsømme sin forpligtelse til at informere nævnet og samtidig blev opfordret til at offentliggøre brevvekslingen.⁶⁰⁷

Ifølge Gads leksikon om den kolde krig referer begrebet danmarkisering til et land, der ”(...) nyder godt af et alliancemedlemsskab uden at betale den pris herfor, som brugeren af begrebet finder rimeligt.” Det betød altså, at den belgiske

⁶⁰⁷ (Petersen, 2006 s. 271). Udenrigsministeriets arkiv: UPN 8. september. 1980. Delreferat. *Politiken* 7. september 1980, ”Pennevenner” 3. sektion s. 12. (Lauridsen, et al., 2011 s. 160-161).

udenrigsminister mente, at Danmark kørte på frihjul i alliancen.⁶⁰⁸ Som flere gange bemærket havde der siden begyndelsen af NATO-medlemskabet været en løbende kritik af Danmarks forsvarsindsats. Kritikken var derfor ikke ny, men førte nu til en fornyet og bredere dansk debat om Danmarks omdømme i NATO. Tidligere presseofficer i forsvarskommandoen John Schmidt mente, at det dårlige omdømme var Danmarks egen skyld: ”Når verden i dag taler om ’danmarkiseringen’, og opinionsundersøgelser afslører en meget lunken holdning til forsvarsbudgettet og en stor tvivl om Danmarks forsvarsevne, så er det Danmarks egen skyld. Om vi så fortjener det dårlige omdømme vil jeg lade hver enkelt afgøre.” Pointen i indlægget var, at det danske forsvar ikke var ringere end andre europæiske partners forsvar, men at de danske politikere og det danske forsvar ikke prioriterede information og oplysning om det danske forsvar og om dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.⁶⁰⁹

Sandsynligvis var den amerikanske (og den øvrige allierede) *feedback* med til, at partierne i den borgerlige opposition ikke ville acceptere et nyt forsvarsforlig inden for de allerede eksisterende rammer men i stedet ønskede forhøjelse af forsvarsbudgettet. I foråret 1981 havde socialdemokratiet og Anker Jørgensen tilbudt de borgerlige en mindre forhøjelse, og i august blev det nye forsvarsforlig vedtaget med en stigning i realvæksten på ca. 0,75 pct. over årene 1982-84. Det var dog ikke uden kritik internt i socialdemokratiet, da der havde været mulighed for at lave et forsvarsforlig med venstrefløjten.⁶¹⁰ Det betydelige pres på Danmark havde dermed haft virkning, og regeringen havde i sidste ende valgt at følge oppositionen og indpasse en *beslutning*, således at den var mere i overensstemmelse med NATO’s og amerikanernes ønsker.

⁶⁰⁸ (Lauridsen, et al., 2011 s. 160).

⁶⁰⁹ *Politiken* den 11. november 1980, ”Information i stedet for kampvogne” 2. sektion s. 5.

⁶¹⁰ (Petersen, 2006 s. 272-274; Jørgensen, 1990 s. 440-441).

Anker Jørgensen og Leonid Bresjnev

Fra sovjetisk side pressede man på i den modsatte retning: Fortsat nedrustning og afspænding. Situationen var dog vanskeliggjort af Sovjetunionens fortsatte involvering i Afghanistan og den politiske og sociale uro i Polen, der i 1980-81 havde set en opløsning med bevægelsen Solidaritet, der var i opposition til det polske kommunistpartis ledelse af landet. I Vesten frygtede man, at sovjetisk militær ville blive sat ind for at slå oppositionen i Polen ned.

Den 7. marts 1981 modtog Anker Jørgensen en henvendelse fra Bresjnev. Meddelelsen var en variation af et standardbudskab, der var givet til en række lande i Europa, og gentog en række punkter, som havde været en del af Bresjnevs tale på kommunistpartiets kongres kort forinden. Bresjnev fokuserede på afspændingspolitikken, og henvendelsen udtrykte ønsket om at nå frem til en fælleseuropæisk konference om nedrustning. Den understregede Sovjetunionens beredvillighed til at inddrage hele Sovjetunionens europæiske territorium i eventuelle tillidsskabende foranstaltninger under forudsætning af gensidighed fra vestlig side. Ligeledes pegede budskabet på Bresjnevs forslag til moratorium for opstillingen af atomvåben i Europa, som skulle træde i kraft samtidig med starten på forhandlingerne. I sit svar, der blev givet til den sovjetiske regering den 17. april 1981, udtrykte den danske regering, at man gerne imødekom det sovjetiske ønske om en dialog mellem øst og vest. Den danske regering ønskede at stabilisere den internationale situation, herunder forbindelserne mellem øst og vest. Fra dansk side mente man, at afspændingen måtte gøres til en levende realitet og krævede en åben dialog om kontroversielle emner. Specielt bemærkningen om, at Sovjetunionen åbnede op for, at den europæiske del kunne inddrages i tillidsskabende foranstaltninger, blev positivt modtaget. Danmark fastholdt en

kritik af invasionen i Afghanistan og pegede på, at det havde haft en negativ konsekvens for den internationale situation. I svaret kom Anker Jørgensen også ind på dobbeltbeslutningen, og fremhævede, at Danmark inden dobbeltbeslutningen forgæves havde forsøgt at udskyde beslutningen et halvt år. Han pegede i øvrigt på, at der i dobbeltbeslutningen lå en opfordring til forhandling, og hvis Sovjetunionen var villig til at erklære et midlertidigt stop for opstillingen af raketter, ville det være konstruktivt.⁶¹¹

Anker Jørgensens *budskab* til Bresjnev var, at Danmark fortsat ønskede afspænding, og han kommunikerede aktivt, at den danske modstand mod dobbeltbeslutningen skulle ses som et dansk signal til Sovjetunionen om fortsat afspænding og videre dialog om konkrete initiativer. *Budskabet* fra Anker Jørgensen til Bresjnev var endvidere, at Danmark ikke delte NATO's større fokus på afskrækkelse. Set i lyset af at fodnoteperioden snart efter var en kendsgerning, er *budskabet* ekstra interessant. Det giver en partiel tolkningsramme for vedtagelserne af det alternative sikkerhedspolitiske flertals dagsordener i folketinget. Det skulle delvist opfattes som signaler til Sovjetunionen om, at der fortsat var vilje til afspænding i dele af NATO – også selvom det ikke blev indrømmet i debatten. Men at den højlydte danske modstand mod dobbeltbeslutningen alene skal tolkes som et ønske om afspænding, kan kun ses som en del af forklaringen. Der var også andre årsager, hvor den vigtigste sandsynligvis har været ønsket i socialdemokratiet om at undgå en ny konfrontatorisk ”kold krig”, der lagde afspændingslinjen død.

I efteråret 1981 havde man fra dansk side *besluttet* at genoptage embedsmandskonsultationerne med Sovjetunionen, der havde været stille i bero siden invasionen i Afghanistan. Men det dansk-sovjetiske forhold oplevede dog

⁶¹¹ Udenrigsministeriets arkiv: UPN 30. april 1981 (DUÅ 1981, 1982 s. 187).

også alvorlige bump på vejen samme efterår. Dels udviste Danmark en sovjetisk diplomat, der mentes at være efterretningsagent og bl.a. blev beskyldt for at have givet penge til forfatteren og fredsaktivisten Arne Herløv Petersen til to annoncer i henholdsvis Land og Folk og Information. Arne Herløv Petersen blev sigtet efter den milde spionageparagraf, men sigtelsen blev sidenhen frafaldet. Sagen er gennemgået i PET-kommissionens rapport, hvor det er blevet sandsynliggjort, at han var offer for, hvad der kaldes en kontraspionageaktion. Reelt set var Arne Herløv Petersen offer for et Justitsmord, da tiltalefrafaldet betød, at han ikke kunne forsvare sig over for anklagerne, men fortsat offentligt blev betragtet som skyldig. Tiltalefrafaldet skete mod Herløv Petersens vilje.⁶¹² Kort efter spionagesagen strandede en sovjetisk atomubåd i den svenske skærgård. Det var nyt for Danmark, at denne type ubåde havde atomvåben, og det fik udenrigsminister Kjeld Olesen til at komme med nogle beske udtalelser i udenrigspolitisk nævn. Han mente således, at hændelsen havde svækket den sovjetiske troværdighed, og læren man kunne drage var, at man ikke kunne fæstne lid til Moskvas garantier. Der måtte derimod være faste holdepunkter som modydelser.⁶¹³

Anker Jørgensen insisterede dog fortsat på nedrustning og var til stadighed fortalere for, at dialogen med Sovjetunionen skulle bestå. Han var også modstander af

⁶¹² Normalt bruges tiltalefrafald, hvis anklageren fortsat finder den tiltalte skyldig, men af en eller anden grund ikke finder grund til at føre sagen ved domstolen. Derfor vil et tiltalefrafald normalt ske med den anklagedes godkendelse. Hvis den anklagede ikke ønsker et tiltalefrafald, vil det være normalt at prøve deres sag ved en domstol. Se gennemgangen i PET-kommissionens bind 13 for en uddybning af forløbet omkring tiltalen mod Arne Herløv Petersen. (Heiberg, 2009). Se også Arne Herløv Petersen egen gennemgang af sagen i hans bog Skueprocessen: <http://www.scribd.com/doc/120658154/Skueprocessen> (11.05.2014). Bent Jensen mener at PET-kommissionens konklusioner sker på et spekulativt grundlag på baggrund af dårlig kildekritik (Jensen, 2014 s. 566, bind 1). Bent Jensen forholder sig ikke til, at rigsadvokaten på forhånd flere gange havde afvist, at bevisets stilling kunne føre til domfældelse. Det væsentlige i sagen, altså hvorvidt Herløv Petersen kunne *dømmes* efter den milde spionageparagraf, kunne kun være bevist ved den retssag, som Arne Herløv Petersen aldrig fik.

⁶¹³ (Jørgensen, 1990 s. 478; Petersen, 2006 s. 247-248). Udenrigsministeriets arkiv: UPN 6. november 1981.

USA's og EF's økonomiske sanktioner mod Sovjetunionen, som han anså for at være en tom demonstration, der var vedtaget for at takkes den amerikanske præsident Reagan.⁶¹⁴ De økonomiske sanktioner blev iværksat på baggrund af, at den polske ministerpræsident Jaruzelski den 13. december 1981 havde erklæret landet i undtagelsestilstand. USA mente, at det var sket efter sovjetisk indblanding. Til trods for Anker Jørgensens kritiske holdning valgte Danmark i første omgang at deltage i EF's sanktioner.

Da Bresjnev den 16. marts 1982 bekendtgjorde et moratorium (midlertidigt stop) for opstilling af sovjetiske mellemdistanceraketter og ensidig reduktion i den europæiske del af Sovjetunionen, var Anker Jørgensens svar positivt. Han håbede, det ville "(...) hjælpe til at opnå den reduktion af atomarsenalerne, som vi alle ønsker", udtalte han den 18. marts. Fra amerikansk side mødte det kritik. Den danske ambassadør i Washington Otto Borch blev efterfølgende kaldt op til viceudenrigsminister Stoessel, der havde udtalt, at Anker Jørgensen udtalelser kunne undergrave USA's forhandlingsposition og skabe indtryk af manglende enighed i NATO. Ligeledes erindrede viceudenrigsministeren Borch om, at man fra amerikansk side tidligere havde udtrykt utilfredshed med Anker Jørgensens sammenligninger mellem situationen i Polen og USA's indblanding i interne forhold i Sydamerika. Da den amerikanske ambassadør i Danmark John Loeb ved en frokost på den amerikanske ambassade den 22. marts 1982 ligeledes forsøgte at bringe de amerikanske standpunkter på banen, kom Anker Jørgensen ifølge sin dagbog med en længere forklaring:

"Jeg forklarede ham indgående, hvad jeg havde sagt [om Bresjnevs forslag], og hvad der ligger bagved. Især sagde jeg, at ingen regeringer i Europa vil i det lange løb være i stand til at forsvare visse af de amerikanske synspunkter. Slet ikke om

⁶¹⁴ (Jørgensen, 1990 s. 514).

atomvåben. Vi står over for et emne, som vil optage offentligheden med stigende styrke, allerede voldsomt i året 1982. Vi mærker det i alle lande – også i USA – (og minsandten om han ikke nikkede og sagde ja, vi har også en meget stor opinion imod atomvåben) – og hvis, fortsatte jeg, vi skal holde forståelse for et forsvar og vort NATO-medlemskab, så må vi advare mod deltagelse i atomvåbenkapløbet. [...] Og tror man [i] USA, at man imod de europæiske socialdemokratier kan køre en atomvåbenpolitik igennem – også selvom vi blev tvunget i opposition. Nej sagde jeg, tværtimod.”⁶¹⁵

Anker Jørgensen stod således forsat for en linje, hvor *budskabet* om afspænding vægtedes højere end *budskabet* om afskrækkelse. Fra dansk side var man interesseret i, bl.a. på grund af det indenrigspolitiske pres, at fastholde det fokus på afspænding, der havde været gængs dansk politik siden 1962. I modsætning til perioden inden da, hvor Danmark havde stået i et lignende dilemma, der havde ført til, at Danmark førte flere forskellige omdømmepolitikker, forsøgte Anker Jørgensen at fastholde en enkelt omdømmepolitik, hvor *budskabet* både til NATO og Sovjetunionen var, at man skulle fortsætte med at arbejde for afspænding.

Nikolaj Petersen peger på, at i september 1982, da Anker Jørgensens gik af som statsminister, var forholdet til USA nede i en dyb bølgedal.⁶¹⁶ Det er i hvert fald rigtigt at Kritikken af Danmark var vokset. Meget af denne kritik kunne ses som en reaktion på, at Anker Jørgensen og Socialdemokratiet ikke ønskede at sende *budskaber* eller tage *beslutninger*, der kunne tolkes som en unødvendig oprapning af den kolde krig. Dvs. at man fortsat kritiserede Sovjetunionen, når det blev anset for væsentligt og relevant, men da det skete i en *kontekst* af fornyede spændinger mellem øst og vest var regeringen forsigtig med ikke at bidrage yderligere til disse

⁶¹⁵ (DUÅ 1982, 1983 s. 227; Jørgensen, 1990 s. 520-522)

⁶¹⁶ (Petersen, 2006 s. 240).

spændinger. En del af kritikken mod Danmark havde dog som påpeget også grund i Danmarks modvilje mod at øge udgifterne til forsvaret. I en række NATO-lande, ikke mindst USA, blev både den socialdemokratiske position omkring afspænding og det danske forsvarsbidrag opfattet som et problem og potentielt som usolidarisk.

Kamp om Danmarks omdømme og de to linjer

Kort efter Anker Jørgensen afgang som statsminister opstod der et begyndende brud i den normalt meget konsensusorienterede sikkerhedspolitik mellem Venstre, konservative og socialdemokraterne, der havde været rådende i Danmark. Det var, viste det sig, socialdemokratiet, der bevægede sine standpunkter, og særligt på et afgørende punkt – NATO's atomvåbenpolitik. Der findes grundlæggende to tolkninger af, hvad der motiverede disse ændringer. Det ene, som både Venstres Uffe Ellemann-Jensen og den konservative Poul Schlüter har været fortalere for, er, at det fortrinsvist drejede sig om en socialdemokratisk taktisk bestemt manøvre for at genvinde regeringsmagten og skabe problemer for den nye borgerlige regering.⁶¹⁷ Den anden tolkning har været, at socialdemokratiet ændrede og skærpede dets politik grundlæggende på enkelte områder, og at de taktiske manøvrer ikke var hovedgrunden til den ændrede sikkerhedspolitik. Den mest radikale tolkning i denne retning er Bent Jensens, der med baggrund i de sovjetiske arkiver forsøger at tegne et billede af, at det var den sovjetiske propaganda og agentvirksomhed i Danmark, der var skyld i den ændrede socialdemokratiske politik.⁶¹⁸ Nikolaj Petersen gør sig til talsmand for en

⁶¹⁷ Se f.eks. (Ellemann-Jensen, 2007 s. 164-165) og (Schlüter, 2001 s. 140-153).

⁶¹⁸ Artikelserie i fem dele under emneoverskriften "Nyt lys på fodnoterne" fra den 31. januar og 1., 2., 3.- og 4. februar 2000. I den sidste artikel i serien skriver Bent Jensen f.eks. "[D]e ledende folk i Socialdemokratiet, SF, Det radikale Venstre og VS, der sammen med DKP udgjorde den alliance i og

flerstrengt tilgang. Han peger således ikke på et enkelt element, men mener, at socialdemokratiets ændrede position skyldtes en række faktorer: "[Æ]ndrede holdninger hos partiets ledere, især Anker Jørgensens og Kjeld Olesens, ændringer i ledelsens sammensætning, især Lasse Budtz' mere prominente rolle fra 1979, ændringer i folketingsgruppen med øget indflydelse for venstrefløjen, og endelig ændrede parlamentariske forhold, først og fremmest at socialdemokratiet kom i opposition i september 1982, men bevarede herredømmet over sikkerhedspolitikken via det alternative flertal."⁶¹⁹

Selvom ovenstående elementer er væsentlige til at forstå den ændrede socialdemokratiske position, er det vigtigt endnu engang at pege på, at *målene* for den socialdemokratiske sikkerhedspolitik var konstante. Det var *målet* om at være medlem af NATO, og det var *målet* om at undgå en krig med Sovjetunionen. Derudover havde Anker Jørgensen insisteret på *budskaber* om afspænding frem for afskrækkelse, hvilket var i tråd med Jens Otto Krags linje. Men hvor Jens Otto Krag hurtigt havde fået international medvind med sin politik efter Cubakrisen og hele tiden havde sørget for at involvere USA i processen, så var *konteksten* og Anker Jørgensens muligheder anderledes i 1982. Som beskrevet ovenfor viste *feedback* fra USA, at man anså de socialdemokratiske *budskaber*, og også en række af *beslutningerne*, som udtryk for en svækkelse af sammenholdet i NATO og en svækkelse af *budskabet om afskrækkelse*.

Før 1962 havde skiftende regeringer kæmpet med at forene de to sikkerhedspolitiske *mål*, hvilket førte til, at den danske udenrigspolitik på

uden for Folketinget, som brød med NATO-solidariteten, var hverken Stasi- eller KGB-agenter. De lod sig derimod påvirke og forføre af en blanding af anti-amerikanisme, angst og misinformation, som for en stor dels vedkommende var resultatet af indflydelsesageters virksomhed. Faktorer som opportunisme, forfængelighed og ambitioner om indflydelse har givetvis også spillet en stor rolle." Det er i store træk den pointe, han gentager i sin seneste bog (Jensen, 2014).

⁶¹⁹ Nikolaj Petersens bidrag om Fodnoter i Gads koldkrigsleksikon (Lauridsen, et al., 2011 s. 248).

overfladen flagrede i forskellig retning med flere modstridende *budskaber* og signaler. I perioden 1979 til 1982 kæmpede socialdemokratiet for at fastholde afspændingslinjen i NATO og i Danmark. Denne afhandling taler således for, at ændringen i den udenrigspolitiske *kontekst* har haft stor indflydelse på forandringerne i de socialdemokratiske positioner. Da socialdemokratiet i efteråret 1982 kom i opposition, viste det sig, at den nye regering ikke ville opretholde samme stærke fokus på afspænding som tidligere. Det sås bl.a. af, at den ikke gik imod udviklingen i NATO, hvor afskrækkelsesdelen blev vægtet stadig højere (se mere nedenfor). Det underkender ikke, at indenrigspolitiske hensyn og som vist også et skærpet socialdemokratisk syn på atomvåben, ligesom dets nye rolle i opposition, har haft stor betydning for den ændrede position. Men som vi skal se kunne socialdemokratiets stadige ønske om, at Danmark skulle blive ved med at sende et højlydt *budskab* om afspænding ikke overlades alene til den nye regering.

I omdømmepolitisk forstand var der tale om en kamp mellem flere omdømmepolitikker. Det var brudfladen mellem Danmarks medlemskab af NATO og frygten for dansk inddragelse i en krig – nu med frygten for en altødelæggende atomkrig – der var blevet aktualiseret igen. Hvor dilemmaet fra 1949 til begyndelsen af 1960'erne havde ført til en usikker og til tider omskiftelig dansk udenrigspolitik over for USA og Sovjetunionen, blev resultatet, da dette dilemma nu blussede op på ny, denne gang en spaltning af retten til at definere sikkerhedspolitikken. Det alternative sikkerhedspolitiske flertal definerede den danske udenrigspolitik ud fra et ønske om at fortsætte afspændingslinjen og undgå en eskalering mellem øst og vest, der i sidste ende kunne få katastrofale konsekvenser. Det var således en fortsættelse af *budskabet* om Danmark som en fredssøgende nation. På den anden side stod regeringen, der først og fremmest

definerede Danmarks omdømmepolitik i forhold til medlemskabet af NATO, og derfor hovedsaglig fokuserede på at sikre *målet* om at forblive i NATO.

Opdelingen er sat på spidsen. Socialdemokratiet havde også fokus på NATO, og der var fra socialdemokratisk side aldrig et ønske om at forlade NATO. Schlüter-regeringen havde heller ikke forladt afspændingslinjen fuldstændig, men vægten lå et andet sted end for socialdemokratiet. Statsminister Poul Schlüter opsummerede forskellen således i en debat i maj 1983:

”Nogle har villet skabe det indtryk, at nogle af os herinde [i folketinget] er mere angst og mere bekymrede for en atomkrigs rædsler end andre. Det er usandt. Det er vi alle rædde for. Det er hvad vi alle ønsker at forhindre, men vi er uenige om, hvilken forhandlingsstrategi der er bedst egnet til at nå målet: sikkerhed, at bevare freden og helst med mindst mulige rustninger og militært personel.”⁶²⁰

Målet om sikkerhed var ofte en omskrivning for medlemskabet af NATO, og det har sandsynligvis også været tilfældet hér. I hvert fald viser citatet, at Schlüter erkender at regeringen og oppositionen stod for to forskellige tilgange til, hvordan man skulle bevare freden. Nedenfor vil først den socialdemokratiske linje blive trukket op og dernæst regeringens linje. Uden direkte adgang til udenrigsministerielt kildemateriale udover, hvad der er offentligt tilgængeligt, vil analysen først og fremmest basere sig på folketingsdebatter og avisdebatter. Det er vigtigt at bemærke, at blandt angrebene mod det alternative sikkerhedspolitiske flertal, der voksede frem, især var ét, der stod helt centralt, nemlig at politikken skadede alliancesammenholdet i NATO, og at den skadede Danmarks omdømme i NATO. Det berørte derved den parallelle debat om Danmarks modvilje mod at

⁶²⁰ Udenrigspolitisk debat i folketinget 26. maj 1983 med vedtagelse af Socialdemokratisk dagsordenforslag. Læs debatten her: <http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/FT%2026maj1983.pdf> (13-05-2014).

øge udgifterne til forsvaret, selv om dette kun i begrænset omfang indgik i forslagene fra det alternative sikkerhedspolitiske flertal.

Debatten om Danmarks omdømme og den socialdemokratiske linje

Danmarks fodnotopolitik i NATO havde med NATO's dobbeltbeslutning i 1979 et forspil, hvor socialdemokratiet ihærdigt forsøgte at lægge mere vægt på afspændingsdelen og forhandlingslinjen end afskrækkelsesmomentet. Allerede på dette tidspunkt var der advarsler om, at det kunne have betydning for Danmarks omdømme i alliancen at fastholde det danske særstandpunkt. Men den måske væsentligste ændring i den socialdemokratiske position i hele forløbet var forholdet til dobbeltbeslutningen. Således blev der den 7. december 1982 imod regeringens ønske vedtaget en dagsorden, der stillede indbetalinger til INF-delen (de 572 atomare mellemdistancemissiler) af NATO's infrastrukturprogram i bero.⁶²¹ Det blev med en vedtagelse 10. maj 1984 skærpet, så de resterende penge ikke kunne gives som indirekte støtte til INF.⁶²² På trods af at man fra dansk side ikke længere støttede opstillingen af INF økonomisk, var det ikke tænkt som et brud med dobbeltbeslutningen, selvom det kan opfattes som et sådant.

Fra modstanderne af det sikkerhedspolitiske alternativ – det vil sige regeringspartierne V, K, CD og Kristelig Folkeparti samt Fremskridtspartiet (FP) – var det især argumentet om Danmarks omdømme, der blev fremført som begrundelse for at følge trop med NATO's større vægt på afskrækkelse. Fodnotopolitikken, der konkret tog afstand fra en række elementer i alliancens politik, betød, at Danmark i flere tilfælde stemte forskelligt fra de øvrige NATO-

⁶²¹ (Petersen, 2006 s. 298).

⁶²² *Folketingsstidende* 10. maj 1984. 1983-84, 2. samling. Sp. 6081-7200.

http://www.danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/FT_10_maj_1984.pdf (07.11.2012).

lande i FN. Det var efter regeringens og FP's mening et brud med alliancesolidariteten. Det skadede sammenholdet i NATO, og det skadede Danmarks omdømme i NATO. Disse argumenter var først og fremmest rettet mod socialdemokratiet, der var erklæret tilhængere af NATO og sekundært mod Det radikale Venstre, der med sit antimilitaristiske udspring godt nok ikke var synderligt begejstrede for NATO, men på den anden side ikke så noget alternativ hertil. Debatten kom især til at stå mellem socialdemokratiet og de borgerlige partier.

Fra socialdemokratisk side var der mindst fire modsvar til argumentet om, at Danmarks omdømme led skade, hvoraf det mest brugte var:

1) *Ikke-svaret*. Ofte forholdt socialdemokratiet og de øvrige partier, der var en del af det sikkerhedspolitiske alternativ, sig slet ikke til dette argument, måske på grund af indbyrdes uenighed. For Socialistisk Folkeparti og andres vedkommende skyldtes det sandsynligvis, at man faktisk ønskede en dansk udmeldelse af NATO.

2) *Verden er større end NATO, og Danmarks omdømme skal ses i et større lys*. Når socialdemokratiet og andre fra det sikkerhedspolitiske alternativ forholdt sig til regeringens omdømme-argument, var det oftest dette modargument, der kom på banen. Verden blev i denne sammenhæng i regelen ikke defineret konkret, og hvis der kom en præcisering, var det f.eks. fredsbevægelsen, der blev nævnt. At der heri også kunne ligge Danmarks omdømme i Sovjetunionen, blev aldrig udtalt eksplicit.

3) *Danmarks omdømme i NATO vil ændres i takt med at NATO-landene i højere grad følger den danske linje*. Argumentet blev sjældent brugt eller udtalt så direkte, men det var en underliggende præmis i den socialdemokratiske politik, at pendulet igen ville svinge mod afspændingspolitikken og atomnedrustning.

4) *Danmarks omdømme i NATO har ikke taget skade.* Dette argument, der blev brugt i begyndelsen af debatten, forsvandt dog efterhånden.

I september 1982 overtog Poul Schlüter som nævnt statsministerposten efter Anker Jørgensen uden valg. Den nye regering bestod foruden de konservative af Venstre, Kristelig Folkeparti og Centrum- Demokraterne – den såkaldte firkløverregering. Kritikken af det alternative sikkerhedspolitiske flertal for at skade Danmarks omdømme kom ført og fremmest til udtryk i en række folketingsdebatter om fodnotepolitikken. Statsminister Poul Schlüter udtalte i en sådan debat i maj 1983, at han var ængstelig for at vedtagelsen af det alternative flertals dagsordenforslag ville "(...) bidrage til at Danmark mere og mere opfattes som et andenklassers NATO-medlem."⁶²³ I debatten i folketinget den 10. november 1983, der kom på baggrund af en forespørgsel fra SF og VS om Danmarks placering i NATO's atomvåbenstrategi, gjorde daværende forsvarsminister Hans Engell én ting helt klart: "Der må ikke kunne rejses tvivl om vor loyale stilling til NATOs grundlæggende principper."⁶²⁴ Tidligere generalmajor og forhenværende medlem af folketinget for Det Konservative Folkeparti Erik Kragh mente i februar 1984 sågar, at Danmarks renommé i NATO næppe kunne "blive værre".⁶²⁵

Den tidligere landbrugsminister, socialdemokraten Bjørn Westh, forsøgte i et debatindlæg i Politiken at imødegå påstanden om, at Danmark skulle blive et andenklassers medlem af NATO. "Jeg tror ikke, demokratiske nationer nedvurderer et land, der diskuterer sig frem til et standpunkt. Det kan være andre lande er

⁶²³ Udenrigspolitisk debat i folketinget 26. maj 1983 med vedtagelse af socialdemokratisk dagsordenforslag. Læs debatten her:

<http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/FT%2026maj1983.pdf> (13-05-2014).

⁶²⁴ Forespørgsel om Danmarks placering i NATOs atomvåbenstrategi kan læses hér:

http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/FT_10_nov_1983.pdf (15.02.2012).

⁶²⁵ Artikel af Erik Kragh, "Atomfri zoner og parti-politik" i *Berlingske tidende* den 22. februar 1984. Kan læses her:

<http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/Erik%20Kragh%2022%20februar%201984%20i%20Berlingske.pdf> (14.02.2012).

uenige i standpunktet, men man respekterer demokratiske beslutninger.”⁶²⁶ Dette standpunkt, som kan relateres til argument 4, fik det dog vanskeligere, efterhånden som NATO-partnerne og specielt USA kom på banen med kritik af de danske fodnoter.

Det var ikke kun de borgerlige partier, der brugte argumentet om Danmarks omdømme i NATO. Folketingsmedlem for socialdemokraterne Robert Pedersen skrev et åbent brev til sin partifælle Ritt Bjerregaard, hvor han fastslog, at det mest betydningsfulde ”(...) for vort lands internationale omdømme er (...) Socialdemokratiets ændrede holdning til Natos dobbeltbeslutning”.⁶²⁷ For Robert Pedersen var det således problematisk, at Danmark havde ændret holdning, for ”(...) et lille land med kun 5 mill. mennesker har en altafgørende interesse i, at mellemfolkelige aftaler og spilleregler holdes og at vort ord står til troende. Og det gør det sandelig ikke længere.”⁶²⁸ I sit svarindlæg i *Aktuelt* forholdt Ritt Bjerregaard sig ikke til Robert Pedersens bekymring for Danmarks omdømme i NATO. Der var således tale om et ikke-svar. Der var dog en snert af argument 3 (se ovenstående) i artiklen, da Ritt Bjerregaard erklærede at: ”Vi, der er tilhængere af et forsvar inden for NATO, har en forpligtelse til at sørge for at flokkevis af gamle mænd på alder med præsident Reagan og Politbureauet i Sovjetunionen ikke sætter sig på forsvarspolitikken med deres uforanderlige, forstokkede meninger.”⁶²⁹ I et omdømmepolitisk lys var det altså et håb om, at den

⁶²⁶ *Politiken* den 17. september 1983, ”Danmark ikke andenklassesland” 2.sektion s. 4.

⁶²⁷ Åbent brev fra Robert Pedersen til Ritt Bjerregaard i *Aktuelt* søndag den 11. marts 1984: ”Vort ord står ikke mere til troende”. Kan læses her: <http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/Robert%20Pedersen%20i%20Aktuelt%2011%20marts%201984.pdf> (14.02.2012). Robert Pedersen undlod ved flere afstemninger at stemme for forslagen stillet af det alternative sikkerhedspolitiske flertal.

⁶²⁸ *Ibid.*

⁶²⁹ Ritt Bjerregaards svar på tiltale i *Aktuelt* den 18. marts 1984: ”Han står vagt om monterne i partimuseet”. Kan læses her: <http://www.danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/Ritt%20i%20Aktuelt%2018%20marts%201984.pdf> (05.11.2012).

socialdemokratiske politik fremadrettet måtte blive gængs politik i NATO, og dermed at omdømmeproblemet for Danmarks vedkommende ville være løst.

I et større interview i *Berlingske Tidende* den 30. april 1984 rettede Anker Jørgensen en kritik mod regeringen af, at den gjorde for lidt mod atomoprustningen. I interviewet kom der også en række betragtninger frem om forholdet til NATO og Danmarks omdømme, som giver en forståelse for socialdemokratiets politik. På linje med Ritt Bjerregaard udtrykte Anker Jørgensen bekymring over USA's udenrigspolitik under Ronald Reagan. Som han forklarede: Hvis der var en ting, der ikke gjorde indtryk på ham, var det Reagan og den politik, som hans fløj stod for. "Reagan er i den grad ude på et sidespor, at han ikke gør indtryk på mig med sin blinde tro på oprustningen og at Amerika skal være stærkere. Det vil uvægerligt og med sikkerhed medføre en reaktion i form af ny oprustning." Da interviewer spurgte ind til kritikken om, at Danmark ville blive et andetklasses medlem af NATO, svarede Anker Jørgensen skarpt: "Det er ikke rigtigt, selv om man siger det igen og igen i en uendelighed. Undskyld, men vi er faktisk et 1. klasses medlem. Det er de andre, som er 2., 3. eller 4. klasses medlemmer, hvis de ikke kan se hvad dette drejer sig om. NATO har ikke til formål for enhver pris at være krigsmaskiner. NATO har også til opgave at arbejde for afspændingen, og det lægger vi mindst lige så stor vægt på." Det var kernen i forskellen på den omdømmepolitiske tilgang. Socialdemokratiet mente ikke, at USA, NATO eller den danske regering gjorde nok i forhold til afspændingsdimensionen. Anker Jørgensen mente således, at det var det danske socialdemokratis fortjeneste, at "(...) det blev en dobbeltbeslutning med en tyk streg under forhandlingselementet." Men siden havde udviklingen vist, "(...) at der ikke blev ført seriøse forhandlinger. Den udvikling bliver man nødt til at erkende, og derfor føler vi ikke noget solidaritetsbrud." Anker Jørgensen mente, at det

socialdemokratiske standpunkt ville "(...) blive Danmarks holdning i løbet af kortere eller længere tid – med eller uden den nuværende regering."⁶³⁰ Pointen var altså ikke blot, at en ny socialdemokratisk regering ville føre en anderledes politik, men at der var ved at ske en udvikling på verdensplan hen i mod de danske socialdemokraters standpunkt. Altså argument 3.

Samme dag havde udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen en kronik i *Politiken*, der i højere grad end tidligere fra regeringens side fokuserede på afspændingspolitikken og dennes forhold til afskrækkelsespolitikken. Her pegede han på, at en ærlig ment afspændingspolitik i et demokratisk samfund måtte ses som en betingelse for, at befolkningen ville "(...) acceptere en fast linje i opbygningen af det nødvendige militære forsvar." Der var således en indrømmelse og samtidig en åbning overfor socialdemokratiet om, at afspændingspolitikken skulle styrkes, men samtidig var det en appel til socialdemokratiet om at vende tilbage til det brede udenrigspolitiske samarbejde: "For regeringen er det af afgørende betydning, at analyserne af udviklingstendenserne og af danske initiativer og standpunkter baseres på de synspunkter og grundholdninger, der er enighed om mellem de afgørende partier bag dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik." Altså de gamle NATO-partier V, K og S. Uffe Ellemann-Jensen fortsatte: "Det er ligeledes af afgørende betydning, at enigheden også omfatter de spørgsmål om alliancens strategi, hvor Danmarks stilling til problemerne helt uomgængeligt af vore allierede betragtes som afgørende for vor placering i alliancen." Altså: Danmarks omdømme og Danmarks placering i alliancen var således fortsat væsentligt for graden af insisteren på danske særstandpunkter. Derved afgang en ny konsensus om afspændingspolitikken således også af, at socialdemokratiet indordnede sig, i hvert fald i nogen grad. "Et

⁶³⁰ *Berlingske Tidende* den 30. april 1984, "Tidligere statsminister Anker Jørgensen: Regeringen gør for lidt mod atom-oprustningen".

holdbart nationalt kompromis er en nødvendig forudsætning for at et land som Danmark kan føre en troværdig udenrigspolitik. Der er ingen vej udenom. Hverken for regeringen eller oppositionen.”⁶³¹

Begge indlæg skal ses som optakten til forespørgselsdebatten den 2. maj 1984, hvor socialdemokratiet havde planer om at lancere en dagsorden, hvor man medtog en række forskellige elementer af det alternative flertals sikkerhedspolitiske politik. Det var den såkaldte omnibusdagsorden. Samtidig ramte artiklerne ned i en debat i den socialdemokratiske folketingsgruppe. På et møde i gruppen den 12. april var der således en lang debat, hvor en forholdsvis stor gruppe var fortalere for en mere tilbageholdende linje. For eksempel mente MF Knud Heinesen, at partiet ikke burde gennemtvinge dansk enegang i NATO på nye vigtige områder. På et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppe den 2. maj erklærede MF Erling Olsen, at han kunne gå med til nedrustningslinjen, men ikke en linje, der antydede et socialdemokratisk brud med NATO ad bagdøren. Konkret blev kritikken formuleret som en kritik af dele af omnibusdagsordenen. Det førte til en rettelse af dagsordenforslaget, men altså ikke helt til en opgivelse af den alternative sikkerhedspolitik eller dagsordenforslaget, der var forhåndsdrøftet med SF.⁶³²

Folketingsdebatten med omnibusdagsordenen foregik samme dag som gruppemødet – altså den 2. maj 1984. I udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens indlæg blev ”soft power” tilgangen vendt på hovedet, og skytset blev rettet mod socialdemokratiet og Det radikale Venstre:

”Der tales meget om eksemplets magt. Desværre tror jeg, at man overvurderer denne magt, når det drejer sig om initiativer mellem Øst og Vest, men ét er sandt:

⁶³¹ *Politiken* den 30. april 1984, ”En troværdig dansk afspændingspolitik” 2. sektion s. 5-6.

⁶³² Se (DIIS 3, 2005 s. 274-275; Petersen, 2006 s. 312).

eksemplets magt er væsentligt i samarbejdet inden for den vestlige forsvarsalliance. Det land, der konstant ønsker forståelse for sine egne standpunkter, men som ikke viser solidaritet, når det drejer sig om at hjælpe sine partnere med deres problemer, vil ikke få indflydelse.”

For Uffe Ellemann-Jensen var muligheden for at føre an ved eksemplets magt spildt i forhold til den overordnede kamp mellem øst og vest. Derimod kunne det bruges overfor allierede og venner, hvis man vel at mærke ikke alene gik forrest, men gik sammen med og hjalp vennerne. I sidste ende blev spørgsmålet sat på spidsen: Ønskede socialdemokratiet fortsat medlemskab af NATO, når socialdemokratiets holdning synes at bygge på ”at det er de andre, der har uret, og at man bare skal gøre, som det danske Socialdemokrati nu siger”.⁶³³ For Uffe Ellemann-Jensen var spørgsmålene om mellemdistanceraketter og Norden som atomvåbenfri zone ”(...) af helt central betydning for Danmarks placering i NATO-alliancen – og dermed for Danmarks sikkerhed og for vore muligheder for at påvirke udviklingen i den retning, vi ønsker.” Den socialdemokratiske ordfører på området, Lasse Budtz, pegede på, at socialdemokratiet ikke var mod medlemskabet, og at suveræne stater ”(...) havde ret til at træffe deres egne større forsvarspolitiske beslutninger”. ”Enigheden inden for alliancen bringes i fare ved et påtvungent krav om enhed”, citerede han den hollandske forsvarsminister for at have sagt. Hans pointe var i høj grad rettet mod specielt de amerikanske krav til Danmark og andre lande om, at de rettede sig ind efter den dominerende oprustningslinje. ”Jeg minder om vor positive holdning til medlemskabet af NATO, men vi vil også ved denne lejlighed advare imod nye offensive strategier i NATO eller nye former for planlægning, der helt klart forringer opbakningen bag

⁶³³ *Folketingstidende* 1983-84, 2. samling. Sp. 4545-6080. 2. maj 1984. Forespørgsel vedrørende de europæiske mellemdistanceraketter mv. kan læse hér: http://danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/FT_2_3_maj_1984.pdf (15.02.2012).

NATO.”⁶³⁴ For socialdemokratiet kom truslen for krig ikke længere kun fra Sovjetunionen men i høj grad også fra den militære, og i socialdemokratiske øjne unødvendigt aggressive, oprustning, og særligt den atomare oprustning, som USA stillede sig i spidsen for. Denne indstilling til Sovjetunionen var helt modsat CD’s ordfører på området, Frode Nør Christensen, der mente, at Danmark var et født medlem af NATO, ”(...) for vi ligger nærmest Sovjet, vi er mest truede, og vi bliver dagligt truet, det ved vi.”⁶³⁵ Regeringspartiet lavede dermed en direkte kobling mellem NATO-medlemskabet og en opfattet trussel fra Sovjetunionen. Dette var en kobling, som udenrigsministeriet og socialdemokratiet helt tilbage fra medlemskabets start havde forsøgt at undgå. Så sent som i 1979 havde diplomaten Henning Gotlieb afvist, at Danmark deltog i et samarbejde rettet mod Sovjetunionen.⁶³⁶ Nu lavede et regeringsparti den modsatte kobling – at NATO netop var et samarbejde mod en sovjetisk trussel. Udenfor regeringen var Fremskridtspartiets ordfører John M. Arentoft som dansker ”(...) flov over, at socialdemokratiets og dets leder roses i høje toner i Pravda. Det er, som om hr. Anker Jørgensen hælder mere og mere til den kommunistiske blok”.⁶³⁷ Hvor udenrigsministeren i sin kritik først og fremmest havde fokuseret på Danmarks omdømme i forhold til NATO-alliancen, blev det af CD’s og Fremskridtspartiets ordførere i højere grad fremhævet i forhold til både øst og vest, hvor en positiv modtagelse af den socialdemokratiske linje blev opfattet negativt. Man tog således udgangspunkt i forestillingen om, at Sovjetunionen var fjenden og den potentielle trussel, som Danmark og NATO skulle forsvare sig mod. Dermed lagde indlæggene alene vægt på afskrækkelsespolitikken og ikke på afspændingspolitikken som middel til at sikre fred.

⁶³⁴ Ibid.

⁶³⁵ Ibid.

⁶³⁶ Se afsnittet ”Knas med menneskerettighederne” i kapitel 12 og kapitel 11 for uddybning af denne langvarige benægtelse.

⁶³⁷ *Folketingstidende* 1983-84, 2. samling, Sp. 4545-6080.

Ordfører fra Det radikale Venstre, Arne Stinus, mente modsat udenrigsministeren, at eksemplets magt kunne virke – også over for Sovjetunionen. Han mente, at nogen måtte "(...) tage det første skridt for at standse og vende det vanvittige oprustningskapløb." Og konkret burde Danmark gøre det. Gerne sammen med de andre NATO-lande og de nordiske lande, men om nødvendigt alene. Arne Stinus var fortaler for, at NATO og USA med det samme indstillede oprustningen og satte sig ved forhandlingsbordet med Sovjet. Han mente ikke, at sådan en politik ville være et brud med NATO-solidariteten, og han kunne "(...) ikke acceptere, at en selvstændig stillingtagen til problemerne og en anden opfattelse end f.eks. USA's skulle stille os uden for indflydelse i de europæiske forsvarsdrøftelser."⁶³⁸ Altså en variant af argument 4, hvorefter et demokratisk land som Danmarks besluttede udenrigspolitik ville have betydning for omdømmet i NATO.

Fokus i debatten var klart rettet mod Danmarks forhold til USA og NATO, men som nævnt strejfede den også de forskellige syn på Sovjetunionen og den deraf følgende forskellige politik. Det er ud fra debatten tydeligt, at socialdemokratiet og Det radikale Venstre stadigvæk opfattede Sovjetunionen som en potentiel trussel, men at de fandt, at den var mindre end tidligere, og at den konkrete trussel bedst blev elimineret ved at opbygge positive relationer med landet – ikke mindst gennem konkrete nedrustningsbestræbelser. Hovedvægten skulle altså fortsat lægges på afspændingspolitikken. Det betød dog ikke, at partierne ønskede eller havde et alternativ til dansk medlemskab af NATO. Socialdemokratiets formand Anker Jørgensen havde i debatten kun et enkelt kort indlæg, der dog var interessant, idet det lagde op til forsoning (kompromis) mellem de stridende parter i forhold til sikkerhedspolitikken. Han udtalte bl.a., at regeringen nu bevægede sig

⁶³⁸ Ibid.

”(...) stærkt over mod de synspunkter, som socialdemokratiet igen og igen og igen har givet udtryk for, og som vi i denne debat har samlet i en dagsorden.”⁶³⁹

Anker Jørgensens budskab var således udtryk for det håb og den stemning, der var i folketingsgruppen om igen at bevæge sig mod en konsensustilgang uden dog at opgive det afspændingsfokus, man havde fastholdt. Samtidig var det også en reaktion på de mere forsonlige toner, der var kommet fra udenrigsministeren. SF med Gert Petersen i spidsen tvivlede dog på, at regeringen bevægede sig ”(...) henimod den opfattelse, at den skal arbejde for en international aftale, herunder mellem NATO og Warszawapagten, om nej til førstegangsbrug af kernevåben af enhver art”.⁶⁴⁰

Ugen efter var der på ny en sikkerhedspolitisk debat i folketinget. Den 10. maj 1984 var emnet for diskussionen endnu engang bevillingen til mellemdistanceraketter. Debatten udsprang konkret af, at regeringen havde forsøgt at omgå vedtagelsen fra december 1982, hvor det var besluttet at stoppe tilførslen af midler til den del af NATO's infrastrukturprojekt, der gjaldt opstillingen af mellemdistanceraketter i overensstemmelse med dobbeltbeslutningen fra 1979. Regeringen havde i stedet forsøgt at kanalisere de 48 millioner kroner, det drejede sig om, ind i infrastrukturprogrammet ved at give rabat for NATOs andel af betalingen til en del af infrastrukturprogrammet, der foregik i Danmark. Dermed fik man frigivet penge til NATO, der omtrentligt svarede til det oprindeligt manglende danske bidrag til opstillingen af raketterne. Dette mødte modstand fra de partier, der stod bag beslutningen om at stoppe betalingen til mellemdistanceraketterne. Forespørgselsdebatten vedtog en socialdemokratisk

⁶³⁹ Ibid.

⁶⁴⁰ Ibid.

dagsorden, der fastslog, at de resterende 48 millioner kroner ikke kunne bruges til raketopstilling, men derimod indgik i det samlede danske forsvarsbudget. Det betød således en ekstra bevilling til forsvaret, hvilket motiverede Det radikale Venstre til at stemme imod forslaget. Det blev dog vedtaget, da regeringen ikke havde lyst til at udfordre skæbnen og valgte at stemme blankt - til trods for, at netop beslutningen om at bryde med en tidligere NATO-vedtagelse – dobbeltbeslutningen – var et af de væsentligste argumenter i debatten om Danmarks omdømme i NATO.

Samme dag som debatten fandt sted havde Mogens Camre (ifølge Jens Arentoft fra Fremskridtspartiet) udtalt sig til Jyllandsposten, hvor han havde forklaret, at beslutningen om at stoppe betalingen til mellemdistanceraketterne var en markering fra dansk side om at "(...)stræbe efter yderligere forhandlinger mellem Øst og Vest i stedet for oprustning. Og dette er jo en symbolsk – politisk – handling, mere end det er en handling af reel betydning for raketopstillingen. (...) At vurdere vores standpunkt som et brud med loyaliteten vil være udtryk for en gammeltestamentelig fortolkning af udtrykket loyalitet. I mine øjne er det USA, der optræder usolidarisk med et bastant ønske om at basere det vestlige forsvar på opstillingen af mellemdistanceraketter i Europa."⁶⁴¹ Argumentationen fra Mogens Camre var således en variant af, at det alternative flertals politik ikke var et omdømmepolitisk problem for Danmark i NATO. Det var dog også en slags argument for, at Danmark ikke blot skulle måle sit omdømme i forhold til NATO, men også i forhold til de signaler, der blev sendt i retning af Sovjetunionen og resten af verden – argument 2. Dette argument brugtes også af SF'eren Jens Thoft, der mente, at en vedtagelse af dagsordenforslaget ville være et afgørende og vigtigt signal til den internationale fredsbevægelse og den politiske omverden. Det

⁶⁴¹ *Folketingstidende* 1983-84, 2. samling, Sp. 6081-7200.

http://www.danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/FT_10_maj_1984.pdf (07.11.2012).

var fra Fremskridtspartiet og udbryderpartiet fra Fremskridtspartiet, De Frie Demokrater, der kom de klareste markeringer mod dagsordensforslaget ud fra en omdømmepolitisk vinkel. Forsvarsminister Hans Engell nøjedes med at påpege, at en endelig beslutning om at droppe bidraget på de 48 millioner kroner til infrastrukturarbejdet ville kunne skabe alvorlige vanskeligheder for Danmarks placering i dette samarbejde inden for NATO. Fremskridtspartiets ordfører John M. Arentoft mente, at Danmark havde gjort sig utroværdig, og det var selvfølgelig ”(...) lidt kedeligt når man skal arbejde sammen [indenfor NATO]”. Ole Maisted, der på dette tidspunkt repræsenterede partiet De frie Demokrater, var også hård i sin kritik af den linje, dagsordensforslaget lagde. Han mente, at indgående aftaler med NATO skulle overholdes, og at Danmark var nødt til at ”(...) vise en vilje til at støtte USA i forhandlingerne (...) De frie demokrater afviser ethvert anslag imod det frie samfund og imod den forpligtelse, vi har over for NATO.”⁶⁴²

En måned efter debatten stillede Svend Auken i *Politiken* forslag om forsoning. Det skete konkret i et indlæg, hvor han opfordrede til norske tilstande, hvilket betød en form for borgfred mellem regeringspartier og opposition om sikkerhedspolitikken. Konkret gik forslaget ud på at opfordre regeringen til at lave en redegørelse til folketinget om principper og problemer i dansk udenrigspolitik og derefter oprette et ad hoc udvalg, der kunne lave en beretning til folketinget. Ugen efter besluttede regeringen at nedsætte et embedsmandsudvalg, der under ledelse af ambassadør Peter Dyvig skulle udarbejde en rapport om Danmarks sikkerhedspolitiske situation i 1980'erne. Allerede i slutningen af november blev rapporten rundsendt til folketinget og herefter nedsattes et udvalg, det såkaldte

⁶⁴² *Folketingstidende* 1983-84, 2. samling, Sp. 6081-7200.
http://www.danmarkidenkoldekrig.dk/dobbeltbeslutningen/FT_10_maj_1984.pdf (07.11.2012).

Østergaard-udvalg, hvor håbet var, at regeringen og socialdemokratiet kunne nå et fælles standpunkt i sikkerhedspolitikken.⁶⁴³

To år senere havde processen dog vist sig ikke at føre til noget. Det alternative sikkerhedspolitiske flertal bestod, og den daværende næstformand i socialdemokratiet Svend Auken gik i december 1986 til angreb på regeringen for at køre den danske udenrigspolitik i sæk. Han mente, at der næppe var tvivl om, at der var "(...) sket en alvorlig undergravning af troværdigheden og et tab af effektiviteten af vor [Danmarks] politik over for omverdenen de sidste par år." Han mente, at det var regeringen, der ikke ønskede at rette ind efter folketinget og befolkningen. "I sikkerhedspolitisk henseende er skaderne ved at Danmark har to forskellige officielle hovedlinier, folketingets og regeringens, blevet stadig mere åbenlyse. Det meningsløse i situationen er, at folketingets flertal (i klar overensstemmelse med befolkningen) ønsker gennemført en aktiv afspændingspolitik, uden at flertalspartierne kan enes om at skaffe landet en regering, der vil føre flertallets politik." Auken kritiserede også regeringens uvilje til at stå på standpunkter, der kunne "(...) risikere at bringe os [Danmark] på kant med USA og andre toneangivende lande."⁶⁴⁴ Svend Auken forholdt sig således ikke rigtig til, hvem Danmark mistede troværdighed over for, men omdømmespørgsmålet var tydeligvis i mindre grad et problem i forhold til USA (og NATO) end det var over for den brede befolkning – altså argument 2. I et skarpt modsvar i starten af det nye år langede Uffe Ellemann-Jensen til gengæld endnu engang ud efter socialdemokratiet for at være årsagen til problemerne. I samme ombæring bekendtgjorde han, at oppositionens politik lå til venstre for den ny sovjetiske leder Gorbatsjov, og han ønskede ikke at lade regeringen binde af

⁶⁴³ (DIIS 3, 2005 s. 275-276).

⁶⁴⁴ Svend Auken i *Politiken* den 30. december 1986, "Dansk udenrigspolitik er kørt i sæk" 2. sektion s. 5. Findes også i (DUÅ 1987, 1988 s. 121-123).

dette. Blandt andet derfor havde han opgivet fodnotepolitikken i det seneste NATO-kommuniké, og fodnoterne ville ikke vende tilbage.⁶⁴⁵

Svend Aukens karakteristik af forskellen mellem de to standpunkter var på nogle punkter ret præcis. Regeringen ønskede ikke at komme på kant med USA, men var også uenig i socialdemokratis fokus på afspænding frem for af afskrækkelse. Derfor ønskede man ikke at fremme den folkeligt populære, men på NATO-plan udkældte ”aktive afspændingspolitik”, som Svend Auken døbte oppositionens sikkerhedspolitiske linje. Hvor Auken eksplicit kun nævnte befolkningen i en dansk sammenhæng, var Lasse Budtz senere på året mere direkte i sin afvisning af, at den alternative sikkerhedspolitik havde skadet Danmarks omdømme. I et indlæg til en række artikler om socialdemokratiet og sikkerhedspolitikken kom han tydeligere frem med det budskab, som også Auken havde lænet sig opad. Danmarks omdømme afhang af de øjne, der så, og om man var enig med den førte politik: ”Er man modstander af fodnoterne, fordi man er imod den politik, noterne er et udtryk for, tror man også på en svækkelse [af Danmarks troværdighed]. Men vi er et parlamentarisk flertal og utvivlsomt også et folkeligt, der mener, at fodnoterne har gavnet, fordi de er et udtryk for den internationale modstand mod den hidtidige næsten søvngængeragtige og monotone oprustning.”⁶⁴⁶ Der var således tale om argument 2.

Et af de væsentligste argumenter i forhold til kritikken om, at Danmarks omdømme havde lidt skade var altså, at Danmarks omdømme ikke kun skulle ses i forhold til NATO. *Budskabet* var sådan set på linje med det, Per Hækkerup fremkom med i *International Affairs* i 1965 om Danmark som fredssøgende land. Det var et *budskab*, som fra begyndelsen havde været rettet bredere end til USA

⁶⁴⁵ Uffe Ellemann-Jensen i *Politiken* den 3. januar 1987, Problemet i vor udenrigspolitik blev skabt af S” 2. sektion s. 5.

⁶⁴⁶ Lasse Budtz i *Politiken* den 11. juni 1987, ”Fodnoter har gavnet omdømmet” 2. sektion s. 5.

og NATO, men som i afspændingsperioden havde været mulig at forene i en balance, således at det fortsat fremstod som troværdigt, og kun i begrænset omfang mødte modstand i NATO og USA. En undtagelse var især tydelig i 1972-1973, da Anker Jørgensen højlydt kritiserede USA's deltagelse i Vietnam-krigen. Danmarks kritik skabte således problemer for omdømmepolitikken, der var knyttet til det sikkerhedspolitiske *mål*, der handlede om at forblive allieret i NATO. Danmarks overordnede *omdømmepolitik*, knyttet til målet om NATO-deltagelse, havde været at fremme det *budskab*, at Danmark var en loyal allieret i NATO, selvom der havde været og kunne være uenigheder på forskellige områder. Dette *budskab* lagde man fra socialdemokratisk side mindre vægt på for til gengæld at fremme *budskabet* af Danmark som fredssøgende land via fokus på afspænding.

En række af dagsordenforslagene indeholdt *budskaber* der i sit udgangspunkt var rettet mod partnerne i NATO, men i kraft af at det var offentlige meddelelser, sendte det også *budskaber* til verden ud over USA og NATO – herunder også Sovjetunionen. Med dagsordnernes vedtagelse i folketingen fik *beslutningerne* og *budskaberne* udenrigspolitisk status. I den forstand at det også var *budskaber* til Sovjetunionen, var det i tråd med de seneste mange års fokus på afspænding og fred. Der er ikke noget i de budskaber, der kom ud via dagsordnerne, der var tiltænkt som et alliancebrud, hvilket er afgørende for denne afhandlings tolkning af socialdemokratiets *mål* med dagsordnerne. De vedtagne dagsordner lå fortsat inden for rammerne af NATO, men da der var tale om offentlig og udtalt modstand mod alliansens større fokus på afskrækkelse, var det en væsentlig anden omdømmepolitik, socialdemokratiet førte i opposition i 1980'erne end partiet førte i perioden 1949 til 1961, hvor man størstedelen af tiden havde regeringsmagten. I denne periode havde de offentlige *budskaber* ofte båret præg af modstand mod Sovjetunionen og loyalitet over for NATO, til trods for at de mere private

budskaber ikke havde samme tone. Internt havde der dengang ofte været et forbehold over for den stærkere tilknytning til NATO, mens de offentlige budskaber til Sovjetunionen ofte havde karakter af at være klare afvisninger af krav, mens *beslutningerne* – og til tider også de offentlige budskaber – ofte signalerede hensyntagen til sovjetiske standpunkter.

I 1980'erne var Danmarks "forbehold" fordelt anderledes. Socialdemokratiet formulerede offentligt forbehold i forhold til NATO's politik, mens man via den offentlige kritik indirekte signalerede en fastholdelse af afspændingslinjen og dermed et konkret fokus på *målet* om fred med Sovjetunionen.

Bent Jensen har i sit forsøg på at drive sin pointe om et socialdemokratisk svigt igennem, fuldstændigt set bort fra den kontinuitet, der også lå i det socialdemokratiske fokus på afspænding, og valgt ensidigt at fremhæve den socialdemokratiske nedtoning af afskrækkelsespolitikken. Konkret kommer det bl.a. til udtryk i Bent Jensens brug af et citat af Lasse Budtz i folketinget den 2. maj 1984: "Socialdemokratiet tror ikke [længere] på terrorbalanceteorien, der blot forøger oprustningen." Det er Bent Jensen, der har indsat ordet længere.⁶⁴⁷ Bent Jensen anser dette som "en drejning på 180 grader i forhold til Socialdemokratiets hidtidige positive opfattelse af styrkebalancen mellem Øst og Vest."⁶⁴⁸ Det er uklart, om Bent Jensen betragter styrkebalance og terrorbalance som synonyme begreber. Hans påstand om at socialdemokratiet ikke længere tror på styrkebalancen, svæver derfor frit i luften. Hvis han anser de to begreber for at være synonyme så er det særdeles uklart, hvori socialdemokratiet drejning skulle bestå, fordi han ikke på noget tidspunkt redegør for, at socialdemokratiet er gået ind for terrorbalancen. Kun anføres, at socialdemokratiet i 1981 havde hilst et

⁶⁴⁷ Citeret via Bent Jensen: (Jensen, 2014 s. 401, bind 2). Det oprindelige citat findes i *Folketingstidende* 1983-84, 2. samling, sp. 5277. 2. maj 1984.

⁶⁴⁸ (Jensen, 2014 s. 401, bind 2).

udspil fra Ronald Reagan om en dobbelt nulløsning velkommen. Udspillet gik ud på at USA ville indstille udstationeringen af nye mellemdistanceraketter, mod at Sovjetunionen fjernede deres. Bent Jensen forklarer ikke, hvordan den positive socialdemokratiske holdning til forslaget skal tages som udtryk for, at de gik ind for terrorbalance. Hvis han ikke ser de to begreber som synonymer, er det uklart hvori forskellen ligger, og hvorfor en socialdemokratisk afstandstagen til terrorbalancen også er en afstandstagen til en styrkebalance.⁶⁴⁹

Der er ingen tvivl om, at det danske socialdemokrati ikke havde samme fokus på afskrækkelseslinjen, som man havde i det øvrige NATO, især hos de borgerlige regeringer. Det stod allerede klart med debatten om dobbeltbeslutningen i slutningen af 1979. Forskellen var, at inden socialdemokratiet kom i opposition, rettede man i praksis politikken ind efter NATO. *Beslutningen* i 1979 om at støtte dobbeltbeslutningen er netop udtryk for dette. Socialdemokratiet i opposition førte, med opbakning fra de øvrige partier i det alternative sikkerhedspolitiske flertal en *omdømmepolitik*, der gik ud på at sikre fred ved at fokusere på afspænding. Forandringen fra tidligere bestod først og fremmest i at man fremførte afspændingspolitikken offentligt, selvom det mødte stor modstand i

⁶⁴⁹ Måske kommer problemet af, at argumentet om en socialdemokratisk vending oprindeligt kommer fra en opgave, skrevet af Morten Hestbech og Lars Grøn Petersen med titlen *Socialdemokratiet og sikkerheden*. De peger dog ikke på en vending i forhold til socialdemokratiets forhold til terrorbalancen, men i forhold til socialdemokratiets forhold til nedrustning. De mener, at Lasse Budtz' udtalelse "er udtryk for en kovending i forhold til tidligere udtalelser." (Hestbech, et al., 2002 s. 14). Hestbech og Petersens kritik er søgt. At socialdemokratiet ikke støtter en terrorbalance, hvor NATO og Sovjetunionen råder over samme antal atomspræghoveder, giver ikke belæg for at antage, at socialdemokratiet var villig til at føre ensidig nedrustningspolitik, som de antyder. Det er heller ikke det samme som at socialdemokratiet ikke går ind for afskrækkelse, som er den antydning, Bent Jensen kommer med. Bent Jensen henviser ikke til nævnte opgave, så om han henter sin inspiration derfra, står uklart. Men det ville i hvert fald hjælpe med til at forklare, hvorfor han ikke refererer til den faktiske debat i *Folketingstidende*. Bent Jensen henviser i sin note til *Folketingstidende* 1984 sp. 3528 (Jensen, 2014 s. 641, note 107, bind 2). Men citatet stammer fra *Folketingstidende* 1983-84, 2. samling, sp. 5277. 2. maj 1984. Hestbech og Petersen har dog lidt længere nede netop en henvisning til en Folketingsdebat i slutningen af 1984, hvor de henviser til sp. 3528. En mulig forklaring på sammenblandingen er, at Bent Jensen har lånt fra opgaven, og i processen brugt den gale henvisning uden at kreditere forfatterne.

NATO. Det var nyt. Men i kraft af, at socialdemokratiet havde tabt regeringsmagten var det ikke muligt at gøre som i tilfældet med dobbeltbeslutningen, hvor man højlydt formulerede en anden linje, for derefter at tage en *beslutning*, der i praksis rettede ind. *Budskaberne* om afspænding, som havde været en central del af den danske stats omdømmepolitik siden 1962, blev derimod neddrolet af den nye regering. Derved kan ansvaret for opsplitningen i to omdømmelinjer, repræsenteret ved henholdsvis regeringen og socialdemokratiet, ikke entydigt placeres hos socialdemokratiet.

Nedenfor vil der blive ses nærmere på den anden tilgang der var repræsenteret af firkløverregeringen.

Den anden tilgang: Danmark og USA 1982 - 1988

Da Uffe Ellemann-Jensen overtog udenrigsministeriet efter Kjeld Olesen, ønskede han ikke at ændre på hovedlinjerne i den danske udenrigspolitik, men overfor USA ville stilen blive en anden, fortalte han USA's nye udenrigsminister George Shultz. Den nye danske regering havde nemlig mindre trang til at udtale sig om ting, man ikke brød sig om, forklarede Uffe Ellemann-Jensen sin amerikanske kollega på et møde i oktober 1982. I stedet ville regeringen kommentere, når der var noget positivt at sige.⁶⁵⁰ Fra starten gik den nye regering således i gang med at fjerne den højlydte kritik af USA's oprustningspolitik. Derved distancerede man sig med den socialdemokratiske tilgang igennem en årrække. Under Anker Jørgensen-regeringerne, og i sidste del af Krags formandsperiode, havde man nemlig både internt og offentligt rejst kritik af de dele af USA's og NATO's politik, man fandt problematiske. Efter den skarpe amerikanske reaktion i

⁶⁵⁰ (Petersen, 2006 s. 242).

begyndelsen af 1973 havde man i nogen grad nedtonet kritikken, for først at finde den frem igen efter dobbeltbeslutningen i 1979. Udenrigsministerens stil var derimod i god tråd med den af Hækkerup definerede danske måde at føre omdømmepolitik over for stormagterne. Det vil altså sige den stil, Hækkerup og Krag af indenrigspolitiske årsager måtte opgive på grund af den massive kritik, som USA's involvering i Vietnam-krigen havde medført.⁶⁵¹

Regeringens forsøg på at forbedre forholdet til USA blev til dels undermineret af oppositionen, der som nævnt fra starten forsøgte at sætte en alternativ sikkerhedspolitisk dagsorden, der var i modstrid med de amerikanske ønsker, og derfor potentielt kunne forværre forholdet til USA. I den danske debat gjorde Uffe Ellemann-Jensen da også et stort nummer ud af, at alliancepartnerne snart ikke gad høre på Danmark mere. Ifølge ham førte gennemførelsen af den alternative sikkerhedspolitik til, at Danmark fik "(...)mindre og mindre indflydelse på de internationale beslutninger. Hver gang ryger der en flis af vor prestige og troværdighed." Han medgik dog, at en regering, der ikke kunne samle flertal omkring sin sikkerhedspolitiske linje også havde et medansvar for at svække Danmarks troværdighed. Poul Schlüter og Ellemann-Jensen forsøgte da også på et møde i december 1982 overfor præsident Reagan og udenrigsminister Shultz at forklare, at det ikke var regeringens sikkerhedspolitiske linje, der blev gennemført. Tilsyneladende godtog begge forklaringen, og Reagan kom med en bemærkning om, at også USA levede i et demokrati med en selvstændig lovgivende

⁶⁵¹ Det er ikke til at vide om perioden fra 1982-1988 med to forskellige grupper med hver deres omdømmepolitikker kunne have været undgået, hvis Uffe Ellemann-Jensen i stedet fra starten havde valgt at fastholde en højlydt men måske knap så skarpt formuleret kritik af USA og atomoprustningen. Men det er interessant, at socialdemokratiet, der selv havde godtaget oprustning under deres 'egen' regering, men i opposition stod fast på en skarp offentlig skarp kritik, skiftede spor, da den højlydte kritik forsvandt med den borgerlige regering. Det har ikke været muligt at få adgang til internt kildemateriale fra denne periode. Det er derfor ikke til at sige, om den nye regerings linje forstærkede ændringerne i den socialdemokratiske tilgang.

forsamling.⁶⁵² Et af de andre tiltag for at forbedre forholdet til USA var indsættelsen af diplomaten Eigil Jørgensen, der havde været direktør i udenrigsministeriet siden 1973, som ambassadør i efteråret 1983.⁶⁵³ At gøre den ledende embedsmand i udenrigsministeriet til ambassadør i USA var et tegn til den amerikanske administration om, at man gerne så en ny periode i forholdet mellem landene indledt.

At der fandtes to linjer besværliggjorde den amerikanske kommunikation med regeringen, da dele af den amerikanske kritik i høj grad var rettet mod det alternative flertals politik. Et godt eksempel på dette var den amerikanske udenrigsminister George P. Shultz' samtale med kollegaen Ellemann-Jensen på skoleskibet *Danmark* i Washington Havn den 19. april 1985. Af de fire timer, de to udenrigsministre tilbragte sammen på skoleskibet, foregik der politiske drøftelser i ca. tre kvarter. Under disse fremlagde Shultz en meget hård kritik af Danmarks position inden for NATO, og særligt i forhold til de danske forbehold på en række områder, såsom rumforskningsprogrammet SDI (populært betegnet som *Star Wars programmet*). Shultz udtalte således, at hvis alle europæere var ligesom danskerne, ville NATO ikke eksistere.

Kritikken var altså ikke først og fremmest rettet mod regeringen, men derimod mod oppositionen i Danmark. I forbindelse med udredningen af *Danmark under den kolde krig* oplyste Eigil Jørgensen, der var til stede under samtalerne, at Shultz på forhånd havde konsulteret den danske ambassadør om, hvorvidt han i de politiske drøftelser skulle tage udgangspunkt i de forberedte diplomatiske talenoter, eller skulle tage bladet fra munden. Eigil Jørgensen indikerede i sit svar, at det nok var nyttigt for den danske udenrigsminister at få en kritik, der kunne

⁶⁵² (Petersen, 2006 s. 243).

⁶⁵³ *Politiken* den 20. marts 1983, "Uffe må stå for skud ude og hjemme" 3. sektion s. 1-2. (Petersen, 2006 s. 242-243).

bringes videre. Hvor det diplomatiske oplæg var tænkt til den danske regering, var det meget mere kritiske indlæg, som Shultz faktisk fremkom med, beregnet på oppositionen. Ellemann-Jensen fremlagde på pressemøder da også gerne denne hårde kritik uden at gøre forsøg på at nedtone den, som indtil da havde været normal praksis, når Danmark fik kritik og særligt fra USA. Det betyder ikke, at Shultz ikke mente kritikken alvorligt, men det var derimod en klar indikation af, at Shultz og USA havde en klar opfattelse af den dobbelte danske sikkerhedspolitik og den dobbelte danske omdømmepolitik. Derfor formulerede USA reelt også to forskellige svar.

Da socialdemokratiets næstformand Svend Auken besøgte Washington, blev han til gengæld mødt af en regulær charmeoffensiv fra amerikansk side, hvor kritikken blev holdt til et minimum for at forbedre forholdet – ikke til regeringen, men til ledelsen af oppositionen i Danmark. At man fra amerikansk side godt forstod forskellen betød dog ikke, at man helt fratog regeringen det officielle ansvar. Over for den danske statsminister gjorde udenrigsminister Shultz i september 1985 således opmærksom på, at man fra amerikansk side ”(...) forstod regeringens position, men det var nu engang regeringen der var ansvarlig for den politik, et land førte.”⁶⁵⁴ De klart mildere ord i efteråret var beregnet på regeringen og ikke oppositionen. Men man påpegede, at oppositionen ikke alene kunne holdes ansvarlig. Det var således ikke langt fra Uffe Ellemann-Jensens tidligere vurdering.

At den amerikanske *feedback* ikke var entydig er logisk nok, idet det var en reaktion på den flertydige danske sikkerheds- og omdømmepolitik, der blev ført af

⁶⁵⁴ Chiffertelegram 22. april 1985, Ambassaden i Washington, amtel 609. Om udenrigsministerens samtaler med udenrigsminister Shultz den 19. april 1985. Chiffertelegram 12. september 1985, Ambassaden i Washington, amtel 1321. Begge dokumenter kan findes her: <http://www.koldkrisudredningen.dk/dok1.htm> (09.11.2012). (Petersen, 2006 s. 243-245 og 257; DIIS 3, 2005 s. 587-600).

to forskellige repræsentanter. Med udgangspunkt i den viden, som udredningen om *Danmark i Den Kolde Krig* har fundet frem, er det mest sandsynligt, at Danmarks omdømme som medlem af NATO ikke har lidt synderlig skade. Der har da heller ikke været tale om et forhold på niveau med det dansk-amerikanske forhold i begyndelsen af 1973, ligesom der ikke er kendskab til nogen former for organisatorisk-diplomatiske sanktioner over for Danmark, hvilket er normal praksis, hvis lande vil give kraftige signaler om utilfredshed.

Det betyder ikke, at det gavtede Danmarks omdømme i NATO – det gjorde det næppe – men der var nok ikke tale om en væsentlig forringelse af forholdet til USA, som var den vigtigste spiller i NATO. Slet ikke hvis man ser på forholdet mellem Danmark og USA i Anker Jørgensens første og sidste periode. Den danske regering gjorde også sit til at sikre, at de skeptiske amerikanere ville opfatte Danmark som trofaste allierede. Under samtaler med en række ledende politikere med fokus på det udenrigspolitiske område i den amerikanske kongres understregede statsminister Poul Schlüter således, at der i Danmark var en stærk støtte til NATO-medlemskabet, og at man ikke så noget alternativ til dette. Han pointerede også, at man fra dansk side værdsatte USA's bidrag til alliancen, og man opfattede de amerikanske styrkes tilstedeværelse i Europa som tegn på USA's usvækkede støtte til NATO.⁶⁵⁵ Det var således en fremføring af *budskabet* om Danmark som den loyale NATO-allierede.

Frem til anløbssagen i 1988 var der fortsat kamp om de to linjer, men allerede efter Uffe Ellemann-Jensen i efteråret 1986 var med til at få sat en stopper for indsættelsen af danske fodnoter i NATO-dokumenter, blev det alternative sikkerhedspolitiske flertals linje vanskeligere at praktisere. Med anløbssagen blev

⁶⁵⁵ Ciffertelegram 12. september 1985, Ambassaden i Washington, amtel 1321.
<http://www.koldkrigsudredningen.dk/dok1.htm> (09.11.2012).

der dog sat hårdt mod hårdt. Poul Schlüter truede med at udskrive valg, med baggrund i NATO-medlemskabet, som regeringen påstod var i fare, hvis oppositionens dagsordensforslag blev vedtaget. Det blev den, og fem dage senere var valget en realitet. Den dobbelte sikkerheds- og omdømmepolitiske linje var med Det radikale Venstres indtræden i regeringen ikke længere praktiserbar.

Den anden linje: Danmark og Sovjetunionen 1982-1988

Det var ikke kun over for USA, der fandtes to linjer. Det var der også over for Sovjetunionen, selvom forskningen ikke i lige så høj grad har haft fokus på dette som på forholdet til USA. Skillelinjerne var da også mindre markerede og havde ofte direkte sammenhæng med Danmarks allianceforhold. Hvor Anker Jørgensen stod meget stærkt på en afspændingslinje og en i NATO-sammenhæng meget forsonende kurs over for Sovjetunionen, var den borgerlige regering under Schlüter langt mere skeptisk og langt mere tilbøjelig til at fremmane det traditionelle fjendebillede af Sovjet.⁶⁵⁶ På trods af forskellen i vurderingen mellem den socialdemokratiske regering og firkløverregeringen, forsikrede Uffe Ellemann-Jensen sin sovjetiske kollega Gromyko, at regeringsskiftet ikke indebar ændring af dansk udenrigspolitik. Det skulle vise sig ikke at holde stik, da de to linjer som sagt også slog igennem i forhold til Sovjetunionen. Et konkret område, hvor forskellen i de to linjer viste sig, var, da Ellemann-Jensen i begyndelsen af 1983 på linje med de øvrige EF-lande ønskede at forlænge de økonomiske sanktioner. Det var oppositionen modstander af. Som påpeget ovenfor var Anker Jørgensen allerede stærkt kritisk, da man vedtog sanktionerne året inden. Han mente, at EF kun indførte sanktioner for at tækkes USA. I opposition var

⁶⁵⁶ Se f.eks. CD-ordførerens indlæg i debatten i Folketinget i maj 1984, beskrevet i ovenstående afsnit *Debatten om Danmarks omdømme og den socialdemokratiske linje*.

Socialdemokratiet mere tilbøjelig til at forkaste forslaget, og det lykkedes således ikke for Uffe Ellemann-Jensen at forlænge de danske sanktioner. Store dele af debatten handlede om de juridiske konsekvenser ved at Danmark ensidigt meldte sig ud af EF-sanktionerne, men baggrunden for ophævelsen af sanktionerne var de forskellige omdømmepolitiske tilgange, som henholdsvis oppositionen og regeringen stod for.⁶⁵⁷ Hvor Anker Jørgensen havde ment, at sanktionerne var skadelige for afspændingen og var indført for USA's skyld, så havde Ellemann-Jensen et helt andet standpunkt. I et interview i *Politiken* fremførte han en kritik af opposition. Udenrigsministeren beskyldte den for at være illoyal overfor alliance- og EF-partnerne. I samme interview blev det gjort klart, at han anså Sovjetunionen som Danmarks og NATO's potentielle krigsmodstander, og han advarede mod at tro, at USA ville hjælpe Vesteuropa, hvis ikke der var en tilstedeværelse af amerikanske soldater og materiel.⁶⁵⁸ EF stoppede sanktionerne per 1. januar 1984. Selvom artiklen blev bragt i en dansk avis, er det næsten helt sikkert, at den har fundet vej til det sovjetiske udenrigsministerium. At en dansk udenrigsminister kom med et *budskab* om, at Sovjetunionen blev anset som en potentiel krigsmodstander, var en optrapning af retorikken, og var helt modsat den gængse diplomatiske praksis, hvor man fra dansk side havde søgt at undgå at beskrive Sovjetunionen som potentielle fjende, og samarbejdet i NATO som rettet mod Sovjetunionen. Som påpeget tidligere var dette det standpunkt, der blev fremført af statsminister Anker Jørgensens særlige rådgiver, diplomaten Henning Gottlieb, så sent som i slutningen 1979.⁶⁵⁹ Der var således tale om, at regeringen

⁶⁵⁷ Der var en stor debat i folketinget og pressen om hvorvidt Danmark kunne undtages i en beslutning truffet i EF. I praksis blev Danmark dog undtaget (Gulmann, 1984).

⁶⁵⁸ *Politiken* den 20. marts 1983, "Uffe må stå for skud ude og hjemme" 3. sektion s. 1-2.

⁶⁵⁹ 15. november 1979. konsulent Henning Gottlieb. Notits. Samtale med russisk ambassaderåd. http://www.danmarkidenkoldekrig.dk/dobbelbeslutningen/gottlieb_ljubimov%2014nov1979.pdf (24.10.2012).

havde rykket sig omdømmepolitisk i forhold til tidligere i forhold til de *budskaber*, der blev sendt til Sovjetunionen.

Samtidig var der fra sovjetisk side en frygt for, at den danske regering i stadig højere grad integreredes i NATO. Man var særlig opmærksom på stigende udenlandsk militær tilstedeværelse på Bornholm. De sovjetiske myndigheder tog ved flere lejligheder dette forhold op og henviste til aftalen, der var indgået i forbindelse med den sovjetiske rømning af Bornholm i 1946. I februar 1984 kom der således en henvendelse via den danske ambassade i Moskva om, at landingstilladelsen til et tysk og amerikansk fly den 31. januar samme år var i strid med rømningsaftalen. I det danske svar afviste man, at der var tale om en ny politik, men man ville ikke tillade en udvikling omkring Bornholm, der kunne skade afspændingen. Da den sovjetiske ambassade i København i juli 1984 tog et nyt tilfælde af NATO-besøg på Bornholm op, var departementschef Peter Dyvig dog knap så imødekommende, da han påpegede, at Bornholm var en dansk landsdel, og at man efter 40 år burde kunne tage mere afslappet på tingene.⁶⁶⁰

Det var ikke kun i sovjetiske øjne, at der var sket et bemærkelsesværdigt skift. Med henvisning til en artikel i *Land og Folk* bragte Jens Thoft fra SF spørgsmålet om landinger af det tyske og amerikanske fly op i folketinget. I artiklen i *Land og Folk* blev forsvarskommandoens pressetalsmand citeret for at sige: ”Jeg tror nok, man fremover vil se flere landinger af militære fly af udenlandsk nationalitet. Det er helt klart en lempelse af tidligere praksis.” Også i folketinget afviste den danske regering, at der var tale om ny praksis på området. Statsminister Poul Schlüter udtalte på forsvarsministerens vegne således, at disse ”landinger af enkelte udenlandske militærfly ændrer selvsagt ikke på nogen måde den danske praksis på

⁶⁶⁰ (Petersen, 2006 s. 250).

området.”⁶⁶¹. Ifølge Bent Jensen var der dog allerede fra dansk side i 1983 taget beslutning om at lempe nogle af de ”selvpålagte restriktioner” omkring Bornholm, hvilket dog blev holdt fortroligt – også over for Danmarks allierede.⁶⁶²

Den danske regering havde dog også fortsat øje for afspænding, selvom afskrækkelseslinjen var mere fremtrædende. I efteråret 1983 blev den internationale situation forværret, da Sovjetunionen skød et koreansk passagerfly ned. Det førte fra dansk side til en skarp protest og et midlertidigt stop for flytrafikken til Sovjetunionen. Altså *budskaber*, der fulgte den hårde NATO-linje. Samtidig stod den del af dobbeltbeslutningen, der indeholdt opstillingen af mellemdistanceraketter, over for sin snarlige påbegyndelse. Det var således i en spændt situation, at udenrigsminister Ellemann-Jensen besluttede at tage imod en indbydelse til et arbejdsbesøg i Moskva fra den 31. oktober til 1. november 1983. Ifølge Nikolaj Petersen gav den danske udenrigsministers *beslutning* anledning til hævede øjenbryn i NATO-kredsen.⁶⁶³ Det var i hvert fald et udsædvanligt skridt fra dansk side i betragtning af Danmarks normale påpasselighed for at undgå at være de første til at bryde diplomatisk isolation af Sovjetunionen. Den danske udenrigsminister tog på mødet kritikken af Warszawapagtens flådeaktiviteter op, ligesom han ytrede tvivl om, at atomvåbenfri zoner ville skabe reel tillid. Ifølge Nikolaj Petersen var hovedbudskabet fra dansk side dog, at der fortsat var behov for en uddybet dialog og opbygning af gensidig tillid mellem øst og vest, ligesom der fortsat skulle ske fremskridt i våbenkontrolforhandlingerne.⁶⁶⁴ Den nye regering havde således også afspændingslinjen i værktøjskassen, selvom allianceforpligtelserne oftest fik forrang.

⁶⁶¹ (DUÅ 1984, 1985 s. 185).

⁶⁶² (Lauridsen, et al., 2011 s. 143).

⁶⁶³ (Petersen, 2006 s. 248).

⁶⁶⁴ (Petersen, 2006 s. 248).

Ligesom man fra amerikansk hold havde øje for, at der var to linjer i Danmarks sikkerhedspolitik, var det også tilfældet fra sovjetisk side. I *Danmark under den kolde krig* er det med udgangspunkt i sovjetiske kilder dokumenteret, at man her opfattede det antimilitaristiske flertal, som det alternative sikkerhedspolitiske flertal blev kaldt, positivt. Man var af den opfattelse, at denne linje lå tættere på den sovjetiske, og at de vurderinger og holdninger, dette flertal udtrykte, var tættere på de sovjetiske vurderinger og holdninger.⁶⁶⁵ Fra sovjetisk side var man dog godt klar over, at den danske regering havde andre holdninger, og derfor differentieredes den sovjetiske politik, alt efter hvem man henvendte sig til. Over for den danske regering og dens repræsentanter i form af f.eks. den danske ambassade i Moskva forsøgte Sovjetunionen da heller ikke officielt at bruge det alternative sikkerhedspolitiske flertal mod den danske regering. Der var i Sovjetunionen en klar forståelse af, at officielle sovjetiske tilkendegivelser, der beskrev det antimilitaristiske flertal positivt, kunne være skadelige for selvsamme flertal. Det betød også, at man overlod det til den sovjetiske presse at rose det

⁶⁶⁵ Forfatteren til afsnittet (DIIS 3, 2005 s. kap 83) om østlige vurderinger af dansk sikkerhedspolitik i perioden 1982-1988 har en lidt svingende opfattelse af, hvad vendingerne "realistisk vurderinger", "realistiske holdninger" og "realiteterne i den nuværende situation" egentlig dækker over. Forfatteren peger således på, at det i et tilfælde dækker over, at diplomaterne var af den opfattelse, at Sovjetunionen stod stærkere end NATO, og når danskernes vurderinger blev betegnet som realistiske, var det udtryk for, at diplomaterne dermed mente, at den danske befolkning skulle dele denne opfattelse. I et andet tilfælde skulle udtrykket realistiske holdninger være udtryk for, at den sovjetiske diplomat "(...)øjnede en mulighed for en ændring af den danske holdning i dette spørgsmål i en for Sovjetunionen gunstig retning." (DIIS 3, 2005 s. 615 og 617-618). Det er uklart, hvordan forfatteren til afsnittet er kommet frem til disse forskelligartede tolkninger af vendingerne. Efter undertegnedes mening er det langt mere sandsynligt, at det i alle tre tilfælde er omskrivninger af, at man mente, at oppositionen, politikkerne og den danske befolkning som helhed havde holdninger, vurderinger og opfattelser, der lå mere på linje med de sovjetiske. Sandsynligvis har de sovjetiske diplomater ment, at deres måde at opfatte verden på var *meget* realistisk. Når det sovjetiske diplomati således skriver, at der med vedtagelsen af det alternative sikkerhedspolitiske flertals dagsorden den 10. november 1983 "(...)som helhed åbner sig gunstige muligheder for at knytte Danmark til en mere realistisk holdning i spørgsmålet om oprettelsen af en kernevåbenfri zone i Nordeuropa", skal det læses som, at vedtagelsen af dagsordenen gav øget mulighed for, at Danmark nærmede sig holdninger på linje med Sovjetunionens i spørgsmålet om den atomvåbenfri zone. I denne afhandling bliver disse udtryk således vurderet som en måde at tilkendegive, at de omtalte grupper på en række områder stod tættere på de sovjetiske vurderinger, holdninger og opfattelser end tidligere.

danske socialdemokrati og det antimilitaristiske flertal, mens man fra officiel hånd var tavs. F.eks. gav den sovjetiske ambassade i Danmark et venligt råd til Moskva om, at de regeringsrepræsentanter, der tog imod politikere fra Folketingets præsidium, hvor der var politikere fra begge linjer, burde "(...) udvise særlig forsigtighed og takt ved vurderingen af de for os fordelagtige særegenheder ved Danmarks udenrigspolitiske kurs, eftersom alle klart positive udtalelser i den forbindelse uundgåeligt vil blive udnyttet af regeringskoalitionen mod det antimilitaristiske folketingsflertal."⁶⁶⁶

Skiftet i den danske politik i forhold til bl.a. Bornholm blev i Sovjetunionen opfattet som et udtryk for en større dansk integration i NATO. Der var således en generel bekymring i Sovjetunionen for udviklingen i den sikkerhedspolitik, der blev ført fra den danske regerings side, selvom man samtidig opfattede regeringen som langt mere afspændingsinteresseret end f.eks. den amerikanske. I Sovjetunionen blev der således både vurderet positive og negative udviklinger i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik. I 1985 fandt der en ifølge Nikolaj Petersen sjælden samtale sted mellem den danske ambassadør i Moskva, Thorning-Petersen, og den sovjetiske viceudenrigsminister Maltsev. Under samtalen ytrede viceudenrigsministeren "(...) nok tilfredshed med det dansk-sovjetiske forhold og den grundlæggende danske sikkerhedspolitik, men også frygt for, at Danmark under amerikansk påvirkning bevægede sig bort fra denne."⁶⁶⁷

I marts 1985 var Mikhail Gorbatsjov blevet ny generalsekretær i kommunistpartiet. Han igangsatte en række reformer og påbegyndte med tiden en langt mere offensiv afspændingspolitik. Den danske regering var dog ikke overbevist om, at der var

⁶⁶⁶ (DIIS 3, 2005 s. 621).

⁶⁶⁷ Se f.eks. (DIIS 3, 2005 s. kap 83, særligt s. 619) Citat: (Petersen, 2006 s. 251).

tale om ændringer i Sovjetunionens langsigtede mål.⁶⁶⁸ Den hilste reformerne velkommen og udtalte sig positivt om de nye vinde fra Sovjetunionen. F.eks. da statsministeren i 1986 over for Gorbatjov gav udtryk for, at Vesten ønskede Sovjetunionen succes med de økonomiske reformer, eller da udenrigsministeren i sin tale ved middagen i anledning af udenrigsminister Shervardnadzes besøg i Danmark udtalte, at den nye reformpolitik ville "(...) være en fordel for Sovjetunionen, både indadtil og udadtil."⁶⁶⁹ Den ændrede sovjetiske position førte dog fortsat ikke til, at den danske regering i væsentlig grad bevægede sig i retning af en mere aktiv nedrustnings- og afspændingslinje.

I perioden frem til anløbssagen gjorde en ende på det alternative sikkerhedspolitiske flertal, var der således to omdømmepolitiske linjer overfor Sovjetunionen, ligesom det var tilfældet overfor USA. Regeringerne under statsminister Schlüter havde på nogle områder ændret kurs over for Sovjetunionen set i forhold til den socialdemokratiske politik i 1970'erne og starten af 1980'erne. Både villigheden til at sanktionere mod Sovjetunionen og *beslutningen* om at lempe på praksis i forhold til NATO indikerer ændrede tilgange over for Sovjetunionen. Hvis disse ændringer havde stået alene, er det muligt, at Sovjetunionen ville have bedømt forholdet til Danmark mere negativt. Men regeringens omdømmepolitiske og sikkerhedspolitiske linje i en periode på seks år stod ikke alene. Dette blev noteret i Sovjetunionen. Da fodnotepolitikken døde i 1988, var den danske balancegang slut. Allerede i årene efter ændrede den danske regering markant sin omdømmepolitiske tilgang over for Sovjetunionen. Det var særligt forholdene i de baltiske stater, der var den direkte årsag til dette (se del 1 kapitel 6). Derved blev perioden fra 1989 til 1991 starten på en ny overgangsperiode i dansk omdømmepolitik.

⁶⁶⁸ Se f.eks. (Ellemann-Jensen, 1989 s. 148).

⁶⁶⁹ (Petersen, 2006 s. 260). For citat se (DUÅ 1988, 1989 s. 182).

Opsummering

Denne afhandling præsenterer et andet syn på, hvorfor Danmark endte med at føre fodnotepolitik i 1980'erne end den hidtidige forskning på området, der i høj grad har placeret ansvaret for fodnoterne alene hos socialdemokratiet. Ud fra det omdømmepolitiske perspektiv, der lægges på dansk udenrigspolitik, peges der på to andre bevægelser, som også må tages i betragtning. Det er først og fremmest den ændrede *kontekst*, der vanskeliggjorde den hidtidige afspændingslinje. Danmark havde siden 1960'erne formået at forbinde en omdømmepolitik, der gik ud på, at Danmark var en loyal allieret i NATO, med en omdømmepolitik, der gik ud på at Danmark ønskede fred med Sovjetunionen. I slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne blev det stadig vanskeligere at forene de to budskaber, og socialdemokratiet kritiserede højlydt NATO's stigende fokus på afskrækkelse frem for afspænding. Med regeringsskiftet i 1982 blev de to omdømmepolitikker ikke længere forbundet. I stedet blev det alternative sikkerhedspolitiske flertal eksponent for *budskabet* om fred og afspænding, mens regeringen blev eksponent for budskabet om sikkerhed og loyalitet over for NATO. Den anden bevægelse var således regeringens koncentration om dette omdømmepolitiske *budskab*. Dette er selvfølgelig skarpt optrukket. Hverken oppositionens eller regeringens politik var ensidig. Der var i højere grad tale om væsentlige nuanceforskelle i de *budskaber* og *beslutninger* de to grupper var fortalere for. Socialdemokratiet ønskede ikke at forlade NATO, og regeringen ønskede fortsat fred med Sovjetunionen. De sikkerhedspolitiske *mål* var de samme. Måderne at nå dem på var forskellige.

Feedback fra henholdsvis Sovjetunionen og USA tyder på, at man registrerede og opfattede forskellene, men da NATO's position var ændret, betød det, ligesom i perioden fra 1949-1961, at omsætningen af Danmarks to sikkerhedspolitiske *mål*

til *budskaber* førte til to *omdømmepolitikker*. Denne gang var de to omdømmepolitikker fordelt på to forskellige grupper, hvor begge *omdømmepolitikker* tidligere var blevet ført af skiftende regeringer, hvilket har ført til at Danmarks udenrigspolitik over for NATO i den pågældende periode har fået betegnelsen allieret med forbehold.⁶⁷⁰

⁶⁷⁰ (Villaume, 1995).

Kapitel 14. Konklusion del 2.

Denne del af afhandlingen har forsøgt at sætte fokus på den danske stats omdømmepolitik i perioden 1945 til 1988. Det skal ses som en case for det begrebsapparat, der blev defineret i teoriafsnittet til del 2. Casen satte specielt fokus på Danmarks omdømmepolitik overfor Sovjetunionen og USA, men har ikke været en minutios gennemgang af alle dele af Danmarks udenrigspolitik. Kun de dele der har haft direkte relevans i forhold til væsentlige aspekter af Danmarks omdømmepolitik. Derfor er der især fokuseret på nogle udenrigs- og sikkerhedspolitiske *mål*. Lige efter krigen drejede det sig først og fremmest om at om at sikre medlemsskabet af FN. *Målet* blev omsat til et omdømmepolitisk *budskab* om, at man var en loyal allieret. Som også diskussionen om konfiskeringen af tysk og japansk ejendom i afhandlingens kapitel 4 (del 1) vidnede om, var man fra dansk side også klar til at tage vidtgående *beslutninger* for at sikre, at Danmark blev opfattet som en loyal allieret. Med målets opfyldelse kan resten af perioden frem til 1949 betragtes som en orienteringsperiode, hvor Danmark forsøgte at sikre et godt forhold til både Sovjetunionen og USA.

Med indmeldelsen af NATO blev dansk omdømmepolitik væsentligt forandret. Sikkerhedspolitisk var der to klare *mål*, som skiftende danske regeringer i resten af den kolde krig kom til at kæmpe med:

- 1) **Undgå at Danmark blev draget ind i en krig.**
- 2) **Sikre Danmarks medlemskab af NATO.**

De to mål blev omformet til omdømmepolitikker, der til tider harmonerede, og til tider fremstod som modsætninger. Det ene *budskab* handlede om, at Danmark ønskede fred og afspænding med Sovjetunionen. Det andet *budskab* var, at Danmark var et loyalt medlem af NATO. Selve *beslutningen* om medlemskabet af NATO skulle sende et afskrækkelsessignal til Sovjetunionen, der fra dansk side dog blev opblødt af budskaberne om, at Danmark var et fredssøgende land. I perioden fra 1949 til 1961 var det vanskeligt at få de to omdømmepolitikker til at fungere samtidig. Ofte førte det til, at man fra dansk side hårdt afviste sovjetiske krav i offentligheden. Disse budskaber var ofte henvendt til NATO-partnerne, der dermed skulle se på Danmark som loyal allieret, mens man tog en række konkrete *beslutninger*, der i praksis tog forbehold for dele af integrationen i NATO. I de diplomatiske forbindelser med Sovjetunionen afviste man enhver tankegang om, at NATO-samarbejdet var vendt mod Sovjet, og pegede på, at Danmark søgte freden. Dermed kan Danmarks udenrigspolitik opfattes som en balance mellem de to målsætninger, der blev omsat i omdømmepolitik og i en række konkrete beslutninger. Balancen var dog ikke symmetrisk. De offentlige *budskaber* vægtede tilknytningen til NATO højere end afspændingen, og den konkrete integration fortsatte til trods for forbehold og sovjetisk modstand.

I den næste periode fra 1962 til 1979 fik den danske fokus på afspænding internationalt momentum efter Cubakrisen og Krags initiativer i foråret 1962, der var et forsøg på at forbedre forholdene mellem Danmark og Sovjetunionen, fik hurtigt succes. Der blev sat gang i besøgsdiplomati, og Krag kom på privat besøg i ministerpræsident Kosygin's sommerresidens. Budskabet om afspænding og Danmark som fredssøgende land blev også vel modtaget i NATO, og Danmark fik sågar succes med at være budbringer mellem de to supermagter – USA og Sovjetunionen. Rent omdømmepolitisk betød det, at Danmark langt nemmere

kunne kombinere de to omdømmepolitikker. *Budskabet* om Danmark som loyal allieret i NATO stod ikke længere i modsætning til *budskabet* om at ønske fred og afspænding med Sovjetunionen. I 1965 kom den danske udenrigsminister med, hvad der hér betragtes som en omdømmepolitisk platform. Det vil sige en platform, der forsøgte at trække nogle positioner op, hvor Danmark havde en særlig rolle at spille. Det drejede sig om, at Danmark var et demokratisk land, der ville stå som foregangsland for fred, sociale og økonomiske fremskridt og international forståelse. Denne positionering støtte dog på problemer, da Danmarks allierede handlede i modsætning til disse værdier. USA's krig i Vietnam og kuppet mod den demokratiske valgte regering i Grækenland er eksempler på dette. Særligt socialdemokratiet følte sig presset af den store indenrigspolitiske modstand mod Vietnam-krigen og begyndte højlydt at kritisere USA og valgte i 1972 at anerkende Nordvietnam, som USA var i krig med. Kritikken og beslutningen om at anerkende Nordvietnam førte i 1973 til en decideret amerikansk diplomatisk boykot af Danmark på trods af at der ikke var voldsomme uoverensstemmelser i NATO-samarbejdet. Den hårde amerikanske reaktion fik kontante konsekvenser for Danmarks udenrigspolitik. For at kompensere for kritikken af Vietnam-krigen og en *beslutning* om at anerkende Nordkorea *besluttede* man samtidig at genoptage de diplomatiske forbindelser med det græske diktatur, ligesom man nedtonede dele af sin kritik af USA. I forskellige sammenhæng betonedes det danske venskab med USA, som samtidig forsikrede om, at kritikken af Vietnam-krigen ikke havde betydning for Danmarks fortsatte deltagelse i NATO. Manøveren lykkedes – måske ikke mindst fordi der i 1973 kom en våbenhvile i stand i Vietnam – og kritikken derfor naturligt mindskedes.

Også i forhold til Sovjetunionen var der problemer. De vedrørte specielt den danske kritik på menneskerettighedsområdet. Budskabet om fred og afspænding betød dog i det store hele, at forholdet mellem de to lande var relativt stabilt og ikke nær så anspændt, som forholdet havde været i 1961.

I perioden fra 1980 til 1988 var det igen de to sikkerhedspolitiske *mål*, der førte til omdømmepolitiske problemer. *Konteksten* var væsentligt forandret i starten af 1980'erne i forhold til 1960'erne og 1970'erne. Det blev stadig vanskeligere for regeringen fra 1979 til 1982 at forene omdømmepolitikken om Danmark som loyal allieret i NATO og omdømmepolitikken om Danmark som afspændingsorienteret og fredssøgende overfor Sovjetunionen. Udenrigspolitisk betød det, at man kritiserede udviklingen i retning af øget oprustning, mens man selv tog del i dobbeltbeslutningen i 1979, der godt nok åbnede op for konkrete forhandlinger om nedrustning, men konkret tog initiativ til vestlig oprustning. Kritikken kan ses som et *budskab* til Sovjetunionen om, at Danmark fortsat stod på en afspændingslinje, mens *beslutningen* om at bakke op om dobbeltbeslutningen var et signal, der understøttede *budskabet* om at Danmark fortsat var den loyale allierede.

Efter firkloverregeringen kom til i 1982, førte modsætningerne mellem de to budskaber til, at det alternative sikkerhedspolitiske flertal blev eksponent for budskabet om afspænding via en række *beslutninger* i folketinget (der også var budskaber, idet de var udformet som dagsordenforslag). Regeringen blev til gengæld eksponent for *budskabet* om Danmark som loyal allieret. Det er ikke ensbetydende med, at socialdemokratiet, som det bærende parti i det alternative sikkerhedspolitiske flertal ønskede Danmark ud af NATO eller modsatte sig *budskabet* om, at Danmark skulle være en loyal allieret. Men det var vanskeligt for socialdemokratiet i opposition at forvalte begge de to sikkerhedspolitiske

målsætninger, men alene det faktum, at man ikke på noget tidspunkt forsøgte at vedtage en dagsorden, der i sig selv ikke kunne rummes inden for NATO-samarbejdet vidner om, at man ikke havde et *mål* om at forlade NATO.

I et omdømmepolitisk perspektiv må man derfor se de to grupper (regeringen og det alternative sikkerhedspolitiske flertal) som eksponent for hver sin omdømmepolitik. Reelt set var der dog tale om udenrigspolitiske nuanceforskelle, der som følge af den ændrede kontekst førte til en opsplitning af fokus. Den asymmetriske balance, som Danmark opretholdt i forholdet til USA og Sovjetunionen, og som bl.a. kom til udtryk i omdømmepolitikkerne, var stadig til stede. I afspændingsperioden havde det betydet, at man fra dansk side havde sikret, at kontakten med Sovjetunionen ikke kom i modsætning til NATO-partneres ønsker. I fodnotepolitikens tid var balancen måske mere lige, fordi der var en stor gruppe, der trak i retning af at forbedre forholdet til Sovjetunionen væsentligt, mens en anden gruppe stod for at forbedre forholdet til NATO og USA. Men regeringen havde trods alt den største magt til konkret at udfolde Danmarks udenrigspolitik. Det alternative sikkerhedspolitiske flertal var trods vedtagelse af dagsordener og henstillinger til regeringen henvist til at komme med signaler på enkelte områder, hvor regeringen kunne påvirke målet om at forblive i NATO på en række måder. Efter fodnotepolitikens afslutning tippede balancen klart til USA's og NATO's favør. Men konteksten ændrede sig også hurtigt, som det blev vist i del 1.

Ved at bruge begrebsapparatet, der blev opstillet i teori afsnittet til del 2, er der blevet gennemført, hvad man kan kalde en omdømmepolitisk analyse. Der har været sat fokus på væsentlige udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål, og hvordan man via budskaber har forsøgt at nå disse mål. Ved at bruge dette begrebsapparat har det været muligt at analysere relativt afgrænsede emner og forløb, og samtidig

sætte dem i en samlet ramme. Selve analyseformen adskiller sig noget fra den traditionelle tilgang.

Mens konklusionerne til tider bekræfter og uddyber tidligere vurderinger, ser andre dele af analysen begivenhederne i et nyt lys. Alt i alt må denne del af afhandlingen betragtes som et bidrag til forskningen i den kolde krig, men den må også ses som et bidrag til vores samlede forståelse af, hvordan omdømme konkret spiller en rolle i udenrigspolitikken.

Omdømme er ikke blot en udefinerbar størrelse, der kæmpes om. Landets omdømme kan påvirkes aktivt af staten, når staten fremkommer med bestemte budskaber over en periode og understøtter disse med konkrete beslutninger. Om det har den ønskede effekt, vurderes løbende som en del af den udenrigspolitiske proces. Det var tilfældet med Danmarks udenrigspolitik over for Sovjetunionen og USA/NATO under den kolde krig. Der var således tale om, at staten påvirkede omverdenens opfattelse af Danmark og forsøgte at nå bestemte mål ved en aktiv dansk omdømmepolitik.

Kapitel 15. Konklusioner og perspektiver

I afhandlingens sidste kapitel vil der blive draget nogle konklusioner på baggrund af analyserne i del 1 og 2. Derefter vil der trækkes perspektiver op i relation til afhandlingen. Disse perspektiver vil rumme en diskussion af mulighederne, der er indeholdt ved at bruge en omdømmetilgang til analysen af udenrigspolitik og den udenrigspolitiske kontekst.

Konklusioner

I problemformuleringen blev der opstillet to spørgsmål, der hvert knyttede sig til de to strenge i afhandlingen. Spørgsmålene var:

- 1) Hvordan har staten forholdt sig til de ikke-statslige omdømmeaktører og deres arbejdsområder?
- 2) Hvilke omdømmepolitikker førte den danske stat over for henholdsvis Sovjetunionen og USA under den kolde krig (1945-1988)?

Begge spørgsmål er relativt åbne for at give plads for analysen til at udfolde sig, men er blevet kvalificeret gennem en beskrivelse af metode, genstandsfelter, teori og analysestrategi. Med arbejdsområde menes derfor både omdømmefelt, og hvorvidt der bruges kulturelle og økonomiske elementer i statens omdømmearbejde.

I teori afsnittet blev omdømmeaktørerne således inddelt i kulturelle omdømmeaktører og økonomiske omdømmeaktører samt sikkerheds- og magtpolitiske omdømmeaktører, der som udgangspunkt arbejdede i hver deres sfære eller omdømmefelt. Da den sikkerheds- og magtpolitiske omdømmelogik

har som mål at sikre statens overlevelse, er det naturligt, at staten befinder sig i dette omdømmefelt, ligesom virksomheder og brancheorganisationer blev placeret i det økonomiske omdømmefelt. Kulturorganisationer og enkeltpersoner blev placeret i det kulturelle omdømmefelt. Det er afhandlingens antagelse, at de tre omdømmefelter i perioden fra 1945 til 1949 i høj grad blev varetaget adskilt. Virksomheder og brancheforeninger lavede økonomisk omdømmearbejde, og kulturforeninger som Det Danske Selskab lavede kulturelt omdømmearbejde, mens staten tog sig af sikkerheds- og magtpolitisk omdømmearbejde.

I perioden 1949 til 1988 var der kun få forsøg fra statens side på at ændre denne tredeling. Staten begyndte fra starten af 1960'erne at bruge kulturelle elementer som en mere aktiv del af sikkerhedspolitikken, men den forsøgte sjældent at bruge andre væsentlige aktører, der arbejdede i andre omdømmefelter, til at fremme statens sikkerhedspolitiske mål. I 1956/57 gjordes der et forsøg fra statens side på at arbejde mere aktivt inden for det økonomiske omdømmefelt. Der blev således sat en kampagne i gang for at sikre direkte udenlandske investeringer i Danmark. Det var dog en undtagelse. Først i 1980'erne påbegyndtes en række forandringer med mere vidtrækkende konsekvenser. Man omstillede udenrigsministeriet, så det fik en større orientering hen imod udenrigsøkonomien, fremfor det traditionelle diplomati, mens kultureksportudvalget satte mere fokus på kulturens rolle i at øge kendskabet til Danmark og skabe økonomiske og politiske fordele ud af det. Der var tale om to begyndende bevægelser. Det ene var en bevægelse i retning af, at udenrigspolitikken og omdømmepolitikken i stadig højere grad fokuserede på den økonomiske side af omdømmepolitikken. Det andet var en bevægelse i retning af at det kulturelle og økonomiske omdømmearbejde blev underlagt statens omdømmepolitik. Det var især med det danske engagement i de baltiske lande, at tingene for alvor ændrede sig. Det danske Selskab blev aktivt brugt til at fremme

dansk politisk, økonomisk og kulturel tilstedeværelse i de baltiske lande, indtil den danske stat kunne oprette selvstændige ambassader.

Statens større indtrængen på de økonomiske og kulturelle omdømmefelter blev udvidet og yderligere forstærket i perioden efter den kolde krig frem mod lanceringen af det danske nationbranding-program. Selvom ideen blev offentliggjort midt under Muhammedkrisen, var programmets hovedfokus på Danmarks økonomiske omdømme. Nationbranding-programmet illustrerer statens ændrede omdømmepolitiske hovedfokus, som har bevæget sig fra magt-og sikkerhedspolitikken til Danmarks økonomiske omdømme. Den magtpolitiske målsætning eksisterer fortsat, men er blevet nedtonet.

Hvor staten tidligere først og fremmest engagerede sig i Danmarks omdømme ud fra en sikkerheds- og magtpolitisk vinkel, blev denne opdeling mere eller mindre ophævet med statens vedtagelse af nationbranding-programmet i 2007. Forlængelsen i 2010, samt oprettelsen af en public diplomacy-afdeling i udenrigsministeriet, indikerer, at denne bevægelse fortsat gør sig gældende.

Konkret har det betydet, at staten har gjort pladsen for andre omdømmeaktører mindre. Samtidig med statens større fokus på det økonomiske omdømmefelt har den gjort det vanskeligt for andre aktører at lave selvstændigt økonomisk omdømmearbejde i større skala. Det er ikke ensbetydende med, at dette ikke foregår. Det gør det.

Kampen om omdømmearbejdet og retten til at definere Danmarks omdømme har været en væsentlig del af konteksten for statens udenrigs- og omdømmepolitik. Som beskrivelsen af tiden fra 1989 til 2010 viser, har dansk udenrigs- og omdømmepolitik bevæget sig væsentligt, og i processen flyttet fokus til den økonomiske omdømmesfære.

Den første del af afhandlingen viser, at staten i perioden fra 1945 til 1988 først og fremmest lavede omdømmearbejde i den sikkerheds- og magtpolitiske sfære med det overordnede mål at sikre statens overlevelse og udvikling. **Anden del af afhandlingen undersøger** hvordan specifikke sikkerhedspolitiske mål i perioden fra 1945 til 1988 i relation til USA/NATO og Sovjetunionen blev omformet og udviklet til omdømmepolitikker.

Omdømmepolitik bliver i teori afsnittet defineret som værende kursen eller tendenserne i budskaberne, som staten formidler for at opnå aktuelle udenrigspolitiske mål. Da enhver stat har en række udenrigspolitiske mål, der potentielt har en eller flere tilhørende omdømmepolitikker, har det været afgørende at afgrænse undersøgelsesområdet. Det er gjort ved dels at fokusere på udenrigspolitiske mål, der havde karakter af sikkerheds- eller magtpolitiske mål. Dvs. mål der blev anset vigtige at nå for at sikre statens overlevelse og udvikling. Men også delvis ved at se på mål, der på den ene eller anden måde kom til at stå i vejen for de sikkerhedspolitiske mål.

I perioden lige efter 2. verdenskrig antages det, at målet om at blive medlem af FN anses for et væsentligt sikkerheds- eller magtpolitisk mål. Analysen peger på, at man fra dansk side tog beslutninger og formulerede budskaber, der skulle understøtte dette mål, således at stormagter som USA og Sovjetunionen ikke ville modsætte sig det danske FN-medlemskab. Selv efter dette var en realitet, tog man fra dansk side beslutninger, der af en del af beslutningstagerne selv blev anset meget vidtgående, for at imødekomme kritikken fra de store allierede, Det sås bl.a. med vedtagelsen af loven om konfiskation af tysk og japansk ejendom. Budskabet i disse beslutninger var, at Danmark var en loyal allieret, og derfor fortjente sin plads i FN. I den første del af perioden frem til beslutningen om medlemskabet af var der tegn på, at man fra dansk side forsøgte at balancere forholdet mellem USA

og Sovjetunionen. Medlemskabet af NATO rykkede på balancen. For perioden med dansk NATO-medlemskab antages det, at de to væsentligste sikkerhedspolitiske mål i relation til USA og Sovjetunionen var, at Danmark ønskede at forblive medlem af NATO og ønskede at undgå krig med Sovjetunionen.

Med udgangspunkt i disse to mål undersøges Danmarks omdømmepolitikker over for disse to stormagter. Det påvises, at målet om at fastholde medlemskab i NATO blev til et budskab om Danmark som loyal allieret. Men med beslutningen om at blive medlem af NATO, sendtes samtidig et signal til Sovjetunionen om, at Danmark (i lighed med NATO) opfattede Sovjetunionen som en potentiel fjende. Dette signal var i perioden 1949 til 1961 sammenfaldende med en række offentlige afvisninger af Sovjetunionens bekymringer. Disse offentlige afvisninger var dog ofte i nok så høj grad rettet til NATO-partnerne som til Sovjetunionen, i og med at de ikke mindst havde til formål at få Danmark til at fremstå som loyal NATO-allieret. De højlydte afvisninger var altså budskaber rettet både til de allierede i NATO og til Sovjetunionen. Men samtidig sendte man fra dansk side også et andet budskab til Sovjetunionen, ofte i fortrolige diplomatsamtaler. Her understregede det danske diplomati konsekvent, at det danske medlemskab af NATO ikke skulle opfattes som rettet mod Sovjetunionen. Der var således tale om et budskab, der ikke harmonerede med afskrækkelsessignalet i afvisningerne, men derimod handlede om, at Danmark var et fredeligt land, der ikke truede Sovjetunionen.

Der kan i perioden 1949 til 1961 identificeres i hvert fald to omdømmepolitiske budskaber, der var vanskelige at harmonere, og nemmere bliver det ikke, hvis afskrækkelsessignalet tages med i betragtning. Det var specielt vanskeligt for den danske stat og de skiftende regeringer, fordi NATO og herunder USA vægtede

afskrækkessignalet og budskabet om afskrækkelse langt højere end budskaber om fred og afspænding. Det betød, at Danmark offentligt var afvisende over for sovjetiske bekymringer vedrørende flybaser mv., mens beslutningerne i en række konkrete sager sendte det modsatte signal – f.eks. den socialdemokratiske afvisning af at oprette flybaser. Disse modsatrettede signaler og omdømmepolitikker førte til, at både USA og Sovjetunionen til tider anså Danmark som et land med svag integration i NATO.

På baggrund af arbejdet med lidt nyt og mest med kendt materiale er det denne afhandlings vurdering med hensyn til tankskibssagen, at statsminister H.C. Hansen tog en beslutning om at genoptage handelen med Sovjetunionen også selvom han vidste, at det kunne føre til kritik fra de øvrige medlemmer af NATO. Netop derfor forsøgte man aktivt at fremstille beslutningen i et bestemt lys, der kunne gøre det troværdigt over for de allierede, at Danmark ved at genoptage handelsforbindelserne med Sovjetunionen havde opnået en sejr, og at dansk standhaftighed havde virket. Reelt set var beslutningen om at genoptage handelsforbindelserne med Sovjetunionen, som den blev udformet, problematisk i forhold til NATO.

Den ville sandsynligvis også være problematisk i forhold til regeringen som sådan og folketinget, hvis man havde informeret disse om det virkelige forløb. Derfor blev historien stramt styret både internt og eksternt, hvilket også gjaldt efter H.C. Hansens død. Beslutningen om at genoptage handelsforhandlingerne på sikkerheds- og omdømmepolitisk ses som et signal til Sovjetunionen om fredelige danske hensigter. Budskabet via mediestrategien og den interne kommunikation i COCOM/ NATO handlede derimod ikke mindst om Danmark som loyal NATO-allieret. Feedback viser dog, at fortællingen ikke fuldt ud blev godtaget af

medlemmerne i COCOM. Tilfældet med tankskibssagen var dog på mange måder en speciel case. Sagen om H.C. Hansens accept af amerikanske atomvåben på Grønland viser samtidig, at det også kunne foregå den anden vej rundt i amerikansk favør – på det militære og ikke handelspolitiske plan, og under total mørklægning.

I 1961 var Danmark efterhånden fuldt integreret i NATO, og beslutningen om dansk deltagelse i Østersøkommandoen førte til en situation, hvor forholdet til Sovjetunionen kom i alvorlig krise. Det kunne skade målet om at undgå militær konflikt og evt. krig med Sovjetunionen. I 1962 igangsatte Jens Otto Krag et initiativ der skulle bløde op på det spændte forhold mellem de to lande. Efter Cubakrisen i november 1962 fik afspændings og fredsbudskabet international medvind, og modsætningen mellem at være loyalt NATO-medlem og budskabet om et fredeligt Danmark, der ville undgå krig, kunne meget nemmere rummes samtidig. Det lykkedes tilmed i denne situation ved enkelte lejligheder at styrke Danmarks position ved at placere sig – og blive accepteret - som budbringer mellem de to verdensmagter USA og Sovjet. Konteksten var altså væsentligt forandret.

I efteråret 1965 lancerede Per Hækkerup, hvad der i denne afhandling er blevet betegnet som en ”omdømmeplatform”. De væsentligste punkter var, at Danmark som et demokratisk land arbejdede for en fredeligere verden og for social og økonomisk fremgang. Dermed var budskabet om fred ikke blot et afspændingsbudskab, men rummede også en mere universel værdi.

Det var et budskab, der også blev givet til USA omkring Vietnam-krigen med stadig større styrke. Ikke mindst lød det højt fra socialdemokraterne efter deres valgnederlag i 1968, da de kom i opposition. Ved socialdemokratiets tilbagevenden til regeringsmagten i 1971 førte det til et hastigt forværret forhold.

Især beslutningen om at oprette diplomatiske forbindelser med Nordvietnam og Anker Jørgensen kritik i 1972 fik store konsekvenser. Fra januar til marts 1973 lukkede USA for diplomatiske forbindelser på højere niveau, hvilket fik Danmark til at justere og ændre beslutninger, ligesom der blev igangsat en dansk charme-kampagne, der skulle pege på de fælles værdier mellem de to lande.

Der var også problemer i forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen, hvor Danmark i stigende grad kritiserede Sovjet for krænkelse af menneskerettighederne. Men hverken budskaberne om menneskerettigheder eller om krigen i Vietnam ændrede grundlæggende på Danmarks omdømmepolitikker, der var tæt sammenhængende med de to sikkerhedspolitiske mål. I det omfang budskaber udformet som en kritik af menneskerettighedskrænkelser eller krig var i modstrid med de to sikkerhedspolitiske mål, blev tingene aktivt forsøgt skilt af. Budskabet om Danmark som loyal allieret i NATO havde således forrang over kritik af krigen i Vietnam, og menneskerettighedskritik af Sovjetunionen skulle ikke være en hindring for budskabet om fred og afspænding.

I slutningen af 1970'erne skete der igen en ændring i konteksten. Denne gang var det en opblusning af den kolde krig, hvilket konkret betød, at USA og NATO igen havde større fokus på afskrækkelseslinjen. Dette var situationen i starten af 1980'erne. Dermed blev det igen vanskeligt at forene budskaberne om medlemskab af NATO og fred og afspænding over for Sovjetunionen. Dobbeltbeslutningen indeholdt godt nok tilbud om forhandling, men var i hovedsagen et signal om øget oprustning og afskrækkelse. Fra dansk side forsøgte socialdemokratiet at fastholde fokus på budskabet om fred og afspænding og kommunikerede dette budskab til Sovjetunionen. Den højlydte kritik af oprustningen i NATO-regi fungerede på mange måder ligesom den højlydte afstandstagen til de sovjetiske bekymringer havde gjort det i 1950'erne – nemlig

som et budskab ikke bare til adressaten, men i nok så høj grad til modparten. I 1950'erne var det tænkt som et kamoufleret budskab til USA og NATO, mens det i 1980'erne – selvom socialdemokratiet aldrig offentligt argumenterede for, at det var tænkt som et budskab til Sovjetunionen - i hvert fald til en vis grad fungerede som sådan.

På grund af den offentlige kritik af USA og fodnotepolitikken, blev socialdemokratiet beskyldt for at bryde alliancesolidariteten. Det skal slås fast, at der ikke er noget, der tyder på, at socialdemokratiet ønskede at bryde med NATO eller forsøgte at kræve noget af NATO, der var direkte i strid med traktatgrundlaget eller NATO's måde at fungere på. Selvom socialdemokratiet havde rykket sig omkring nogle spørgsmål efter firkløverregeringen overtog regeringsmagten, var det store fokus på budskabet om fred og afspænding på mange måder en fortsættelse af en omdømmepolitik, man havde ført nærmest siden indmeldelsen i NATO. I starten havde dette budskab dog først og fremmest været ført via diplomatiet, men var understøttet af en række beslutninger, og siden Jens Otto Krag og Per Hækkerup havde det været en integreret del af den officielle danske udenrigspolitik.

Hos firkløverregeringen fyldte freds- og afspændingsbudskabet ikke meget. Opmærksomheden blev i stedet rettet mod det omdømmepolitiske budskab om Danmark som tro partner og loyal NATO-allieret. Med firkløverregeringen ændrede Danmark således også omdømmepolitisk fokus. Budskabet om loyalitet med NATO førte også til større fokus på budskabet om afskrækkelse, hvilket bl.a. sås af Uffe Ellemann-Jensens offentlige karakteristik af Sovjetunionen som en potentiel fjende.

Alene fordi konteksten var forandret, var det umuligt at forene de to omdømmepolitikker på samme måde som i den lange afspændingsperiode. Set ud fra et omdømmepolitisk perspektiv var begge omdømmepolitikker til stede i 1980'erne, som de også havde været tidligere. Det nye var, at de i høj grad var splittet op på to forskellige politiske grupper eller blokke – på den ene side regeringen, på den anden det alternative sikkerhedspolitiske flertal.

Det skal gøres helt klart, at det ikke ses som en automatik, at de to sikkerhedspolitiske mål er omsat til henholdsvis et budskab om Danmark som loyalt NATO-medlem af NATO over for Danmark som freds- og afspændings-søgende land. Ej heller er der automatik i, hvordan balancen imellem de to budskaber har været vægtet. Som afhandlingen viser, er der tale om et komplekst samspil mellem konteksten, mål (også handelspolitiske og i forhold til Danmarks forpligtelser i forhold til EF osv.), transformationen af mål til budskaber og beslutninger, og den feedback, der er kommet fra modtagerne. Men afhandlingen viser også, at der har været ført to samtidige omdømmepolitikker i perioden 1949-1988, der til tider har fungeret i samspil med hinanden, og til tider har modarbejdet hinanden.

Med anløbsvalget i 1988 var det slut med det alternative sikkerhedspolitiske flertal. Dermed forsvandt den markante freds- og afspændingslinje over for Sovjetunionen også. Skiftet i den udenrigspolitiske kontekst – de store reformer i Sovjetunionen og udviklingerne i Østeuropa sammen med en fornyelse af afspændingstiltagene - åbnede op for en ny udenrigspolitisk tilgang. Dette og et langt mindre indenlandsk fokus på budskabet om fred og afspænding over for Sovjetunionen ændrede således den danske tilgang i forhold til de baltiske lande, hvor en række omdømmeaktører blev del af en samlet dansk udenrigspolitik. Danmarks udenrigs- og omdømmepolitik forandredes dermed drastisk på kort tid.

Kampen om Danmarks omdømme har foregået på flere niveauer og har haft mange facetter. En række af disse er gennemgået i denne afhandling, men der er stadig mange dele, der kunne udforskes yderligere. Nedenfor vil der set på en enkelte perspektiver, der kunne uddybes.

Perspektiver

Historiske værker om nyere dansk udenrigspolitisk historie har haft en tendens til at se på, hvordan Danmark blev påvirket af udefrakommende tendenser. Efter 2. verdenskrig har der især været opmærksomhed omkring kulturelle, økonomiske og politiske påvirkninger fra USA og Sovjetunionen, mens påvirkningerne fra andre lande måske har været underprioriteret. Skete indførelsen af fransk i gymnasiet virkelig efter pres fra Frankrig som en del af processen omkring dansk optagelse i EF, som nogle kilder synes at indikere? Hvilke andre kulturelle påvirkninger har der været, og hvor dybe spor har det sat sig? Måske endnu mere interessant ud fra en dansk omdømmevinkel kunne det være at få belyst aktører, der har udført omdømmearbejde i udlandet. Det kunne være analyse af virksomheder, og i hvor stort omfang virksomheder tidligere og i dag har fremmet bestemte opfattelser af Danmark via markedsføring, måden virksomheden drives på eller på anden måde har associeret virksomheden med Danmark. I dag er der uden tvivl mange af de største danske firmaer der opfatter sig som globale frem for danske. Hvilke konsekvenser har det for Danmarks omdømmearbejde?

Det behøver ikke at indskrænke sig til undersøgelser af virksomheder, men også kunstinstitutioner, kunstnere, nødhjælpsorganisationer og andre danske NGO'er osv. Det ville alt sammen være en hjælp til at afdække, hvordan opfattelsen af Danmark ude omkring i verden er forsøgt påvirket. En større afdækning af nyere

dansk kulturdiplomati og det nyeste skud på stammen, økonomisk diplomati, kunne også være interessant at få belyst nærmere.

Ved at benytte afhandlingens teoriapparat til at analysere den udenrigspolitiske proces er dele af Danmarks udenrigspolitik blevet set i et nyt lys. Analysen har vist, at budskaberne om Danmark som loyal allieret i NATO og budskabet om et fredssøgende Danmark, var to gennemgående budskaber, der knyttede sig til hvert sit sikkerhedspolitiske mål. Til tider var budskaberne modstridende og havde vanskeligt ved at fungerer samtidigt, hvilket især gjorde sig gældende i perioderne 1949 til 1961 og 1980 til 1988. Derimod lykkedes det at forene budskaberne i perioden fra 1962 til 1979.

Ved at bruge et omdømmepolitisk perspektiv har det vist sig, at selv områder i dansk udenrigspolitisk historie, der er relativt grundigt belyst, som f.eks. den kolde krig, har det været muligt at blive opmærksom på væsentlige nuancer, der ikke tidligere har været diskuteret. Ligeledes har det vist sig muligt at se længere tendenser i dansk udenrigspolitik over for USA og Sovjetunionen. I stedet for at opfatte Danmarks tilgang til USA og NATO i den tidlige periode af den kolde krig som forbeholden⁶⁷¹ og tilgangen over for Sovjetunionen som udtryk for tryk og tilpasning⁶⁷², kan dansk udenrigspolitik fra 1949-1961 i stedet ses som et forsøg på at opnå to mål ved hjælp af to omdømmepolitikker, der vanskeligt lod sig forene på grund af konteksten. I praksis betød det, at de skiftende regeringers politik til tider kunne fremstå mere svingende, end det egentlig var tilfældet. Den samme problematik gjorde sig gældende under fodnoteperioden, men nu blev de to forskellige budskaber som udgangspunkt varetaget af to forskellige politiske kræfter.

⁶⁷¹ (Villaume, 1995).

⁶⁷² (Jensen, 1987).

Det kunne være interessant at se begrebsapparatet brugt på andre emner og perioder for at se om det tilsvarende kunne bibringe nyt til fortolkningen af andre sider af Danmarks udenrigspolitiske historie.

Arkiver, materialesamlinger, online:

Rigsarkivet, Statsministeriet arkiv:

Ministtermødereferater 1968-2-2 – 1968-7-11.

Rigsarkivet, Udenrigsministeriets arkiv:

Udenrigspolitisk Nævn (UPN): 3. E. 92. (microfiche) i perioden 1956 til 1981.

Gruppeordnede sager (1945-1973):

Fra udenrigsministeriet

Dansk-sovjetiske forhold

5. D.30.a/ (1946-1955)

5. D.30.a/ (1956-1961)

5. D.30.a/ (1962-1964)

5. D.30.a/ (1965-1968)

5. D.30.a/ (1968- 1970).

5. D.30.a/ (1971)

5. D.30.a/ (1972)

5. D.30.d/ 1-7

Fra Ambassaden i Moskva

Handelsforhandlinger: 73 D1 pk. IV (Ibnr. 446).

Anker Jørgensen i Sovjetunionen 1973: 1960 120 Dan 4/16 – 1978 120 Dan 4/19.

(Aflevering 1988).

Politiske indberetninger (depecher). Moskva 1948-1954 (Ibnr. 406) .

Fra udenrigsministeriet

Dansk-amerikanske forhold

5. D.32.a/ (1917-1967)

5. D.32.a/ (1967-1971)

5. D.32.a/ (1972-1973)

5. D 32. b (1967-1969).

Fra ambassaden i Washington

Politiske Indberetninger (depecher). Washington 1966 til 1969 (løbenummer 456).
Politiske Indberetninger (depecher). Washington 1970 til 1972 (løbenummer 457).

Journalsager (efter 1973) Handelsforhold

Udenrigsministeriets arkiv: journalsager 65 I11 Akt. Pk. Nr. 3 Dan USA kasse 221.

Udenrigsministeriets arkiv: journalsager 65 I11 Akt. Pk. Nr. 4 Dan USA kasse 221.

Rigsarkivet, Petersens noter:

Kasse med Nikolaj Petersens papirer til udarbejdelse af afsnittet om Danmarks politik i forhold til Baltikum 1989-1992. Heri er der bl.a. referater fra diskussioner om de baltiske stater i UPN mv. Kassen findes på Rigsarkivets læsesal.

Væsentlige offentliggjorte Materialesamlinger:

Rigsdagstidende og folketingstidende udvalgte år.

Se også litteraturliste under:

Dansk Udenrigspolitisk Årbog (DUÅ) udvalgte årgange 1981-1989.

Dansk Sikkerhedspolitik II.

Offentliggjort selvbiografiske materialer og dagbøger:

Se litteraturliste under:

Ellemann-Jensen, Uffe.

Jørgensen, Anker.

Pundik, Herbert.

Schlüter, Poul.

Offentliggjorte dokumenter fra diverse ministerier mv.:

Se litteraturliste under:

Kultureksportudvalget

Markedsføringspanelet

Regeringen (VK-regeringen)

Udenrigsministeriet

Økonomi- og erhvervsministerier

Andet:

Mail-korrespondance med Herbert Pundik.

Onlinekilder

Avisdatabaser

Til afhandlingen har følgende databaser med søgbare avisartikler været brugt:

Infomedia.dk (1990 – 2010)

EkstraBladet.dk (1945-2010)

Politiken.dk (1945-2010)

Kildesamlinger om dansk udenrigs- og omdømmepolitik

Dokumenter fra koldkrigsudredningen: <http://www.koldkrigsudredningen.dk>

Dokumenter fra Danmark i den kolde krig: <http://www.danmarkidenkoldekrig.dk>

Dokumenter fra bogserien: <http://www.his2rie.dk/>

Dokumenter fra Folketinget: <http://www.ft.dk/>

Litteraturliste

Agger, Jonathan Søborg: *Ikke-provokation, beroligelse og afspænding - karakteren af dansk imødekommende politik over for Sovjetunionen 1949-1969.* København, Københavns universitet, 2007.

Angell, Svein Ivar: Norges nasjonspromotering. *Den Jyske Historiker*, 2010, 126, pp. 40-59.

Anderson, Benedict: *Imagined Communities.* London, 2006 [1983].

Andreasen, Uffe: *Diplomati og globalisering - En introduktion til Public Diplomacy.* København, Museum Tusulanums Forlag, 2007.

Anholt, Simon: *Competitive identity: the New Brand Management for Nations, Cities and Regions.* UK, Palgrave Macmillan, 2007.

Anholt, Simon: *Places: Identity, Image and reputation.* UK, Palgrave Macmillan, 2010.

Anholt, Simon: "Public Diplomacy and place branding: Where's the link?" i *Place Branding*, 2006.nr. 4, årg. 2., s. 271-275.

Anholt, Simon: "Nations-brands of the twenty-first century" i *The Journal of Brand Management*, Juli 1998. Nr. 6, årg. 5., s. 395-406 .

Aronczyk, Melissa: "Living the Brand": Nationality, globality and the Identity Strategies of Nation Branding Consultants" i *International Journal of Communication*. 2008. nr. 2., s. 41-65.

Avisårbogen 1956: *Avisårbogen 1956* (red. Elberling B. V.). København, G. E. C. Gads Forlag, 1957.

Bendtsen, Bendt: "Konservative visioner om lavere skat og bedre velfærd" i *Politiken* den 29. Januar 2005.

Boje, Per; Rustgaard, Marianne og Rüdiger, Mogens: *Handelspolitikken som kampplads under den kolde krig.* Aalborg Universitets Forlag, 2011.

Boulding, K. E.: "National Images and International Systems" i *The Journal of Conflict Resolution*. Juni 1959. nr. 2, årg. 3., s. 120-131.

Brincker, Benedikte: "Danmark som konkurrencestat og nation-brand" i *Den jyske Historiker*. Den Jyske Historiker, Aarhus Universitet, December 2010. - nr.126., s. 60-72.

Buzan, B.; Wæver, O.; de Wilde, J.: *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

Böss, Michael: *Forsvar for nationen - Nationalstaten under globaliseringen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2006.

Cerny, Philip G.; Menz, Georg og Soederberg, Susann *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*. Palgrave Macmillan, 2005.

Cerny, Philip. G. "The Paradoxes of the Competition State" i *Government and Opposition* 1997 nr.32 (2)., s. 251-274.

Christensen, Søren: "Danskhed i verdensklasse. Om kulturaliseringen af dansk konkurrenceevne " i *Kritik* 2006 nr. 182., s. 80-94.

Christiansen, Niels Finn: "Danmarksbilleder - Det Danske kulturinstituts virke gennem 70 år" i *Den Jyske Historiker*. Aarhus, December 2010. nr. 126, s. 74-90.

Christiansen, Niels Finn: *Grænseløs kulturudveksling*. København, Det Danske Kultur Institut, 2009.

Csaba Fabian F.: "The Limits of Corporate branding: The Application of Branding to Non-Profit Organizations and Places" i *Corporate Branding: Purpose/ People/ Process* (red. Schultz Majken, Antorini Yun Mi og Csaba Fabian F.). Copenhagen, 2005.

Dansk Sikkerhedspolitik I *Dansk Sikkerhedspolitik 1948 - 1966* (bind 1). Danmark, 1968.

Dansk Sikkerhedspolitik II *Dansk Sikkerhedspolitik 1948 - 1966* (bind 2). Danmark, 1968.

DIIS 1 *Danmark under den kolde krig - Den sikkerhedspolitiske situation 1945 - 1991* (bind 1). Dansk Institut for internationale studier, 2005.

DIIS 2 *Danmark under den kolde krig - Den sikkerhedspolitiske situation 1945 - 1991* (bind 2). Dansk Institut for internationale studier, 2005.

DIIS 3 *Danmark under den kolde krig - Den sikkerhedspolitiske situation 1945 - 1991* (bind 3). Dansk Institut for internationale studier, 2005.

DIIS 4 *Danmark under den kolde krig - Den sikkerhedspolitiske situation 1945 - 1991* (bind 4). Dansk Institut for internationale studier, 2005.

Dinnie, Keith: *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*. UK, Butterworth-Heinemann, 2008.

DUPI *Grønland under den kolde krig, Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68* (bind 1 og 2). København, DUPI 1997.

DUÅ 1981: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1982.

DUÅ 1982: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1982*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1983.

DUÅ 1983: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1984.

DUÅ 1984: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1984*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1985.

DUÅ 1986: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1986*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1987.

DUÅ 1987: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1987*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1988.

DUÅ 1988: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1988*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1989.

DUÅ 1989: *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1989*. Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1990.

Ellemann-Jensen, Uffe: *Din egen dag er kort*. Denmark, Aschehoug, 1996.

Ellemann-Jensen, Uffe: "The Challenge to Denmark" i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1988*, Dansk Udenrigspolitisk institut og Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1989.

Ellemann-Jensen, Uffe: *Vejen jeg valgte*. Danmark, Gyldendal, 2007.

Fan, Ying: "Branding the nation: Towards a better understanding" i *Place Branding and Public Diplomacy*, 2010 nr. 2, årg. 6., s. 97-103.

Faurschou, Kim og Kulavig, Erik: "Sovjetunionen - et marked for danske virksomheder?" i *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 1988. nr. 4 :årg. 52., s. 177-185.

Godbolt, James; Larsen, Chris Holmsted; Hein, Søren: "The Vietnam War" i *Scandinavian Journal of History*, nr. 33 (4), s. 395-416.

Govers, Robert og Go, Frank: *Place Branding: Glocal, Virtuel and Physical Identities, constructed, Imagined and Experienced*. Great Britain, Palgrave MacMillan, 2009.

Gulmann, Claus: "Danmarks og EF's sanktioner mod Sovjetunionen og Argentina" i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983*, Dansk udenrigspolitisk institut og Jurist- og økonomforbundets forlag, 1984.

Ham, Peter van: "The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and reputation" i *Foreign Affairs* 2001. nr. 5 : Årg. 80.

Hansen, Heidi: *Kommunikation skaber din organisation*. Denmark: Hans Reitzels Forlag, 2011.

Hansen, Per H.: "Cobranding Product and Nation " i *Trademarks, Brands and Competitiveness* i (red. Duguid, Paul og Lopes, Teresa da Silvia). New York, Routledge, 2010.

Head, David: *Made In Germany: The corporate Identity of a Nation*. London, Hodder & Stoughton, 1992.

Helms, Rikke: "En dansker i Baltikum" i *Jord og Viden* (red. Tinggaard Rikke). Danmarks jordbrugsvidenskabelige Kandidatforbund (DJVK), 15. oktober 1992., s. 3-5.

Hoppe, Christian: "Danmarks østpolitik" i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993* (red. Petersen Nikolaj og Thune Christian.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994.

Hækkerup, Per: "Europe: Basic Problems and Perspectives: A Danish View" i *International Affairs*. 1965a. nr. 1, årg. 41., s. 1-10.

Hækkerup, Per: *Danmarks Udenrigspolitik* .Fremad, 1965b.

Jelved, Marianne: "En fremtid i fællesskab" i *Berlingske Tidende*, den 6. Februar 1999.

Jensen, Bent: *Bjørnen og haren - Danmark og Sovjetunionen 1945-65*. Odense Universitetsforlag, 1999.

Jensen, Bent: *Tryk og tilpasning - Sovjetunionen og Danmark siden 2. verdenskrig*. Danmark, Gyldendal, 1987.

Jensen, Bent: *Ulve, får og vogtere - Den Kolde Krig i Danmark 1945 - 1991* (Vol. 1 og 2). Denmark: Gyldendal, 2014.

Jensen, Kirsten Vagn: "40-året for dansk anerkendelse af Vietnam". Onlineartikel: Dansk vietnamesisk forening, 2011. Set den 2. oktober 2012. - <http://www.davifo.dk/userfiles/file/pdf/VN-ankend-40aar.pdf>.

Jensen, Morten Uhrskov: *Et delt folk*. Odense, Lysias, 2008.

Jervis, Robert: *Logic of images in international relations*. New Jersey, Princeton University Press, 1970.

Jessop, Bob: *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, Polity Press, 2002.

Jørgensen, Anker: *Bølgegang - fra mine dagbøger 1972-1975*. København : Fremad, 1989a.

Jørgensen, Anker: *I smult vande - fra mine dagbøger 1975-1977*. Fremad, 1989b.

Jørgensen, Anker: *Brændingen - fra mine dagbøger 1978-1982*. Fremad, 1990.

Jørgensen, Astrid: *Kommunikation i spændingsfeltet mellem branding af dansk erhvervsliv og branding af Danmark som nation*. Speciale, Aalborg 2007.

Kirchhoff, Hans: *Samarbejde og modstand under besættelsen - En politisk historie*. Odense, Odense universitetsforlag, 2001.

Knudsen, Dino: "Øst, Vest, hjemme bedst? - Danske fagforeninger på (koldkrigs) rejse i USA" i *Festskrift til Poul Villaume* (red. Due-Nielsen, Carsten; Mariager, Rasmus og Schmidt, Regin.). København, Gyldendal, 2010.

Kotler, Philip: *Marketing Places*. New York, The Free Press, 1993.

Kotler, Philip og Gertner, David: "Country as brand, product and beyond: A place marketing and brand management perspective" i *Brand Management* April 2002. nr. 4-5 : årg. 9., s. 249-261.

Kotler, Philip; Jatusriputak, Somkid og Maesincee, Suvit: *The Marketing of Nations*. New York, Free Press, 1997.

Kultureksportudvalget: *Betækning om kultureksport*. København, Statens Informationstjeneste, 1987.

Larsen, Morten Lind og Larsen, Troels Riis: *I medgang og modgang – dansk byggeri og den danske velfærdsstat 1945-2007*. Byggecentrum, 2007.

Larsen, Thomas og Schaumann, Kim: "Dannerne stormer mod øst" i *Børsens Nyhedsmagasin*, 14. november 1997, nr. 19, årg. 13., s. 24-30.

Larsen, Troels Riis: "Danmarks nye brand efter Muhammed-krisen" i *Den Jyske Historiker*. Aarhus, Den jyske Historiker, December 2010 nr. 126, s. 91-115.

Lauridsen, John T; Mariager, Rasmus; Olsen, Thorsten, B.; Villaume, Poul (red.): *Den kolde krig og Danmark*. Gads leksikon, 2011.

Laustsen, Jørgen Grønvald: *Den illoyale Gesandt - Thomas Døssings virke i Moskva 1944-47*. Denmark, Lindhardt og Ringhof, 2004.

Leonard, Mark: *Public Diplomacy*. London, The Foreign Policy Centre, 2002.

Lidegaard, Bo: *I kongens navn - Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1959*. København, Samleren, 1996.

Lidegaard, Bo: *Jens Otto Krag 1962-1978* (bind 2). Gyldendal, 2002.

Lildholdt, Karen Harder: "Konfiskationsloven - myte og praksis" i *Sønderjyske årbøger* 2009. Åbenrå, 2009, s. 57-97.

Machiavelli, Niccolò: *Fyrsten*. Aarhus, Helikon, 2004.

Mandag Morgen: *Østersøstrategien 2005 - Oplæg til en nærmarkedsstrategi for Danmarks indsats i Østersøregionen*. København, Huset Mandag Morgen, 1998.

Mariager, Rasmus: *I tillid og varm sympati - Dansk-britiske forbindelser og USA under den tidlige kolde krig*. København, Museum Tusulanums Forlag, 2006.

Markedsføringspanelet: *Danmark i verden - verden i Danmark - Markedsføringspanelets anbefalinger*. Markedsføringspanelet, 2010.

Moilanen, Teemu og Rainisto, Seppo: *How to Brand Nations, cities and Destinations: A Planning Book for Place Branding*. Great Britain, Palgrave Macmillan, 2009.

Mordhorst, Mads og Østergaard, Uffe: "Nation Branding - en humanistisk disciplin" i *Den jyske historiker*. Den Jyske Historiker, Aarhus Universitet, December 2010, nr. 126, s. 5-15.

Nielsen, Frede: "Problemet Sønderjylland" i *Statsvetenskaplig Tidskrift för Politik Statistik Ekonomi*. Lund, Fahlbeckska Stiftelsen, 1946, nr. 3 årg. 49, s. 284-288.

Nye, Joseph S. Jr.: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, PublicAffairs, 2004.

Olesen, Thorsten Borring og Villaume, Poul: *Dansk Udenrigspolitisk historie: I blokopdelings tegner 1945 - 1972 (2. udgave)*. Gyldendal, 2006. (bind 5 i serie på 6).

Olins, Wally: "Branding the nation - the historical context" i *Brand Management*, 2002. nr. 4-5, årg. 9, s. 241-248.

Olins, Wally: *Trading Identities: Why countries and companies are taking on each others' role*. London, The Foreign Policy Centre, 1999.

Pedaliu, Effie G.H.: "“A Discordant Note”: NATO and the Greek Junta, 1967-1974." *Diplomacy & Statecraft*, 2011 nr. 22, s. 101-120.

Pedersen, Klaus Carsten: "Efterskrift" i *Verden foran os* (red. Jerichow, Anders). Dansk Udenrigspolitisk Selskab, 2006.

Pedersen, Ove Kaj: *konkurrencestaten*. DK, Hans rentzels forlag, 2011.

Petersen, Nikolaj: *Dansk udenrigspolitisk historie: Europæisk og globalt engagement (2. udgave)*. København, Gyldendal, 2006 (bind 6 af 6).

Ploufmann-Olsen: *For et dansk konsulentfirma ønskes en analyse af indtrængningsmulighederne i de baltiske stater. Analysen skal munde ud i en handlingsplan*. Hovedopgave. Handelshøjskolen i København, 1992.

Pundik, Herbert: *Du kan hvis du tør* (erindringer del 2). Gyldendal, 2006.

Ramsgaard, Thomas: *Ud af skyggen - Den danske Baltikum-politik 1990-2003*. Upubliceret Speciale ved Syddansk Universitet, 2003.

Rasmussen, Lars Løkke: "Politikere skal bindes sammen af principper" i *Jyllands Posten* den 14. december 2004.

Rasmussen, Poul Nyrup: "Højrefløjens ynkkelige strategi" i *Aktuelt* den 19. Juni 1997.

Rasmussen, Rasmus, K. og Merckelsen, Henrik: "The new PR of states: How nation branding practices affect the security function of public diplomacy" i *Public Relations Review*, 2012, nr. 38, s. 810–818.

Regeringen: *Danmark som foregangsland - Erhvervs politik i et globalt perspektiv*. København, Finansministeriet, 1997.

Regeringen: *Offensiv global markedsføring af Danmark - oplæg til handlingsplan*. Regeringen, 2007.

Regeringen, Socialdemokraterne, Dansk folkeparti og Det Radikale Venstre: *Aftale om fremtidens velstand, velfærd og investeringer i fremtiden. Aftale om indvandring*. 20. juni 2006. Online på: fm.dk.set den 4. april 2012. <http://www.fm.dk/db/filarkiv/15159/velfaerdsaftale.pdf>.

Ringsmose, Jens: *Danmarks NATO-omdømme - fra prügelnabe til duks*. Dansk Institut for Militære Studier, 2007.

Rostgaard, Marianne og Rüdiger, Mogens: "H.C. Hansen og handelsforhandlingerne i Moskva 1956" i *Temp - tidsskrift for historie*. Aarhus, Nyt Selskab for historie, 2011. nr. 3, årg. 1, s. 90-107.

Rostgaard, Marianne: "Opinionsdiplomati og amerikanisering - den kulturelle side af den kolde krig" i *Arbejderhistorie* 2004. nr. 4, s. 104-118.

Rønsager, Mette: "Et lysende Eksempel for sine landsmænd" i *1066 - tidsskrift for historie* 2007. nr. 3, årg. 37, s. 3-12.

Schlüter, Poul: *Sikken et liv*. Ascehehoug, 2001.

Schooler, Robert D.: "Product Bias in Central American Common Market" i *Journal of Marketing Research*, 1965 nr.4, årg. 2, s. 394-397.

Schultz, Hans Joakim: *Dansk turisme i 100 år - 1888-1988*. Aarhus : Danmarks Turistråd, 1988.

Smith, Anthony D.: *Ethno-Symbolism and Nationalism - A cultural approach*. London & New York, Routledge, 2009.

Svenningsen, Niels: "Udenrigsministeren" i *Bogen om H. C. Hansen* (red. Kampmann, Viggo og Bomholt, Julius). København, Fremad, 1960.

Sørensen, Niels Arne (red.): *Det amerikanske forbillede? Dansk erhvervsliv og USA, ca. 1920-1970*. Odense, Syddansk Universitetsforlag, 2011.

Sørensen, Peter og Tarbensen, Kenn: "Det multinationale gennembrud - Udenlandske investeringer i dansk erhvervsliv 1945-72" i *Den Jyske Historiker*. Aarhus, Oktober 2005 nr. 109, s. 70-91.

Tarbensen, Kenn: "Den amerikanske kapital" i *Det amerikanske forbillede? Dansk erhvervsliv og USA ca. 1920 - 1970* (red. Sørensen, Niels Arne).Odense, Syddansk Universitetsforlag, 2011.

Udenrigsministeriet: *Den Grænseløse Verden - Udenrigsministeriet og Globaliseringen*. Officiel rapport fra udenrigsministeriet oktober 2006, Udenrigsministeriet, 2006.

Udenrigsministeriet: *Denmark - gateway to the Baltic Sea Region*.Udenrigsministeriet (ministry of foreign affairs), 2002.

Udenrigsministeriet: *Investment of Foreign Capital in Denmark*. Denmark, Det berlingske Bogtrykkeri, 1957.

Van Ham, Peter: "The rise of the brand state: The postmodern politics of image and reputation" i *Foreign Affairs*, 2001. nr. 5, årg. 80, s. 2-6.

VK Regeringen II: *Nye mål - regeringsgrundlag*. Regeringen, Februar 2005.

Villaume, Poul: *Allieret med Forbehold - Danmark, NATO og den kolde krig*. København, Vandkunsten, 1995.

Økonomi- og Erhvervsministeriet: *Evaluering af handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark*. Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2010. Pluss Leadership A/S har gennemført evalueringen.

Økonomi- og erhvervsministeriet: *Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark*. København : Økonomi- og erhvervsministeriet, 2007.

TITLER I PH.D.SERIEN:**2004**

1. Martin Grieger
Internet-based Electronic Marketplaces and Supply Chain Management
2. Thomas Basbøll
*LIKENESS
A Philosophical Investigation*
3. Morten Knudsen
*Beslutningens vaklen
En systemteoretisk analyse af moderniseringen af et amtskommunalt sundhedsvæsen 1980-2000*
4. Lars Bo Jeppesen
*Organizing Consumer Innovation
A product development strategy that is based on online communities and allows some firms to benefit from a distributed process of innovation by consumers*
5. Barbara Dragsted
*SEGMENTATION IN TRANSLATION AND TRANSLATION MEMORY SYSTEMS
An empirical investigation of cognitive segmentation and effects of integrating a TM system into the translation process*
6. Jeanet Hardis
*Sociale partnerskaber
Et socialkonstruktivistisk casestudie af partnerskabsaktørers virkelighedsopfattelse mellem identitet og legitimitet*
7. Henriette Hallberg Thygesen
System Dynamics in Action
8. Carsten Mejer Plath
Strategisk Økonomistyring
9. Annemette Kjærgaard
Knowledge Management as Internal Corporate Venturing
10. Knut Arne Hovdal
*De professionelle i endring
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur*
11. Søren Jeppesen
*Environmental Practices and Greening Strategies in Small Manufacturing Enterprises in South Africa
– A Critical Realist Approach*
12. Lars Frode Frederiksen
*Industriel forskningsledelse
– på sporet af mønstre og samarbejde i danske forskningsintensive virksomheder*
13. Martin Jes Iversen
*The Governance of GN Great Nordic
– in an age of strategic and structural transitions 1939-1988*
14. Lars Pynt Andersen
*The Rhetorical Strategies of Danish TV Advertising
A study of the first fifteen years with special emphasis on genre and irony*
15. Jakob Rasmussen
Business Perspectives on E-learning
16. Sof Thrane
*The Social and Economic Dynamics of Networks
– a Weberian Analysis of Three Formalised Horizontal Networks*
17. Lene Nielsen
Engaging Personas and Narrative Scenarios – a study on how a user-centered approach influenced the perception of the design process in the e-business group at AstraZeneca
18. S.J Valstad
*Organisationsidentitet
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur*

19. Thomas Lyse Hansen
Six Essays on Pricing and Weather risk in Energy Markets
20. Sabine Madsen
Emerging Methods – An Interpretive Study of ISD Methods in Practice
21. Evis Sinani
The Impact of Foreign Direct Investment on Efficiency, Productivity Growth and Trade: An Empirical Investigation
22. Bent Meier Sørensen
Making Events Work Or, How to Multiply Your Crisis
23. Pernille Schnoor
*Brand Ethos
Om troværdige brand- og virksomhedsidentiteter i et retorisk og diskursteoretisk perspektiv*
24. Sidsel Fabech
*Von welchem Österreich ist hier die Rede?
Diskursive forhandlinger og magtkampe mellem rivaliserende nationale identitetskonstruktioner i østrigske pressediskurser*
25. Klavs Odgaard Christensen
*Sprogpolitik og identitetsdannelse i flersprogede forbundsstater
Et komparativt studie af Schweiz og Canada*
26. Dana B. Minbaeva
Human Resource Practices and Knowledge Transfer in Multinational Corporations
27. Holger Højlund
*Markedets politiske fornuft
Et studie af velfærdens organisering i perioden 1990-2003*
28. Christine Mølgaard Frandsen
*A.s erfaring
Om mellemværendets praktik i en transformation af mennesket og subjektiviteten*
29. Sine Nørholm Just
The Constitution of Meaning – A Meaningful Constitution? Legitimacy, identity, and public opinion in the debate on the future of Europe
- 2005**
1. Claus J. Varnes
Managing product innovation through rules – The role of formal and structured methods in product development
2. Helle Hedegaard Hein
Mellem konflikt og konsensus – Dialogudvikling på hospitalsklinikker
3. Axel Rosenø
Customer Value Driven Product Innovation – A Study of Market Learning in New Product Development
4. Søren Buhl Pedersen
*Making space
An outline of place branding*
5. Camilla Funck Ellehave
*Differences that Matter
An analysis of practices of gender and organizing in contemporary work-places*
6. Rigmor Madeleine Lond
Styring af kommunale forvaltninger
7. Mette Aagaard Andreassen
Supply Chain versus Supply Chain Benchmarking as a Means to Managing Supply Chains
8. Caroline Aggestam-Pontoppidan
*From an idea to a standard
The UN and the global governance of accountants' competence*
9. Norsk ph.d.
10. Vivienne Heng Ker-ni
An Experimental Field Study on the

- Effectiveness of Grocer Media Advertising*
Measuring Ad Recall and Recognition, Purchase Intentions and Short-Term Sales
11. Allan Mortensen
Essays on the Pricing of Corporate Bonds and Credit Derivatives
12. Remo Stefano Chiari
Figure che fanno conoscere
Itinerario sull'idea del valore cognitivo e espressivo della metafora e di altri tropi da Aristotele e da Vico fino al cognitivismo contemporaneo
13. Anders McIlquham-Schmidt
Strategic Planning and Corporate Performance
An integrative research review and a meta-analysis of the strategic planning and corporate performance literature from 1956 to 2003
14. Jens Geersbro
The TDF – PMI Case
Making Sense of the Dynamics of Business Relationships and Networks
15. Mette Andersen
Corporate Social Responsibility in Global Supply Chains
Understanding the uniqueness of firm behaviour
16. Eva Boxenbaum
Institutional Genesis: Micro – Dynamic Foundations of Institutional Change
17. Peter Lund-Thomsen
Capacity Development, Environmental Justice NGOs, and Governance: The Case of South Africa
18. Signe Jarlov
Konstruktioner af offentlig ledelse
19. Lars Stæhr Jensen
Vocabulary Knowledge and Listening Comprehension in English as a Foreign Language
- An empirical study employing data elicited from Danish EFL learners*
20. Christian Nielsen
Essays on Business Reporting
Production and consumption of strategic information in the market for information
21. Marianne Thejls Fischer
Egos and Ethics of Management Consultants
22. Annie Bekke Kjær
Performance management i Process-innovation
– belyst i et social-konstruktivistisk perspektiv
23. Suzanne Dee Pedersen
GENTAGELSENS METAMORFOSE
Om organisering af den kreative gøren i den kunstneriske arbejdspraksis
24. Benedikte Dorte Rosenbrink
Revenue Management
Økonomiske, konkurrencemæssige & organisatoriske konsekvenser
25. Thomas Riise Johansen
Written Accounts and Verbal Accounts
The Danish Case of Accounting and Accountability to Employees
26. Ann Fogelgren-Pedersen
The Mobile Internet: Pioneering Users' Adoption Decisions
27. Birgitte Rasmussen
Ledelse i fællesskab – de tillidsvalgte fornyende rolle
28. Gitte Thit Nielsen
Remerger
– skabende ledelseskrafter i fusion og opkøb
29. Carmine Gioia
A MICROECONOMETRIC ANALYSIS OF MERGERS AND ACQUISITIONS

30. Ole Hinz
Den effektive forandringsleder: pilot, pædagog eller politiker?
Et studie i arbejdslederes meningstilskrivninger i forbindelse med vellykket gennemførelse af ledelsesinitierede forandringsprojekter
31. Kjell-Åge Gotvassli
Et praksisbasert perspektiv på dynamiske læringsnettverk i toppidretten
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur
32. Henriette Langstrup Nielsen
Linking Healthcare
An inquiry into the changing performances of web-based technology for asthma monitoring
33. Karin Tweddell Levinsen
Virtuel Uddannelsespraksis
Master i IKT og Læring – et casestudie i hvordan proaktiv proceshåndtering kan forbedre praksis i virtuelle læringsmiljøer
34. Anika Liversage
Finding a Path
Labour Market Life Stories of Immigrant Professionals
35. Kasper Elmquist Jørgensen
Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv i Danmark under 1. verdenskrig
36. Finn Janning
A DIFFERENT STORY
Seduction, Conquest and Discovery
37. Patricia Ann Plackett
Strategic Management of the Radical Innovation Process
Leveraging Social Capital for Market Uncertainty Management
2. Niels Rom-Poulsen
Essays in Computational Finance
3. Tina Brandt Husman
Organisational Capabilities, Competitive Advantage & Project-Based Organisations
The Case of Advertising and Creative Good Production
4. Mette Rosenkrands Johansen
Practice at the top
– how top managers mobilise and use non-financial performance measures
5. Eva Parum
Corporate governance som strategisk kommunikations- og ledelsesværktøj
6. Susan Aagaard Petersen
Culture's Influence on Performance Management: The Case of a Danish Company in China
7. Thomas Nicolai Pedersen
The Discursive Constitution of Organizational Governance – Between unity and differentiation
The Case of the governance of environmental risks by World Bank environmental staff
8. Cynthia Selin
Volatile Visions: Transactions in Anticipatory Knowledge
9. Jesper Banghøj
Financial Accounting Information and Compensation in Danish Companies
10. Mikkel Lucas Overby
Strategic Alliances in Emerging High-Tech Markets: What's the Difference and does it Matter?
11. Tine Aage
External Information Acquisition of Industrial Districts and the Impact of Different Knowledge Creation Dimensions

2006

1. Christian Vintergaard
Early Phases of Corporate Venturing

- A case study of the Fashion and Design Branch of the Industrial District of Montebelluna, NE Italy*
12. Mikkel Flyverbom
*Making the Global Information Society Governable
On the Governmentality of Multi-Stakeholder Networks*
 13. Anette Grønning
*Personen bag
Tilstedevær i e-mail som interaktionsform mellem kunde og medarbejder i dansk forsikringskontekst*
 14. Jørn Helder
*One Company – One Language?
The NN-case*
 15. Lars Bjerregaard Mikkelsen
*Differing perceptions of customer value
Development and application of a tool for mapping perceptions of customer value at both ends of customer-supplier dyads in industrial markets*
 16. Lise Granerud
*Exploring Learning
Technological learning within small manufacturers in South Africa*
 17. Esben Rahbek Pedersen
*Between Hopes and Realities:
Reflections on the Promises and Practices of Corporate Social Responsibility (CSR)*
 18. Ramona Samson
*The Cultural Integration Model and European Transformation.
The Case of Romania*
- 2007**
1. Jakob Vestergaard
*Discipline in The Global Economy
Panopticism and the Post-Washington Consensus*
 2. Heidi Lund Hansen
*Spaces for learning and working
A qualitative study of change of work, management, vehicles of power and social practices in open offices*
 3. Sudhanshu Rai
*Exploring the internal dynamics of software development teams during user analysis
A tension enabled Institutionalization Model; "Where process becomes the objective"*
 4. Norsk ph.d.
Ej til salg gennem Samfundslitteratur
 5. Serden Ozcan
*EXPLORING HETEROGENEITY IN ORGANIZATIONAL ACTIONS AND OUTCOMES
A Behavioural Perspective*
 6. Kim Sundtoft Hald
*Inter-organizational Performance Measurement and Management in Action
– An Ethnography on the Construction of Management, Identity and Relationships*
 7. Tobias Lindeberg
*Evaluative Technologies
Quality and the Multiplicity of Performance*
 8. Merete Wedell-Wedellsborg
*Den globale soldat
Identitetsdannelse og identitetsledelse i multinationale militære organisationer*
 9. Lars Frederiksen
*Open Innovation Business Models
Innovation in firm-hosted online user communities and inter-firm project ventures in the music industry
– A collection of essays*
 10. Jonas Gabrielsen
Retorisk toposlære – fra statisk 'sted' til persuasiv aktivitet

11. Christian Moldt-Jørgensen
Fra meningsløs til meningsfuld evaluering.
Anvendelsen af studentertilfredsheds-målinger på de korte og mellemlange videregående uddannelser set fra et psykodynamisk systemperspektiv
12. Ping Gao
Extending the application of actor-network theory
Cases of innovation in the telecommunications industry
13. Peter Mejlby
Frihed og fængsel, en del af den samme drøm?
Et phronetisk baseret casestudie af frigørelsens og kontrollens sam-eksistens i værdibaseret ledelse!
14. Kristina Birch
Statistical Modelling in Marketing
15. Signe Poulsen
Sense and sensibility:
The language of emotional appeals in insurance marketing
16. Anders Bjerre Trolle
Essays on derivatives pricing and dynamic asset allocation
17. Peter Feldhütter
Empirical Studies of Bond and Credit Markets
18. Jens Henrik Eggert Christensen
Default and Recovery Risk Modeling and Estimation
19. Maria Theresa Larsen
Academic Enterprise: A New Mission for Universities or a Contradiction in Terms?
Four papers on the long-term implications of increasing industry involvement and commercialization in academia
20. Morten Wellendorf
Postimplementering af teknologi i den offentlige forvaltning
Analysen af en organisations kontinuerlige arbejde med informations-teknologi
21. Ekaterina Mhaanna
Concept Relations for Terminological Process Analysis
22. Stefan Ring Thorbjørnsen
Forsvaret i forandring
Et studie i officerers kapabiliteter under påvirkning af omverdenens forandringspres mod øget styring og læring
23. Christa Breum Amhøj
Det selvskabte medlemskab om managementsstaten, dens styringsteknologier og indbyggere
24. Karoline Bromose
Between Technological Turbulence and Operational Stability
– An empirical case study of corporate venturing in TDC
25. Susanne Justesen
Navigating the Paradoxes of Diversity in Innovation Practice
– A Longitudinal study of six very different innovation processes – in practice
26. Luise Noring Henler
Conceptualising successful supply chain partnerships
– Viewing supply chain partnerships from an organisational culture perspective
27. Mark Mau
Kampen om telefonen
Det danske telefonvæsen under den tyske besættelse 1940-45
28. Jakob Halskov
The semiautomatic expansion of existing terminological ontologies using knowledge patterns discovered

- on the WWW – an implementation and evaluation*
29. Gergana Koleva
European Policy Instruments Beyond Networks and Structure: The Innovative Medicines Initiative
 30. Christian Geisler Asmussen
Global Strategy and International Diversity: A Double-Edged Sword?
 31. Christina Holm-Petersen
*Stolthed og fordom
Kultur- og identitetsarbejde ved skabelsen af en ny sengeafdeling gennem fusion*
 32. Hans Peter Olsen
*Hybrid Governance of Standardized States
Causes and Contours of the Global Regulation of Government Auditing*
 33. Lars Bøge Sørensen
Risk Management in the Supply Chain
 34. Peter Aagaard
*Det unikkes dynamikker
De institutionelle mulighedsbetingelser bag den individuelle udforskning i professionelt og frivilligt arbejde*
 35. Yun Mi Antorini
*Brand Community Innovation
An Intrinsic Case Study of the Adult Fans of LEGO Community*
 36. Joachim Lynggaard Boll
*Labor Related Corporate Social Performance in Denmark
Organizational and Institutional Perspectives*
- 2008**
1. Frederik Christian Vinten
Essays on Private Equity
 2. Jesper Clement
Visual Influence of Packaging Design on In-Store Buying Decisions
 3. Marius Brostrøm Kousgaard
*Tid til kvalitetsmåling?
– Studier af indrulleringsprocesser i forbindelse med introduktionen af kliniske kvalitetsdatabaser i speciallægepraksissektoren*
 4. Irene Skovgaard Smith
*Management Consulting in Action
Value creation and ambiguity in client-consultant relations*
 5. Anders Rom
*Management accounting and integrated information systems
How to exploit the potential for management accounting of information technology*
 6. Marina Candi
Aesthetic Design as an Element of Service Innovation in New Technology-based Firms
 7. Morten Schnack
*Teknologi og tværfaglighed
– en analyse af diskussionen omkring indførelse af EPJ på en hospitalsafdeling*
 8. Helene Balslev Clausen
Juntos pero no revueltos – un estudio sobre emigrantes norteamericanos en un pueblo mexicano
 9. Lise Justesen
*Kunsten at skrive revisionsrapporter.
En beretning om forvaltningsrevisionsens beretninger*
 10. Michael E. Hansen
The politics of corporate responsibility: CSR and the governance of child labor and core labor rights in the 1990s
 11. Anne Roepstorff
Holdning for handling – en etnologisk undersøgelse af Virksomheders Sociale Ansvar/CSR

12. Claus Bajlum
Essays on Credit Risk and Credit Derivatives
13. Anders Bojesen
The Performative Power of Competence – an Inquiry into Subjectivity and Social Technologies at Work
14. Satu Reijonen
*Green and Fragile
A Study on Markets and the Natural Environment*
15. Ilduara Busta
*Corporate Governance in Banking
A European Study*
16. Kristian Anders Hvass
*A Boolean Analysis Predicting Industry Change: Innovation, Imitation & Business Models
The Winning Hybrid: A case study of isomorphism in the airline industry*
17. Trine Paludan
De uvidende og de udviklingsparate Identitet som mulighed og restriktion blandt fabriksarbejdere på det aftayloriserede fabriksgulv
18. Kristian Jakobsen
Foreign market entry in transition economies: Entry timing and mode choice
19. Jakob Elming
Syntactic reordering in statistical machine translation
20. Lars Brømsøe Termansen
*Regional Computable General Equilibrium Models for Denmark
Three papers laying the foundation for regional CGE models with agglomeration characteristics*
21. Mia Reinholdt
The Motivational Foundations of Knowledge Sharing
22. Frederikke Krogh-Meibom
*The Co-Evolution of Institutions and Technology
– A Neo-Institutional Understanding of Change Processes within the Business Press – the Case Study of Financial Times*
23. Peter D. Ørberg Jensen
OFFSHORING OF ADVANCED AND HIGH-VALUE TECHNICAL SERVICES: ANTECEDENTS, PROCESS DYNAMICS AND FIRMLEVEL IMPACTS
24. Pham Thi Song Hanh
Functional Upgrading, Relational Capability and Export Performance of Vietnamese Wood Furniture Producers
25. Mads Vangkilde
*Why wait?
An Exploration of first-mover advantages among Danish e-grocers through a resource perspective*
26. Hubert Buch-Hansen
*Rethinking the History of European Level Merger Control
A Critical Political Economy Perspective*
- 2009**
1. Vivian Lindhardsen
From Independent Ratings to Communal Ratings: A Study of CWA Raters' Decision-Making Behaviours
2. Guðrið Weihe
Public-Private Partnerships: Meaning and Practice
3. Chris Nøkkentved
*Enabling Supply Networks with Collaborative Information Infrastructures
An Empirical Investigation of Business Model Innovation in Supplier Relationship Management*
4. Sara Louise Muhr
Wound, Interrupted – On the Vulnerability of Diversity Management

5. Christine Sestoft
Forbrugeradfærd i et Stats- og Livsformsteoretisk perspektiv
6. Michael Pedersen
Tune in, Breakdown, and Reboot: On the production of the stress-fit self-managing employee
7. Salla Lutz
Position and Reposition in Networks – Exemplified by the Transformation of the Danish Pine Furniture Manufacturers
8. Jens Forssbæck
Essays on market discipline in commercial and central banking
9. Tine Murphy
Sense from Silence – A Basis for Organised Action
How do Sensemaking Processes with Minimal Sharing Relate to the Reproduction of Organised Action?
10. Sara Malou Strandvad
Inspirations for a new sociology of art: A sociomaterial study of development processes in the Danish film industry
11. Nicolaas Mouton
On the evolution of social scientific metaphors: A cognitive-historical enquiry into the divergent trajectories of the idea that collective entities – states and societies, cities and corporations – are biological organisms.
12. Lars Andreas Knutsen
Mobile Data Services: Shaping of user engagements
13. Nikolaos Theodoros Korfiatis
Information Exchange and Behavior
A Multi-method Inquiry on Online Communities
14. Jens Albæk
Forestillinger om kvalitet og tværfaglighed på sygehuse
– skabelse af forestillinger i læge- og plejegrupperne angående relevans af nye idéer om kvalitetsudvikling gennem tolkningsprocesser
15. Maja Lotz
The Business of Co-Creation – and the Co-Creation of Business
16. Gitte P. Jakobsen
Narrative Construction of Leader Identity in a Leader Development Program Context
17. Dorte Hermansen
“Living the brand” som en brandorienteret dialogisk praksis: Om udvikling af medarbejdernes brandorienterede dømmekraft
18. Aseem Kinra
Supply Chain (logistics) Environmental Complexity
19. Michael Nørager
How to manage SMEs through the transformation from non innovative to innovative?
20. Kristin Wallevik
Corporate Governance in Family Firms
The Norwegian Maritime Sector
21. Bo Hansen Hansen
Beyond the Process
Enriching Software Process Improvement with Knowledge Management
22. Annemette Skot-Hansen
Franske adjektivisk afledte adverbier, der tager præpositionssyntagmer indledt med præpositionen à som argumenter
En valensgrammatisk undersøgelse
23. Line Gry Knudsen
Collaborative R&D Capabilities
In Search of Micro-Foundations

24. Christian Scheuer
*Employers meet employees
Essays on sorting and globalization*
25. Rasmus Johnsen
*The Great Health of Melancholy
A Study of the Pathologies of Performativity*
26. Ha Thi Van Pham
*Internationalization, Competitiveness
Enhancement and Export Performance
of Emerging Market Firms:
Evidence from Vietnam*
27. Henriette Balieu
*Kontrollbegrebets betydning for kausalalternationen i spansk
En kognitiv-typologisk analyse*
- 2010**
1. Yen Tran
*Organizing Innovation in Turbulent
Fashion Market
Four papers on how fashion firms create
and appropriate innovation value*
2. Anders Raastrup Kristensen
*Metaphysical Labour
Flexibility, Performance and Commitment
in Work-Life Management*
3. Margrét Sigrún Sigurdardóttir
*Dependently independent
Co-existence of institutional logics in
the recorded music industry*
4. Ásta Dis Óladóttir
*Internationalization from a small domestic base:
An empirical analysis of Economics and
Management*
5. Christine Secher
*E-deltagelse i praksis – politikernes og
forvaltningens medkonstruktion og
konsekvenserne heraf*
6. Marianne Stang Våland
*What we talk about when we talk
about space:*
7. Rex Degnegaard
*Strategic Change Management
Change Management Challenges in
the Danish Police Reform*
8. Ulrik Schultz Brix
*Værdi i rekruttering – den sikre beslutning
En pragmatisk analyse af perception
og synliggørelse af værdi i rekrutterings-
og udvælgelsesarbejdet*
9. Jan Ole Similå
*Kontraktsledelse
Relasjonen mellom virksomhetsledelse
og kontraktshåndtering, belyst via fire
norske virksomheter*
10. Susanne Boch Waldorff
*Emerging Organizations: In between
local translation, institutional logics
and discourse*
11. Brian Kane
*Performance Talk
Next Generation Management of
Organizational Performance*
12. Lars Ohnemus
*Brand Thrust: Strategic Branding and
Shareholder Value
An Empirical Reconciliation of two
Critical Concepts*
13. Jesper Schlamovitz
*Håndtering af usikkerhed i film- og
byggeprojekter*
14. Tommy Moesby-Jensen
*Det faktiske livs forbindtlighed
Føroskratisk informeret, ny-aristotelisk
ἦθος-tænkning hos Martin Heidegger*
15. Christian Fich
*Two Nations Divided by Common
Values
French National Habitus and the
Rejection of American Power*

16. Peter Beyer
Processer, sammenhængskraft og fleksibilitet
Et empirisk casestudie af omstillingsforløb i fire virksomheder
17. Adam Buchhorn
Markets of Good Intentions
Constructing and Organizing Biogas Markets Amid Fragility and Controversy
18. Cecilie K. Moesby-Jensen
Social læring og fælles praksis
Et mixed method studie, der belyser læringskonsekvenser af et lederkursus for et praksisfællesskab af offentlige mellemledere
19. Heidi Boye
Fødevarer og sundhed i sen-modernismen
– En indsigt i hyggefænomenet og de relaterede fødevarerpraksisser
20. Kristine Munkgård Pedersen
Flygtige forbindelser og midlertidige mobiliseringer
Om kulturel produktion på Roskilde Festival
21. Oliver Jacob Weber
Causes of Intercompany Harmony in Business Markets – An Empirical Investigation from a Dyad Perspective
22. Susanne Ekman
Authority and Autonomy
Paradoxes of Modern Knowledge Work
23. Anette Frey Larsen
Kvalitetsledelse på danske hospitaler
– Ledelsernes indflydelse på introduktion og vedligeholdelse af kvalitetsstrategier i det danske sundhedsvæsen
24. Toyoko Sato
Performativity and Discourse: Japanese Advertisements on the Aesthetic Education of Desire
25. Kenneth Brinch Jensen
Identifying the Last Planner System
Lean management in the construction industry
26. Javier Busquets
Orchestrating Network Behavior for Innovation
27. Luke Patey
The Power of Resistance: India's National Oil Company and International Activism in Sudan
28. Mette Vedel
Value Creation in Triadic Business Relationships. Interaction, Interconnection and Position
29. Kristian Tørning
Knowledge Management Systems in Practice – A Work Place Study
30. Qingxin Shi
An Empirical Study of Thinking Aloud Usability Testing from a Cultural Perspective
31. Tanja Juul Christiansen
Corporate blogging: Medarbejderes kommunikative handlekraft
32. Malgorzata Ciesielska
Hybrid Organisations.
A study of the Open Source – business setting
33. Jens Dick-Nielsen
Three Essays on Corporate Bond Market Liquidity
34. Sabrina Speiermann
Modstandens Politik
Kampagnestyling i Velfærdsstaten.
En diskussion af trafikcampagners styringspotentiale
35. Julie Uldam
Fickle Commitment. Fostering political engagement in 'the flighty world of online activism'

36. Annegrete Juul Nielsen
Traveling technologies and transformations in health care
37. Athur Mühlen-Schulte
Organising Development Power and Organisational Reform in the United Nations Development Programme
38. Louise Rygaard Jonas
Branding på butiksgulvet Et case-studie af kultur- og identitetsarbejdet i Kvickly
8. Ole Helby Petersen
Public-Private Partnerships: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland
9. Morten Krogh Petersen
'Good' Outcomes. Handling Multiplicity in Government Communication
10. Kristian Tangsgaard Hvelplund
Allocation of cognitive resources in translation - an eye-tracking and key-logging study

2011

1. Stefan Fraenkel
Key Success Factors for Sales Force Readiness during New Product Launch A Study of Product Launches in the Swedish Pharmaceutical Industry
2. Christian Plesner Rossing
International Transfer Pricing in Theory and Practice
3. Tobias Dam Hede
Samtalekunst og ledelsesdisciplin – en analyse af coachingsdiskursens genealogi og governmentality
4. Kim Pettersson
Essays on Audit Quality, Auditor Choice, and Equity Valuation
5. Henrik Merkelsen
The expert-lay controversy in risk research and management. Effects of institutional distances. Studies of risk definitions, perceptions, management and communication
6. Simon S. Torp
Employee Stock Ownership: Effect on Strategic Management and Performance
7. Mie Harder
Internal Antecedents of Management Innovation
11. Moshe Yonatany
The Internationalization Process of Digital Service Providers
12. Anne Vestergaard
Distance and Suffering Humanitarian Discourse in the age of Mediatization
13. Thorsten Mikkelsen
Personlighedens indflydelse på forretningsrelationer
14. Jane Thostrup Jagd
Hvorfor fortsætter fusionsbølgen udover "the tipping point"? – en empirisk analyse af information og kognitioner om fusioner
15. Gregory Gimpel
Value-driven Adoption and Consumption of Technology: Understanding Technology Decision Making
16. Thomas Stengade Sønderskov
Den nye mulighed Social innovation i en forretningsmæssig kontekst
17. Jeppe Christoffersen
Donor supported strategic alliances in developing countries
18. Vibeke Vad Baunsgaard
Dominant Ideological Modes of Rationality: Cross functional

- integration in the process of product innovation*
19. Throstur Olaf Sigurjonsson
Governance Failure and Iceland's Financial Collapse
 20. Allan Sall Tang Andersen
Essays on the modeling of risks in interest-rate and inflation markets
 21. Heidi Tscherning
Mobile Devices in Social Contexts
 22. Birgitte Gorm Hansen
Adapting in the Knowledge Economy Lateral Strategies for Scientists and Those Who Study Them
 23. Kristina Vaarst Andersen
Optimal Levels of Embeddedness The Contingent Value of Networked Collaboration
 24. Justine Grøn bæk Pors
Noisy Management A History of Danish School Governing from 1970-2010
 25. Stefan Linder
Micro-foundations of Strategic Entrepreneurship Essays on Autonomous Strategic Action
 26. Xin Li
Toward an Integrative Framework of National Competitiveness An application to China
 27. Rune Thorbjørn Clausen
Værdifuld arkitektur Et eksplorativt studie af bygningers rolle i virksomheders værdiskabelse
 28. Monica Viken
Markedsundersøkelser som bevis i varemerke- og markedsføringsrett
 29. Christian Wymann
Tattooing The Economic and Artistic Constitution of a Social Phenomenon
 30. Sanne Frandsen
Productive Incoherence A Case Study of Branding and Identity Struggles in a Low-Prestige Organization
 31. Mads Stenbo Nielsen
Essays on Correlation Modelling
 32. Ivan Häuser
Følelse og sprog Etablering af en ekspressiv kategori, eksemplificeret på russisk
 33. Sebastian Schwenen
Security of Supply in Electricity Markets
- 2012**
1. Peter Holm Andreasen
The Dynamics of Procurement Management - A Complexity Approach
 2. Martin Haulrich
Data-Driven Bitext Dependency Parsing and Alignment
 3. Line Kirkegaard
Konsulenten i den anden nat En undersøgelse af det intense arbejdsliv
 4. Tonny Stenheim
Decision usefulness of goodwill under IFRS
 5. Morten Lind Larsen
Produktivitet, vækst og velfærd Industrirådet og efterkrigstidens Danmark 1945 - 1958
 6. Petter Berg
Cartel Damages and Cost Asymmetries
 7. Lynn Kahle
Experiential Discourse in Marketing A methodical inquiry into practice and theory
 8. Anne Roelsgaard Obling
Management of Emotions in Accelerated Medical Relationships

9. Thomas Frandsen
Managing Modularity of Service Processes Architecture
10. Carina Christine Skovmøller
*CSR som noget særligt
Et casestudie om styring og menings-skabelse i relation til CSR ud fra en intern optik*
11. Michael Tell
*Fradragsbeskæring af selskabers finansieringsudgifter
En skatterelig analyse af SEL §§ 11, 11B og 11C*
12. Morten Holm
*Customer Profitability Measurement Models
Their Merits and Sophistication across Contexts*
13. Katja Joo Dyppe
*Beskatning af derivater
En analyse af dansk skatteret*
14. Esben Anton Schultz
*Essays in Labor Economics
Evidence from Danish Micro Data*
15. Carina Risvig Hansen
"Contracts not covered, or not fully covered, by the Public Sector Directive"
16. Anja Svejgaard Pors
Iværksættelse af kommunikation - patientfigurer i hospitalets strategiske kommunikation
17. Frans Bévort
*Making sense of management with logics
An ethnographic study of accountants who become managers*
18. René Kallestrup
The Dynamics of Bank and Sovereign Credit Risk
19. Brett Crawford
*Revisiting the Phenomenon of Interests in Organizational Institutionalism
The Case of U.S. Chambers of Commerce*
20. Mario Daniele Amore
Essays on Empirical Corporate Finance
21. Arne Stjernholm Madsen
The evolution of innovation strategy Studied in the context of medical device activities at the pharmaceutical company Novo Nordisk A/S in the period 1980-2008
22. Jacob Holm Hansen
*Is Social Integration Necessary for Corporate Branding?
A study of corporate branding strategies at Novo Nordisk*
23. Stuart Webber
Corporate Profit Shifting and the Multinational Enterprise
24. Helene Ratner
*Promises of Reflexivity
Managing and Researching Inclusive Schools*
25. Therese Strand
The Owners and the Power: Insights from Annual General Meetings
26. Robert Gavin Strand
In Praise of Corporate Social Responsibility Bureaucracy
27. Nina Sormunen
*Auditor's going-concern reporting
Reporting decision and content of the report*
28. John Bang Mathiasen
*Learning within a product development working practice:
- an understanding anchored in pragmatism*
29. Philip Holst Riis
Understanding Role-Oriented Enterprise Systems: From Vendors to Customers
30. Marie Lisa Dacanay
*Social Enterprises and the Poor
Enhancing Social Entrepreneurship and Stakeholder Theory*

31. Fumiko Kano Glückstad
Bridging Remote Cultures: Cross-lingual concept mapping based on the information receiver's prior-knowledge
32. Henrik Barslund Fosse
Empirical Essays in International Trade
33. Peter Alexander Albrecht
*Foundational hybridity and its reproduction
Security sector reform in Sierra Leone*
34. Maja Rosenstock
*CSR - hvor svært kan det være?
Kulturanalytisk casestudie om udfordringer og dilemmaer med at forankre Coops CSR-strategi*
35. Jeanette Rasmussen
*Tweens, medier og forbrug
Et studie af 10-12 årige danske børns brug af internettet, opfattelse og forståelse af markedsføring og forbrug*
36. Ib Tunby Gulbrandsen
*'This page is not intended for a US Audience'
A five-act spectacle on online communication, collaboration & organization.*
37. Kasper Aalling Teilmann
Interactive Approaches to Rural Development
38. Mette Mogensen
*The Organization(s) of Well-being and Productivity
(Re)assembling work in the Danish Post*
39. Søren Friis Møller
*From Disinterestedness to Engagement
Towards Relational Leadership In the Cultural Sector*
40. Nico Peter Berhausen
Management Control, Innovation and Strategic Objectives – Interactions and Convergence in Product Development Networks
41. Balder Onarheim
*Creativity under Constraints
Creativity as Balancing 'Constrainedness'*
42. Haoyong Zhou
Essays on Family Firms
43. Elisabeth Naima Mikkelsen
*Making sense of organisational conflict
An empirical study of enacted sense-making in everyday conflict at work*
- 2013**
1. Jacob Lyngsie
Entrepreneurship in an Organizational Context
2. Signe Groth-Brodersen
*Fra ledelse til selvet
En socialpsykologisk analyse af forholdet imellem selvedelse, ledelse og stress i det moderne arbejdsliv*
3. Nis Høyrup Christensen
Shaping Markets: A Neoinstitutional Analysis of the Emerging Organizational Field of Renewable Energy in China
4. Christian Edelvold Berg
*As a matter of size
THE IMPORTANCE OF CRITICAL MASS AND THE CONSEQUENCES OF SCARCITY FOR TELEVISION MARKETS*
5. Christine D. Isakson
*Coworker Influence and Labor Mobility
Essays on Turnover, Entrepreneurship and Location Choice in the Danish Maritime Industry*
6. Niels Joseph Jerne Lennon
*Accounting Qualities in Practice
Rhizomatic stories of representational faithfulness, decision making and control*
7. Shannon O'Donnell
*Making Ensemble Possible
How special groups organize for collaborative creativity in conditions of spatial variability and distance*

8. Robert W. D. Veitch
*Access Decisions in a Partly-Digital World
Comparing Digital Piracy and Legal Modes for Film and Music*
9. Marie Mathiesen
*Making Strategy Work
An Organizational Ethnography*
10. Arisa Shollo
The role of business intelligence in organizational decision-making
11. Mia Kaspersen
The construction of social and environmental reporting
12. Marcus Møller Larsen
The organizational design of offshoring
13. Mette Ohm Rørdam
*EU Law on Food Naming
The prohibition against misleading names in an internal market context*
14. Hans Peter Rasmussen
*GIV EN GED!
Kan giver-idealiteter forklare støtte til velgørenhed og understøtte relationsopbygning?*
15. Ruben Schachtenhaufen
Fonetisk reduktion i dansk
16. Peter Koerver Schmidt
*Dansk CFC-beskatning
I et internationalt og komparativt perspektiv*
17. Morten Froholdt
*Strategi i den offentlige sektor
En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser*
18. Annette Camilla Sjørup
*Cognitive effort in metaphor translation
An eye-tracking and key-logging study*
19. Tamara Stucchi
*The Internationalization of Emerging Market Firms:
A Context-Specific Study*
20. Thomas Lopdrup-Hjorth
*"Let's Go Outside":
The Value of Co-Creation*
21. Ana Alačovska
*Genre and Autonomy in Cultural Production
The case of travel guidebook production*
22. Marius Gudmand-Høyer
*Stemningsindssygdommens historie i det 19. århundrede
Omtydningen af melankolien og manien som bipolære stemningslidelser i dansk sammenhæng under hensyn til dannelsen af det moderne følelselivs relative autonomi.
En problematiserings- og erfarings-analytisk undersøgelse*
23. Lichen Alex Yu
*Fabricating an S&OP Process
Circulating References and Matters of Concern*
24. Esben Alfort
*The Expression of a Need
Understanding search*
25. Trine Pallesen
*Assembling Markets for Wind Power
An Inquiry into the Making of Market Devices*
26. Anders Koed Madsen
*Web-Visions
Repurposing digital traces to organize social attention*
27. Lærke Højgaard Christiansen
BREWING ORGANIZATIONAL RESPONSES TO INSTITUTIONAL LOGICS
28. Tommy Kjær Lassen
*EGENTLIG SELVLEDELSE
En ledelsesfilosofisk afhandling om selvledelsens paradoksale dynamik og eksistentielle engagement*

29. Morten Rossing
Local Adaption and Meaning Creation in Performance Appraisal
30. Søren Obed Madsen
*Lederen som oversætter
Et oversættelsesteoretisk perspektiv på strategisk arbejde*
31. Thomas Høgenhaven
*Open Government Communities
Does Design Affect Participation?*
32. Kirstine Zinck Pedersen
*Failsafe Organizing?
A Pragmatic Stance on Patient Safety*
33. Anne Petersen
*Hverdagslogikker i psykiatrisk arbejde
En institutionsetnografisk undersøgelse af hverdagen i psykiatriske organisationer*
34. Didde Maria Humle
Fortællinger om arbejde
35. Mark Holst-Mikkelsen
Strategieksekvering i praksis – barrierer og muligheder!
36. Malek Maalouf
*Sustaining lean
Strategies for dealing with organizational paradoxes*
37. Nicolaj Tofte Brenneche
*Systemic Innovation In The Making
The Social Productivity of Cartographic Crisis and Transitions in the Case of SEET*
38. Morten Gylling
*The Structure of Discourse
A Corpus-Based Cross-Linguistic Study*
39. Binzhang YANG
Urban Green Spaces for Quality Life - Case Study: the landscape architecture for people in Copenhagen
40. Michael Friis Pedersen
*Finance and Organization:
The Implications for Whole Farm Risk Management*
41. Even Fallan
Issues on supply and demand for environmental accounting information
42. Ather Nawaz
*Website user experience
A cross-cultural study of the relation between users' cognitive style, context of use, and information architecture of local websites*
43. Karin Beukel
The Determinants for Creating Valuable Inventions
44. Arjan Markus
*External Knowledge Sourcing and Firm Innovation
Essays on the Micro-Foundations of Firms' Search for Innovation*
- 2014**
1. Solon Moreira
Four Essays on Technology Licensing and Firm Innovation
2. Karin Strzeletz Ivertsen
*Partnership Drift in Innovation Processes
A study of the Think City electric car development*
3. Kathrine Hoffmann Pii
Responsibility Flows in Patient-centred Prevention
4. Jane Bjørn Vedel
*Managing Strategic Research
An empirical analysis of science-industry collaboration in a pharmaceutical company*
5. Martin Gylling
*Processuel strategi i organisationer
Monografi om dobbeltheden i tænkning af strategi, dels som vidensfelt i organisationsteori, dels som kunstnerisk tilgang til at skabe i erhvervsmæssig innovation*

6. Linne Marie Lauesen
Corporate Social Responsibility in the Water Sector: How Material Practices and their Symbolic and Physical Meanings Form a Colonising Logic
7. Maggie Qiuzhu Mei
LEARNING TO INNOVATE: The role of ambidexterity, standard, and decision process
8. Inger Hædt-Rasmussen
Developing Identity for Lawyers Towards Sustainable Lawyering
9. Sebastian Fux
Essays on Return Predictability and Term Structure Modelling
10. Thorbjørn N. M. Lund-Poulsen
Essays on Value Based Management
11. Oana Brindusa Albu
Transparency in Organizing: A Performative Approach
12. Lena Olaison
Entrepreneurship at the limits
13. Hanne Sørum
DRESSED FOR WEB SUCCESS? An Empirical Study of Website Quality in the Public Sector
14. Lasse Folke Henriksen
Knowing networks How experts shape transnational governance
15. Maria Halbinger
Entrepreneurial Individuals Empirical Investigations into Entrepreneurial Activities of Hackers and Makers
16. Robert Spliid
Kapitalfondenes metoder og kompetencer
17. Christiane Stelling
Public-private partnerships & the need, development and management of trusting A processual and embedded exploration
18. Marta Gasparin
Management of design as a translation process
19. Kåre Moberg
Assessing the Impact of Entrepreneurship Education From ABC to PhD
20. Alexander Cole
Distant neighbors Collective learning beyond the cluster
21. Martin Møller Boje Rasmussen
Is Competitiveness a Question of Being Alike? How the United Kingdom, Germany and Denmark Came to Compete through their Knowledge Regimes from 1993 to 2007
22. Anders Ravn Sørensen
Studies in central bank legitimacy, currency and national identity Four cases from Danish monetary history
23. Nina Bellak
Can Language be Managed in International Business? Insights into Language Choice from a Case Study of Danish and Austrian Multinational Corporations (MNCs)
24. Rikke Kristine Nielsen
Global Mindset as Managerial Meta-competence and Organizational Capability: Boundary-crossing Leadership Cooperation in the MNC The Case of 'Group Mindset' in Solar A/S.
25. Rasmus Koss Hartmann
User Innovation inside government Towards a critically performative foundation for inquiry

26. Kristian Gylling Olesen
Flertydig og emergerende ledelse i folkeskolen
Et aktør-netværksteoretisk ledelsesstudie af politiske evalueringsreformers betydning for ledelse i den danske folkeskole

27. Troels Riis Larsen
Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010
Omdømmearbejde og omdømmepolitik

TITLER I ATV PH.D.-SERIEN

1992

1. Niels Kornum
Servicesamkørsel – organisation, økonomi og planlægningsmetode

1995

2. Verner Worm
*Nordiske virksomheder i Kina
Kulturspecifikke interaktionsrelationer ved nordiske virksomhedsetableringer i Kina*

1999

3. Mogens Bjerre
*Key Account Management of Complex Strategic Relationships
An Empirical Study of the Fast Moving Consumer Goods Industry*

2000

4. Lotte Darsø
*Innovation in the Making
Interaction Research with heterogeneous Groups of Knowledge Workers creating new Knowledge and new Leads*

2001

5. Peter Hobolt Jensen
*Managing Strategic Design Identities
The case of the Lego Developer Network*

2002

6. Peter Lohmann
The Deleuzian Other of Organizational Change – Moving Perspectives of the Human
7. Anne Marie Jess Hansen
To lead from a distance: The dynamic interplay between strategy and strategizing – A case study of the strategic management process

2003

8. Lotte Henriksen
*Videndeling
– om organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer ved videndeling i praksis*
9. Niels Christian Nickelsen
Arrangements of Knowing: Coordinating Procedures Tools and Bodies in Industrial Production – a case study of the collective making of new products

2005

10. Carsten Ørts Hansen
Konstruktion af ledelsesteknologier og effektivitet

TITLER I DBA PH.D.-SERIEN

2007

1. Peter Kastrup-Misir
Endeavoring to Understand Market Orientation – and the concomitant co-mutation of the researched, the researcher, the research itself and the truth

2009

1. Torkild Leo Thellefsen
*Fundamental Signs and Significance effects
A Semeiotic outline of Fundamental Signs, Significance-effects, Knowledge Profiling and their use in Knowledge Organization and Branding*
2. Daniel Ronzani
When Bits Learn to Walk Don't Make Them Trip. Technological Innovation and the Role of Regulation by Law in Information Systems Research: the Case of Radio Frequency Identification (RFID)

2010

1. Alexander Carnera
*Magten over livet og livet som magt
Studier i den biopolitiske ambivalens*