



# Den danske baltikumspolitik 1988-1991

**Katrine Thorhauge Christensen**

**Vejledere: Michael F. Kluth og Claus B. Christensen**

**Integreret speciale i Historie og Global Studies**

**Roskilde Universitet, 2017**

**Antal tegn: 239.894**

## **Abstract**

The final years of the cold war was a time of great political change. In Northern Europe, these global changes showed themselves locally in the awakening of strong national movements in Estonia, Latvia and Lithuania. The Danish government supported the Baltic goals of independence very actively, and thus both went against the Soviet Union but also the western allies, who focused more on supporting Gorbachov and the general development towards a better East-West relationship. This thesis investigates why the Danish government, very unusual for a small state, pursued such an active foreign policy. With neoclassical realism as the theoretical backbone, the foreign policy is explained through an analysis of the systemic and domestic factors involved. The conclusion is that the active foreign policy was enabled by the global changes, but that these also forced the Danish government to act in a very active manner. This was further pushed by a morally driven willingness to act and an engaged public that demanded action. Besides this Denmark had a huge national interest in Baltic independence, further providing a vital driving force to pursue these goals in a progressive manner.

# Indhold

Problemfelt.....	3
Læsevejledning .....	4
Den neoklassiske realisme .....	6
Introduktion.....	6
Den neoklassiske realisme .....	6
Det systemiske niveau.....	7
Det indenrigspolitiske niveau.....	9
Den nationale interesse .....	11
At integrere historievidenskaben og International Relations .....	13
Metode – kildematerialet og dets brug.....	16
Udenrigsministeriets arkiv .....	16
Udfordringerne ved det skriftlige kildemateriale.....	17
Mundtlige kilder - interviews.....	18
Udvælgelsen af informanter:.....	19
Den praktiske udførelse .....	20
Metodiske overvejelser omkring oral history .....	21
Metodiske overvejelser knyttet til emnevalget .....	22
Afgrænsning.....	23
Litteraturgennemgang .....	24
Litteratur om baltikumpolitikken 1988-1991.....	24
Dansk baltikumpolitik som del af en større fortælling .....	25
Erindringslitteratur .....	26
Litteratur afledt af de politiske forandringer i Østersøregionen .....	27
De Baltiske landes historie.....	29
Den tidlige historie og den første selvstændighedsperiode.....	29
Genetablering af baltisk selvstændighed.....	32
Analyse af den danske baltikumpolitik 1988-1991.....	35
Introduktion.....	35
Den danske baltikumpolitik .....	35

Tiden inden de frie valg: 1988 - foråret 1990 .....	35
Tiden efter de fire valg – februar 1990 – august 1991 .....	42
Den afsluttende fase .....	51
Afbalancering af den danske politik .....	54
Delkonklusion .....	56
Det systemiske niveau.....	57
Tøbrud og forandringer .....	57
Danmarks position og forholdet til de allierede.....	60
Forholdet til Sovjetunionen.....	65
De nordiske lande.....	68
Samspillet med Baltikum .....	71
Delkonklusion .....	73
De indenrigspolitiske faktorer.....	75
Baggrundstæppet.....	75
Politisk konsensus .....	76
Værdiers rolle.....	78
Offentlighedens interesse for Baltikum .....	81
Statsmanden .....	84
Delkonklusion .....	87
Den nationale interesse .....	88
Frontlinjestaten Danmark.....	88
Handel som sikkerhedspolitik.....	90
Forestillingen om det ny Østersøområde .....	91
Delkonklusion .....	92
6. Konklusion .....	94
Litteraturliste.....	96
Bøger og artikler .....	96
Hjemmesider .....	98
Arkivmateriale .....	98

## Problemfelt

Den Kolde Krig havde siden afslutningen på 2. verdenskrig delt verden i to. Gennem årtierne havde konflikten mellem Øst og Vest bølget frem og tilbage, men fra midten af 1980'erne var der tøbrud i det ellers fastfrosne forhold. Der var frugtbare forhandlinger om nedrustning mellem USA's Ronald Reagan og Sovjetunionens Mikhail Gorbatsjov, og det gav håb til at en dybere bedring af forholdet mellem de to supermagter var undervejs. Samtidig åbnede Gorbatsjov med sine idealer om glasnost (åbenhed) og perestrojka (politisk reform) op for en grundig reformering af Sovjetunionen, som også styrkede opfattelsen af, at der var forandringer på vej i de strukturer, som havde defineret international politik i årtier.<sup>1</sup> Det var derfor en verden i positiv forandring, men det var også en usikker og kaotisk opbrudstid, hvor ingen kunne forudse hvad morgendagen bragte.

Som en del af disse store globale politiske forandringer fandt også regionale forandringer sted, og et af de mere interessante eksempler er udviklingen i Estland, Letland og Litauen. Samtidig med Gorbatsjovs indtræden begyndte nationale bevægelser i alle tre baltiske lande at røre på sig. I 1988 var bevægelserne blevet til egentlige organisationer med stor folkelig opbakning, og målet var demokrati og selvbestemmelse. Verdens øjne rettede sig mod Baltikum, og Baltikum blev i samtiden på mange måder et billede på, hvad de globale politiske forandringer førte med sig, og blev set som en prøve på, hvad den vestlige verden kunne forvente sig af Gorbatsjovs reformpolitik.

Da udviklingen tog fart i de baltiske lande i 1988, var der opmærksomhed på sagen i Danmark, og emnet blev på rekordtid et stort politisk emne. Fra ikke at have haft fokus på de baltiske lande i årtier, blev den danske regering med udenrigsministeren i spidsen bannerfører for en massiv opbakning til den baltiske selvstændighedskamp. Den danske politik i det baltiske spørgsmål var meget aktiv og til tider endda ganske provokerende – både overfor vestlige allierede og ikke mindst overfor supermagten Sovjetunionen. Den danske regering insisterede på, at få taget den baltiske sag op på den internationale dagsorden, mens de fleste andre vestlige stater var mere fokuserede på nedrustning og Gorbatsjovs reformproces. Danske politikere og embedsmænd mødte derfor i stedet for lydhørhed kritik for, at sætte den positive udvikling på spil. Fra sovjetisk side blev bare det at udtrykke støtte til baltisk selvstændighed set som en provokerende indblanding i interne sovjetiske forhold, og de konkrete danske tiltag blev alvorligt kritiserede. Alligevel blev den aktive linje blev fastholdt helt indtil Estland, Letland og Litauen blev selvstændige i august 1991.

---

<sup>1</sup> Best, 2015: 533ff.

Med baggrund i realismen, en gren af International Relations Theory, er den danske baltikumpolitik ganske tankevækkende. Helt grundlæggende forventes det af en lille stat, at den lægger sig i slipstrømmen på større og mere magtfulde allierede og fører en adaptiv udenrigspolitik. Den danske regering gik dog på mange måder enegang blandt de vestlige allierede. At den danske politik tilmed også pressede Sovjetunionen gør blot, politikken endnu mere utrolig. Danmark var trods alt en frontlinjestat, og naboen på den anden side af Østersøen en atomar supermagt. Med den viden vi har i dag, virker den danske baltikumpolitik måske ikke som en offensiv strategi eller som politisk gambling af nævneværdig art, men det er vigtigt at have in mente, at selvom der som beskrevet ovenfor var tydelige positive forandringer i forholdet mellem øst og vest, var Den Kolde Krig langt fra slut. Ingen på den tid forudså, at Sovjetunionen efter et par år ville bryde sammen, og hvis nogen anede dette, kunne de ikke forudse, at det ville komme til at foregå relativt fredeligt. Den meget aktive danske baltikumpolitik udfordrer derfor de grundlæggende teoretiske forestillinger om en småstats ageren, og giver anledning til helt enkelt at spørge hvorfor? Hvordan kan det være at en småstat førte en udpræget aktiv og ofte ganske provokerende og grænsesøgende politik? Hvad var på spil, siden baltikumpolitikken blev så højt prioriteret? Med udgangspunkt i denne grundlæggende undring, er der formuleret følgende problemformulering for det videre arbejde:

*Hvorfor førte den danske regering en ekstraordinær aktiv udenrigspolitik i det baltiske spørgsmål?*

Undersøgelsen afgrænses af årene 1988 og 1991. 1988 er valgt, fordi det er dette år, hvor selvstændighedsbevægelserne i de tre baltiske lande for alvor bliver organiserede og får mere ambitiøse mål. Det er derfor naturligt, at undersøge hvordan den danske politik udviklede sig fra dette punkt i historien og fremad. August 1991 er ligeså logisk et slutpunkt, da det er her, de baltiske lande genvinder deres selvstændighed og endemålet med den danske baltikumpolitik er nået.

### **Læsevejledning**

I det følgende kapitel introduceres den neoklassiske realisme, som er specialets teoretiske udgangspunkt og baggrund for strukturen i det analytiske arbejde. I dette kapitel findes også et afsnit om refleksionerne ved at arbejde tværfagligt med Global Studies og Historie. Dette efterfølges af et kapitel om specialets kildemateriale og metodiske overvejelser omkring arbejdet med disse. I fjerde kapitel bliver den eksisterende litteratur omkring den tidlige baltikumpolitik

udredt, hvorefter et kapitel omkring de baltiske landes historie følger. Herefter begynder analysen, som indledes med et afsnit der omhandler indholdet af den danske baltikumpolitik. Dernæst følger en del om de systemiske faktorer, der har påvirket udformningen, hvor Danmarks position og forholdet til de allierede bl.a. udredes. Tredje analyseafsnit omhandler ligeledes hvad der har udformet politikken, men denne gang fra et indenrigspolitisk perspektiv. Som det sidste følger et afsnit om den nationale interesse, hvorefter specialets pointer opsamles i den endelige konklusion.

# Den neoklassiske realisme

## **Introduktion**

I det indledende arbejde med dette speciales emne, var det tydeligt, at det var utrolig komplekst og havde tråde i mange retninger. I arbejdet med kilderne mødte spørgsmålet om Danmarks sikkerhedspolitiske situation og placering i verdenssamfundet hurtigt spørgsmålet om indenrigspolitiske hensyn og politisk idealisme som forklaring på det danske engagement. Umiddelbart ville en nærliggende tanke være, at forsøge at vægte de to i forhold til hinanden, og fokusere på det parameter som blev dømt mest væsentligt i udformningen af den danske udenrigspolitik. I mine øjne vil dette dog ikke være en gavnlig metode med et mindre belyst emne som dette speciales. Det der netop mangler omkring den danske baltikumpolitik i perioden 1988-1991 er en helhedsorienteret analyse. En teoretisk retning som den neoklassiske realisme rummer netop flere forskellige vinkler på emnet, idet der her arbejdes med flere mulige variabler i udformningen af en udenrigspolitik. Det giver i høj grad muligheden for undersøge baltikumpolitikken i sin helhed. Dette er en hovedårsag til, at det er denne retning, som danner grundlaget for dette speciales analytiske ramme. Derudover er den neoklassiske realisme en teoretisk retning, hvor både fagligheden fra historiefaget og Global Studies' International Relations teori kommer til deres ret, idet der både er mulighed for at arbejde med de helt brede politiske linjer samt det meget kildenære. Begge fagligheder bliver hermed tilgodeset og er i stand til at supplere hinanden til en dybere forståelse.

I det følgende afsnit redegøres der derfor for indholdet af den neoklassiske realisme, hvordan teorien bruges i dette speciale, samt hvordan den neoklassiske realisme og historievidenskaben kan integreres med hinanden.

## **Den neoklassiske realisme**

Den neoklassiske realisme er en nyere retning indenfor realismen, som har sine rødder i de forandringer der skete i verden i netop slutningen af 1989'erne og starten af 1990'erne. Neorealismen med dens udprægede fokus på det internationale system havde været den foretrukne realistiske forklaringsmodel under Den Kolde Krig, men med afslutningen på denne og de årtiers bipolaritet som prægede det internationale system, opstod behovet for en ny analytisk ramme i



forståelsen af verdens gang. Dette er denne udvikling og det behov som affødte den neoklassiske realisme.<sup>2</sup>

For de neoklassiske realister gælder det i sin enkelthed om at finde tilbage til rødderne i den klassiske realisme. Den er på mange måder mere nuanceret end den neorealistske tilgang, som i mange år var dominerende, og den neoklassiske tilgang søger at kombinere de dele af neorealismen, den klassiske realisme og til en vis grad også liberalismen, som findes anvendelige i analysen af en given stats udenrigspolitik. Den neoklassiske realisme er derved både en kritik af de tre ovenstående retninger, men også en anerkendelse af at de tre teoretiske retninger har relevante betragtninger, som bidrager positivt til forståelsen af en given stats udenrigspolitik.

I det følgende beskrives hvordan den neoklassiske gren af realismen, kan være et redskab til at forstå og forklare en stats udenrigspolitik. Dette gøres med hovedudgangspunkt i Barbara Kunz' og Asle Tojes (red.) antologi "Neoclassical Realism in European Politics" fra 2010 som søger at give et europæisk perspektiv på en nyere teoretisk retning, hvis indhold stadig diskuteres. Denne er suppleret med Lobell, Ripsman og Taliaferros antologi "Neoclassical realism, the state and foreign policy", og tilsammen danner disse to værker et godt grundlag for forståelsen af den neoklassiske realisme og feltets diskussioner.

### Det systemiske niveau

Den neoklassiske realismes forståelse af verden bygger på realismens grundlæggende antagelse af, at international politik er en kamp om magt mellem stater i et internationalt system. Systemet af stater ses som anarkisk, der en relativ magtfordeling mellem staterne og systemet er overordnet set præget af usikkerhed. For de enkelte stater i systemet gælder det kampen om materiel magt, som kan sikre en bedre og mere sikker position i systemet. Magt er derfor noget som i høj grad måles på økonomiske og militære ressourcer. Selve målet med staternes interne positioneringskamp er helt enkelt statens overlevelse, og staten ses grundlæggende som en rationel enhed med egne interesser for øje. Udenrigspolitik forstås i denne opfattelse af international politik, som et resultat af den givne stats position i det internationale system, og hvad denne position giver af både begrænsninger

---

<sup>2</sup> Knutson i Toje og Kunz, 2010: 28

men også muligheder. <sup>3</sup> Udenrigspolitik vil på den måde i høj grad være drevet af dynamikken i systemet af stater, såsom udefrakommende trusler og skift i den relative magtbalance<sup>4</sup>.

Denne høje vægtning af den stimuli som det internationale system påfører de enkelte stater, er en forståelse, som de neoklassiske realister har bragt med videre fra Kenneth Waltz' version af neorealismen. Der er dog en forskel. I den neoklassiske realisme ses den neorealistiske store fokus på det systemiske niveau som nærmest deterministisk, hvor det i deres øjne fejlagtigt antages, at en stats udenrigspolitik vil kunne forudsiges ud fra dennes position i det internationale system.

Samtidig rettes en kritik mod den usikre måling af de kapabiliteter, som er så vigtige for at forstå en given stats position i systemet. Opfattelsen er, at det er meget svært at afgøre præcis hvor mange ressourcer den enkelte stat besidder. Samtidig understreges i den klassiske neorealisme, at forståelsen af kapabiliteterne og dermed en stats position i systemet af stater, også i høj grad er et spørgsmål om statsledernes opfattelse af egne ressourcer og magt. <sup>5</sup> Dermed opstår der en opblødning i forståelsen af det systemiske niveau, som er anderledes end den massive vægtning der har været stærkt repræsenteret i realismen i de år, hvor neorealismen var den dominerede tilgang.

I den fremførte neoklassiske kritik, er der indlejret et fokus på de indenrigspolitiske faktorer. I den neoklassiske realisme er der som redegjort for ovenfor, stadig et ganske stort fokus på det systemiske niveau, og det er her en analyse af en udenrigspolitik naturligt vil starte. Der er som forklaret også en opfattelse af, at statens placering i systemet giver en række begrænsninger og muligheder. Forskellen ligger i, at det systemiske pres ses som det der udpeger retningen for en stats udenrigspolitik, men hvordan handlemuligheder i det råderum håndteres, påvirkes også af konteksten hvori beslutningerne skal tages: det indenrigspolitiske niveau. En udenrigspolitik er derfor ikke blot et resultat af en given position, men vil også være kontekstafhængig.<sup>6</sup> I udenrigspolitik ser man netop, som Toje og Kunz beskriver, at nogle stater ”punches above their weight”, mens andre gør det modsatte. Det er netop det aspekt, som gør den neorealistiske tilgang til det systemiske niveau så relevant. Hvis en stat handler i modstrid med hvad der i systemisk optik vil være mest logisk, må der findes andre forklaringer, og det er her den neoklassiske realisme træder ind på scenen.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Ibid: 38f

<sup>4</sup> Reichwein i Toje og Kunz, 2010:30-33

<sup>5</sup> Knutson i Toje og Kunz, 2010: 40f

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Toje og Kunz i Toje og Kunz, 2010: 5

Alt i alt ser den neoklassiske realisme det systemiske niveau, som det der udstikker den helt overordnede retning for en stats udenrigspolitik, idet systemet giver staten en række muligheder og begrænsninger i kampen for statens sikkerhed, velfærd og i sidste ende overlevelse. Det indenrigspolitiske niveau er dog en nødvendig tilføjelse til analysen. I forhold til det systemiske niveau, er det derfor nødvendigt at stille sig selv spørgsmål vedr. en stats placering i det internationale system, magtforholdene, konflikter og trusler samt samspillet med de andre stater i systemet, hvor at forstå hvilke rammer der er til stede og hvilke begrænsninger og muligheder disse giver.

### Det indenrigspolitiske niveau

Som nævnt i tidligere, er den neoklassiske realisme både en kritik og en ros til andre teoretiske retninger. Når det gælder opfattelsen af den indenrigspolitiske kontekst som en vigtig del af forklaringen på en stats udenrigspolitik er inspirationen hentet to steder. For det første er der, som beskrevet kort ovenfor, et stort element af 'back to basics' i den neoklassiske realisme. Indlejret i den klassiske realisme er der nemlig allerede et fokus på selve staten og dens indre anliggender. Her ses forestillingen om, at væsentlige menneskelige statsaktører spiller en rolle i udformningen af udenrigspolitikken, idet det er dem, der på baggrund af moral og opfattelser af virkeligheden handler på statens vegne. 'Statsmanden' ses derfor som en ret vigtig komponent, og anses derfor i den klassiske realisme som et væsentlig bindeled mellem netop system, stat og udenrigspolitik. For de neoklassiske realister er det et meget vigtigt aspekt at få tilbage på bordet.<sup>8</sup> Udover at trække på allerede eksisterende tanker i den klassiske realisme, er der samtidig hentet inspiration i liberalismen, hvor der er en betydelig vægtning af indenrigspolitiske aktører og den institutionelle organiserings betydning for udenrigspolitikken. Her anses politik, økonomi, politiske partier, den sociale elite, diverse grupperinger og private aktører som faktorer, der er ganske vigtige for udformningen af en stats udenrigspolitik. Tanken er, at disse aktører spiller ind på udformningen ved at bidrage med deres forestillinger, interesser, ideer og værdier.<sup>9</sup>

Det som den neoklassiske realisme derfor bidrager med, er en tilbagevenden til en realisme der ligger tættere op af den klassiske hvad angår fokus på selve staten og ikke blot på systemet. Der hentes samtidig ny inspiration i liberalismens forklaringsmodel, hvor det indenrigspolitiske har en hovedvægtning. I den neoklassiske realisme bliver det til et fokus på sammenhængen mellem stat

---

<sup>8</sup> Reichwein i Toje og Kunz, 2010:32f;37f.

<sup>9</sup> Ibid:32f

og samfund, hvilke institutioner der gør sig gældende, hvilke menneskelige aktører der har indflydelse på udenrigspolitikken i hvilket omfang, hvordan staten håndterer det systemiske pres, hvordan udefrakommende trusler vurderes samt hvor god staten er til at mobilisere sine ressourcer i form af f.eks. støtte til en given udenrigspolitik.<sup>10</sup>

I det den neoklassiske realisme stadig er en nyere teoretisk underlagt den debat der hører til sådanne, er der også teoretikere, som ikke bare inkluderer indenrigspolitisk magt som ovenfor, men også et mere abstrakt emne som ideer og moral. I Toje og Kunz' antologi præsenterer Nicolas Kitchen den politiske ide som en vigtig faktor. Også forestilling om vigtigheden af ideer indgår i den klassiske realisme, og i Kitchens beskrivelse får man indtrykket af, at den strukturelle realisme nærmest har skygget for hvor mangfoldig realismen egentlig er i sin oprindelige form. Kitchen fremhæver særligt det, at moralske værdier kan være med til at afgrænse rammerne for potentiel politisk interesse, og at moral af og til kan overtrumfe magt.<sup>11</sup> Det der bl.a. gør denne idefokuserede tilgang til det indenrigspolitiske niveau anderledes end den beskrevet ovenfor er, at det her forudsætter at staten godt kan respondere – hvor man ovenfor vil se på om en stat er i stand til at mobilisere sine ressourcer, er det antaget her, at den er i stand til det, i i hvert fald et eller andet omfang. Selve relationen mellem staten og samfundet er derfor ikke af væsentlig interesse for Kitchen, men det er derimod hvordan systemisk pres filtreres gennem staten, og dermed igennem de ideer der eksisterer her. Det der derfor her er i fokus, er hvilke ideer den elite som former udenrigspolitikken har, for at forstå hvordan den bliver til.<sup>12</sup>

I forhold til brugen af ovenstående i dette speciale, har flere af de nævnte vinkler på den indenrigspolitiske konteksts betydning været i spil undervejs i arbejdet med arkivmaterialet. Da emnet er relativt ubeskrevet har det i mine øjne været vigtigt, ikke på forhånd at dømme en vinkel mere væsentlig end den anden, men lade arkivmaterialet lede vejen. Det har vist sig undervejs i arbejdet, at det udover en undersøgelse af de helt grundlæggende indenrigspolitiske faktorer i den neoklassiske realisme, har været særligt relevant at fokusere på den idé-og værdifokuserede del af teoriapparatet. Denne del af feltet spiller derfor en væsentlig rolle i analysen af de indenrigspolitiske faktorerers betydning.

---

<sup>10</sup> Reichwein i Toje og Kunz, 2010:42ff

<sup>11</sup> Kitchen i Toje og Kunz, 2010:79ff

<sup>12</sup> Ibid:83

## Den nationale interesse

Hvad der gør, at en lille stat som Danmark, fører så aktiv og nærmest provokerende udenrigspolitik i de sidste år af Den Kolde Krig, kan ovenstående ramme bidrage til en forståelse af. Derudover er spørgsmålet om en stats interesser, et andet væsentligt aspekt, som kan være medvirkende til at understrege drivkraften i en udenrigspolitik.

'Den nationale interesse' er et begreb, som af logiske årsager fylder en del i International Relations-teori, men indhold og formål med emnet er stadig et stort diskussionsemne i feltet. F.eks. vil en marxistisk analyse være, at formuleringen af en nationale interesse, er et røgslør, som dækker over de virkelige årsager til en given beslutning, mens det for andre grene af IR-teorien forstås langt mere objektiv og håndgribeligt<sup>13</sup>. Den sidstnævnte er netop den anskuelse som forefindes i realismen helt generelt set, og den nationale interesse tildeles her en ganske fundamental plads. Når der tales om den nationale interesse og realismen, er det svært at komme udenom Hans. J. Morgenthau. Han anses som en af realismens grundlæggere, introducerede 'den nationale interesse' som begreb og beskæftigede sig med spørgsmålet løbende gennem sin karriere. Morgenthau introducerede vigtigheden af den nationale interesse i en artikel i 1949, hvor hovedbudskabet var at udenrigspolitisk succes afhang af, om den korresponderede med den vitale nationale interesse, og staten havde ifølge ham en moralsk forpligtelse til at handle i nationens interesse.<sup>14</sup> Det handler altså om at sammenkoble udenrigspolitiske handlinger med statens interesser, men hvad er en stats interesse? I realismen er det som nævnt ovenfor en ganske håndgribelig og nærmest objektiv ting. Enhver stats interesse er for Morgenthau at beskytte den fysiske, politiske og kulturelle identitet mod krænkelse fra andre stater.<sup>15</sup> På den måde afspejler realismens forståelse af en stats interesser fint med deres verdensopfattelse – i sidste ende er den nationale interesse et spørgsmål om sikkerhed og overlevelse.

Ovenstående beskriver den grundlæggende tanke i realismens forståelse af den nationale interesse, men der er diskussion omkring emnet mellem de forskellige grene. I en neorealitisk tilgang vil definitionen på en national interesse primært være fokuseret på den territorielle sikkerhed og opbygning af militære kapaciteter. Den neoklassiske realisme er dog som nævnt stadig under udvikling, så indholdet af begrebet 'den nationale interesse' varierer. For Steven Lobell vil den

---

<sup>13</sup> Burchill, 2005:4

<sup>14</sup> Morgenthau, 1949.

<sup>15</sup> Morgenthau (1951) i Burchill, 2005:37

nationale interesse i et neoklassisk perspektiv ikke være en fast given størrelse, men i høj grad et løst og elastisk defineret begreb i det, den kan påvirkes af et utal af indenrigspolitiske faktorer og gives mening alt efter hvem man spørger.<sup>16</sup> Lignende tilgang ses hos Robert Gilpin, som afviser at en stat i sig selv kan have objektive interesser. Han forstår nærmere den nationale interesse, som noget individer eller grupper af individer har i samspillet med hinanden.<sup>17</sup> Her ses staten derfor ikke som den kasse hvori man skal lede efter svaret på hvad den nationale interesse er – det er nærmere hos de menneskelige aktører. For Dueck er startpunktet for den nationale interesse statsmanden. For ham har statens nøglepersoner en forestilling om hvad der udgør den nationale interesse. Det er i hans udlægning ikke nødvendigvis en rationel og velinformeret forestilling, men det er ikke desto mindre den forestilling, der ageres ud fra. I en situation der kan true det, som anses for at være den gældende nationale interesse, vil staten handle for at beskytte denne.<sup>18</sup>

Ovenstående bud på en neoklassisk tilgang til spørgsmålet om den nationale interesse, afspejler fint de grundlæggende forestillinger om det systemiske og indenrigspolitiske niveau, som blev beskrevet tidligere i dette kapitel, da indenrigspolitiske faktorer samt værdier og forestillinger spiller en rolle. På samme måde kan man også tydeligt se den klassiske realisme afspejlet, idet Morgenthau jo netop vægter betydning af den politiske og kulturelle identitet, og ikke kun territoriet alene.

Et af kritikpunkterne mod realismens grundlæggende forståelse af den nationale interesse, er at den kan være utrolig svær at finde frem til. Hvordan definerer man interesser og hvis interesser er der tale om? Det er nogle af de spørgsmål der stilles. Det er nærmest et speciale i sig selv, at redegøre for hvordan de spørgsmål kan besvares i en kontekst af den danske Baltikumpolitik. Samtidig er spørgsmålet om interesser også inde at pille ved noget, som kan være en smule tabuiseret. Det betyder jo, at en udenrigspolitik i sidste ende ikke føres for de blå øjnes skyld på trods af eventuel politisk idealisme, men fordi der ligger nationale interesser bag. Desuden er det langt fra sikkert, at interesser formuleres helt åbenlyst. I forhold til brugen i dette speciale, gør udgangspunktet i den neoklassiske realisme at den nationale interesse helt naturligt ses som en grundtese, og at statens overlevelse vil være en drivkraft. Ift. til selve udformningen eller formuleringen af den nationale interesse, er jeg åben omkring, at opfattelsen af hvad der er et basalt behov, er flydende og kan

---

<sup>16</sup> Lobell et al i Lobell et al, 2010:25

<sup>17</sup> Burchill, 2005; 47ff.

<sup>18</sup> Dueck in Lobell et. al, 2009:146.

ændre sig i samspillet mellem grupper af aktører over tid. Jeg er derfor til en vis grad inspireret af Gilpin og Lobells forståelser af denne i mit arbejde med materialet.

### **At integrere historievidenskaben og International Relations**

At integrere to fag fra hvert deres fakultet i ét speciale, kan være en vanskelig sag, som det er nødvendigt at gøre sig metodiske overvejelser omkring. Netop kombinationen mellem historievidenskaben og den gren af global studies som beskæftiger sig med International Relations (IR), er et emne, som har været diskuteret i begge faggrupper. Anvendelsen af det ene fag som understøttende for det andet, er ikke altid forløbet lige let, selvom IR på mange måder er opstået ud af den samfundsvidenskabelige del af historievidenskaben. I litteraturen om emnet tyder det på, at netop særligt historievidenskaben har været ramt af forkert eller slet og ret ringe brug af faget. I diskussionen omkring disse forhold har både ligheder og forskelle mellem de to discipliner været vendt og drejet. Når man kombinerer de to fag, er det derfor væsentlig at være bevidst om de faldgruber og modsatrettede idealer, som forskere der arbejder i krydsfeltet mener, at mødet kan afføde.

I Thomas W. Smiths udlægning er det primært de samfundsvidenskabelige forskere, som har svært ved at inkorporere historiefaget, uden at historie mister sin værdi. Overordnet set mener Smith, at IR-forskere generelt set har en tendens til tage for let på historien og det historiske materiale, og simpelthen er for ukritiske i deres brug. Det betyder, at de i høj grad ser historien som en buffet, hvor de elementer der giver mening for egen analyse vælges ud, mens resten kasseres. Samtidig er der en tilbøjelighed til, at historiske casestudier vælges ud fra hvad der kan understøtte en bestemt teoretisk retning fremfor at undersøge den historiske case i sin egen ret. Det nomotetiske mod det idiografiske fremhæves netop også som et væsentligt skel af George Lawson, som også arbejder i krydsfeltet<sup>19</sup>. Det der i hans optik ligger bagved, er en manglende forståelse for historiefaget som videnskab. IR-teoretikere kan, ifølge Smith, have en tendens til, at se historien som noget fast og håndgribeligt – altså fakta som man kan plukke ud og bruge til at underbygge teori. Fra historikerens synspunkt er historien derimod langt mere dynamisk og nuanceret, og der kan findes mange svar på det samme spørgsmål. Disse to forskellige historiesyn og IR-teoretikernes ageren på baggrund af den er Smiths mest graverende kritik af, hvordan der ofte begås fejl, når de to discipliner kombineres. Andre væsentlige punkter som Smith bringer på banen, er dels at politisk

---

<sup>19</sup> Lawson, 2010:204

teori kan tabe på at være fuldstændig tappet for historisk indhold, mens andre samtidig forcerer brugen af teori i historiefaget, og anvender teori i en grad som slet ikke er nødvendig<sup>20</sup>. Det kan for nogle forskere derfor være en svær balancegang, at få sammensmeltningen til at gå op i en højere enhed.

For de der ønsker at arbejde i krydsfeltet mellem de to discipliner lyder ovenstående ganske grelt, men der er også positive aspekter. Paul W. Schroeder mener, at det der er tale om, blot er forestillede forskelle. Han fremhæver, at mange forskere bestemt lykkedes med at integrere disciplinerne. Problemet i hans øjne er mere den manglende brug af fagene sammen, end det at det ikke altid ender i en perfekt sammensvejsning. For Schroeder er der tre generelle opfattelser af forskelle; den detaljeorienterede historiker vs. politologen som søger efter generelle mønstre, at historikeren undersøger den bestemte begivenhed i dens egen ret, mens politologen vil finde årsager og sidst opstilles modsætningsforholdet mellem det nomotetiske og ideografiske, som også Lawson fremhæver. Schroeders pointe er, at modsætningsforholdene er en mistolkning og en fejlagtig forestilling om en stor afstand mellem de to discipliner, og dette har været en sovepude for forskerne. For Schroeder er fagene derimod ofte ganske ens.<sup>21</sup> Det kan i mange tilfælde netop være enormt svært at skille disciplinerne ad. Hvor slutter det ene og starter det andet? Mange af de store studier af politik og politisk historie er jo i den grad tværfaglige og store navne som Robert Keohane, John Mearsheimer og Hans Morgenthau kan nævnes som få blandt mange, som har kombineret politologien med den historiske videnskab. Dette gælder i særlig grad, når der er tale om udenrigspolitiske emner. Schroeder fremhæver selv, at Den Kolde Krig er et emne, hvor det netop er svært at se, hvor det ene fag slutter, og det andet starter.<sup>22</sup> Schroeder er ikke blind for, at der kan være dele af de to videnskaber, som er meget langt fra hinanden i metode og formål, men det handler netop om at se de to videnskaber som et spektrum med fælles flader, end som to isolerede enheder.

For dette speciale gælder, at emnet er moderne politisk historie, som netop bevæger sig i spændingsfeltet mellem politologi og historie, og som naturligt kan anskues fra begge discipliner. For den neoklassiske realisme gælder det samtidig, at den historiske case er ganske anvendt i denne retning. Desuden er den neoklassiske realismes mål ikke i lige så høj grad som andre dele af IR-teorien, at danne en skudsikker teori til brug i alskens sammenhænge. Målet er nærmere gennem

---

<sup>20</sup> Smith, 1999:1ff

<sup>21</sup> Schroeder, 1997:64ff

<sup>22</sup> Ibid:66



analysen af mange unikke historiske cases, at opnå en helt generel viden om hvorfor, stater gør som de gør rent udenrigspolitisk.<sup>23</sup> Dette bevirker, at det skellet mellem det nomotetiske og ideografiske ideal ikke i samme grad er et problem i dette speciale. Disciplinerne vil pga. teori- og emnevalg ikke være uforenelige i forståelsen af formålet, sådan som andre dele af felterne vil være det. Derfor har det været et ganske naturligt valg, at integrere de to fag.

Overordnet set kan det siges, at disciplinernes supplement af hinanden i dette tilfælde rent praktisk betyder, at IR-teorien bidrager med den helt basale undren samt sætter den overordnede analytiske ramme, mens historiefaget bidrager med den overordnede metode. Formålet med brugen af teori er som nævnt ikke at bevise eller modbevise den neoklassiske realismes forestillinger om verdens gang, men er derimod at give den historiske metode rammer, for bedst at kunne udfolde sig. Dette skulle i sidste ende betyde, at begge fag kommer til deres ret og supplerer hinanden. Det jeg dog i denne sammenhæng har været opmærksom på er, om jeg qua den teoretiske ramme, har overset væsentlige elementer, hvis de ikke passede ind i de valgte variabler på henholdsvis det systemiske niveau og det indenrigspolitiske niveau. Det er der ingen garanti for, men det er en faldgrube, som jeg har været opmærksom på i arbejdet med arkivmaterialet. Dog har det på den anden side vist sig ganske væsentligt at have de pejlemærker, som den neoklassiske realisme giver, idet arkivmaterialet er enormt komplekst i både omfang og indhold. De teoretiske rammer er helt enkelt med til at skabe orden i kaos.

---

<sup>23</sup> Kitchen i Toje og Kunz, 2012:88f

## Metode – kildematerialet og dets brug

I det følgende kapitel præsenteres specialets kildemateriale og dets anvendelse. Specialet baserer sig på to overordnede kildetyper; dokumenter fra Udenrigsministeriets arkiv samt interviews med tre nøglepersoner, som på forskellig måde har været involveret i sagen i samtiden. Derudover er der som supplement inddraget referater fra tre folketingsdebatter. Udover kildematerialet præsenteres refleksioner over dét at behandle et politisk emne fra nyere tid, og sidst følger en gennemgang af den eksisterende litteratur om baltikumpolitikken.

### Udenrigsministeriets arkiv

Materialet fra Udenrigsministeriets arkiv er ganske omfangsrigt, og strækker sig over fem journalsager: Danmark og Sovjetunionens politiske forhold (5.D.30.a), Sovjetunionens annektering af de baltiske lande (5.k.82.a.) samt Danmark og henholdsvis Estland, Letland og Litauens politiske forhold (5.d.54; 5.d.64; 5.d.61) Materialet består primært af intern kommunikation i Udenrigsministeriet, hvoraf en stor del af det, er fra det man i daglig tale kaldte Østkontoret – en afdeling som havde Sovjetunionen og herunder de tre baltiske lande som sit arbejdsområde. Den interne kommunikation består af alt fra små notitser om ændringer i programmer ved officielle besøg, diverse avisartikler, mindre indberetninger og lange redegørelser af forskellig art fra de danske ambassader.

Jeg har udvalgt ovenstående sager, ved dels at se på hvad der tidligere har været anvendt og dels gennem kyndig vejledning af Ulf Kyneb, Rigsarkivet, og Lars Karlsson, arkivchef i Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriets arkiv kan for den uindviede, være en noget kompleks størrelse, så denne hjælp har været uvurderlig. De udvalgte fem journalsager giver tilsammen et ganske dækkende billede af det baltiske spørgsmål i Udenrigsministeriets regi. Langt det meste af ovenstående materiale er ikke tilgængeligt for offentligheden, og adgangen til materialet er sket efter en ansøgningsproces, som har udmøntet sig i en særlig tilladelse. Der er givet fuld adgang til alle fem journalsager fra 1988 til og med 1991. For de tre journalsager der omhandler hver af de tre baltiske lande, gælder det dog, at disse først er i brug fra 1989.

Rent praktisk er arbejdet med kilderne foregået på den måde, at jeg er gået kronologisk til værks fra journalnummer til journalnummer. Først har en grovsortering fundet sted, og dernæst en mere detaljeret gennemlæsning, hvor brugbar information er blevet noteret under en række temaer, som knytter sig til de forskellige dele af analysen. Med baggrund i teorien havde jeg derfor udvalgte

områder, som jeg på forhånd vidste, at jeg skulle have indsamlet information omkring. Jeg har dog samtidig været opmærksom på at lade kilderne tale for sig selv, og har givet plads til at materialet kunne lede i andre retninger. Det har været nødvendigt have denne semi-strukturerede gennemgang af materialet pga. det store omfang, som strækker sig over omkring 30 fyldte standard-arkivkasser.

I selve arbejdet med materialet opdagede jeg hurtigt, at det interne sprog i Udenrigsministeriet mod forventning ikke var særlig kompliceret, da kommunikationen var klar og uden unødvendigt fyld. Det der kan være en udfordring for læseren, er mængden af forkortelser samt forståelsen af de forskellige kommandoveje. I det tilfælde jeg er stødt på hindringer af denne type, har jeg kunnet få assistance hos mine kontakter med relation til Udenrigsministeriet. Det skal derudover nævnes, at jeg i mit studieforløb, har været politisk praktikant på den danske ambassade i Riga. Et sådan studieophold giver en hurtig indføring i den overordnede arbejdsform i ministeriet samt hvordan der kommunikeres internt, hvilket også har været en fordel i arbejdet med arkivmaterialet.

Materialet fra Udenrigsministeriets arkiv udgør selvsagt hovedbestanddelen af det skriftlige materiale, men som supplement er der inddraget tre centrale folketingsdebatter fra årene 1988-1991. Disse bidrager med en nødvendig indsigt i særligt den indenrigspolitiske vinkel, som naturligvis ikke er hovedfokus i Udenrigsministeriets interne kommunikation.

#### Udfordringerne ved det skriftlige kildemateriale

I arbejdet med skriftlige kilder, er det vigtigt at stille spørgsmål til den måde hvorpå tingene er nedfældede og om alt er dokumenteret og arkiveret. En af informanterne, fortalte mig, at alt er skrevet ned i Udenrigsministeriet. Sådan virker det også, når materialet gennemgås. Der er en stor detaljerighed, og ofte kan man følge en korrespondance med breve frem og tilbage længe. Der er ikke nogen tvivl om, at rigtig meget er skrevet ned og arkiveret, og at det er noget, som embedsmændene er opmærksomme på skal gøres. Dog vil jeg tage mig den frihed at antage, at ikke alt skrives ned på trods af dette, og at nogle møder er foregået uden referat. Selv i det nedskrevne, kan der være forhold og hensyn der gør, at ikke alt kommer med eller at forfatteren har opfattet en situation forkert. Det er primært embedsmænd, herunder udsendte diplomater, som er forfatter til de mange dokumenter, og sproget er derfor ret neutralt. Af og til er der humor og underfundige kommentarer, men det er sjældent. De holdninger der ligger til grund for en række af de beslutninger der blev taget, kan derfor godt være vanskelige at finde sort på hvidt. Derudover er der, som nævnt ovenfor, heller ikke fokus på den indenrigspolitiske situation, hvorfor der ikke i samme

grad findes f.eks. indberetninger og baggrundspapirer der belyser denne på samme måde som den udenrigspolitiske. Det er noget som i højere grad skal ledes efter mellem linjerne og i noterne i marginen af dokumenterne, hvor embedsmændene gerne kommenterer på dokumenternes indhold.

Fordelene ved at benytte Udenrigsministeriets arkiv overstiger dog langt ulemperne. I og med personalet i Udenrigsministeriet i udgangspunktet er grundige til at notere og arkivere, er de sager, som jeg har fået adgang til, et unikt indblik i selve maskinrummet for den danske baltikumpolitik i perioden.

### **Mundtlige kilder - interviews**

Specialets anden kildetype er interviews. Jeg har valgt at foretage interviews med tre personer, som på hver deres måde har været involveret i det baltiske spørgsmål i perioden. Formålet med at foretage interviews er, at få svar på en række af de spørgsmål, som arkivmaterialet alene ikke dækker. Det drejer sig særligt om værdier, begrundelserne bag beslutninger samt oplevelsen af begivenhederne – altså aktørernes subjektive forklaringer og fortolkninger<sup>24</sup>. At bruge interviews som historisk kilde, også kaldet 'oral history', er en metodisk retning i historievitenskaben, som i de seneste år har vundet indpas i Danmark. Oral history virker dels som et kontrolredskab af den eksisterende viden i arkiverne, men kan dels også skabe ny historisk viden, ved at spørge ind til et givent emne fra en vinkel, som ikke er beskrevet i de skriftlige kilder<sup>25</sup>. Benyttelsen af oral history har derfor åbenlyse fordele – i dette tilfælde særligt idet dokumenterne fra Udenrigsministeriet arkiv som beskrevet, er nedfældet i en meget nøgtern og neutral stil, og derudover ikke altid indeholder de dybereliggende årsager bag visse beslutninger. Her giver oral history-tilgangen netop mulighed for at få udfyldt denne manglende viden.

At benytte interviews som kildemateriale giver dog også metodiske udfordringer, som det er meget vigtigt at være opmærksom på. *Erindringens upålidelighed*, som Olden-Jørgensens kalder det, er en de væsentlige udfordringer. Informanternes hukommelse kan være udfordret og derudover kan informantens oplevelse af begivenhederne udvikle sig over tid i en sådan grad, at erindringen ikke længere stemmer overens med de faktuelle begivenheder. Samtidig påvirkes forståelsen af fortiden også af nutiden med dens nye viden og erfaringer. Derudover er der en naturlig tendens til at en informant overvurderer sin egen rolle og indsats. En informant vil også kunne direkte omskrive

---

<sup>24</sup> Bak i Bak, 2016:10

<sup>25</sup> Olden-Jørgensen i Bak, 2016: 25

fortællingen, så den stemmer bedre overens med vedkommendes selvforståelse.<sup>26</sup> Nogle af disse processer er ubevidste, mens andre er bevidste. Fælles er, at informanter skal ”*kunne se sig selv i øjnene og leve med deres historie, især hvis de fortæller den til andre*”<sup>27</sup>. En erindring kan derfor adskille sig fra faktuelle forhold af mange årsager, og det er en af de faktorer, som er mest væsentlige at have for øje i den kritiske tilgang til kilderne. For bedre at kunne udfolde de metodiske udfordringer ved de specifikke interviews anvendt i dette speciale, præsenteres nedenfor informanterne, udvælgelsesprocessen samt den praktiske udførsel af interviewene. Herefter vender jeg tilbage til de metodiske overvejelser omkring brugen af oral history i dette speciale samt en bredere refleksion over det at arbejde med et så relativt moderne emne som baltikumpolitikken.

#### Udvælgelsen af informanter:

Udvælgelsen af og kontakten til de tre informanter er i høj grad kommet i stand via personlige kontakter. Et halvt år før specialestart havde jeg et møde med Per Carlsen, som var ambassadør i Riga, mens jeg selv var i praktik på stedet. Carlsen har en lang karriere i Udenrigsministeriet bag sig, hvor forsvarsområdet og Østeuropa har været i fokus. I dette speciales periode var han ansat i den danske NATO-delegation i Bruxelles, og havde derfor ikke selv direkte tilknytning til det baltiske spørgsmål i disse år. Der er dog ingen tvivl om, at Carlsen er en meget stor ressource på dette område pga. sit indgående kendskab både til Baltikum, men også til Udenrigsministeriets arbejde i perioden, og har derfor været en vigtig gatekeeper i arbejdet med at få adgang til informanter. Mødet med Carlsen gav en liste med mulige informanter, som jeg løbende har vurderet, som arbejdet med specialet skred frem. Det udmøntede sig i ønsket om at tale med følgende tre informanter.

**Uffe Ellemann-Jensen:** Udenrigsminister (Venstre) i perioden 1982-1993 under Schlüters regeringer, og for mange synonym med den danske baltikumpolitik. For Ellemann-Jensen blev det baltiske spørgsmål i høj grad en hjertesag, og han har i årene efter de baltiske landes uafhængighed stadig beskæftiget sig med området.

**Uffe Balslev:** Ansat i Udenrigsministeriets Østkontor fra juli 1987, og var den medarbejder, som fik til opgave at se på ikkeanerkendelses-politikken, da den igen blev relevant. Fra september 1989 og tre år frem, var han ansat på ambassaden i Moskva. Her var han ansvarlig for nationalitets- og

---

<sup>26</sup> Olden-Jørgensen i Bak, 2016: 28

<sup>27</sup> Olden-Jørgensen i Bak, 2016: 29

republiksspørgsmål<sup>28</sup>, og beskæftigede sig derfor en del med det baltiske spørgsmål. Balslev arbejder stadig i Udenrigsministeriet som kontorchef for Europæisk Naboskab.

**Anonym embedsmand (A.E)** Embedsmand i Udenrigsministeriets Østkontor i perioden 1989-1992 og arbejdede specifikt med de baltiske lande. Efter ønske fra informanten er vedkommende anonymiseret. Ønsket om anonymitet er ikke et udtryk for en konflikt eller kontroversielle udtalelser. Ønsket udspringer af forskellige opfattelser af, hvor stor adgang informanten skulle have til det ufærdige speciale. Da jeg først ville give adgang efter endt bedømmelse, følte informanten sig bedst tilpas med at være anonym.

De tre er valgt ud fra det forhold, at de først og fremmest har været tæt på arbejdet med det baltiske spørgsmål og dernæst fordi de tilsammen dækker det politiske niveau, den danske ambassade i Moskva og Østkontoret i København. Per Carlsen satte mig efter dette valg var taget i forbindelse med Uffe Ellemann-Jensen og den anonyme embedsmand, mens jeg selv har skaffet kontakt til Uffe Balslev. Der er ingen tvivl om, at det har været en stor hjælp, at kunne bringe mit netværk i spil og derigennem skaffe adgang til relevante informanter, men det er vigtigt at være opmærksom på, at der i den kontakt ligger et filter. Carlsen vil selvfølgelig i et vist omfang have farvet udvælgelsen af informanter, og derved også den information som jeg får adgang til. Udenrigsministeren er et oplagt valg, men det er mere vanskeligt at få overblik over relevante embedsmænd, hvorfor kontakten til miljøet omkring ministeriet er nyttig. Dog har jeg under arkivarbejdet kun fået bekræftet, at de to udvalgte embedsmænd er det rigtige valg. Der er en håndfuld andre embedsmænd, som ifølge arkivmaterialet også har været meget inde over spørgsmålet, men fravalg må i sagens natur tages.

### Den praktiske udførelse

Det semistrukturerede interview var i første omgang skabelonen for, hvordan interviewene skulle gennemføres. Kvale og Brinkmanns version<sup>29</sup> har tidligere vist sig som en frugtbar måde at organisere et interview på, men samtalerne endte generelt set med at blive mere strukturerede end først antaget. Den oprindelige tanke var at tage udgangspunkt i en række brede temaer lig dem der var opsat for arbejdet med de skriftlige kilder, og lade samtalen flyde. Allerede inden det første interview, blev det tydeligt, at det kunne blive vanskeligt at sætte samtalen fri i den ønskede grad.

---

<sup>28</sup> Nationalitetsspørgsmål er en tidlig betegnelse som bl.a. dækkede det baltiske spørgsmål og den gryende nationale bevidsthed.

<sup>29</sup> Kvale og Brinkmann, 2009: 151ff

Læsningen af arkivmaterialet gav mange konkrete spørgsmål, som var væsentlige at få svar på. Samtidig er emnet enormt komplekst, og der eksisterer mange andre vinkler, end lige netop dette speciales. Det krævede derfor en større grad af styring. Informanterne var naturligvis forskellige, så graden af styring, endte også med at være netop dét. For én virkede det mest givtigt, at gå efter min interviewplan og stille konkrete spørgsmål. Vedkommende havde efter aftale fået, spørgsmålene på forhånd, og var derfor klar med svar på samtlige spørgsmål i tematisk rækkefølge. For en anden informant gjaldt den modsatte situation. Vedkommende havde ikke bedt om at få udleveret noget på forhånd, og mit første indledende spørgsmål, satte en større fortælling i gang, som kom vidt omkring. Her var det væsentligt, at forsøge at holde retningen og komme omkring de overordnede temaer, for ellers ville samtalen have været alt for ustruktureret. Det tredje interview lå et sted imellem, og var det, som der var færrest metodiske udfordringer med under selve samtalen. Informanten åbnede i høj grad selv spørgsmålene op og bredte sine svar ud, og balancen mellem at styre og holde en rød tråd på den ene side, og forsøge at få informanten til selv at udfolde sin viden, var god. På den måde repræsenterer interviewene tre grundlæggende scenarier for, hvad interviewer kan komme ud for i styring af et interview. Selvom de tre informanter var meget forskellige at samtale med, dukkede der nyttige informationer op i alle tre interviews. Alle tre informanter har efterfølgende fået tilsendt en liste med egne citater til godkendelse, og alle tre godkendte deres udtalelser i første omgang. Citaterne er med informanternes vidende nænsomt redigeret, så talesprogets forviklinger ikke står i vejen for forståelse og læseoplevelse.

### Metodiske overvejelser omkring oral history

Materiale indhentet gennem interviews er grundlæggende en subjektiv fortælling, så i brugen af disse, er det selvfølgelig et af de primære metodiske aspekter at være opmærksom på. Der kan som nævnt ovenfor være en tendens til at erindringen over tid er tilpasset informantens syn på hvordan historien burde være eller bedst tager sig ud. Det er væsentligt at have in mente ved alle tre informanter, men særligt ved Ellemann-Jensen. Baltikumpolitikken blev både et vigtig politisk og personligt emne for ham, og fortællingen om den danske indsats i Baltikum, kommer derfor nemt til at handle om hans eftermæle. Når Olden-Jørgensen beskriver fælden, hvor historikeren bliver mikrofonholder<sup>30</sup> er den derfor ganske relevant i denne sammenhæng. Det der derfor overraskede mig i interviewsituationen med den tidligere udenrigsminister var, at han til flere spørgsmål gav

---

<sup>30</sup> Olden-Jørgensen i Bak, 2016:31

nogle forbavsende ærlige svar, som langt fra bidrog til et poleret billede af den danske indsats. Det samme gjorde sig gældende for Uffe Balslev som qua sin nuværende stilling også har et motiv for ikke at kritisere ministeriets arbejde. Dette gør selvfølgelig ikke, at erindringen som den blev fortalt giver et fuldstændigt retvisende og objektivt billede af begivenhederne (og det er jo heller ej hverken formål eller forventning), men det tyder på en velvillighed til at tale overraskende åbent om emnet. På trods af den umiddelbare velvillighed, er det dog stadig ganske væsentlig at være opmærksom på, at erindringen er og bliver et filter. Lige så villige informanterne er til at tale åbent om nogle emner, lige så let kan de undlade at berøre andre og bringe dem i forskerens søgelys. Som interviewer kan det være svært at have det overblik over feltet, som gør at det usagte spottes og hives frem i lyset, og der ligger derfor også væsentlige fejlkilder i brugen af interviews. I dette speciale har der dog i denne sammenhæng været den fordel, at der har været en stor mængde skriftlige kilder til rådighed, og at informationerne fra arkivet og interviews kunne sammenholdes.

Et andet aspekt, som er væsentlig at gøre sig refleksioner over i denne sammenhæng er den ny videns effekt på erindringerne hos informanterne. Den danske baltikumpolitik var aktiv og grænsesøgende, og balancen var hårfin. Historien skrives som bekendt ofte af vinderne, og det at baltisk selvstændighed lykkedes og at Den Kolde Krig blev afsluttet fredeligt, har sandsynligvis en effekt på den måde hvorpå informanterne vurderer baltikumpolitikken knap 30 år senere. Det kan hurtigt blive kontrafaktisk, men at det var en succesfuld politik kunne godt tænkes at ændre på eksempelvis fortællingen om hvorvidt politikken var hovedløs gambling eller stor politisk snilde. Historien vil naturligvis altid blive tolket med nutidens øjne, men det er vigtigt at være opmærksom på, om der foregår en uhensigtsmæssig skævvridning i informanternes erindring af begivenhederne. Dette aspekt har jeg været særligt opmærksom på.

### **Metodiske overvejelser knyttet til emnevalget**

Udover at selve brugen af oral history i sig selv har krævet væsentlige metodiske refleksioner, har selve emnevalget også krævet dette. At skrive om et moderne politisk emne som baltikumpolitikken, har vist sig at være en metodisk udfordring på flere måder. Den sparsomme litteratur gør, at det er knapt med eksisterende linjer at orientere sig efter, og landskabet ligger mere åbent for fødderne, hvilket både er en fordel og en ulempe. Det er en fordel i det det giver mulighed for at gå åbent til emnet, men en ulempe i det det kan være vanskeligt at få det hurtige overblik over, hvad der er relevant, samt hvilke potentielle hvepsere der gemmer sig hvor.



En anden, og i mine øjne langt mere kompleks metodisk udfordring, er at mange af aktørerne fra perioden stadig lever, og at baltikumpolitikken samtidig for mange er fortællingen om, at Danmark virkelig gjorde det gode og rigtige. Det gælder ikke blot informanterne ovenfor, men også en del af de mennesker, som jeg har mødt undervejs i arbejdet. Mange af de som var involverede i baltikumpolitikken, har også efterfølgende beskæftiget sig med de tre lande – ligesom hos Ellemann-Jensen. Den kombination gør, at det til tider føles som at rode rundt i en families historie. Det er et emne, som har en personlig betydning for folk, og det kan være vanskeligt at være den, som i videnskabens navn, skal komme og stille alle de kritiske spørgsmål. Dermed ikke sagt, at det ikke skal gøres, men det bliver på en anden måde, når passionerede aktører sidder lyslevende foran en, sammenlignet med hvis de primære kilder for længst var døde og borte.

Derudover har en anden metodisk udfordring været at holde fast i egen linje. Fordi mange netop har et passioneret forhold til emnet og de baltiske lande generelt, er jeg blevet mødt med en stor velvilje for projektet. Det betyder, at jeg har fået anbefalet både vinkler, litteratur og folk jeg burde tale med. Det er gave, men det gør også, at jeg skal være særligt opmærksom på, at holde min egen kurs for øje. Et eksempel er, at jeg har haft en specialeplads på Institut for Militærhistorie og Krigsteori ved Forsvarsakademiet. Blandt medarbejderne på instituttet har flere en fortid ved enten Forsvarsministeriet eller Udenrigsministeriet, og enkelte har haft berøring med netop Baltikum. Det er ganske naturligt, at flere af disse har henledt min opmærksomhed på nogle af de forsvarspolitiske dimensioner af den danske baltikumpolitik, og derfor anbefaler kontakter med det ressortområde. Det er helt legitime vinkler på det overordnede plan, men der er nødt til at finde en afgrænsning sted. Det har derfor været væsentligt, at jeg har været opmærksom på at sortere den store mængde information, som jeg har modtaget. Det er en fin balance at finde sin egen plads i feltet, men samtidig netop drage nytte af, at der er en masse aktører, der stadig lever og gerne deler ud af deres viden. Det gør blot, at man som forsker, skal være ret opmærksom og gøre brug af sin kritiske sans – særligt fordi der som beskrevet ovenfor også er eftermæler på spil for aktørerne.

### **Afgrænsning**

Afgrænsningens kunst er en vanskelig en, og mange spændende vinkler, har da også måttet lade livet. Som jeg kommer ind på ovenfor, er det forsvarspolitiske et emne, som af mange indenfor feltet ofte kobles sammen med det baltiske spørgsmål qua forsvarssamarbejdet i 1990'erne og frem til i dag. Når det handler om helt grundlæggende at få undersøgt rødderne for den danske udenrigspolitik, er det forsvarspolitiske område ikke nødvendigvis det bedste sted at lede. Jeg har af

en af mine kontakter, fået at vide, at alt vedrørende Baltikum foregik i Udenrigsministeriet. Forsvarsministeriet kom ind i sagen langt senere, og der vil derfor med al sandsynlighed ikke være meget direkte forsvarspolitisk materiale vedr. Baltikum at finde i f.eks. Forsvarsministeriets arkiv. Det har derfor været naturligt at afgrænse mig fra denne vinkel. En anden afgrænsning, som er værd at nævne, er kulturlivet og offentlighedens rolle. Det er et ret vigtigt delelement i analysen, men det indgår i kraft af hvad der står om emnet i Udenrigsministeriets arkiv. Fordi befolkningen var så optagede af den baltiske sag er der et hav af artikler, debatindlæg, bøger, udstillinger, foreninger mv, som beskæftigede sig med Baltikum. Inddragelse af dette materiale er ikke muligt pga. den manglende plads, men det ville have været ganske interessant at lade offentligheden selv komme mere til orde. Pga. det dybe folkelige engagement er der en masse materiale, så både det forsvarspolitiske aspekt og offentlighedens engagement i det baltiske spørgsmål, kunne blive to glimrende selvstændige specialer.

### **Litteraturgennemgang**

I skrivende stund eksisterer der ikke dybdegående forskning, som fokuserer specifikt på den indledende fase af baltikumpolitikken fra 1988 til 1991. Baltikumpolitikken er beskrevet, men et generelt træk for litteraturen på området er, at den tidlige baltikumpolitik oftest indgår i et længere tidsperspektiv og som del af en generel udvikling i dansk udenrigspolitik i 1980'erne og 1990'erne. Dermed bliver emnet et delelement og i nogle tilfælde blot en bibemærkning, som skal kæmpe om pladsen med de andre interessante udenrigspolitiske disponeringer. Et andet generelt træk er konsensusfortælling om at Danmark gjorde det gode og rigtige, og denne forståelse er bredt anvendt. I det følgende afsnit redegøres der for de forskellige typer af litteratur som på forskellige måder og i forskelligt omfang behandler dette speciales emne, med det formål at give et overblik over den sparsomme eksisterende litteratur.

#### **Litteratur om baltikumpolitikken 1988-1991**

Når det gælder baltikumpolitikken 1988-1991 eksisterer der to korte artikler, som beskæftiger sig direkte med emnet. Den ene er en artikel udgivet af den danske ambassade i Letland i forbindelse med 25-året for den baltiske uafhængighed i 2016, og har på den måde karakter af officielt festskrift. Artiklen omhandler Danmarks rolle i genoprettelsen af Letlands selvstændighed, og er forfattet af den lettiske forsker Didzis Kļaviņš, Han benytter sig af en række interessante kilder og spænder over både samtidige artikler, interviews med politikere og diplomater samt materiale fra

både det danske og lettiske udenrigsministerium. Artiklen er dog mest af alt en meget nyttig kronologisk gennemgang af begivenhederne i 1990-1991, da rammerne ikke giver mulighed for egentlig dybdegående analyse. Derudover er det væsentligt at have afsenderen in mente, og artiklen er med sin officielle historieskrivning, en del af den positive konsensusfortælling om Danmarks gode gerning, der i høj grad eksisterer omkring Danmarks rolle i Baltikum. Den anden artikel som direkte beskæftiger sig med emnet, er en artikel af den tidligere embedsmand i Udenrigsministeriet Lars Grønbjerg. Teksten er udgivet i en bog i forbindelse med Det Danske Kulturinstitut i Tallinns jubilæum i 2010, og beskæftiger sig med det danske diplomatiske rolle i den estiske selvstændighedskamp, men behandler langt hen af vejen den samlede Baltikum-politik i 1989-1991. Denne artikel er mere analytisk end den forrige, selvom også denne i høj grad er en redegørelse af begivenhederne fremfor en egentlig analyse. Forfatteren selv var ansat i Udenrigsministeriets kontor for relationer med Sovjetunionen og Østeuropa i 1989-1992, og er derfor også i høj grad selv en del af begivenheden. Disse to artikler danner tilsammen en fin base for at få styr på de væsentlige punkter undervejs i processen mod baltisk uafhængighed og Danmarks rolle heri, men har ikke den dybdegående analyse som formål. I skrivende stund eksisterer der dermed ikke en grundig videnskabelig gennemgang specifikt omkring den danske baltikumpolitik afgrænset til perioden 1988-1991 udover dette speciale.

### Dansk baltikumpolitik som del af en større fortælling

Udover den meget begrænsede emnespecifikke litteratur, er der som nævnt større videnskabelige værker, som behandler emnet som led i en større fortælling om dansk politik. Her kan nævnes henholdsvis Nikolaj Petersens ”*Dansk Udenrigspolitik Historie*” (2004) samt Bent Jensens ”*Ulve, Får og Vogtere*” (2014) som væsentlige værker. I det førstnævnte værk findes et kapitel om tiden efter Den Kolde Krig, hvor dansk baltikumpolitik, inkl. tiden op til de baltiske landes selvstændighed, beskrives. Fremstilling tager udgangspunkt i den manglende anerkendelse af Sovjetunionens annekstion af de baltiske lande (ikke-ankendelsesprincippet), og indskriver sig konsensusfortællingen om den danske regering som søgte at gøre en forskel og gå forrest for tre små besatte lande. En anden vinkel findes i Bent Jensens værk. Bogen i sig selv er affødt af en meget betændt diskussion, som ikke skal præsenteres i sin fulde dybde her. Dog er det væsentligt at få med, at værket er et modsvar til den DIIS-rapport om Danmarks sikkerhedspolitiske situation under Den Kolde Krig, som udkom i 2005. Efter voldsom kritik af rapporten fra især politisk side, blev der afsat penge på finansloven til oprettelsen af Center for Koldkrigsforskning. Bent Jensen

blev leder af centeret og ovenstående værk er resultatet af centrets arbejde. Hvor det i konsensusfortællingen, eksemplificeret ved Petersen, fremhæves som et afsæt for det danske engagement i Baltikum, kritiserer Jensen idealismen bag ikkeanerkendelsesprincippet for ikke at stikke særligt dybt. Den danske stat anerkendte i hans øjne i praksis Sovjetunionens besættelse af de baltiske lande allerede i 1946, og ikke-anerkendelsesprincippet var noget danske politikere holdte fast i for egen vindings skyld og ikke balternes.<sup>31</sup> I sin argumentation for denne tolkning, inddrager han tiden før 1988, hvilket ikke ses særlig tit. Selvom Jensens metode og stil i høj grad kan diskuteres, er her en tolkning, som ikke ligger sig op af konsensusfortællingen om den moralsk rigtige og idealistiske baltikumpolitik. Det er ikke en feel-good historie, men nærmere en som fremhæver alt det der ikke blev gjort, og som sætter det ind i en større ramme omkring dansk eftergivenhed overfor Sovjetunionen. Det i sig selv er interessant for forskningen – uanset hvilken holdning man har til Jensens stil og metode. Som en sidebemærkning til dette skal nævnes, at DIIS-rapporten faktisk ikke indeholder noget om den danske baltikumpolitik før 1991, selvom det sagtens kan argumenteres for, at emnet hører ind under fortællingen om Danmarks sikkerhedspolitiske situation under Den Kolde Krig. Jeg finder det pudsigt, at det ikke er inddraget, men det må enten være pga. simple pladsproblemer eller fordi det overraskende er vurderet til ikke at spille en rolle.

Som en del af den litteratur der beskæftiger sig med dansk baltikumpolitik før 1991 i en bredere kontekst, findes også tre specialer; ”*Fra frontlinje til frontløber*” af Steffen Olesen (RUC, 2010), ”*Dansk Baltikumpolitik fra Murens fald i 1989 til EU topmødet i København i 2002*” af Lene M. Pedersen (KU, 2003) samt ”*Når småstaten fører stormagtspolitik – et studie af dansk baltikumpolitik*” af Rasmus Normann Andersen (AAU, 2001). Helt grundlæggende kan det siges om dem, at de også behandler den danske baltikumpolitik som et punkt i dansk udenrigspolitisk historie, og som en kilde til at forstå dansk politik i 1990’erne – f.eks. i behandlingen af overgangen fra ’tilbageholdenhed’ til aktiv internationalisme som hos Olesen. Derudover findes også Peter Kyhns speciale fra 2000 om det baltiske spørgsmål i perioden 1940-1991, hvor fokus er specifikt på Baltikum men dog i et meget længere tidsperspektiv og med fokus på anerkendelsesspørgsmålet.

### Erindringslitteratur

En anden type litteratur hvori man kan læse om baltikumpolitikken i tiden inden selvstændigheden er erindringslitteratur. Tidl. udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen er for mange synonym med det

---

<sup>31</sup> Jensen, 2014; bind 2, s. 127ff

danske engagement i Baltikum, og har selv skrevet og fortalt om emnet. ”*Vejen jeg valgte*” (2007), er et eksempel herpå. Foredragene, som bogen er skrevet på baggrund af, handlede om Ellemann-Jensens liv og virke i politik, og han vender løbende tilbage til forløbet omkring de baltiske lande. Det er ikke ren kronologisk opremsning – han beskriver også sine tanker omkring processen og hvad han ser af motiver for det danske engagement. Samme type indhold finder man i hans bidrag til antologien ”*The Baltic Way to Freedom*” (2005). Udover de bøger og artikler, som Ellemann-Jensen selv har forfattet, er der også bøger som f.eks. ”*Udenrigsministre*”<sup>32</sup>, hvor seks danske udenrigsministre interviewes om deres tid på posten. I Ellemann-Jensens sektion berettes kort om særligt 1990-1991 og hans tanker herom. Der stilles ikke de store kritiske spørgsmål fra forfatterens side, og fortællingen om Danmarks ikkeanerkendelsespolitik samt den gyldne historiske mulighed for at handle gentages igen. Generelt for erindringslitteraturen er, at konsensusfortællingen gentages og der kommer ikke egentlig nye eller overraskende oplysninger omkring tiden.

#### Litteratur afledt af de politiske forandringer i Østersøregionen

Ovenstående beskriver den litteratur som i større eller mindre grad beskæftiger sig med dansk baltikumpolitik i tiden inden 1991. Det er relevant at nævne, at selve begivenheden har affødt to nye forskningsemner og dermed også litteratur, hvoraf særligt den ene kan have en betydning for belystningen af perioden 1988-1991. Det ene felt kredser om forsvarssamarbejdet med Baltikum. Det andet felt handler om det man kan kalde ’region-building’, hvor måden hvorpå Norden og det baltiske område forstås gentænkes. Det er særligt dette sidste emne, som jeg selv har været opmærksom på i min læsning. At de baltiske lande blev selvstændige, har betydet at der øjensynligt har været et behov for at undersøge relationerne mellem landene på hver side af Østersøen ved f.eks. at lave *longue durée*-inspirerede undersøgelser af fælles historie med start langt tilbage i tid. Et eksempel herpå er ”*Nordens Medelhav – Östersjöområdet som historia, myt og projekt.*” af Gerner og Karlsson (2002), hvor det beskrives hvordan man i opbygningen af ideen om en ny region, har brug historievidenskabens kunnen. Forfatterne ser selv værket som et aktivt forsøg på, at bidrage til opbygningen af en ny regional identitet.<sup>33</sup> Et andet eksempel herpå er den tværvideenskabelige antologi ”*Post-Cold War Identity Politics – Northern and Baltic Experiences*” redigeret af Lehti og Smith (2002), hvor formålet er at ryste op i de kulturelt baserede forestillinger omkring regioner og Europas inddeling. Forfatterne er interesserede i den identitetsdannelsesproces

---

<sup>32</sup> Kvist et al: 2007

<sup>33</sup> Gerner et al, 2002: 21ff

der foregår i Østersøområdet, og har dermed ikke en decideret erklæret andel i projektet som Gerner og Karlsson. For begge gælder dog, at de tematisk matcher det politiske projekt, som bl.a. Uffe Ellemann-Jensen har formuleret helt åbent: At Danmark kunne blive en samlende magt i en ny Østersøregion.<sup>34</sup> Opmærksomhed er derfor vigtig i læsningen af de forskellige typer litteratur om emnet, fordi de kan være skrevet ind i dette politiske/idealistiske projekt. Der er på ingen måde noget forkert i at se på det nordøstlige Europa med nye øjne, idet Sovjetunionens sammenbrud helt reelt ændrede billedet. Det der kan være problematisk i mine øjne er, at det kan være svært at skelne mellem hvornår forskerne undersøger og tester ideerne om en lang fælles historie i regionen, og hvornår de søger at underbygge en lidt vagt funderet fortælling, fordi det ræsonnerer med en idealforestilling.

Ovenstående litteraturgennemgang viser hvor lidt viden der reelt eksisterer omkring den essentielle tidlige fase af den danske baltikumpolitik. Det står klart at baltikumpolitikken i feltet forstås som væsentlig for fortællingen om dansk udenrigspolitik i de sidste årtier af de 20. århundreder. Derfor kan det også undre at der ikke hidtil er foretaget grundige undersøgelser specifikt om den tidlige danske baltikumpolitik i 1988-1991, og årsagerne til at denne usædvanligt aktive udenrigspolitik opstod.

---

<sup>34</sup> Due-Nielsen et al, 2002: 157

## De Baltiske landes historie

I det følgende afsnit vil jeg kort redegøre for de relevante brede linjer af de tre baltiske landes historie, for at give en forståelse af det baggrundstæppe hvorpå begivenhederne i 1988-1991 udsplilede sig. I forlængelse af en sådan redegørelse, kommer den naturlige diskussion omkring hvorvidt det overhovedet giver mening at tale om de tre baltiske lande som en enhed, da de på mange områder er ret forskellige. I en redegørelse som denne med fokus på statens historie, giver det dog umiddelbart fint mening, da mange af de samme overordnede linjer går igen. Det der er udfordringen, er derfor ikke så meget, at det er tre nationers fælles historie under ét, men at deres samlede område, har været splittet og samlet på kryds og tværs et utal af gange. I redegørelsen bruges Kasekamp og Plakans, to historikere af baltisk oprindelse, som står bag hvert deres forsøg på at skrive Baltikums samlede historie.

### **Den tidlige historie og den første selvstændighedsperiode**

De tre baltiske staters tidlige historie er ganske kompleks. Gennem tiden har udefrakommende magter som Tyskland, Sverige og Rusland søgt indflydelse i området. Også Danmark har erobret og regeret det nordlige Estland, og de fleste kender historien om slaget i 1219, da Dannebrog faldt ned fra himlen. Derudover har det stærke polsk-litauiske forbund gjort sig gældende som en stærk politisk magt i den sene middelalder og fremefter.

Skal man lave en forenklet opsummering op til nyere tid drog Den Tyske Orden, som en blandt mange korsfarer-nationer, på korstog i området og slog i den tidlige middelalder rod i særligt det, vi i dag kender som Estland og Letland. I den forbindelse blev Letlands nuværende hovedstad Riga grundlagt<sup>35</sup>. Sverige udfordrede imidlertid den store tyske indflydelse, og blev i 1600-tallet, den absolutte stormagt i østersøområdet. Dele af Estland blev svensk i 1561 og resten samt dele af det det nuværende Letland hørte fra 1625-1629 og næsten et århundrede derefter under Sverige<sup>36</sup>.

Sideløbende med at Estland og Letland over århundrederne skiftede hænder, var Litauen langt stærkere og opbyggede i middelalderen et ganske stort territorium, som strakte sig fra nutidens Litauen og langt mod sydøst. Fra 1569 måtte det litauiske storhertugdømme, dog lidt nødtvunget,

---

<sup>35</sup> Plakans, 2011:47ff

<sup>36</sup> Kasekamp, 2010:51ff

indgå i en union med Polen, og blev dermed del af et af de største lande i datidens Europa. Litauen var dog i høj grad lillebroren af de to, og magten var centreret omkring Polen og polsk kultur.<sup>37</sup>

Fra 1700-tallet blev svenskerne presset tilbage, og den nye stat, som denne gang også var i stand til at udfordre den stærke polsk-litauiske union, var Rusland. I 1721 overtog det russiske zardømme Estland og det nordlige Letland, og knap 70 år senere fik det litauiske storhertugdømme samme skæbne under Polens delinger. Det russiske styre herskede over de baltiske lande helt indtil 1920, hvor de ved fredsftaler med Sovjetunionen blev til selvstændige stater i nogenlunde den geografiske form, som vi kender dem i dag.<sup>38</sup>

Som i så mange andre lande på samme tid, fandt der en national opvågning sted i midten af 1800-tallet, og det var her, at den stærkere forestilling om området defineret som tre nationer med dertilhørende eget territorium dukkede op og forstærkedes. Nationalitetsbevægelserne fik først og fremmest medvind i Estland og Letland og senere også Litauen, hvor tidens hastige vækst i diverse civilsamfundsorganisationer, såsom frivillige brandkorps, landmandsforeninger, kor og musikforeninger, i høj grad understøttede den nationale bevægelse. Nogle af de større emner i denne bevægelse var nationens eget sprog og udbredelsen af dette, samt udviklingen af en historie som beskrev nationens dybe rødder.<sup>39</sup> Det var med denne nye forståelse af nationen i bevidstheden, at de baltiske områder i det russiske zardømme, oplevede den russiske revolution.

Allerede ved oprøret i 1905 havde balterne ved fælles front fremsat krav om autonomi, demokratiske valg, undervisning på de nationale sprog m.m, men kravene blev afvist og opstanden, inkl. den del der fandt sted i de baltiske lande, blev slået ned<sup>40</sup> De tre baltiske lande fik imidlertid chancen igen 12 år senere. Rusland led voldsomt i den raserende 1. Verdenskrig, og de militære nederlag var en væsentlig medvirkende faktor til den russiske revolution i 1917. I det politiske kaos der kendetegnede denne periode, fremsatte de tre baltiske folk igen deres krav om selvbestemmelse, og denne gang lykkedes det at få kravene igennem med større held. I de følgende to år var Rusland og det baltiske område dog præget af væbnet konflikt som følge af den russiske revolution, og udover forskellige lokale politiske idealer for fremtiden, havde både Tyskland, Rusland og Ententemagterne interesser på spil i området. Afslutningen af 1. verdenskrig havde stor betydning for at arbejdet mod tre selvstændige stater kunne skride fremad, men først i 1921 var der ro og

---

<sup>37</sup>Ibid:21ff, 44

<sup>38</sup> Ibid:54ff, 64ff

<sup>39</sup> Ibid:76ff; Plakans, 2011: 234ff

<sup>40</sup> Kasekamp, 2010:90f.



stabilitet, og de tre nye baltiske stater blev anerkendt af verdenssamfundet.<sup>41</sup> Det er denne komplekse periode der går forud for den første baltiske selvstændighedsperiode.

Når vi i dag taler om de tre baltiske lande, er der derfor ikke tale om stater med en lang historie. Opgaven med at opbygge en stat med den fortælling og de institutioner der hører dertil, var derfor relativt ny – særligt for Estland og Letland, som før første gang bestemte over eget territorie<sup>42</sup>. I den første selvstændighedsperiode skulle de tre baltiske lande derfor finde sig selv. Alle tre lande kæmpede med at få rettet op på de massive skader som 1. Verdenskrig og dernæst den verdensomspændende økonomiske krise i 1930'erne havde forårsaget.<sup>43</sup> Derudover var der også betragtelige udfordringer med den parlamentariske styring, og allerede i 1926 blev demokratiet tilsidesat i Litauen, mens Estland og Letland i midten af 1930'erne også overgik til autoritære styre med meget magtfulde præsidenter<sup>44</sup>. De to årtier hvori de tre baltiske lande for første gang eksisterede som selvstændige stater, som dem vi kender i dag, er derfor ikke glørværdige succeshistorier, men en fortælling om tre små stater med alvorlige udfordringer.

De tre baltiske landes første periode som selvstændige stater sluttede reelt med starten af 2. verdenskrig, hvor området igen blev inddraget i andres krig. 2. verdenskrig rasede fra 1939 og nåede også det nordøstlige Europa. De baltiske lande havde ligesom Danmark erklæret sig neutrale, og havde underskrevet ikkeangrebspagter med både Tyskland og Sovjetunionen. På trods af dette blev området imidlertid besat af først Sovjetunionen i 1940, dernæst af Tyskland i 1941 og af Sovjetunionen igen i 1944, og var dermed frontlinjeområde af flere omgange.<sup>45</sup> Estland og Letland og senere Litauen blev allerede dømt sovjetisk interesseområde i rammen af Molotov-Ribbentrop-pagten, og sovjetiske styrker forblev efter krigen i Baltikum.<sup>46</sup> Der opstod modstandsbevægelser mod den russiske besættelse og annekser i alle tre baltiske lande, og modstanden varede så længe som til 1953, hvor de sidste modstandsfolk opgav kampen<sup>47</sup>. 2. verdenskrigs afslutning blev dermed på trods af modstand, starten på tilværelsen som en del af Sovjetunionen.

Hvad der skete under perioden, hvor Baltikum var en del af Sovjetunionen, er ikke et emne jeg vil redegøre for, da dette speciales fokus er staternes selvstændighed eller mangel på samme, hvorfor

---

<sup>41</sup> Ibid:95ff

<sup>42</sup> Ibid:100

<sup>43</sup> Ibid:114f

<sup>44</sup> Plakans, 2011:307ff

<sup>45</sup> Kasekamp, 2010:124

<sup>46</sup> Ibid:125f

<sup>47</sup> Ibid:141

dagliglivet under kommunismen ikke inddrages. I det følgende springes der derfor fire årtier frem til slutningen af 1980'erne.

### **Genetablering af baltisk selvstændighed.**

I Kasekamps indledende forklaring omkring hvad der går umiddelbart forud for den anden baltiske selvstændighed er Mikhail Gorbatsjov, Sovjetunionens sidste leder, ganske betydningsfuld. Gorbatsjovs udpegelse i 1985 blev fulgt op af lanceringen af glasnost og perestrojka som nye politiske idealer, hvorigennem Sovjetunionen skulle reformeres.<sup>48</sup> Glasnost betød en ny frihed for borgerne i Sovjetunionen, og i de baltiske lande blev chancen grebet, om end en smule forsigtigt i starten. Eksempler herpå er mindehøjtideligheder for ofrene for Stalintidens deportationer, regimekritiske demonstrationer, markering af tidligere ikke-anerkendte historiske begivenheder m.m. I 1988 havde civilsamfundets aktiviteter dog for alvor taget fart, og temaet blev i højere grad af national karakter. I alle tre lande opstod der i 1988 organiserede "folkefrontsbevægelser", som havde demokratisering og øget selvbestemmelse som mål. Fra at være elitens projekt blev det hurtigt nationalt allemandseje, og medlemstallene for alle tre bevægelser var skyhøje. Som en vigtig del af selvforståelsen i bevægelserne var den ikkevoldelige tilgang. Dette var ganske væsentligt, da bevægelsen dermed vandt udlandets sympati og ikke gav sovjetledelsen åbenlyse grunde til at skruer yderligere op for den militære indgriben.<sup>49</sup>

Gorbatsjov tillod disse bevægelser, og så dem som nyttige samarbejdspartnerne, når det gjaldt om at få afsat de lokale kommunister, som var kritiske overfor hans linje<sup>50</sup>. Ved det første valg til det nyoprettede sovjetiske "Congress of Peoples Deputies", som samlede folkevalgte fra hele Sovjetunionen, vandt netop de kandidater, som blev bakket op af de tre folkefrontsbevægelser<sup>51</sup>. Samme år arrangerede de tre bevægelser sammen en 600 kilometer lang menneskekæde af folk der stod hånd i hånd. Kæden strakte sig ubrudt fra Vilnius i syd over Riga til Tallinn i nord, og viste balterne og omverdenen hvor massiv opbakning bevægelsen havde. Der er mange eksempler på aktiviteter i civilsamfundet, som bakkede op om selvstændighedsbevægelsen, og da Berlinmuren faldt i efteråret 1989, blev det tydeligt for balterne, at den vilde vision de havde om selvstændighed,

---

<sup>48</sup> Kasekamp, 2010:160f

<sup>49</sup> Ibid:170

<sup>50</sup> Ibid:161ff

<sup>51</sup> Plakans, 2011:396

måske kunne være mulig at føre ud livet.<sup>52</sup> Ved de første frie valg til de lokale baltiske regeringer i starten af 1990 vandt kandidaterne fra de tre folkefrontsbevægelser massivt, og fik flertallet i alle tre regeringer. Det var en overordentlig vigtig milepæl, og Litauens nye lokale regering smedende mens jernet var varmt, og erklærede staten for selvstændig allerede i foråret 1990. Letland og specielt Estland var langt mere forsigtige, men udmeldte i samme periode ønsker om en overgangsfase. Ledelsen i Kreml slog hårdt ned på Litauen og iværksatte en økonomisk blokade.<sup>53</sup> Da regeringen senere kollapsede, sendte den sovjetiske ledelse militær ind i Litauen for at genvinde kontrollen, og søgte at skaffe sig adgang til nøglepunkter såsom regeringsbygninger, tv-stationer og generel infrastruktur. I den forbindelse blev 14 ubevæbnede civile dræbt, da de søgte at beskytte tv-tårnet i Vilnius. Hele situationen eskalerede fra dette punkt. I januar 1991 satte civile barrikader op i alle tre hovedstæder, og Sovjetunionen sendte som modsvar OMON-styrker (specialstyrker) ind. OMON-styrkerne dræbte 5 civile i Riga i forsøget på at skaffe sig adgang til det lettiske indenrigsministerium. Gorbatsjov forsøgte at løse den eskalerede konflikt ved at foreslå en traktat, der skulle skabe en løsere sovjetisk føderation, og dermed give mere selvbestemmelse til de enkelte republikker. De baltiske lande boykottede imidlertid afstemningen om forslaget, og afholdte i stedet i februar/marts 1991 folkeafstemninger om selvstændighed. I alle tre lande var der store flertal for at løsrive sig fra Sovjetunionen. De baltiske lande forsøgte at få ledelsen i Moskva til indgå i forhandling om selvstændighed, men det blev afvist. OMON-styrkerne var derudover stadig aktive i de baltiske lande, og i sommeren 1991 blev 7 ubevæbnede litauiske grænsevagter dræbt.<sup>54</sup>

Henover sommeren var der dog også problemer indadtil i det sovjetiske styre. Det mislykkede kup, som skulle have styrtet Gorbatsjov, gav tilpas med politisk ustabilitet til, at de baltiske lande igen kunne forsøge sig med uafhængighedserklæringer. Denne gang lykkedes det. I løbet af 20-21 august 1991 havde alle tre baltiske lande erklæret sig for uafhængige stater. Verdenssamfundet anerkendte de tre stater relativt hurtigt, hvoraf Danmark var blandt de allerførste. Selve Sovjetunionen, der under Russiske Føderations pres var på vej mod opløsning, anerkendte de tre lande et par uger senere, og dermed var uafhængigheden for alvor sikret.<sup>55</sup>

De tre selvstændige stater, som vi i dag kender som Estland, Letland og Litauen har alt i alt en ganske kompleks historie. Områderne har været delt, samlet og underlagt mange forskellige andre

---

<sup>52</sup> Kasekamp, 2010:164f

<sup>53</sup> Ibid:167

<sup>54</sup> Ibid:168ff

<sup>55</sup> Plakans, 2011: 398f; Kasekamp, 2010:171

stater, og særligt Estland og Letland, har ikke haft et stabilt kerneområde med en homogen majoritetsbefolkning, som f.eks. Danmark. De baltiske stater kendskab til selvstændighed og demokratisk styre beroede på 20 års erfaring i mellemkrigstiden, og disse 20 år fik stor betydning for begivenhederne i slutningen af 1980'erne.

# Analyse af den danske baltikumpolitik 1988-1991

## **Introduktion**

Den følgende analyse er inddelt i tre hovedafsnit med afsæt i de variabler, som den neoklassiske realisme bidrager med: de systemiske faktorer, de indenrigspolitiske faktorer og den udenrigspolitik, som er resultatet af disse. Som det første gennemgås den førte politik og dens udvikling over tid, og derefter de systemiske og indenrigspolitiske faktorer som spiller en rolle i udformningen af denne. Et grundlæggende studie som dette, har helt naturligt en del forskellige underemner og afstikkere, som tilsammen danner de samlede billede. Af den grund er der anlagt en struktur, men mange mindre afsnit for at skabe overblik og hjælpe læseren på vej.

## **Den danske baltikumpolitik.**

I arbejdet med arkivmaterialet blev det hurtigt tydeligt, at den danske baltikumpolitik havde to ganske meget forskellige faser. Emnet var allerede i søgelyset i 1988, men kom for alvor højt op på den danske politiske dagsorden i 1989 – bl.a. ansporet af billederne af den menneskelige kæde af baltere hånd i hånd, som strakte sig helt fra Tallinn i nord til Vilnius i syd. På grund af ikke-ankendelsespolitikken var det dog først med de første frie valg i Baltikum i foråret 1990, at den danske regering fik mulighed for at etablere kontakter med lokale politikere og dermed mere aktivt at støtte udviklingen i området. Der er derfor i høj grad et før og et efter foråret 1990. I det følgende afsnit udfoldes den danske baltikumpolitik derfor ved at se nærmere på de to forskellige faser, og hvad der kendetegner dem.

### **Tiden inden de frie valg: 1988 - foråret 1990**

I de mange år hvor Baltikum lå på den anden side af jerntæppet end deres danske nabo, var der reelt set ikke megen kontakt. Enkelte danske politikere havde gennem tiden besøgt Baltikum i forbindelse med deres embede, og en gruppe fra DKP havde på en større tur i Sovjetunionen også lagt turen forbi Riga.<sup>56</sup> Baltikum var reelt set isoleret fra sine nordiske naboer. På trods af den manglende officielle kontakt med Baltikum, var den danske ikke-ankendelsespolitik en kendt sag i ministeriet under Den Kolde Krig, og blev løbende hevet frem når emnet drejede sig om

---

<sup>56</sup> Notits af d. 18/3-88; 1/3-88, 5.d.30a

Sovjetunionen<sup>57</sup>. Ikke at undergrave det danske princip og opretholdelse af samarbejdet med Sovjetunionen kunne nemlig være en svær balancegang, som embedsmændene måtte tage hensyn til – bl.a. når der skulle forhandles nye aftaler med Sovjetunionen, var det vigtigt, ikke at komme til at inkludere de baltiske lande i aftalerne. Det skal dog ikke forstås sådan, at der var en stor interesse for det baltiske spørgsmål internt i ministeriet undervejs i årtierne op til 1988. Ikke-  
anerkendelsesprincippet var nærmere et kuriosum, som embedsmændene af og til måtte tage højde for. Sådan havde det været under hele Den Kolde Krig, da princippet oprindeligt var en amerikansk ide, som allerede kort efter 2. Verdenskrigs afslutning blev introduceret i NATO. Derigennem blev princippet tidligt ikke bare Danmarks, men også mange vestlige landes officielle politik på området<sup>58</sup>.

Den danske ikke-  
anerkendelsespolitik betød dybest set blot, at staten Danmark ikke anerkendte den sovjetiske annekstion af de baltiske lande i forbindelse med afslutning på 2. Verdenskrig. Det blev i stedet set som en langvarig besættelse, og de tre lokale kommunistiske regeringer ansås derfor som illegitime. Danmark havde anerkendt de tre baltiske stater ved deres uafhængighed i 1921, og denne gjaldt stadig. Alt der omhandlede Baltikum på den ene eller anden måde, måtte derfor koges ned til om det brød eller opretholdte ikke-  
anerkendelsesprincippet. Det kan virke som juridiske teknikaliteter, men de har haft stor betydning for den udenrigspolitik, som den danske regering var i stand til at føre i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne.

Rent praktisk betød ikke-  
anerkendelsespolitikken, at det officielle Danmark og højtstående embedsmænd ingen kontakt havde til baltiske regeringer. Dels pga. legitimitetsproblemet, men også fordi en tur til Baltikum krævede, at der skulle søges visum i Moskva. Havde en dansk minister søgt om visum, ville vedkommende derved direkte vedkende, at Sovjetunionen var en legitim magtudøver i Baltikum. Ej heller den danske ambassadør i Moskva måtte tage på officiel rejse i Baltikum. Desuden skulle de forskellige danske ministerier løbende vurdere om Danmark i kraft af sit samarbejde med Sovjetunion var på kant med ikke-  
anerkendelsesprincippet. Ordlyden af aftaler med Sovjetunion blev grundigt gransket, bl.a. for at Baltikum ikke blev uhensigtsmæssigt inkluderet og princippet dermed brudt. Et eksempel herpå er erstatningsaftalen fra 1964, hvor den danske stat fik erstatning for en række beslaglagte ejendomme i Sovjetunionen. Aftalen var til grundig analyse hos Udenrigsministeriets daværende folkeretsekspert, og blev clearet idet den ikke

---

<sup>57</sup> Interview: A.E.

<sup>58</sup> Ibid

havde til hensigt at yde anerkendelse. Det var altså et spørgsmål som ministeriet gennem årene var meget opmærksomme på særligt det juridiske plan, og det var en formuleret strategi at ”[...] undgå situationer, som indebar risiko for konfrontation om anerkendelsesspørgsmålet.”<sup>59</sup>. Denne strategi er en komplet modsætning af den konfrontatoriske stil, som senere blev den danske regerings varemærke.

Indlejret i ikke-ankendelsespolitikken var automatisk et ønske eller et ideal om, at de tre baltiske lande igen skulle blive til selvstændige stater, og det var kernen i det som den danske regering arbejdede henimod i 1988-1991<sup>60</sup>. I tiden før uafhængighedsbevægelsernes fremkomst virker denne del af politikken dog til mere eller mindre til at have ligget i dvale. Med begivenhederne i Baltikum og den gryende interesse for området, bliver dette aspekt genaktualiseret.

Det er derfor fire årtiers meget begrænset kontakt med Baltikum og målet om generelt at undgå situationer, som krævede opmærksomhed om ikke-ankendelsespolitikken, der var udgangspunktet i 1988, hvor interessen fra dansk side steg. Uffe Balslev, som blev ansat i Udenrigsministeriet i slutningen af 1987 fortæller:

*”Grunden til at den blev varm igen var fordi, at der jo begyndte at ske nogle ting i Baltikum, som vi synes var spændende. Vi ville gerne have kontakt med de personer, folkefronterne, og pludselig stødte vi på den her ikke-ankendelsespolitik, som jo lagde nogle begrænsninger på os som diplomater”.*<sup>61</sup>

Interessen for begivenhederne var stor nok til, at Balslev blev sat til at grave ikke-ankendelsespolitikken frem igen fra arkiverne, og embedsmændene i Udenrigsministeriet producerede et yderst grundigt baggrundspapir om ikke-ankendelsesprincippet, muligheder og begrænsninger for den danske politik samt de andre nordiske landes tilgange. Vurderingen var, at Danmark havde al mulig grund til at støtte den udvikling som fandt sted<sup>62</sup>. Fra ministeriets side var de derfor i 1988 allerede meget opmærksomme på, at der her var en udvikling, som skulle holdes godt øje med. Den helt tidlige fase bærer derfor også præg af, at der skulle indsamles en masse viden om et indtil da mere eller mindre ukendt område<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Notits af d. 23/2-88; Notits. D. 24/4-1990. 5.d.30.a

<sup>60</sup> Interview: Balslev; Notits. D. 18/4-1990. 5.k.82.a

<sup>61</sup> Interview: Balslev

<sup>62</sup> Notits af d. 2/11-1988. 5.k.82.a.

<sup>63</sup> Interview: A.E.

At der nu var en klar interesse for området og behov for at skabe overblik over indholdet af den danske ikke-ankendelsespolitik, var i høj grad drevet af selve begivenhederne i Baltikum. Selvom emnet nød en stigende interesse i løbet af 1988, var det ifølge Uffe Ellemann-Jensen og den anonyme informant A.E. særligt the Baltic Way i sensommeren 1989, som blev et vendepunkt. Her viste balterne styrken af deres uafhængighedsbevægelse i en fredelig protest som med sine kraftfulde billeder skabte store overskrifter og meget opmærksomhed i Vesten.<sup>64</sup>

At dansk opmærksomhed startede på et beskedent niveau, men i løbet af kort tid tog fart og blev et væsentligt dagsordenspunkt, kan bl.a. aflæses i referaterne af de officielle møder mellem Uffe Ellemann-Jensen og den sovjetiske udenrigsminister, georgieren Eduard Shevardnadze. I 1988 var Shevardnadze i Danmark på officielt besøg. Inden mødet mellem de to udenrigsministre havde Ellemann-Jensen bestilt et baggrundsnotat om udviklingen i Baltikum. Emnet fremgik dog ikke af lister over mulige dagsordenspunkter, og var ej heller at spore i referater af møderne mellem de to. Ifølge Uffe Ellemann-Jensen tog han den baltiske sag op med hans sovjetiske kollega i privat sammenhæng uden for det officielle program, og de talte kort om det<sup>65</sup>. Året efter var der igen et officielt møde mellem Ellemann-Jensen og Shevardnadze. Her indgik spørgsmålet om Baltikum som et officielt punkt på dagsordenen fra dansk side, og emnet blev taget op. Af referatet fremgår det, at den danske udenrigsminister fremførte, at den baltiske sag lå danskerne meget på sinde, og at det var bekymrende, at der ikke var egentlige forhandlinger mellem Sovjetunionen og Baltikum i gang endnu.<sup>66</sup> Dette eksemplificerer den hastige udvikling i prioriteringen af det baltiske spørgsmål i dansk politik.

En forklaring på hvorfor det gik så stærkt kan være, at der fra begyndelsen var flere der anså udviklingen i Baltikum som potentielt sprængfarlig. Et eksempel er, at Forsvarets Efterretningstjeneste i efteråret 1988 vurderede at Sovjetunionens ledere kunne få svært ved at holde udviklingen i Baltikum under kontrol. Analysen var, at Baltikum var 'test case' og udstillingsvindue for perestrojka og glasnosts muligheder, men at denne taktik kunne give alvorligt bagslag. Dette blev begrundet med at, Baltikum samtidig var et af de mest veludviklede områder i Sovjetunionen, og havde selvstændigheden i mellemkrigstiden i klar folkelig erindring.<sup>67</sup> De danske myndigheder var derfor tidligt klar over det potentiale og den alvor, som udviklingen besad.

---

<sup>64</sup> Interview: Ellemann-Jensen; Interview: A.E.

<sup>65</sup> Interview: Elleman-Jensen

<sup>66</sup> Referat. 5/6-1988. 5.d.30.a.

<sup>67</sup> Redegørelse. 25/11-1988. 5.k.82.a



Som forklaret ovenfor gjorde denne hastigt voksende interesse for Baltikum og det opståede behov for kontakt, at embedsmænd i Udenrigsministeriet nu tog ikke-ankendelsespolitikken frem i lyset igen og granskede indholdet. Selvom den manglende kontakt med Baltikum og løbende vurdering fra sag til sag havde været en integreret del af Danmarks politik siden 1940'erne, stod det hurtigt klart, at ikke-ankendelsesprincippet i den nye situation var en massiv hindring for danske diplomaters arbejde.

### **Begrænsningerne**

Overordnet set var begrænsningen ved politikken som nævnt noget så grundlæggende som kontakt. Danske politikere og diplomater måtte ikke have officiel kontakt med baltiske politikere og myndigheder. A.E. forklarer at ”*I realiteten var virkningen at Baltikum blev isoleret, og det var meget uheldigt. [...]*”. Kontakt var ønsket, men ganske svært og ikke-ankendelsesprincippet modarbejdede på mange måder den danske regerings ønsker.

Et eksempel på dette udfolder sig i en korrespondance mellem Udenrigsministeriets handelsafdeling og den politiske afdeling. Handelsafdelingen ville i 1988 gerne have en af afdelingens chefer med på en tur til Baltikum i kraft af dennes lederskab af en agroindustriel gruppe under en blandet dansk-sovjetisk kommission for handel. I handelsafdelingen havde de planlagt, at chefen skulle føre forhandlinger med lokale myndigheder i Baltikum. Den politiske afdeling kunne absolut ikke anbefale en tur med det formål, da det ville bryde det danske anerkendelsesprincip.

Handelsafdelingen var ikke begejstrede for dette svar, da der ifølge dem var store handelsmæssige interesser på spil, men der var ikke noget at gøre.<sup>68</sup> Chefen måtte blive hjemme og der blev ikke ført samtaler med de baltiske ledere. I forhold til netop handel, var der den væsentlige faktor involveret, at Sverige havde anerkendt annekseren af Baltikum, og derfor ikke var underlagt samme begrænsninger som Danmark. Sverige havde derfor et konsulat i Riga. Ifølge Balslev gjorde det, at svenske diplomater på dagligt basis havde kontakt med relevante parter i Baltikum, mens danske diplomater måtte rejse hele vejen fra Moskva, og blot være der et par dage af gangen<sup>69</sup>. (Danske diplomater fra ambassaden i Moskva måtte gerne rejse til Baltikum, og var ikke underlagt samme begrænsning som ambassadøren selv. De måtte dog heller ikke have kontakt til officielle myndigheder.) Også Folketingets kulturudvalg ville i 1989 gerne have været i Baltikum. Denne tur blev imidlertid også dømt for uhensigtsmæssig af Udenrigsministeriet pga. frygten for, at den

---

<sup>68</sup> Notits. 23/2-1988. 5.d.30.a.

<sup>69</sup> Interview: Balslev.

sovjetiske ledelse ville opfatte turens gennemførelse som en ændring af den danske politik og udnytte dette. Den danske ambassadør i Moskva kommenterede på netop denne sag, og forklarede at den var et eksempel på, hvor vanskeligt det kunne være at arbejde med ikke-  
anerkendelsespolitikken i praksis.<sup>70</sup> En erklæret strategi fra Udenrigsministeriets side var netop at opfordre til mere uformelle kontakter mellem bl.a. politikere i Danmark og de tre baltiske lande, men balancegangen var altså yderst svær når det kom til stykket. Udover på det overordnede plan, var der også en masse 'fnidder', som flere af informanterne har omtalt det. Bl.a. fortæller A.E. at ”[...] der på et tidspunkt var miltbrand i Baltikum, og de danske landmænd var bekymrede. De ville have ministeren til at forhøre sig om hvordan det gik, men det kunne ministeriet ikke. Hvis vi spørger i Moskva hvordan det går i Baltikum – det kan vi ikke gøre. For Moskva bør jo ikke have myndighed i Baltikum.”<sup>71</sup> Ikke-  
anerkendelsespolitikken begrænsninger kom derfor ikke bare til udtryk i de store linjer, men også i en masse hverdagssager.

Der var alt i alt en helt reel risiko for, at det danske udenrigsministerium sakkede bagud, når det gjaldt etableringen af vigtige kontakter med den baltiske selvstændighedsbevægelse. Samtidig betød begrænsningerne også ringere muligheder for, at få etableret de højt skattede uformelle mellemfolkelige kontakter.

### **Overvejelser om ændringer**

Politikkens begrænsninger er et væsentlig emne i det tidlige arkivmateriale, hvilket viser, at det fra starten har været en del af hovedbruddet omkring det baltiske spørgsmål. Chefen for ministeriets Østkontor skrev bl.a. i foråret 1989, at noget klart måtte ske i danske politik, men at det også var klart, at det var en kompleks situation ” [...] hvor adskillige modstridende hensyn skal indgå i overvejelserne”.<sup>72</sup> Grundige overvejelser om netop mulige ændringer findes i det tidligere omtalte baggrundspapir fra efteråret 1988. Der skelnes i dette mellem en de jure og en de facto anerkendelse - som det så ud i 1988 anerkendte Danmark juridisk set ikke annekserne af Baltikum, men i løbet af årtierne var man i praksis endt i en form for de facto anerkendelse. En ændring til juridisk set at anerkende annekserne og dermed bryde med ikke-  
anerkendelsespolitikken, ville ifølge baggrundsnotatet give Danmark en lang række muligheder – bl.a. at have den fordelagtige direkte kontakt til regeringerne i Baltikum. Notatet afviste dog fuldstændig muligheden for dette.

---

<sup>70</sup> Ambassaden i Moskva. Amtel 490. 5/10-1989. 5.d.30.a.

<sup>71</sup> Interview: A.E

<sup>72</sup> Chiffertelegram. 13/3-1989. 5.d.30.a

Forklaringen var, at det både principielt og ift. til Danmarks allierede, hvor særligt NATO-medlemmerne forventes at stå fast, ikke var en farbar vej. Konklusionen var derfor, at der simpelthen ikke var noget at gøre ved hindringerne, andet end at forsøge at arbejde rundt om dem. De omtalte uformelle kontakter på både det politiske og økonomiske plan blev anbefalet, og disse blev i høj grad en del af fundamentet i dansk Baltikum-politik.<sup>73</sup> På trods af at ovenstående notat aflivede muligheden for en ændring i den danske tilgang til Baltikum, døde diskussionen ikke hen internt i ministeriet. Det er et klart signal om, vanskeligheden i at operere i praksis med princippet om ikke-ankendelse kombineret med en samtidig prioritering af forholdet til Moskva. Uanset hvordan sagen gennem 1988 og 1989 blev vendt og drejet endte det dog med samme konklusion som i det oprindelige baggrundsnotat.

Overordnet set fremkom der undervejs fem grundlæggende argumenter for at beholde ikke-ankendelsespolitikken. For det første var der hensynet til NATO, og derved USA, som jo var der hvor ikke-ankendelsesprincippet var fostret. For det andet var der en bekymring for, at en opblødning af den danske politik, ville blive forstået som en håndsækning til Gorbatsjov og et signal om at hensynet til ham stod over hensynet til balterne. Samtidig var det hvad ledelsen i Moskva gerne ville have. Sovjetunionen forsøgte f.eks. gennem alle årene at få Danmark til bryde princippet, ved altid at foreslå besøg i Baltikum, når danske ministre var på officielt besøg i Sovjetunion. Ifølge den danske ambassadør i Moskva var disse forsøg blevet intensiveret de senere år, og de ønskede ifølge ham en accept og legalisering af ”*Stalins frihåndstegning*”.<sup>74</sup> For det tredje fandt ministeriets embedsmænd hastigheden af udviklingen så hurtig og uforudsigelig, at det sikreste kort var at bibeholde den kendte politik, fordi morgendagen simpelthen var for ukendt. For det fjerde kunne ændring være til skade for forholdet til de tre baltiske lande nu og her og dermed også for mulighederne på sigt. En svensk udtalelse om at Baltikum ikke ansås som besatte lande, havde nemlig skabt en meget negativ reaktion fra uafhængighedsbevægelserne, og embedsmændene ønskede ikke at bringe Danmark i samme situation.<sup>75</sup> Det sidste argument der fremtoner er af langt mere flyvsk karakter, da det handler om moral. Ministeriet kaldte ikke-ankendelsespolitikken for ikke bare juridisk, men også moralsk holdbar, og den før omtalte ambassadør skrev om en mulig opblødning, at det ville: ”[...] være at forpasse en historisk chance og udtrykke en mellemfolkelig kynisme, som lidet ville anstå sig et samfund som det danske, dersom vi undlod at respondere på de

---

<sup>73</sup> Redegørelse. 25/11-1988. 5.k.82.a

<sup>74</sup> Ambassaden i Moskva. Amtel 129. 10/3-1989. 5.d.30.a.

<sup>75</sup> Notits. 17/1-1990. 5.k.82.a.

*signaler, som fra folkelig baltisk side sendes ud i verden – og med særlig adresse til de nordiske naboer*”. Embedsmændene og udenrigsministeren vidste at folkene bag uafhængighedsbevægelserne gerne så politikken bibeholdt, og samtidig var der den her helt klare tanke om hvad Danmark som stat *burde*. Der er en forståelse af, at det er det mest rigtige, at bevare holdningen om ulovligheden i anneksionen, selvom det giver en lang række praktiske problemer. Dette emne og flere af de ovenstående, vil blive nærmere belyst, når årsagerne bag den danske politiks udformning analyseres.

Allerede i slutningen af 1989, hvor ovenstående stadig blev diskuteret, åbnede der sig dog en dør på klem, som til en vis grad kunne løse problemerne. I slutningen af 1989 blev der i de tre baltiske lande meddelt om valg i starten af 1990, og disse valg var de første frie valg siden uafhængigheden i mellemkrigstiden. Udenrigsministeriet var tydeligt meget opmærksomme på de muligheder som disse valg kunne give. Det fremgår tydeligt i dokumenterne, at valgene kom yderst belejligt, og gav ministeriet et reelt argument for endelig at justere den danske politik<sup>76</sup>. Folkeligt valgte regeringer ville være legitime regeringer, hvorfor det var muligt at skabe langt mere officiel kontakt. Embedsmændene planlagde allerede lang tid før valgene, hvad der skulle ske af ændringer, og de sidste måneder op til valgene i starten af 1990 virker mest af alt som en lang venten.

Alt i alt var den tidlige fase af den danske baltikumpolitik i høj grad præget af stor interesse for Baltikum og en klar frustration over de begrænsede handlemuligheder. Fokus var i starten på at finde hoved, hale og retning på den ikke-ankendelsespolitik, der så længe blot havde været et kuriosum som med jævne mellemrum dukkede op i samarbejdet med Sovjetunionen. Arbejdet med at skaffe kontakter i og information om udviklingen i Baltikum var dog allerede i fuld gang fra 1988, og ønsket var klart at udbygge forholdet betragteligt.

#### Tiden efter de fire valg – februar 1990 – august 1991

De frie valg i det tidlige forår 1990 ændrede fuldstændig den danske praksis. Ikke-ankendelsespolitikken blev bibeholdt, men der var nu et stærkt argument for at ændre i praksis. Kontakt mellem myndighederne brød nu ikke længere ikke-ankendelsesprincippet, og danske politikere og diplomater gik fra ingen kontakt til masser af kontakt med deres baltiske kollegaer. Fra dette tidspunkt blev engagementet i det baltiske spørgsmål kun dybere og politikken mere aktiv. Fra tiden lige efter valgene indeholder arkivet utallige officielle møder og festtaler. Der henvises i

---

<sup>76</sup> Brev. 6/12-1989. 5.k.82.a

sidstnævnte ofte til naboskab, brudte bånd og det hårde slid der venter i årene fremover. I udenrigs- og statsministerens taler fremgår det ofte, at den manglende kontakt gennem de sidste 50 år var unaturlig, og at man nu kunne vende tilbage til status quo. Det er i høj grad det officielle narrativ, og stemningen i tiden lige efter valgene er opløftet og venskabelig, men indeholder samtidig fornemmelsen af, at samarbejdet nu for alvor starter.<sup>77</sup>

Som nævnt var kontaktmuligheden den grundlæggende ændring, som muliggjorde den mere aktive politik. Der skete en markant ændring i besøgsaktiviteten, og de tre nyvalgte præsidenter, premierministre samt adskillige fagministre, var flere gange i Danmark fra dette tidspunkt og fremefter. Tidligere havde der ikke kunnet foregå denne type besøg på dansk grund. Også danske politikere og embedsmænd havde nu mulighed for at rejse til Baltikum og have samtaler med deres kollegaer. Ministerbesøg i Baltikum havde naturligvis en høj signalværdi, og derfor siger det meget om styrken af det danske engagement, at den danske regering allerede måneden efter valgene, sendte kulturminister Ole Vig Jensen på rundrejse i Baltikum. Det var angiveligt det første danske ministerbesøg siden 1940<sup>78</sup>. Netop kulturministerposten var en relativt 'ufarlig' post, og at det var ham der blev sendt afsted, satte også en streg under ønsket om flere kulturelle og mellemfolkelige kontakter.

En del af begrænsningerne blev dog bibeholdt, da de baltiske lande stadig i dansk optik reelt set var besatte. Hverken ambassadøren i Moskva samt den danske udenrigsminister og statsminister tog til Baltikum, fordi det så skulle ske med Moskvas accept, og derfor ville være en de facto anerkendelse. Dette virker dog ikke til at have haft en negativ effekt på den danske politik som tidligere, da hele apparatet bagved var i fuld sving og ivrige efter at udnytte de nye muligheder. Det kan tværtimod tænkes, at have haft en stor politisk signalværdi, at højtstående politikere afslog sig at besøge Baltikum.

Som nævnt ovenfor lå et ideal om baltisk selvstændighed automatisk indlejret i den danske politik, og det var derfor dette som den danske regering i tiden efter de frie valg satte særligt ind på at realisere. I arkivmaterialet toner der to overordnede strategier frem i arbejdet mod realiseringen af målet. Den første var et udbygget samarbejde med balterne, som dels viste omverdenen at det helt enkelt kunne lade sig gøre, og dels lagde et pres på Sovjetunionen. Den anden overordnede strategi var at bringe det baltiske spørgsmål op i forskellige internationale fora og dermed presse

---

<sup>77</sup> Udkast til tale. D. 24/8-1990; Talepunkter. D. 21/8-1990. Begge 5.d.61

<sup>78</sup> Pressemeddelelse. April 1990. 5.k.82.a.

verdenssamfundet. Den kendte og veletablerede del af den danske politik som gik ud på at opfordre til og støtte uformel mellemfolkelig kontakt, er klart en tredje strategi, men i de anvendte journalnumre fra Udenrigsministeriets arkiv, er der desværre mest om dette emne på overskriftsniveau. Det ville derfor blive en yderst spekulativ fortælling om denne strategi, da det er svært at afgøre, i hvor høj grad ministeriet har været involveret i skabelsen af de uformelle kontakter. Der har været en massiv folkelig interesse for at følge opfordringen til kontakt, og Udenrigsministeriet har været informeret om og fulgt en del projekter, Det virker dog til, at det i modsætning til de to førstnævnte strategier, i højere grad var et, som ministeriet og den danske regering satte i søen og lod få sit eget liv. Da der er så stor sammenhæng med offentligheden og kulturlivets rolle, vil emnet om de mellemfolkelige kontakter derfor være inkluderet i den del af analysen, som omhandler de indenrigspolitiske faktorer, som har påvirket udenrigspolitikken.

### **Samarbejde med de baltiske lande**

Strategien omkring samarbejde udmøntede sig hurtigt i en række konkrete tiltag, hvor særligt to kan fremhæves som eksempler på, at den danske regering var villig til at gå ganske langt i makkerskabet med de baltiske lande.

#### *Samarbejdsprotokollerne*

Det første eksempel er de samarbejdskontroller, som blev underskrevet på udenrigsministerniveau i februar og marts 1991 mellem Danmark og hver af de tre baltiske lande. I forbindelse med de frie valg erklærede Litauen sig som det første land af de tre uafhængigt, og i ministeriet overvejede de mulighederne i den forbindelse. Embedsmændene vurderede først og fremmest, at det ville være selvmodsigende, hvis Danmark offentligt anerkendte de baltiske lande som selvstændige, for de havde jo i dansk optik hele tiden været selvstændige stater, omend besatte.<sup>79</sup> Det vurderes også, at det ikke vil gavne den baltiske sag, at søge at genoprette diplomatiske forbindelser. Det var ikke et skridt som havde andet end symbolsk betydning, når ikke de baltiske lande havde fuld kontrol over eget territorium. Embedsmændene opstillede derfor en række muligheder, hvor tanken var, at de skulle være tilpas ”betydningsløse” til at Sovjetunionen overså dem, og hvor Danmark undgik at gå enegang. Her var undertegnelsen af en samarbejdsprotokol det forslag som vandt frem<sup>80</sup> Samarbejdsprotokollerne blev derfor det alternativ som føres ud i livet, nu hvor genoprettelse af

---

<sup>79</sup> Notits. D. 14/2-1991. 5.k.82.a

<sup>80</sup> Notits. D 25/2-1991. 5.d.61

diplomatiske forbindelser stadig var langt fra realistisk. Som jeg vil vende tilbage til i afsnittet om forholdet til Sovjetunionen, var Danmarks underskrivelse af samarbejdsprotokollerne langt fra et tiltag, som fløj under den sovjetiske radar. Formuleringerne i den ganske korte protokol, var nemlig samtidig et papir på Danmarks intentioner og meget direkte formuleret. Protokollen beskrev den ulovlige anneksion og dens afbrydelse af naturligt samkvem mellem to lande, som nu aftalte et samarbejde indenfor økonomi, industri og teknik. Samtidig stod der, at Danmark ville arbejde for at få de baltiske lande gjort til fulgyldige medlemmer af diverse internationale organisationer, herunder Conference of Security and Co-operation in Europe (CSCE)<sup>81</sup> (hvilket selvfølgelig krævede, at hvert baltisk land blev anerkendt som selvstændig stat af verdenssamfundet). Den sidste formulering i protokollen var dog den, som skabte mest opmærksomhed: ”*When the situation makes it possible, Denmark and Latvia will seek to reestablish diplomatic relations*”<sup>82</sup>. Denne formulering var i sovjetisk optik en provokation, da Danmarks mål på ingen måde kunne misforstås.

Samarbejdsprotokollerne var derfor ganske væsentlige aftaler, hvor den danske regering helt åbent meldte ud, at målet var at løsrive de baltiske lande fra Sovjetunionen. Samtidig fik samarbejdet et mere formelt forum i kraft af den fælles kontaktgruppe, som fulgte med aftalen og skulle følge op på dens mål om øget samarbejde. Konteksten her er vigtig, for underskrivelsen af øget samarbejde skete på et tidspunkt hvor Sovjetunionen blot to måneder forinden, havde slået meget hårdt ned på uafhængighedsbevægelserne med civile tab til følge. Begivenheden chokerede den vestlige verden og gav massiv sympati for balterne. Uffe Ellemann-Jensen fortæller netop også, at ”[...] *da vi laver den der samarbejdsaftale i februar, sad vi vel alle sammen med fornemmelsen af, at det var lidt et gravskrift, som vi så kunne lave, og gemme væk i arkiverne, fordi det her havde lange udsigter. Det så jo meget sort ud.*”<sup>83</sup>. Det politiske samarbejde med Baltikum havde derfor en praktisk betydning, men mest af alt en enorm signalværdi som viste, at samarbejde med balterne var noget, som den danske regering mente seriøst på trods af en tilspidset situation. Samarbejdsaftalerne blev derfor alt andet end betydningsløse. Desuden kan det heller ikke siges, at de matchede den tidlige strategi, om at undgå konfrontationer i ikke-ankendelsesspørgsmålet. Her var der fuld konfrontation. Det er svært at vurdere hvornår i processen omkring samarbejdsprotokollerne, at de blev til et redskab i en meget mere aktiv stil. Det er også svært at vurdere, om der i regeringen og ministeriet på forhånd

---

<sup>81</sup> CSCE (i dag OSCE). En mellemstatslig organisation stiftet i 1973 der som navnet antyder har europæisk sikkerhed og samarbejde om dette som sit primære fokus. (Website 1: OSCE.)

<sup>82</sup> Samarbejdsprotokol – lettisk udgave. D. 18/3-1991. 5.d.64.

<sup>83</sup> Interview: Ellemann-Jensen

var et blik for den voldsomme kritik som aftalerne medførte. Uanset er samarbejdsprotokollerne dog et godt eksempel på den nye type tiltag, der fulgte efter de frie valg.

### *Det baltiske informationskontor*

Et andet eksempel som er ganske interessant og viser hvor tæt på grænsen (og formentlig også lidt over) den danske politik bevægede sig, er sagen om det baltiske informationskontor i København. Ideen om et baltisk informationskontor på dansk grund ser ud til at være en dansk ide opstået i sensommeren 1990. Ideen blev modtaget yderst positivt af de baltiske udenrigsministre, og arbejdet med at etablere kontoret gik så småt i gang.<sup>84</sup> Fra dansk side var tanken, at der var behov for et redskab til at udbygge forbindelserne.<sup>85</sup> Rent praktisk skulle der på kontoret side en repræsentant fra hvert af de baltiske lande, typisk en embedsmand fra hvert udenrigsministerium, som skulle varetage kontakten til Danmark og det danske udenrigsministerium. Dybest set var der tale om et kontor som de facto var en ambassade, og som mere eller mindre bare manglende krediteringen. Målet for den danske politik var derfor reelt set at åbne noget, der så godt som var en ambassade, for tre stater som i praksis stadig var en del af supermagten Sovjetunionen. (Sovjetunionen var også ganske opmærksomme på kontoret, hvilket jeg kommer ind på i et senere afsnit.) Det er et ganske usædvanligt skridt, og en ganske provokerende handling. Udover at være en dansk ide, afholdte den danske stat også udgifterne for selve kontoret, hvilket kun sætter streg under viljen til at få kontoret gjort til virkelighed. At informationskontoret reelt var en ambassadelignende konstruktion, ses også i både det danske og de tre baltiske udenrigsministeriers forestilling om kontorets fremtid. Med formuleringer som ”*The office should expand as the need arises*” og ønsket om at kontoret skulle tage sig af mere end blot kulturstof (som var det officielle formål), står det klart, at der fra starten har været den bagtanke, at dette med tiden kunne blive officielle ambassader<sup>86</sup>. Det danske udenrigsministerium ville i sådan en situation være på forkant med udviklingen.

Med til fortællingen hører, at etableringen af kontoret hurtigt blev til et kapløb mellem særligt Sverige og Danmark. Der forelå nemlig en intern nordisk aftale om, at der i forbindelse med åbningen af det første baltiske kontor i Norden skulle holdes et 5+3-møde – altså et møde mellem de fem nordiske og tre baltiske udenrigsministre. For Uffe Ellemann-Jensen blev det derfor endnu mere vigtigt, at Danmark kom først med et kontor, så mødet foregik i København. Blandt de mange

---

<sup>84</sup> Chiffertelegram. D. 26/9-1990. 5.d.64

<sup>85</sup> Talepunkter. D. 21/8-1990. 5.d.61

<sup>86</sup> Ibid.



formelle notater i ministeriets arkiv, dukkede denne lille håndskrevne note fra ministeren til Udenrigsministeriets direktør op:

*”Kære Benny. Vi skal have det første info-kontor fra et eller flere baltiske lande i KBH – og dermed det første 5+3 UM’er-møde. Vi skal! Vil du sørge for at nogen sættes på sagen – med klare ordrer. HHBruun? Hoppe? Grønbjerg? Det skal gå hurtigt, og vi må være rede til at sikre penge og praktisk hjælp. V.H. Uffe”<sup>87</sup>*

Oprettelsen af informationskontoret i København var derfor en af de ting, som lå rigtig højt på embedsmændenes arbejdsliste, og der blev arbejdet hurtigt og intenst på at få det klar. Kontoret åbnede med en stor reception d. 20 december 1990, og da Danmark var først, var det med deltagelse af de øvrige nordiske udenrigsministre.

Det var altså både en intern nordisk konkurrence om at være først, men der lå også et helt reelt behov for at have en bedre platform for samarbejde. For de danske embedsmænd havde kontoret en stor betydning fortæller A.E.: ”Jeg tror det var en reel styrkelse af informationsudvekslingen mellem os, at vi havde dem så tæt på og altid kunne snakke med dem.”<sup>88</sup> A.E. brugte ordet ’diplomater’ i omtalen af de baltiske repræsentanter, og bekræftede, at det også var sådan han så dem og anvendte dem. Han fortæller desuden, at der var et rigtig godt og nært samarbejde mellem ham selv og de tre baltere på kontoret.<sup>89</sup> I det daglige arbejde var informationskontoret derfor en ganske væsentlig forbedring og ikke mindst forberedelse på fremtiden.<sup>90</sup> I det her, er der derfor også en kalkule omkring, at det der gav knubs nu, kunne give afkast senere.

Ivrigheden omkring oprettelsen af hvad der reelt set var ambassader, er et godt eksempel på, hvordan Danmarks samarbejde med balterne hele tiden gik lige til grænsen, og måske endda også lidt over. At åbne ambassader var klart en provokerende handling set fra sovjetisk perspektiv, men politikken blev gennemført med åbne øjne og på trods af protester fra sovjetisk side. Dansk politik var her med til at teste grænserne for det mulige, og i tiden efter december 1990 opstod der også interesse fra andre vestlige allierede om oprettelse af lignende kontorer. På den måde viste de danske handlinger, at et tæt samarbejde med balterne var muligt.

---

<sup>87</sup> Notits. D. 19/9-1990. 5.k.82.a

<sup>88</sup> Interview: A.E

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Det skal nævnes, at to af repræsentanterne faktisk også blev de første ambassadører i Danmark for deres pågældende lande.

## De internationale kanaler

Den anden overordnede strategi, og på mange måder den mest væsentlige, var at tage den baltiske sag op i forskellige internationale fora og tvinge verdenssamfundet til at rette opmærksomheden mod de tre små lande ved Østersøen. Denne strategi var ifølge A.E. en klar del af den danske selvforståelse om egen rolle:

*”Jeg vil sige, at den første beslutning er, at vi skal støtte de baltiske landes uafhængighedsbestræbelser. Det er målet. Og så kommer vi til metoden. Og metoden er så at få andre lande til at mene det samme ud fra den betragtning at vores egen kraft ikke gælder til noget som helst. Derfor skal vi have hele verden over på vores side. Den holdning tog vi så, og så rejste vi til New York og Bruxelles med den”<sup>91</sup>*

Denne forestilling om, at den danske regerings chance for at få sat Baltikum på verdenskortet gik gennem de internationale samarbejder, blev en tydelig del af den danske strategi i midten af 1990 og fremefter. Overordnet set, kan der siges at være fire kanaler: NATO og EF/EPSt<sup>92</sup> var fora hvor de danske repræsentanter meget konsekvent forsøgte at få det baltiske spørgsmål på dagsordenen blandt tætte allierede. På den anden hånd var der CSCE og FN, hvor Danmark forsøgte at få vedtaget baltisk mødedeltagelse i deres egen ret og ikke mindst reelt medlemskab af organisationerne. Hvor de to første kan siges at være mere indadvendte kanaler, der tjente at informere og skubbe de allierede, var CSCE og FN mere udadvendte kanaler rettet mod verdenssamfundet generelt, og en række af de danske tiltag i dette regi fik stor mediebevågenhed.

### *NATO og EF/EPS*

I NATO og EF var det danske mål at få det baltiske spørgsmål på dagsordenen og holde det der. Arkivet viser, at der i begge fora selvfølgelig var opmærksomhed på den hastige udvikling i Baltikum allerede tilbage i 1988<sup>93</sup>, men at det er i høj grad var Danmark som til stadighed tog spørgsmålet op. Som eksempel kan nævnes, at den fælles protest som blev vedtaget af EF-landene i kølvandet på Sovjetunionens økonomiske blokade af Litauen, var et dansk forslag. Ved et særligt

---

<sup>91</sup> Interview: A.E.

<sup>92</sup> EF står for det Europæiske Fællesskab (i dag EU). EPS står for Europæisk Politisk Samarbejde. EPS var en parallel organisation til EF, og tog sig indtil vedtagelsen af Maastrichttraktaten af udenrigspolitiske anliggender.

<sup>93</sup> Notits. 20/6-1988. 5.k.82.a

ministerkomitémøde i Europarådsregi med indbudte sovjetiske gæster holdte Uffe Ellemann-Jensen en tale, hvor spørgsmålet om Baltikum blev taget op. Ingen af de andre vestlige landes talere gjorde dette, og det var ifølge Udenrigsministeriets referat fra mødet tydeligt, at det ikke var en ønsket diskussion.<sup>94</sup> Derudover ses det stærke ønske om at holde Baltikum aktuelt, under et hasteindkaldt møde for udenrigsministrene i EPS. Mødet blev egentlig indkaldt med det formål at drøfte den alvorlige krise i Golfen i januar 1991, men på dansk foranledning var der også en gennemgang af den negative udvikling i Baltikum.<sup>95</sup>

I NATO-regi blev der ifølge arkivmaterialet umiddelbart talt mere om det baltiske spørgsmål end i EF, og samordning af politikken blev her forsøgt<sup>96</sup>. Også i NATO ses at den danske regerings politik ofte udfordrede de andre landes på rækkevidden.<sup>97</sup> De danske repræsentanter stod ofte mere eller mindre alene med deres fremførte synspunkter om f.eks. at skærpe tonen overfor Sovjetunionen eller yderligere udbygge det vestlige samarbejde med Baltikum. Bl.a. under krisen i Baltikum i januar 1991 var Danmark klar til stramme politikken overfor Sovjetunionen, mens særligt de sydeuropæiske lande manede til forsigtighed med argumentationen om at beskytte Gorbatsjov. Den danske regering var med al tydelighed en hovedaktør blandt de allierede, når det gjaldt det baltiske spørgsmål. Med tiden blev politikken dog lige så stille ikke blot mødt med åbenlys modstand eller tavshed, men også med respekt for bl.a. det danske vidensniveau i sagen og den tilhørende førerposition. I løbet af foråret 1991 var der en ansat ved den faste danske repræsentation ved Europarådet, som anede en langsomt voksende forståelse for de baltiske selvstændighedsbevægelser<sup>98</sup>, og synspunktet gentages et par måneder senere<sup>99</sup>. Der var derfor en intern opfattelse af i ministeriet, at den danske politik virkede, og at det var lykkedes at holde det baltiske spørgsmål aktuelt blandt Danmarks vestlige allierede. Samspillet med de allierede er et emne, som udfoldes yderligere i afsnittet om de systemiske faktorer.

### *CSCE og FN*

Danmarks strategi om at få det baltiske spørgsmål internationaliseret havde som nævnt en mere udadvendt og farverig karakter i CSCE- og FN-sammenhæng. Målet var udover at skabe fokus på

---

<sup>94</sup> UPN. D. 4/4-1990. 5.k.82.a

<sup>95</sup> Referat. D. 17/1-1991. 5.k.82.a.

<sup>96</sup> Notits. D. 21/9-1989. 5.k.82.a

<sup>97</sup> Danato, Bruxelles, reptel 544. D. 4/5-1990. 5.k.82.a

<sup>98</sup> Dokument. D. 27/3-1991. 5.k.82.a

<sup>99</sup> Talepunkter. D. 17/7-1991. 5.k.82.a

det baltiske spørgsmål, at få Estland, Letland og Litauen optaget som fuldgyldige medlemmer. Det ville reelt betyde en international anerkendelse af staternes selvstændighed, og dermed var også det overordnede mål med den danske politik nået. Et skridt på vejen hertil var at balternes egne delegationer kunne deltage i møderne i CSCE og FN i deres egen ret, og ikke som en del af den sovjetiske delegation. Det var disse to ting, og særligt den sidste, da det var den mest realistiske, der blev den danske regerings fokus. I arbejdet for dette, var det danske udenrigsministerium nødt til at give balterne en del assistance. I arkivet fremgår det, at de baltiske repræsentanter fik en massiv praktisk støtte fra dansk side. Danske embedsmænd bookede overnatninger, bistod balterne med deres viden om systemet og processerne, og fra politisk side blev der presset på for baltisk adgang.<sup>100</sup> De baltiske repræsentanters rejseudgifter blev også finansieret af den danske stat, og Udenrigsministeriet søgte i starten af 1991 Finansudvalget om midler til at kunne afholde de baltiske CSCE-udgifter i resten af 1991<sup>101</sup>. Støtten fra dansk side var dermed ganske omfattende, og fortæller hvor væsentlig det var for den danske regering at presse på i disse fora og holde kadencen oppe. At en stat ikke bare tilbyder sin viden og praktiske assistance, men også betaler for andre delegationers ophold, er ganske usædvanligt.

Som eksemplificering af Danmarks metode i forsøget på at internationalisere det baltiske spørgsmål og presse verdenssamfundet til at tage stilling kan bl.a. nævnes FN's generalforsamling i sommeren 1990. Den lettiske udenrigsminister Jurkans anmodede den danske regering om hjælp til at komme ind til forsamlingen. Uffe Ellemann-Jensen skrev personligt til den danske mission i New York, at regeringen det sidste halve år havde holdt en høj profil omkring de baltiske lande, og han ønskede at de assisterede Jurkans.<sup>102</sup> Det viste sig at være utrolig vanskeligt, at få de baltiske repræsentanter ind til FN-forsamlingen, men løsningen blev, at de balterne indgik som gæster i den danske delegation. Ellemann-Jensen var i samråd med sin amerikanske kollega Baker, blevet enige om at balterne skulle sikres deltagelse, og det lykkedes at få dem ind på denne måde.<sup>103</sup> Det blev dermed Danmark, som stod for den praktiske udførsel og tog de knubs de medførte.

I CSCE-regi står mødet i Paris i september 1990 tilbage som en de historier, der bliver fortalt igen og igen. Optakten var meget lig den ovenover. Den danske regering ville gerne sikre baltisk deltagelse, men det var vanskeligt. Det lykkedes ikke at få lukket den baltiske delegation ind til

---

<sup>100</sup> Telegram. D. 25/1-1991. 5.d.54

<sup>101</sup> Ansøgning. Februar 1991. 5.d.54

<sup>102</sup> Brev. D. 30/8-1990. 5.d.64

<sup>103</sup> UPN. D. 3/10-1990. 5.k.82.a.

mødet, da Sovjetunionen modsatte sig, at balterne kunne deltage. Balterne ville i stedet holde en pressekonference, men de franske værter tillod det ikke. Ellemann-Jensen fortæller, at man fra dansk side tilbød balterne at holde pressekonferencen i Maison du Danemark på Champs Elysees, og gik i gang med forberedelserne. Franskmændene anså angiveligt dette som en skandale under opsejling, og stillede derfor alligevel selv lokaler til rådighed for den baltiske delegation.<sup>104</sup> Det er et eksempel på hvordan danske handlinger pressede allierede ud i situationer, hvor de var nødt til at gå med på den danske politik. Der blev da også gentaget et lignende nummer til CSCE-mødet i Berlin i 1991, så der har internt i ministeriet og i den danske regering været en opfattelse af, at strategien gav større afkast end knubs. At den danske regering på den måde gik lodret imod de allierede stater, og samtidig satte dem i situationer, som havde potentialet til at udstille dem betragtelig, kunne direkte skade Danmarks forhold til de andre vestlige lande. Hvis det, med det teoretiske grundlag in mente, er statens vigtigste opgave ikke bare at overleve, men også at skabe sig en god placering i systemet af stater, kan det være ganske kontraproduktivt at isolere sig, ved at have en udenrigspolitik, som ikke bare er væsentlig anderledes end de allierede stater, men også presser dem. Som nævnt tidligere, var ønsket ikke at gå enegang, men det var på mange måder reelt det der skete. Der var ganske vist støtte hos Norge, Island og i nogle situationer også Sverige, men i en stor del af perioden var ingen af de store vestlige stater med på den danske linje. I arkivmaterialet er der ikke de store refleksioner at spore over disse konsekvenser af den danske pression over for allierede i de internationale fora, hvilket er ganske tankevækkende. Det er derfor også vanskeligt at konkludere hvilke tanker der ligger til grund for denne offensive stil. Hvorfor gå enegang, når netop enegang, som nævnt ovenfor, ikke ses som en ønskværdig situation? Netop forholdet til Danmarks vestlige allierede, bliver undersøgt nærmere i kapitlet om de systemiske faktorer.

### Den afsluttende fase

Den sidste tid inden de baltiske lande opnåede fuld selvstændighed i slutningen var præget af et væld af begivenheder og udviklingen gik utrolig stærkt. For den danske regering og embedsmændene i Udenrigsministeriet handlede sommeren 1991 om at bevare overblikket og få den danske dagsorden igennem. Uffe Ellemann-Jensen fortæller, at det først var ifm. det mislykkede kup i Sovjetunionen d. 19-21 august 1991, at han selv blev klar over, at de politiske mål kunne

---

<sup>104</sup> Interview: Ellemann-Jensen

nås.<sup>105</sup> Det samme fortæller Uffe Balslev, som fra ambassaden i Moskva oplevede begivenhederne på ganske tæt hold<sup>106</sup>. I løbet af hele perioden 1988-1991 havde det danske udenrigsministerium været ganske opmærksomme på de svaghestegn som Sovjetunionen udsendte, men det er ifølge de to udsagn, først til allersidst, at man fra dansk side virkelig troede på, at baltisk selvstændighed kunne lykkes. Det er den usikkerhed, som der førtes politik ud fra i sommeren 1991.

Den danske regering og ministeriets embedsmænd vedholdte som tidligere presset mod Sovjetunionen, opretholdte samarbejdet med balterne og var vedholdne i presset på de andre vestlige lande. Dog begyndte de også at forberede sig på en komplet ny situation. Et eksempel er den danske udenrigsministers accept af at tage imod eksilregeringer, hvis det skulle gå galt i Baltikum. Det var et spørgsmål som balterne selv bragte på banen i forbindelse med urolighederne i januar 1991<sup>107</sup>, og spørgsmålet blev højaktuelt igen i august. Den lettiske regering endte med at vælge København og sendte deres udenrigsminister Jurkans afsted. Udviklingen endte dog med at gå så stærkt, at det aldrig kom til oprettelsen af egentlige eksilregeringer, og Jurkans kunne hurtigt returnere. Eftersom løftet allerede blev givet i starten af 1991, siger det dog en del om, hvor langt den danske udenrigsminister faktisk var villig til at gå. Med i vurderingen har ministeriet været nødt til at overveje en situation, hvor Danmark husede en eksilregering fra stater, som Sovjetunionen med alle midler søgte at beholde. Det ville være en helt usædvanlig og ekstrem situation, som ville have sat Danmark i en umådelig sårbar situation. Eksilregeringerne ville først for alvor være relevante, hvis Sovjetunionen havde sat sig stærkere igennem med militær magt i de baltiske lande og skabt en voldsom usikkerhed og ustabilitet i Østersøområdet. At huse eksilregeringer i en sådan situation ville give Danmark en rolle i en sådan konflikt. Dog virker det ikke til, at et sådan scenarium i ministeriets øjne var realistisk, hvorfor der ikke er så mange refleksioner over konsekvenserne. Udover overvejelserne om eksilregeringer, eksisterer der i arkivet vurderinger af en potentiel masseflugt, og Danmark var klar til uden videre at tage 200.000 baltiske flygtninge<sup>108</sup>, hvilket selvfølgelig ville blive en meget stor opgave og presse det danske system gevaldigt. At involvere sig i den baltiske sag, var derfor ikke uden en række omfattende konsekvenser både sikkerhedspolitisk og ift. til den indenrigspolitiske stabilitet.

---

<sup>105</sup> Interview: Ellemann-Jensen

<sup>106</sup> Interview: Balslev

<sup>107</sup> Talepunkter. D. 19/1-1991. 5.d.61.

<sup>108</sup> UPN. D. 15/1-1991. 5.k.82.a

## Genoprettelsen af diplomatiske forbindelser

Genoprettelsen af de diplomatiske forbindelser var et væsentligt endemål med den danske baltikumpolitik. Det var legemliggørelsen af, at den danske politik havde været en succes, og at de baltiske lande de facto var suveræne igen. I ministeriet var der i perioden 1988-1991 løbende overvejelser omkring de diplomatiske forbindelser. Der lå en klar forståelse af, at de ikke kunne genoprettes før forholdet mellem de tre baltiske lande og Sovjetunionen var afklaret og de tre lande havde kontrol over deres eget territorium<sup>109</sup>. I løbet af krisen i starten af 1991 var de diplomatiske forbindelser et meget omtalt emne. Det virker dog til, at det aldrig blev seriøst overvejet at genoprette forbindelserne, da det ifølge en embedsmand i Udenrigsministeriet blot ville være en tom demonstration jf. ovenstående<sup>110</sup>.

I august 1991 genaktualiseres overvejelserne. Forløbet omkring dette viser hvordan den danske regering så sin egen rolle, men i høj grad også hvor hurtigt udviklingen gik. Som tidligere beskrevet var det først i dagene omkring kuppet i Moskva, at embedsmændene og den danske udenrigsminister følte sig sikre i deres sag, men helt til det sidste var det en sårbar og kompliceret situation. D. 22 august, dagen efter kuppet var afsluttet og de lettiske og estiske selvstændighedserklæringer havde lydt, mente Ellemann-Jensen i en samtale med sin lettiske kollega ikke, at tiden var inde endnu<sup>111</sup>. Bag kulissen var overvejelserne om genoprettelsen af de diplomatiske forbindelser dog i fuld gang. Af et brev fra udenrigsministeren til direktøren for Udenrigsministeriet d. 23 august fremgår det tydeligt, at Ellemann-Jensen gik med disse overvejelser, og mente at det var yderst vigtigt, at de andre vestlige allierede fik dette at vide. Rygtet gjorde faktisk også, at den tyske udenrigsminister Genscher ringede til Ellemann-Jensen for at orientere sig. Ellemann-Jensen virkede meget bevidst om, at Danmark i denne sag kunne agere katalysator for begivenhederne, og at dét var Danmarks rolle i processen. D. 23 august var også dagen, hvor den danske regering meldte ud at de ville ”[...] forsøge at få placeret officielle repræsentanter i de baltiske lande”<sup>112</sup>. Det er ikke en særlig selvsikker formulering, men at det offentliggøres viser dog, at det er ment i alvor. Hastigheden af begivenhederne skrues herefter op endnu engang. Udenrigsministeriet skrev d. 24 en besked til ambassaden i Moskva om, at disse officielle repræsentanter ikke var ensbetydende diplomatiske forbindelser. Beskeden kom aldrig

---

<sup>109</sup> Talepunkter. D. 21/8-1991. 5.d.61

<sup>110</sup> Notits. D. 25/2-1991. 5.d.61

<sup>111</sup> Notits. D. 22/8-1991. 5.d.64

<sup>112</sup> Pressemeddelelse. D. 23/8-1991. 5.k.82.a

afsted. Ude i marginen er med håndskrift noteret, at beskeden simpelthen blev overhalet af begivenhederne<sup>113</sup>. Samme dag stod det nemlig klart at de baltiske lande var lykkedes med deres løsrivelse og Ellemann-Jensen kunne melde ud, at Danmark nu var klar til at genoprette diplomatiske forbindelser<sup>114</sup>. To dage senere stod den garvede danske diplomat Otto Borch i lufthavnen i Riga, Letland, og lod sig byde varmt velkommen som den første danske ambassadør i de baltiske lande siden annekteringen<sup>115</sup>. Det danske endemål var nået.

### Afbalancering af den danske politik

Ovenstående er en tour de force i de grundlæggende principper bag den danske politik og nogle af de aktive handlinger som politikken førte til. I en grundlæggende analyse som denne, kommer politikken hurtigt til at lyde enkel og ligetil, særligt i nutidens klare lys, hvor alt gik godt. Som afrunding på dette afsnit om selve politikken og dens indhold er det dog væsentligt, også at få en forståelse for den balancegang som embedsmændene og udenrigsministeren havde in mente. Den danske strategi var hele tiden at afsøge grænserne for det mulige. Uffe Balslev forklarer:

*” Grænserne bevægede sig hele tiden. Vi skubbede den hele tiden lidt. Vi var jo ikke bare oppe imod Sovjetmagten, men vi var jo også oppe imod vores egne allierede, som hele tiden sagde at nu gik vi for vidt. Vi opførte os, og det var jo Uffe Ellemann, vi opførte os jo som gavtyve, og brød alle reglerne og alle diplomatiske formaliteter.”*

Denne metode krævede dog også et blik for, hvornår politikken gik for langt. Det var ikke bare at klø på med den ene provokerende handling efter den anden, som det ellers kan komme til at syne af. I arkivet er det tydeligt, at embedsmændene forsøger at finde en vej for politikken, hvor der var et tilpas pres, uden at der blev skubbet for hårdt<sup>116</sup>.

Specifikt i forhold til balterne handlede balancen om, at ikke at skubbe så meget til udviklingen, at det gik for stærkt og kollapsede fuldstændigt. Kom det til krigshandlinger, ville de vestlige lande ikke komme balterne til undsætning. At stå som medansvarlige for et blodbad, var en situation som ministeriet meget nødt til så Danmark stå i.<sup>117</sup> At stå som moralsk ansvarlige for en sådan situation, var selvfølgelig ikke hensigtsmæssigt, men samtidig ville borgerkrigs-lignende tilstande i Baltikum

---

<sup>113</sup> Telex. D. 24/8-1991. 5.d.30.a

<sup>114</sup> Chiffertelegram. D. 24/8-1991. 5.d.30.a

<sup>115</sup> UPN. D. 26/8-1991.

<sup>116</sup> Interview: Balslev.

<sup>117</sup> Interview: Balslev; Interview: Ellemann-Jensen



have ført til stor ustabilitet og usikkerhed i regionen, og forværre Danmarks position markant. Da militær involvering fra vestlige alliancepartnere var udelukket, ville Danmark og de andre nordiske lande alene være ansvarlige for at genoprettet stabiliteten i nærområdet.

I ministeriet og hos den danske udenrigsminister var der derfor et stort fokus på forhandlingsvejen, og det var denne, som de i hele perioden fremhævede som løsningen på det baltiske problem. Et eksempel på at den danske regering netop også holdte igen og bad parterne være tålmodige og finde en vej gennem mægling, kan ses ifm. krisen i foråret 1990. De nyvalgte litauiske politikere havde i denne periode virkelig fået blod på tanden, og Ellemann-Jensen forsøgte at holde dem lidt tilbage, og opfordrede dem til at overveje hvilke muligheder de havde for at vise Gorbatsjov kompromisvilje og imødekommenhed<sup>118</sup>. Det handlede altså langt fra om bare at presse på med al styrke, men også at opretholde en balance for ikke at udløse en ukontrollerbar situation, som kunne skade Danmarks sikkerhedspolitiske situation.

I kraft af ovenstående var der ifølge Ellemann-Jensen en del overvejelser omkring timingen af de danske handlinger:

*”Jeg vil sige, at det havde været gambling, hvis vi havde gjort sådan noget (oprette diplomatiske forbindelser red.) et par dage tidligere. Fordi at det er sikker gambling i den forstand, at vi gør det først på det tidspunkt, hvor det står klart, at nu er vi inde på en ’way of no return’. Vi passede hele tiden på ikke at tage det ekstra skridt, som for alvor kunne give problemer. Hvis vi for eksempel havde erklæret at vi havde genoptaget diplomatiske forbindelser før det tidspunkt vi gjorde det på, så havde det været gambling. Hvis vi havde insisteret på at trække dem ind i salen i Bellacenteret, så de andre havde rejst sig og udvandret, så havde det været gambling. Vi gjorde lige præcis ikke de ting. Vi prøvede nogle grænser af, og hvis man så ikke kunne komme der, så gik vi ikke videre.”*

Når politikken i forvejen bevægede sig på kanten af de mulige, var det altså helt essentielt at sætte ind på de rigtige tidspunkter. Denne balancegang var i høj grad også afvejet af Sovjetunionen og udviklingen der, da det jo mere eller mindre var en og samme sag som det baltiske spørgsmål. Som hos de allierede var der også en bevidsthed om ikke at presse på med det baltiske spørgsmål i en sådan grad, at Gorbatsjovs autoritet i Sovjetunionen blev undermineret og dermed var medvirkende

---

<sup>118</sup> Referat. D. 23/4-1990. 5.k.82.a.

til at udløse en udvikling, som var svær at styre og forværrede Danmarks situation og ikke mindst position i systemet. Den danske politik bevægede sig derved på en knivsæg med ikke bare østersøregionens sikkerhed på spil, men derimod også hele den tilnærmelse som var undervejs mellem øst og vest.

### Delkonklusion

Allerede fra 1988 var der en omfattende dansk interesse i at skabe kontakt med de baltiske lande, men først efter de frie valg, kunne den meget aktive danske politik foldes ud. Målet var helt åbent baltisk selvstændighed og den danske strategi var primært at søge at holde det baltiske spørgsmål internationalt ved at tage det op i flere vigtige internationale fora. Tanken bag var, at Danmark pga. sin position var nødt til at få større og vigtigere lande med på den danske politik, hvis denne skulle gøre sig gældende. En grundlæggende metode til dette var ved hele tiden at afsøge grænserne for det mulige og befinde sig et hårstrå fra grænsen, og derved opretholde et pres på både Sovjetunionen og Danmarks vestlige allierede. Den danske politik var den på den måde enormt offensiv og grænsesøgende, og er ved første øjekast en meget usædvanlig udenrigspolitik for en småstat. Danmark er klart et af de lande, som med Toje og Kunz ord ”*punches above their weight*”. Hvor der i det ovenstående er vist hvad politikken rummede, handler de næste kapitler derfor om, med afsæt i den neoklassiske realisme at give en forklaring på, hvorfor politikken så ud, som den gjorde.

## Det systemiske niveau

I den neoklassiske realisme er det systemiske niveau som beskrevet altafgørende for udformningen af en stats udenrigspolitik. Dynamikken i det internationale system af stater er det som udstikker de overordnede rammer for en udenrigspolitik, både i form af muligheder og begrænsninger. I det følgende kapitel undersøges netop disse overordnede rammer. Alle delemnerne i det følgende undersøger derfor fra forskellige vinkler de systemiske faktorer, som er medvirkende forklaringer på, hvorfor den danske baltikumpolitik var ekstraordinært aktiv.

## Tøbrud og forandringer

I 1988 var der tydeligt forandringer på vej i det internationale system. Den Kolde Krigs forløb og årsager til dens afslutning er et emne som er til stor diskussion i forskningsfeltet, men der er bred enighed om, at placere begyndelsen mod enden allerede mellem 1975 og 1985. Desuden finder der i anden halvdel af 1980'erne også en afspænding sted, som blot få år forinden var utænkelig, da første halvdel af 1980'erne var præget af en forværring i øst-vest-forholdet. Ronald Reagan og den nyvalgte Mikhail Gorbatsjov aftalte ved det berømte topmøde i Reykjavik i 1986 at nedruste og året efter blev INF-aftalen om destruktion af missiler en realitet.<sup>119</sup> Den Kolde Krig var derfor under tøbrud i anden halvdel af 1980'erne. Udover våbenedrustning var der også nye toner i øst, hvor Gorbatsjovs mål om at reformere Sovjetunionen indefra. Dermed var Den Kolde Krig, som den kendtes i samtiden, under opbrud i 1988-1989, hvor Baltikum blev et emne i dansk politik. Internt i ministeriet er der ikke skrevet så meget om disse helt store udviklingslinjer i akterne om Baltikum, da dokumenterne hovedsageligt omhandler arbejdet fra dag til dag. Dog er der en helt overordnet stemning i arkivmaterialet af, at den udvikling der er i gang er overraskende, hastig og har potentiale for at forandre verden fuldstændig. Uffe Balslev fortæller, hvordan de på ambassaden i Moskva undervejs i perioden ofte var ganske overraskede over hvad Sovjetunionen var villige til at lade ske, og nævner Berlinmurens fald og det litauiske kommunistpartis løsrivelse som eksempler<sup>120</sup>. Uffe Balslev selv kalder det en "rus" og i et tilbageskuende notat fra ministeriet står det, at der havde været stor eufori over udviklingen<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Best, 2015:533ff

<sup>120</sup> Interview: Balslev

<sup>121</sup> Telegram. D. 29/1-91. 5.D.30.a; Interview: Balslev

Det at Den Kolde Krig i praksis var under afvikling, og at øst og vest havde et langt mere afspændt forhold end blot få år tidligere, gjorde helt logisk set, at den danske regering fik et større udenrigspolitisk råderum. Der var simpelthen en ny positiv indstilling og en langt større åbenhed mellem øst og vest. Ser man på denne generelle udvikling i et nordisk-baltisk perspektiv, var en helt klar forståelse i den danske administration allerede fra 1988 om, at Baltikum var en testcase for Gorbatsjovs reformer og at der fra sovjetisk side var samme holdning<sup>122</sup>. Sammen med det ændrede forhold mellem øst og vest, betød det, at det simpelthen blev muligt at engagere sig i de baltiske lande og genoptage kontakten. Den samlede udvikling og Baltikums rolle heri som Sovjetunionens gode eksempel gav derfor den danske regering et langt større spillerum lokalt, og muligheden for at kunne påvirke det videre forløb i Østersøområdet. Det var en mulighed, som blot kort tid forinden havde været ganske utænkelig.

I denne generelle udvikling var der dog også en række forhold i den internationale udvikling, som gav nogle ganske væsentlige begrænsninger, som var medvirkende til at give den danske politik den karakteristiske højtråbende stil. For det første var der Berlinmurens fald og Tysklands genforening, som fandt sted i netop samme periode som den danske baltikumpolitik. Det var et emne som selvfølgelig optog de vestlige lande meget, og det blev løbende diskuteret til NATO-møder i samtiden. Der er ikke så meget specifikt om Tysklands genforening i de dele af arkivet, som er benyttet i dette speciale, fordi udviklingen i Tyskland er akteret under nogle andre sagsnumre. Emnet dukker dog af og til op i materialet. Overordnet kan det siges, at det er et emne, som af klare historiske årsager havde en helt central plads i afviklingen af Den Kolde Krig. Det tidligere så stærke Tyskland havde af to omgange været medvirkende til at kaste Europa og verden ud i ødelæggende verdenskrige. Med delingen af Tyskland og Vesttysklands medlemskab i EF var Tyskland ikke længere en trussel mod europæisk sikkerhed på samme måde som før, og Frankrig og Storbritannien var de store europæiske spillere. At Tysklands genforeningen derfor blev det store politiske emne i de andre vestlige stater, handler i sidste ende helt enkelt om balancering. Det er alment kendt at særligt Storbritanniens Margaret Thatcher var stor modstander af tysk genforening, og så et forenet Tyskland som en trussel, der i samarbejde med Sovjetunionen kunne og skulle holdes i skak<sup>123</sup>. En situation hvor de politiske forandringer kunne betyde et svækket Sovjetunionen og et stærkt genforenet Tyskland var dermed en situation, som potentielt kunne forandre

---

<sup>122</sup> Moskva. Amtel 469. D. 8/9-1988. 5.d.30.a

<sup>123</sup> Nyligt frigivne dokumenter fra Storbritanniens National Archives kaster mere lys over Thatchers modstand (Website 2: Financial Times)

magtbalancen i Europa markant. At der derfor var et massivt fokus på Tysklands mulige samling har derfor helt åbenlyst historiske og magtpolitiske årsager. Spørgsmålet om Tyskland var ifølge A.E. en direkte årsag til at Danmark og de andre nordiske lande stod alene med deres interesse for udviklingen i Baltikum<sup>124</sup>. Tysklands samling var simpelthen så kompleks og politisk følsom og af så stor betydning for den samlede europæiske udvikling og sikkerhed, at Baltikum ikke havde den store relevans for de centrale vestlige stater. Udover at Tyskland optog en del opmærksomhed, gjorde den tyske udvikling også, at Tyskland ikke var en spiller i det baltiske spørgsmål. Der var en klar forståelse i den danske administration af, at de tyske ledere stod i en særlig situation og havde brug for et godt forhold til Sovjetunionen for at lykkes med samlingen. Det var derfor ikke muligt at trække på Tyskland i det baltiske spørgsmål, om end man håbede på mere støtte efter den officielle genforening i 1990 – dette skete bare ikke rigtig før til allersidst i sommeren 1991<sup>125</sup>. Tysklands genforening var derfor et emne som på flere måder var medvirkende til, at den danske regering måtte anlægge en højlydt stil, for at forsøge at få det baltiske spørgsmål på dagsordenen og fastholde det der.

En anden væsentlig international udvikling som er uhyre vigtig, er krisen i Golfen og den efterfølgende krig, hvilket igen understreger at det baltiske spørgsmål er langt fra afgrænset til lokale og regionale forhold, men del af en verdensomspændende udvikling. På systemisk niveau kan Golfkrisen kan langt hen af vejen opfattes som en test af forholdet mellem USA og Sovjetunionen. Var USA i stand til at bryde ind overfor et Irak? Ville USA gribe ind overfor Irak? Irak lå i Sovjetunionens interessesfære, og der var en sovjetisk bekymring omkring hvorvidt en amerikansk invasion kunne ændre den regionale balance til amerikansk fordel<sup>126</sup>. På trods af de nye toner i forholdet mellem USA og Sovjetunionen, var der stadig den usikkerhed, som følger med en politisk opbrudstid. Golfkrigen havde derfor stor international bevågenhed og var et hovedemne i amerikansk politik. Fra den danske ambassade i Washington rapporteres det: *”I modsætning til situationen i slutningen af 1989, hvor de baltiske landes uafhængighedserklæringer var forsidestof i de amerikanske aviser, er nyheden om tilbageslaget nu helt klart kun en sekundær historie. Situationen omkring Golfen og faren for krig, når FN’s frist udløber den 15. januar, dominerer af forståelige årsager spalterne”*<sup>127</sup>. Amerikanerne havde i samme periode som de vigtige litauiske valg i starten af 1990 og den tilhørende krise, dermed nok at se til andre steder i verden. Samtidig

---

<sup>124</sup> Interview: A.E.

<sup>125</sup> Notits af d. 12 oktober 1990. 5.k.82.a

<sup>126</sup> Allison, 2013:39

<sup>127</sup> Washington. Amtel 57. 13/1-1991. 5.k.82.a

var der en forståelse i den danske regering for, at en løsning på krisen i Golfen krævede et godt internationalt samarbejde. Uffe Ellemann-Jensen ville på den baggrund ikke presse på for baltisk medlemskab af FN i sommeren 1990, selvom medlemskab netop var et dansk hovedmål. Samtidig var der en bekymring i ministeriet over om Gorbatsjov ville udnytte verdens fokus på Golfen til at foretage sig noget i Baltikum, og der blev henvist til begivenhederne i Ungarn i 1956 som skete i ly af Suez-krisen<sup>128</sup>. Igen påvirkede de helt overordnede systemiske dynamikker den danske udenrigspolitik. Danmarks position som småstat uden stor magt til at påvirke udviklingen på systemiske niveau, bevirkede at det blev vanskeligere at holde Baltikumspørgsmålet på den internationale dagsorden. Pga. Danmarks position var det jo netop væsentligt at få engageret større vestlige stater, så den proaktive udenrigspolitik var nødvendig. Dermed har den danske politik under overfladen overraskende adaptive elementer.

#### Danmarks position og forholdet til de allierede

Ovenstående omhandler de helt overordnede linjer på det systemiske niveau. I det følgende er fokus på samspillet mellem Danmark og først de allierede og dernæst Sovjetunionen.

#### **Danmarks position - NATO og EF.**

Som nævnt tidligere handlede det for den danske regering i høj grad om at få større og mere magtfulde staters opmærksomhed rettet mod de baltiske lande. Danmark stod i en umiddelbar ganske god position til at opfylde det mål pga. medlemskabet i både NATO og EF. Danmark var det, som man med Mouritzen og Wivels begrebsapparatet ville kalde en nær-kerneinsider<sup>129</sup> – en stat som netop med baggrund i sit medlemskab i de to væsentlige fora, har en relativ stor grad af indflydelse på hvad der finder sted i den euro-atlantiske pol, som medlemsstaterne i sammenhæng udgør<sup>130</sup>. Som insider, havde Danmark rig mulighed for at fremføre den baltiske sag i disse sammenhænge, og platformen blev i høj grad brugt. Som beskrevet tidligere pressede danske politikere og embedsmænd på med at få det baltiske spørgsmål internationaliseret gennem bl.a. EF og NATO, og søgte at holde det på dagsordenen til diverse møder gennem hele perioden. Det står

---

<sup>128</sup> Washington. Amtel 57. D. 13/1-1991. 5.k.82.a.

<sup>129</sup> Det der afholder Danmark fra at ligge i kategorien ”kerneinsider” er EU-forbeholdene. (Mouritzen og Wivel i Larsen: 2017:92)

<sup>130</sup> Mouritzen og Wivel i Larsen: 2017:90ff

imidlertid også klart, at der var et problem - der ikke var den store lydhørhed. I de første år af den danske baltikumpolitik gav mulighederne så at sige ikke rigtig noget afkast.

I NATO og EF var det, særligt i den tidlige periode, meget svært at få den danske interesse for Baltikum gjort gældende. Med NATO var det dog imidlertid lidt anderledes end med EF, idet ikke-ankendelsesprincippet stammede herfra. Der var derfor i grove træk en samlet NATO-linje i det baltiske spørgsmål, og det var et emne der blev talt om oftere end i EF. Forskellen var derfor, hvor meget spørgsmålet blev prioriteret af de enkelte medlemsstater.<sup>131</sup> Både i NATO og i EF ses et tydeligt geografisk skel i den henseende. Overordnet set var de sydeuropæiske lande de langt mindst interesserede. De havde simpelthen ikke de samme basale interesser på spil som Danmark og de andre nordiske lande. Desuden havde Spanien egne interne nationsproblemer i konflikten med Baskerlandet, hvorfor indblanding i en nationalitetskonflikt i Nordeuropa kunne tænkes at være indenrigspolitisk sprængfarlig<sup>132</sup>. Da der i anden del af perioden begyndte at opstå en interesse for det baltiske spørgsmål, er det i arkivmaterialet da også primært nordeuropæiske stater som Storbritannien, Tyskland og Irland, som kommer på banen. Det er derfor et helt grundlæggende spørgsmål om interesse, og om hvorvidt det baltiske spørgsmål kunne have en betydning for forholdene i en stats nærområde og for statens position og ressourcer. En del af de vestlige lande havde ikke de store interesser på spil i det baltiske spørgsmål, og interessen var derfor logisk set derefter.

I forhold til begrænsningerne ved en ellers givtig position som insider, er det også vigtig at vide, at der i kraft af ovenstående, selvfølgelig også var ret væsentlige uenigheder om vejen frem, og dét helt indtil slutningen af august 1991. I perioden omkring den endelige baltiske løsrivelse ville Danmark, Norge, Island og Tyskland presse på, mens Frankrig, Spanien og Italien opfordrede til forsigtighed og til en på dette tidspunkt ganske urealistisk fælles udmelding i EF-regi. USA havde en tredje vej, og det var at afvente de sovjetiske myndigheders reaktion, før de selv ville tage skridt i sagen<sup>133</sup>. Igen trumfede det amerikanske hensyn til den overordnede afspænding hensynet til Baltikum og udviklingen i Østersøområdet. Det var derfor et NATO, hvor der egentlig var enighed om det principielle i ikke-ankendelsespolitikken, men som i praksis var fuldstændig splittede på spørgsmålet. Danmark havde derfor gode kort på hånden i kraft af sin gode position i den

---

<sup>131</sup> Notits. D. 21/9-1989. 5.k.82.a

<sup>132</sup> UPN. D. 15/1-1991. 5.k.82.a.

<sup>133</sup> Danato. Reptel 891. D. 26/8-1991. 5.k.82.a

euroatlantiske pol, men spørgsmålet om Baltikum var paradoksalt nok både for lokalt og for globalt til at denne position i første omgang gav det store udbytte.

### **Stormagternes rolle - hensynet til Gorbatsjov**

For yderligere at forstå betydningen af de begrænsninger og muligheder som presset fra det internationale system gav den danske udenrigspolitik i perioden, er det vigtigt at se nærmere på de stormagter, som den euroatlantiske pol ledtes af. I Europa var Tyskland i en stor del af perioden af som beskrevet optaget af indre anliggender, hvorfor der i Europa primært er tale om Frankrig og Storbritannien, mens den tredje part selvfølgelig er USA.

På hver side af Atlanten er billedet faktisk ganske ens. Frankrig og Storbritannien var åbent primært interesseret i at understøtte den udvikling som Gorbatsjov stod for, og et for stort pres mod Sovjetunionen i det baltiske spørgsmål ville i de to pågældende regeringers optik skade den sag.<sup>134</sup> Nøjagtig det samme gjorde sig gældende for USA, som grundlæggende var bange for at skade fredsprocessen ved at puste til en potentielt voldelig politisk ustabilitet<sup>135</sup> Amerikanerne var derfor ganske tilbageholdende, og var selv efter de frie valg forsigtige med officielle møder med folkevalgte baltere<sup>136</sup>. Ifm. med krisen i Litauen i starten af 1990 var det ganske tydeligt, at den danske administration fandt den afdæmpede amerikanske reaktion og halen i land omkring mulige sanktioner for vag og kaldte den ”mindre hensigtsmæssig”<sup>137</sup>. Med øst-vest-forhandlinger på vej ville det i et amerikansk perspektiv simpelthen være alt for risikabelt at presse Gorbatsjov i spørgsmålet om Baltikum. Af de holdninger som de danske diplomater løbende indhentede fra deres amerikanske kollegaer, fremgår det, at den amerikanske ledelse dog langt fra var uenige i vigtigheden af at støtte den baltiske uafhængighedsbevægelse – ikke for at destabilisere Sovjetunionen, men for at vise velvilje overfor Østeuropa<sup>138</sup>. I sidste ende har spørgsmålet om den generelle afspænding dog vejet tungere end hensynet til Baltikum og udviklingen i Østersøområdet. Netop derfor var det svært at skaffe opbakning til den meget aktive danske linje. I stormagternes perspektiv var der alt for meget at tabe, og alt for lidt at vinde i forhold til den overordnede balance.

---

<sup>134</sup> Referat. D. 16/5-1991. 5.d.64

<sup>135</sup> Washington. Amtel 1541. Oktober 1989. 5.k.82.a.

<sup>136</sup> Notits. D. 21/3-1991. 5.d.61

<sup>137</sup> Chiffertelegram. 1/5-1990. 5.k.82.a

<sup>138</sup> Danato. Bruxelles. Reptel. 363. D. 27/4-1989; Washington. Amtel 510. D. 30/3-1990. 5.k.82.a



Der er dog en ganske interessant dynamik i Danmarks forhold til stormagterne vedr. det baltiske spørgsmål, og det går netop på enighed om vigtigheden af Baltikum. I samtalerne mellem danske embedsmænd og deres amerikanske, britiske og mod slutningen af perioden også (vest)tyske kollegaer, er der en hvis forståelse for den danske tilgang, og også vis en billigelse af den. I et møde mellem en dansk diplomat og chefen for det amerikanske State Departments Sovjetunionenkontor, sagde sidstnævnte direkte, at det var positivt, hvis de mindre medlemsstater i NATO-alliancen tog kontakt til de nye folkevalgte ledere i Baltikum efter de frie valg på et højere niveau, end amerikanere mente, at de kunne. På den måde kunne noget af presset på de vestlige lande blive lettet, uden at skabe vanskeligheder for Sovjetunionen og den gode udvikling.<sup>139</sup> I en lignende samtale i London fortalte briterne, at de fandt den nordiske informationskanal til Baltikum ganske praktisk, men at de ikke selv ville gå videre. I et frokostmøde mellem den vesttyske udenrigsminister Genscher og Ellemann-Jensen afviste Genscher yderligere tyske skridt, og sagde, at det derfor var godt, at de nordiske lande var så aktive.<sup>140</sup> De vestlige stormagter så altså en fordel i at Danmark lagde et massivt pres på Sovjetunionen i den baltiske sag og billigede overordnet set politikken. De kunne både indadtil men også udadtil koncentrere sig om nedrustningsprocessen, forholdet til Sovjetunionen og det store positioneringspuslespil, mens Danmark kunne udføre det mere beskidte arbejde, om man vil. Det stiller selvfølgelig spørgsmålet om, hvis politik den danske regering førte? Under interviewet med Uffe Ellemann-Jensen kom han ind på dette område, og sagde, at der efter Den Kolde Krig var opstået myter om baltikumpolitikken, og at en af dem var det, som amerikanerne kaldte 'leading from behind' – altså at de skubbede Danmark foran sig og herigennem førte amerikansk politik.<sup>141</sup> Den tidligere udenrigsminister afviste denne forklaring. Netop dette stridspunkt kan være ganske svært at afgøre – særlig når der ikke er inkluderet materiale fra f.eks. det amerikanske udenrigsministerium, som kunne kaste lys over deres internt formulerede strategier. I det danske arkivmateriale kan det ses, at Danmark i den første lange periode netop ikke havde den store succes med at få opbakning blandt allierede til at få problematikkerne i Baltikum prioriteret, og småstatens særlige muligheder for at presse Sovjetunionen, er ikke noget der umiddelbart diskuteres. Fra et dansk perspektiv ser det derfor mest af alt ud til, at den danske regering tog det baltiske spørgsmål op på internationalt plan fordi den kunne og ville, hvorefter den (til en hvis grænse) blev understøttet af stormagternes billigelse, da de fandt fordele i den aktive politik, når den kom fra en lille stat. Dette har helt naturligt været en

---

<sup>139</sup> Washington. Amtel 450. D. 19/3-1990. 5.k.82.a

<sup>140</sup> London. Amtel 255. D. 24/4-1990; Bonn. Amtel 1224. D. 17/10-1990.5.k.82.a

<sup>141</sup> Interview: Ellemann-Jensen

medvirkende faktor til, at den danske regering havde mulighed for og var villige til at føre en meget aktiv politik via bl.a. NATO og EF. Denne stille accept betød helt enkelt, at risikoen for at Danmark skulle miste anseelse og dermed indflydelse blandt de vestlige allierede var mindre.

Ovenstående balance mellem at have en meget aktivistisk og nærmest provokerende stil i spørgsmålet om Baltikum og det samtidig at være del af det euroatlantiske politiske fællesskab var der opmærksomhed på i det danske udenrigsministerium, for der var selvfølgelig grænser for de vestlige allieredes forståelse. I en notits lyder det, at Danmark risikerede at stå alene, hvis der blev indtaget positioner, som for de fleste af Danmarks partnere var uden for det realistisk mulige. Det var ikke ønskeligt scenarie, og skræmmeeksemplet var Island, som kom til at stå alene ifm. et lettere klundet forløb omkring mulig genoprettelse af diplomatiske forbindelser i de første måneder af 1991.<sup>142</sup> Det handlede derfor om at finde en politik der både pressede og udfordrede på Baltikumspørgsmålet, men som ikke betød samarbejdsvanskeligheder og troværdighedstab i den vestlige alliance. Netop troværdighedstabet er en væsentlig pointe ift. den danske selvforståelse og indeholder lidt af et paradoks. På den ene side var der en klar dansk selvforståelse af at Danmark var den 'uartige dreng i klassen', gik lige til stregen og nogen gange lidt over og gik imod de allieredes linje ganske bevidst. På den anden side er der også en klar afvejning af, at det gjaldt om at bibeholde Danmarks position i selvsamme system og ikke risikere at blive en utroværdig alliancepartner. Uden en god position i den vestlige alliance, ville der være ringere chancer for en succesfuld dansk udenrigspolitik. Med baggrund arkivmaterialet er det svært at afgøre hvilke af disse to strategier eller hensyn, som har vejet tungest. Det giver dog en indikation af, at politikken kun har været grænsesøgende til en vis grad, hvilket stemmer overens med Ellemann-Jensens udsagn om, at politikken ikke var tænkt som gambling.

Alt i alt har der i Danmarks position i forhold til de vestlige allierede været en lang række muligheder for den danske udenrigspolitik, men også en lang række begrænsninger. Blandt mulighederne er Danmarks gode position som insider i den vestlige alliance og de vestlige stormagternes billigelse af den danske pression mod Sovjetunionen. Blandt begrænsningerne var de vidt forskellige prioriteringer blandt de vestlige lande og den deraf overordnet set manglende lydhørhed overfor den danske linje. I ministeriets egne notater kan det læses hvordan denne specifikke begrænsning, mod slutningen faktisk blev set som en fordel. I embedsmændenes optik betød den manglende interesse, at Danmark havde bedre muligheder for simpelthen at præge

---

<sup>142</sup> Notits. D. 25/2-1991. 5.d.61; Notits af d. 25/2-1991. 5.k.82.a

politikken og skabe præcedens. Det blev i februar 1991 vurderet i ministeriet, at den danske politik netop havde haft indflydelse på samarbejdspartneres holdning til Baltikumspørgsmålet.<sup>143</sup> Når der ses på de muligheder og begrænsninger som samspillet med de allierede giver, er det derfor langt fra sort-hvidt.

### Forholdet til Sovjetunionen

En anden ganske væsentlig systemisk faktor er Sovjetunionens styrke eller mangel på samme. I årtier havde verden været underlagt en bipolaritet med USA og Sovjetunionen i hvert deres hjørne af ringen. Sådan så verden til en hvis grad stadig ud i 1988, hvor den danske baltikumpolitik blev et emne, men de første revner i Sovjetunionens styrke var begyndt at vise sig. Dette blev i høj grad en definerende faktor i udformningen af den danske politik.

Ved startpunktet i 1988 var der et fint forhold mellem Danmark og Sovjetunionen, og i anden halvdel af 1980'erne blev den officielle besøgsudveksling intensiveret<sup>144</sup>. Som beskrevet tidligere blev det baltiske spørgsmål taget op i den dansk-sovjetiske relation i 1988, men det var endnu ikke kilde til uenighed og kritik. I samtalerne mellem danske embedsmænd og deres kollegaer på den sovjetiske ambassade i Danmark, var samtalerne om Baltikum meget afslappede, og de havde mest karakter af opdateringer fra Sovjetunionen om situationen<sup>145</sup>. Sovjetunionen roste i 1989 endda Danmark for at udvise mådehold i det baltiske spørgsmål<sup>146</sup>. Der hvor den sovjetiske kritik af Danmarks udenrigspolitiske dispositioner for alvor startede, var efter krisen i Litauen i foråret 1990. Her fremførte den sovjetiske ambassadør i Danmark overfor Uffe Ellemann-Jensen en kritik af dansk indblanding, og bad på høfligt diplomatisk vis ministeren om ikke at blande sig i Sovjetunionens indre anliggender. Det havde som bekendt ikke den store effekt, og i november efter CSCE-mødet i Paris, hvor der havde været det famøse pressemøde, var kritikken af Danmark efterhånden blev ret alvorlig. Den danske ambassadør i Moskva blev indkaldt til samtale, og kunne berette hjem, om et møde med den hidtil køligste tone, han havde oplevet.<sup>147</sup> Efter underskrivelsen af samarbejdsprotokollerne blev forholdet yderligere forværret, og den danske ambassadør skrev hjem til København: *"I ventetiden, indtil ambassadør Fokin kom til stede, sagde viceafdelingschef Zhuralev, at det ikke ville blive en behagelig samtale, der forestod. Heri havde han ret, eftersom Hr.*

---

<sup>143</sup> Notits. D. 25/2-1991. 5.d.61

<sup>144</sup> Notits af d. 22/8-1988. 5.d.30.a.

<sup>145</sup> Notits. D. 7/12-1988; Notits. D. 16/12-1988. 5.d.30.a

<sup>146</sup> Moskva. Amtel 375. d. 1/8-1989. 5.k.82.a.

<sup>147</sup> Moskva. Amtel 909. d. 26/11-1990. 5.d.30.a

*Fokins brøsiges facon tydeligt viste, at jeg var til klø hos inspektøren*". I sovjetisk optik var der overskredet en grænse, og der var nu et reelt skår i forholdet til Danmark.<sup>148</sup> Det er klart ved disse to begivenheder at kritikken mod Danmark var værst, men det fortsatte på denne måde perioden ud.

I arkivmaterialet findes en overraskende kølighed overfor den sovjetiske kritik, selvom den efterhånden blev ganske alvorlig. Hver gang en embedsmand svarede på den sovjetiske kritik, var det med den samme argumentation omkring Danmarks ikke-ankendelsesprincip som baggrunden for indblanding. Sådan foregik det diplomatiske spil perioden ud, og den faste samtalepartner på den sovjetiske ambassade i København bemærkede ifølge referaterne ofte, at han efterhånden var godt bekendt med den danske stilling. I arkivmaterialet findes der ikke mange overvejelser om kritikken, men der er dog en strategi omkring at holde den sovjetiske ambassade informeret om diverse tiltag, for at vise velvilje og afbøde kritikken. Dette sker bl.a. op til underskrivelsen af samarbejdsprotokollerne.<sup>149</sup> Derudover er der ikke skrevet mange tanker om kritikken, og ifølge informanterne, blev den simpelthen ikke taget seriøst. Uffe Balsev fortæller:

*"Indenfor de rammer (de diplomatiske red.) var det tydeligt, at sovjetmagten var oppe at ringe. De var virkelig vrede, virkelig vrede. [...] Det var jo vores professionelle opgave at meddele hjemover til København, at nu mener de det faktisk. At nu er vi gået for langt. Men det var også vores opgave at rapportere hjem til København, at den politiske platform, som de stod på var ved at forsvinde."*

I sidste ende tog danske politikere og embedsmænd simpelthen ikke kritikken seriøst, for Sovjetunionen viste så mange svaghedstegn, at der var en betragtelig dansk selvsikkerhed. Bare det, at udviklingen i Baltikum tilsyneladende var ude af sovjetisk kontrol allerede tidligt i forløbet, viste at magtforholdet mellem republikkerne og sovjetledelsen i Moskva var noget mere usikkert end hidtil, og magtbalancen i Østersøområdet var tydeligt ved at ændre sig.<sup>150</sup> Også i de sydlige republikker var der det, som i samtiden kaldtes 'nationalitetsproblemer', så Kreml havde åbenlyst ikke den fulde kontrol længere. Samtidig var der store økonomiske problemer, og i arkivet kan man læse en af de faste sovjetiske samtalepartnere tale om de problemer, som overgangen til markedsøkonomien gav. I det daglige arbejde kunne de danske embedsmænd mærke den bekymrede og opgivende stemning hos deres kontakter på den sovjetiske ambassade, med hvem de ofte havde samtaler med.

<sup>148</sup> Moskva, Amtel 282. d. 8/3-1991. 5.d.61

<sup>149</sup> Notits af d. 9/4-1991. 5.d.64

<sup>150</sup> Moskva. Amtel 800. d. 25/10-1990. 5.k.82.a

En sovjetisk diplomat, som var i København i hele perioden udtrykte overfor danske embedsmænd allerede i januar 1990 bekymring om den indre situation i Sovjetunionen, og i marts samme år, sagde han, at scenariet med et selvstændigt Baltikum ikke var så urealistisk endda. Hans analyse af udviklingen blev gennem 1990 og 1991 blot mere og mere opgivende, og han udtrykte flere gange i ministeriets opfattelse en personlig og overraskende ærlig holdning til sagen.<sup>151</sup> Udover de generelle svaghedstegn kan det også ses i arkivet, hvordan det danske udenrigsministerium efterhånden fik meget stor interesse for Boris Jeltsin, som var præsident for den russiske sovjetrepublik og ivrig støtte af de baltiske bestræbelser<sup>152</sup>. Gorbatsjov var reelt set stadig leder af Sovjetunionen, så det tyder på, at der blandt de vestlige lande var en opfattelse af, at han måske ikke sad så sikkert i sædet, og at morgendagen kunne bringe nye ledere, som det var nødvendigt at forholde sig til.

Sidst, men bestemt ikke mindst, lå der også en sikkerhed i de informationer som den danske efterretningstjeneste kunne give. Uffe Ellemann-Jensen fortæller, at der selvfølgelig var efterretninger, og der var ikke større troppebevægelser eller styrker der blev bygget op i Baltikum hverken ved krisen i januar 1991 eller ved kuppet i august 1991<sup>153</sup>. Jeg har ikke haft adgang til Forsvarets Efterretningstjenestes arkiv, så det kan ikke lade sig gøre at efterprøve eller uddybe dette.

Udover vurderingen af den sovjetiske svaghed, vidste den danske administration også, at Sovjetunionen på ingen måde ønskede at internationalisere det baltiske spørgsmål, og det var i dette tilfælde en fordel for det danske politiske råderum. I den diplomatiske verden er det yderst alvorligt skridt, hvis diplomatiske forbindelser afbrydes, og der blev i Udenrigsministeriet gjort tanker herom i de højspændte første måneder af 1991. Det ville have en væsentlig betydning for danske kommercielle interesser, hvis Sovjetunion tog skridtet og afbrød forbindelserne, men der var en kølig vurdering af, at Sovjetunionen havde langt mere at miste. Hvis det kom til en diplomatisk krise, ville hele verdens øjne straks hvile på årsagen: Baltikum.

Alt i alt gjorde Sovjetunionens svækkede tilstand helt enkelt, at den danske regering fik et stort politisk manøvrerum og en mulighed for at lægge et massivt pres på Sovjetunionen uden at dette kostede særligt meget mere end ”*klø hos inspektøren*”. Den større risikofrihed blev i allerhøjeste grad udnyttet, og ændringen i den internationale magtbalance er fuldstændig fundamentalt i

---

<sup>151</sup> Notits. D. 9/1-1990. 5.d.30.a; Notits. D. 1/3-1991. 5.d.61

<sup>152</sup> Moskva. Amtel 84. D. 16/1-1991. 5.k.82.a.

<sup>153</sup> Interview: Ellemann-Jensen

udformningen af Danmarks provokerende og grænsesøgende udenrigspolitik. Hvor bl.a. Tysklands genforening og Golfkrigen gjorde at Danmark blev nødt til at råbe højt, gjorde den sovjetiske svækkelse modsat at Danmark kunne råbe højt og udnytte en gylden mulighed for at få en bedre position.

### De nordiske lande

I en analyse af hvilke systemiske faktorer, der har haft betydning for udformningen af den danske baltikumpolitik, er det også vigtigt at se nærmere på nærområdet: Norden. På rigtig mange områder har de nordiske lande lænet sig op af hinanden og haft et stærkt samarbejde, men i spørgsmålet om tilgangen til Baltikum, var der stor splittelse, og der kom kun meget få konkrete nordiske samarbejder i hus.

I den tidlige fase i 1988-1989 ser det ud til, at der var et ønske om at forsøge at finde en fælles nordisk linje. Den danske statsminister Schlüter havde i en samtale med sin norske kollega Syse i 1989 sagt, at det ville være uheldigt hvis de nordiske lande optrådte alt for forskelligt i f.eks. spørgsmålet om officielle besøg i Baltikum. Syse var fortrøstningsfuld, og mente at udenrigsministrene nok skulle finde ud af at koordinere.<sup>154</sup> A.E. fortæller, at den danske udenrigsminister også startede ud med at have denne ambition, men at det hurtigt blev tydeligt, at det ikke kunne lade sig gøre<sup>155</sup>. I det tidlige arkivmateriale kommer dette vadede ret fint til udtryk, da der ved et møde mellem de nordiske udenrigsministre i september 1989, virkede til at være en fin og konstruktiv samtale om emnet, hvor der var enighed om at holde tæt kontakt indbyrdes, ikke at foretage noget som kunne ”rokke båden” og fortsætte den udbygning af kontakter, som var i gang<sup>156</sup>. Få dage før var der dog i ministeriet blevet skrevet en notits om, at det var NATO, som spillede en rolle og ikke det nordiske samarbejde. Forklaringen var, at tilgangene til anerkendelsesproblematikken simpelthen var for forskellige til, at samarbejde kunne lade sig gøre.<sup>157</sup> Allerede i 1988 blev der lavet en baggrundnotits om de nordiske positioners forskellighed, så det er ikke en konflikt der opstod, men en uenighed, som allerede eksisterede da Baltikum blev relevant igen<sup>158</sup>. Det er derfor klart en periode, hvor mulighederne blev set an, men samtidig var der

---

<sup>154</sup> Referat. D. 27/11-1989. 5.k.82.a

<sup>155</sup> Interview: A.E.

<sup>156</sup> Danmission. New York. Mistel 1282. 28/9-1989. 5.k.82.a

<sup>157</sup> Notits. D. 21/9-1989. 5.k.82.a

<sup>158</sup> Baggrundnotits. D. 18/10-1988. 5.k.82.a

en bevidsthed om, at det nok ikke gav mening at forsøge sig med et nordisk samarbejde på området. Ifølge A.E. brød den nordiske splittelse ud i lys lue ifm. krisen i Litauen i første del af 1990.

*”Det gik galt i april 90 i forbindelse med Litauens uafhængighedserklæring og den efterfølgende sovjetiske blokade. Prunskiene kommer til Danmark, og Uffe indbød de nordiske udenrigsministre til at være med der, og der kunne de slet ikke blive enige om noget som helst.”<sup>159</sup>*

Det endte med, at der ikke blev udsendt nogen fælles udtalelse, hvilket var ret usædvanligt og understreger hvor stor afstand der var mellem parterne<sup>160</sup>. Fra det tidspunkt efter de frie valg i foråret 1990, hvor Danmark og til en vis udstrækning også Norge begyndte at blive særligt aktive, var muligheden for nordisk samarbejde allerede stendød.

En af hovedårsagerne til at det nordiske samarbejde ikke kunne komme op at køre, var som sagt holdningen til anerkendelsesspørgsmålet. I samme blok som Danmark var Norge og Island. Disse havde heller ikke anerkendt anneksionen af Baltikum, og var derfor underlagt samme begrænsninger. Som det fremgik af afsnittet om selve den førte danske baltikumpolitik, var Norge også var med til nogle af de danske finter, og havde bl.a. også balterne som en del af deres egen delegation ved internationale møder. De havde samtidig en selvforståelse lig den danske, om at være dem der gik forrest i Baltikumspørgsmålet. Island var også ganske progressiv, og pressede en del på, men mislykkedes som beskrevet med et uelegant forsøg på at genoprette diplomatiske forbindelser. Selv blandt de tre på papiret enige stater, var der kurer på tråden og i arkivet ser det ud til at de i lige så høj grad var konkurrenter.

I den anden blok var Sverige og Finland. Både Sverige og Finland havde anerkendt anneksionen af Baltikum, hvilket som nævnt tidligere gav en række fordele i den tidlige fase. Der var en vis forståelse i ministeriet for, at Finland stod i en særlig situation, og at man her mest af alt var optagede af ikke at destabilisere området. Finnerne optrådte utrolig forsigtigt, og så Baltikum helt og holdent som et internt sovjetisk anliggende.<sup>161</sup> For Sverige gjaldt ikke samme forsigtighed, og der var en meget stor svensk kontaktvirksomhed i gang i Baltikum fra starten. Derudover var der ikke den store enighed i den danske linje, og den svenske udenrigsminister Anderson kritiserede åbent stilen. Om det famøse pressemøde i Paris udtalte Anderson, at han ikke billigede hvad

---

<sup>159</sup> Interview: A.E.

<sup>160</sup> Udkast. 22/4-1990. 5.k.82.a

<sup>161</sup> Notits. D. 21/11-1988; Stockholm. Amtel 69. D. 20/2- 5.k.82.a

Danmark og Norge havde gjort, og disses fremgangsmåde generelt. Han fandt det skadeligt både for Baltikum og for det nordiske samarbejde.<sup>162</sup> Særligt Sverige blev en konkurrent for Danmark i det baltiske spørgsmål, og svensk politik fik en del opmærksomhed i den danske administration.

Da der helt grundlæggende ikke var den store forskel på de danske og svenske værdier for hvad et godt samfund indebar, kan kimen til konkurrencen mellem de to stater ikke findes i et forskelligt værdisæt. Konkurrencen skal derfor nok nærmere ses som resultat af en opfattelse af et nulsumsspil for indflydelse i udviklingen i de tre baltiske lande. Udviklingen på det systemiske niveau var udenfor både Danmark og Sveriges kontrol, og indflydelsesmulighederne var ikke særligt store. Hvor der derimod var gode indflydelsesmuligheder var i nærområdet. Det var i begge staters store interesse var at få kontrollen over dette nye manøvrerum for derved at sikre sig en god position i et Europa under ombygning. En omfattende konkurrence og uenigheder om vejen frem til målet var ganske usædvanligt i nordisk regi, og dette forhold er med til at understrege, at det i høj grad handlede om en intern nordisk positionering. Denne vigtige positionering var en vigtig drivkraft i den usædvanligt aktive danske udenrigspolitik.

I forhold til at være det nordiske land, som fik sin linje på baltikumspørgsmålet igennem, stod Danmark i den ganske gunstige situation, at være det eneste nordiske land som var med i både EF og NATO. En insider, og tilmed den eneste i nordisk regi. I kraft af den manglende nordiske linje i det baltiske spørgsmål, er det kun naturligt at EF og særligt NATO fik en stor rolle, for her lå Danmarks mulighed for at præge udviklingen og få den danske variant af baltikumpolitikken udbredt til de mere magtfulde allierede. Norge og Island var ganske vist også medlemmer i NATO, men brugte umiddelbart ikke NATO på samme aktive måde. Udover mulighed for indflydelse gav medlemskabet af særligt NATO en stor grad af sikkerhed, som Sverige og Finland ikke havde. Sverige og Finland var derfor i en væsentlig mere usikker position og lå samtidig tættere på det fjendtlige Sovjetunionen. Dette er i høj grad en forklaring på dels hvorfor de nordiske lande havde så svært ved at finde en fælles linje, og dels hvorfor Danmark (og i nogen grad også Norge og Island) kunne føre så markant en politik. Der var simpelthen langt færre risici forbundet med den stil for Danmark end for Sverige og Finland. Desuden betød Danmark, Island og Norges medlemskab af NATO også, at de adopterede det amerikanske ikke-ankendelsesprincippet, og netop det blev jo senere et af de primære skel i den nordiske gruppe. Det er dermed meget svært at

---

<sup>162</sup> Stockholm. Amtel 359. d. 3/10-1990. 5.k.82.a



komme udenom NATO, når det omhandler den totale splittelse i det nordiske samarbejde om Baltikum.

Dynamikken blandt de nordiske lande havde dermed to hovedbetydninger for udformningen af den danske baltikumpolitik. For det første var NATO-medlemskab afgørende for hvilken anerkendelsespolitik de forskellige nordiske lande havde påtaget sig, og NATO blev i høj grad det relevante forum for Danmark fremfor det nordiske. For det andet betød den store konkurrence og positioneringskamp mellem de nordiske lande, herunder særligt mellem Sverige og Danmark, at der var et pres for at komme først med diverse tiltag – det intensiverede simpelthen den danske indsats.

### Samspelet med Baltikum

Ovenfor er det skrevet om de Vestens, Nordens og Sovjetunionens ageren i spørgsmålet om Baltikum, men hvad med balterne selv? Det virker rimeligt også at inddrage det baltiske perspektiv, når det nu er de tre små stater, som det hele drejer sig om. I det følgende kommer jeg derfor kort ind på hvordan samspelet mellem Danmark og Estland, Letland og Litauen påvirkede udformningen af den danske baltikumpolitik.

Der var selvfølgelig dansk kontakt til uafhængighedsbevægelsernes relevante folk i årene inden de frie valg, men det giver mest mening at undersøge samspelet i tiden efter valgene, da der jo her var en langt mere formaliseret kontakt til de nu legitime ledere. Overordnet set var de baltiske ledere meget optagede af de nordiske lande, og satte enormt stor pris på det arbejde der på forskellige måder blev gjort for Baltikum. Ift. Danmark var der grundlæggende opbakning til ikke-  
anerkendelsespolitikken, og så nødt til at der blev ændret på den.<sup>163</sup> Der var derudover klart det samme ønske som i Danmark – spørgsmålet skulle internationaliseres. International opmærksomhed blev af den litauiske ledelse efter de blodige begivenheder i Litauen i januar 1991 omtalt som den bedste sikkerhed for at undgå lignende hændelser i fremtiden. Samtidig var der også i de baltiske lande en bekymring for, at krisen i Golfen ville tage al opmærksomheden.<sup>164</sup> Det var derfor tydeligvis mange af de samme tanker på hver side af Østersøen. De baltiske ledere, særligt de litauiske, pressede derfor også meget på for at få deres sag på dagsordenen, og da der var lydhørhed i Danmark og flere andre lande i Norden, blev det naturlige partnere. Det der typisk ses i Udenrigsministeriets arkiv er netop hjælp til at få bragt spørgsmålet op internationalt, og

---

<sup>163</sup> Moskva. Amtel 244. D. 1/6-1989. 5.k.82.a

<sup>164</sup> Referat. D. 1/2-1991. 5.d.61

forespørgsler om hjælp til baltisk mødedeltagelse i internationale fora. Her var der et klart samarbejde. Der blev dog også presset på for ting der ikke kunne lade sig gøre. Efter likvideringen af 6 litauiske toldmedarbejdere ved grænsen mod øst anmodede Litauen om, at Island og Danmark tog sagen op i FN's sikkerhedsråd, men fra dansk side mente man ikke, at det var vejen frem.<sup>165</sup> En anden tilbagevendende sag i arkivet af den type er Danmarks afvisning af igen officielt at anerkende de baltiske lande som uafhængige stater, og særligt Litauen var aktive på det område. I dansk optik kunne de baltiske stater ikke gen-ankendes, for anerkendelsen fra 1921 gjaldt stadig. Det ville være i strid med ikke-ankendelsesprincippet.<sup>166</sup> Dels var der derfor fra baltisk side opbakning til princippet, mens der andre gange var forvirring over hvad det indebar. Dette rammer en af hovedproblemerne i den dansk-baltiske relation – professionalismen.

Balterne var til tider ganske besværlige at samarbejde med, fordi der hverken var erfaring eller midler til at køre det system som hører til en moderne europæisk stat. En dansk embedsmand skrev om besøget af Litauens vicepræsident, udenrigsminister og formand for det litauiske parlaments udenrigsudvalg:

*”De rejste stort set uden bagage og havde sporadisk kontakt med Vilnius. Deres hele fremtræden og deres udtalelser led i høj grad under disse ugunstige forhold. Hertil kom en udpræget mangel på organisationstalent, som selv under de tragiske omstændigheder ikke kunne undgå, at virke komisk”<sup>167</sup>.*

Af arkivet fremgår denne type situationer ofte. Selv inden for den samme stat vidste balterne ikke altid hvad ministrene havde aftalt med udenlandske kollegaer, de rejste desperat Europa tyndt uden penge og planer for at skabe opmærksomhed og kontakter og hele maskineriet manglede erfaring. Den estiske premierminister Lennart Meri gjorde efter eget udsagn mere eller mindre alting selv, fordi han ikke stolede på de folk, som han havde overtaget fra det gamle system. Når der ovenfor står, at balterne pressede enormt meget på, og til tider med nogle urealistiske ideer, er det vigtigt at have in mente, at dette pres kom fra tre svage administrationer som både manglede ressourcer og erfaring. Balterne havde derfor heller ikke særlig mange andre muligheder end at tage imod hvad Danmark kunne tilbyde, og Danmark og de andre aktive nordiske lande havde derfor ret stor frihed til at bestemme retningen for politikken.

---

<sup>165</sup> Talepunkter. D. 13/8-1991. 5.d.61

<sup>166</sup> Referat. D. 29/3-1990. 5.k.82.a

<sup>167</sup> Referat. D. 4/2-1991. 5.d.61

Når det spørges hvordan samspillet med Baltikum påvirkede udformningen af den danske baltikumpolitik er svaret derfor, at denne relation ikke nødvendigvis spillede den store rolle. Generelt kan det siges, at de baltiske ledere så en stor mulighed i de nordiske landes interesse for uafhængighedsbevægelserne og disses succes, greb den interesse og pressede på, og dette passede ganske fint med de interesser som de nordiske lande, herunder i høj grad Danmark, havde. Arkivmaterialet giver det danske perspektiv, og kan derfor godt være misvisende. Det er svært at vurdere hvor meget de baltiske lederes utrættelige rejsen rundt i Europa havde af betydning. I forhold til den interne nordiske konkurrence, kan balternes ivrige pres måske godt have haft en betydning på villigheden til at gå med på et forslag. Det handler dog mere om en intern nordisk konkurrence end om en nordisk-baltisk relation.

Ovenstående forhold er blot med til at understrege, hvor højt de baltiske landes fuldgyldige medlemskab af det internationale system af stater var for den danske regering. I sidste ende handlede det jo netop om at få Estland, Letland og Litauen godt positioneret i systemet ikke bare til fordel for dem selv, men i høj grad til fordel for Østersøregionen og Danmark. Ved startpunktet i 1988 havde de baltiske lande ingen territoriell kontrol og der var som beskrevet tidligere besked fra USA og NATO om, at de ikke ville skride ind militært, hvis situationen forværredes. At få de tre baltiske lande gjort til fulde medlemmer af systemet og endda også den vestlige alliance, ville derfor have en massiv betydning for stabiliteten og sikkerheden i Østersøregionen, og være til stor fordel for Danmark. Det kan ved første øjekast undre, hvorfor den danske stat var villig til at indgå i et samarbejde med så svage myndigheder, som hverken havde ressourcer eller viden til at føre sagen professionelt frem i de relevante fora. Med ovenstående in mente er det dog meget tydeligt hvorfor. En god positionering af de baltiske lande var simpelthen uhyre vigtig for Danmarks muligheder for at sikre stabilitet i dets nærområde, og den ulige samarbejdsrelation var derfor langt fra et problem. Tværtimod kan det tænkes, at Danmark i kraft af uligheden har haft gode muligheder for at præge politikken og strategien i ønsket retning.

### Delkonklusion

Overordnet set var der et mismatch mellem hvad den danske regering ønskede at få på dagsordenen, og hvad de fleste andre vestlige lande var enten interesserede i eller var villige til at gå med til. Hvor den danske regering ønskede fokus på Baltikum, var de store og magtfulde vestlige stater

primært interesserede i at understøtte Gorbachov og fortsætte den overordnede positive udvikling i øst-vest-forholdet. Samtidig skyggede Golfkrisen og Tysklands samling for den baltiske sag, og den danske regering måtte derfor kæmpe ganske aktivt for at holde Baltikum på dagsordenen. Med til yderligere at drive den meget aktive tilgang, var den interne nordiske positionering og konkurrencen om hvem der fremover skulle føre an i udviklingen af Baltikum. Sidst er det også væsentligt at understrege det svækkede Sovjetunionen, som i dansk optik gav ganske frit spil til at forfølge egne interesser i Sovjetunionens område. Når det gælder de systemiske faktorerers betydning for udformningen af den danske baltikumpolitik, er det derfor tydeligt, at den aktivistiske stil både var et udtryk for en nødvendighed pga. Danmarks position og samspillet med de allierede, en mulighed pga. et svagt Sovjetunionen og sidst også drevet frem af aspirationerne om at få en god position i fremtidens Nordøsteuropa.

## De indenrigspolitiske faktorer

De systemiske faktorer gav en del af forklaringen på hvorfor den danske baltikumpolitik var ekstraordinært aktiv. I det følgende bliver der fokuseret på de væsentlige indenrigspolitiske faktorer som har påvirket omsætningen af det systemiske pres til udenrigspolitik, og som derfor også er en ganske vigtig brik i analysen af baltikumpolitikken.

### Baggrundstæppet

Ved indgangen af dette speciales afgrænsede periode, sad Poul Schlüter for anden gang som statsminister i en nyvalgt regering, der udover de konservative bestod af Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. I årene op til 1988 havde der været dyb splittelse i det danske politiske landskab omkring, hvordan den danske sikkerhedspolitik skulle tage sig ud<sup>168</sup>. Uenigheden udmøntede sig i et alternativt sikkerhedspolitisk flertal udenom regeringen hvor Det Radikale Venstre ved at gå imod regeringens linje, kunne danne flertal med venstrefløjen. Dette alternative flertal pålagde regeringen at handle i strid med, hvad der egentlig var regerings politik. Dette gjorde sig særligt gældende i NATO-samarbejdet, hvor den danske politik ikke var på linje med den generelle holdning blandt medlemslandene, og de danske forbehold betød, at der blev formuleret en række fodnoter i NATO's kommunikeer. Derfor blev både perioden og politikken blev kendt som 'fodnotepolitikken'.<sup>169</sup> Denne særlige måde at føre udenrigspolitik varede fra 1982 til sommeren 1988. Grunden til at fodnotepolitikken sluttede i 1988, hvor dette speciale begynder, var, at der netop det år var folketingsvalg blot trekvart år inde i Schlüters anden regeringsperiode. Uenighederne på dette tidspunkt var stadig store, og udenrigspolitik var helt usædvanligt blevet et stort tema ved det såkaldte 'atomvalg' i 1988. Ved valget blev det alternative sikkerhedspolitisk flertal brudt idet Det Radikale Venstre indgik i regering med Det Konservative Folkeparti og Venstre, og dermed afsluttedes fodnotepolitikken.<sup>170</sup> Det er dette indenrigspolitiske bagtæppe, som i høj grad er med til at præge perioden 1988-1991, da regeringen og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen for første gang i seks år nu var bedre stillet til at føre den ønskede udenrigs- og sikkerhedspolitik.

---

<sup>168</sup> Website 3: Danmarkshistorien

<sup>169</sup> Mariager, 2015:69ff

<sup>170</sup> Website 3: Danmarkshistorien

## Politisk konsensus

I årene op til den aktive baltikumpolitikens begyndelse havde der altså været store politiske slagsmål om den udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje. Det der imidlertid prægede baltikumpolitikken i 1988-1991, var et massivt og ganske usædvanlig politisk konsensus blandt de danske politikere om vejen frem i spørgsmålet om Baltikum. I de udvalgte arkivmateriale kommer de forskellige partiers holdning typisk til udtryk i referater fra Udenrigspolitisk nævn, som jævnligt holdt møde. Udenrigspolitisk nævn bestod dengang som nu af 17 folketingsmedlemmer fordelt efter partitørrelse, hvis opgave bl.a. bestod i at rådgive regeringen i udenrigs- og sikkerhedspolitiske sager<sup>171</sup>. Den baltiske sag dukker for første gang op på et nævnmøde i 1989, men først fra 1990 er det et emne, som er ofte på dagsordenen. I referaterne fra møderne ses en udenrigsminister som orienterer om den seneste udvikling, og rådsmedlemmer som generelt set bakker op om linjen og interesserede stiller spørgsmål. Opbakningen er meget slående. Gert Petersen, lederen af Socialistisk Folkeparti kaldte i foråret 1990 politikken for ”den eneste mulige og rigtige politik”<sup>172</sup>. Svend Auken, som var en af borgerliges hovedmodstandere under fodnotepolitikken, sagde om regeringens håndtering af krisen i starten af 1991 at han ”[...] delte helt regeringens holdning og de reaktioner, der var fremkommet” og han mente at en stærk reaktion fra Danmark havde været det rigtige<sup>173</sup>. Fra Arne Melchior, Centrum-Demokraterne, lød det efter underskrivelsen af samarbejdsprotokollerne, at den sovjetiske kritik var blevet håndteret helt korrekt, og henviste til en udenlandsk journalist, som havde skrevet, at Danmark havde reddet Europas ære.<sup>174</sup> Det er den slags opbakning som kan læses ikke blot blandt folk fra regeringens egne rækker, men fra et bredt spektrum af Folketingets partier.

Selvom der generelt var opbakning til regeringens aktive politik, var der selvfølgelig også diskussion. Spillet mellem særligt Socialdemokratiet og Venstre handlede dog aldrig om hvorvidt Baltikum skulle støttes, men nærmere om hvordan det bedst blev gjort. Socialdemokratiet kom i efteråret 1989 med en udtalelse, hvor de opfordrede til en strammere kurs og et opgør med de danske begrænsninger. Svend Auken var for en stil à la den svenske med konsulater i Baltikum, og så gerne større dansk smidighed ift. anerkendelsesprincippet. Udenrigsministeren var enig i at der skulle være en dansk reaktion på den svenske aktivitet i Baltikum, men så anderledes på

---

<sup>171</sup> Website 4: Retsinformation.

<sup>172</sup> Referat. UPN. D. 4/4-1990

<sup>173</sup> Referat. UPN. D. 15/1-1991

<sup>174</sup> Referat. UPN. D. 12/4-1991

anerkendelsesprincippet rammer.<sup>175</sup> Det er denne type uenighed der fandtes i spørgsmålet om Baltikum, og der var en forståelse i ministeriet om, at det skyldtes manglende viden om ikke-anerkendelsespolitikken detaljer. Presset fra Socialdemokratisk side betød, at ministeriet "(A) *grunde, som vist ikke behøver nærmere forklaring*" lavede en større redegørelse af det baltiske spørgsmål.<sup>176</sup> Socialdemokratiets opråb om stramninger gav et stort fokus på Sverige, fordi svenskerne i Socialdemokratisk optik havde en mere frugtbar politik i tiden inden de frie valg i foråret 1990. Socialdemokratiets udtalelse i 1989 er den eneste større kurre på tråden, som arkivmaterialet afslører. Det diskussionen på dette tidspunkt gav, var derfor et større fokus på hvad svenskerne foretog sig<sup>177</sup>, men så ikke ud til at skabe varig splid blandt danske politikere.

Det billede der derfor står tilbage, er et billede af et mere eller enigt dansk folketing i de fire undersøgte år. En opbakning til den danske regerings politik af denne type gav selvfølgelig regeringen et enormt råderum og legitimitet i sine udenrigspolitiske handlinger. Denne enighed er ganske bemærkelsesværdig. I interviewet med Uffe Ellemann-Jensen, var han ganske klar i sit svar omkring sammenhæng mellem den indenrigspolitiske konsensus og det baltiske spørgsmål.

*"For nu at sige det rent ud. Vi havde haft den der rædselsfulde fodnoteperiode, hvor vi jo havde ligget og revet hinanden til blods og jeg tror, at der var et behov for at finde et eller andet vi kunne enes om. Der er for mig ingen tvivl om, at det var en stærkt selvstændig faktor i det at Danmark pludselig engagerer sig så stærkt [...] og så var der altså også en chance, efter jeg havde skullet rende i årevis og viderebringe de der dødssyge synspunkter, som socialdemokraterne havde om nedrustning og tale russerne efter munden. Så var der en mulighed for her, at gå den anden vej og have bred politisk opbakning til det. Så det spillede en rolle indenrigspolitisk. "*<sup>178</sup>

Det indenrigspolitiske spil er noget som af logiske grunde ikke fylder særlig meget i Udenrigsministeriets arkiv, så der er ikke andet af det udvalgte materiale, der bakker dette synspunkt op. Det er dog ganske interessant i kraft af, at det kommer fra den daværende udenrigsminister, og på ingen måde giver et glorificeret billede af baggrunden. Baltikumpolitikken kan simpelthen været blevet så vigtig et emne alene i kraft af behovet for mere stabilitet blandt de politiske aktører. Ovenstående understreger i høj grad, hvorfor en tilbagevenden til en mere

---

<sup>175</sup> Referat. UPN. 1990.

<sup>176</sup> Telegram. D. 20/9-1989. 5.d.30.a

<sup>177</sup> Interview: A.E.

<sup>178</sup> Interview: Ellemann-Jensen

oprindelig realisme med fokus på de indenrigspolitiske faktorerers betydning har en stor relevans i analysen af en udenrigspolitik.

### Værdiers rolle

Forklaringen på den brede politiske enighed kan findes i behovet for at have en sag dels at samles om og dels fra regeringens side at kunne profilere sig på. En anden forklaring er de fælles værdier. I den neoklassiske realisme spiller værdier hos de vigtige politiske aktører som beskrevet tidligere en rolle i kraft af at være et filter, hvorigennem systemisk pres oversættes til udenrigspolitisk handling. I det følgende afsnit bliver der derfor sat fokus på de værdier som knyttes til spørgsmålet om Baltikum af de danske politikere. Værdier er svære at spore i den interne kommunikation i Udenrigsministeriet, så det er primært her, at de udvalgte folketingsdebatter indgår som supplerende kildemateriale.

I arbejdet med materialet er der to hovedtråde, når det handler om værdier og ideer. For det første ses forestillingen om frihed og demokrati som idealet for et samfund. Udover sikkerhed og generel nedrustning er disse to idealer en vigtig del af diskussion omkring den helt overordnede udvikling i Østeuropa og herunder Baltikum. Under en folketingsdebat i 1990 lød det fra Centrum-Demokraternes Peter Duetoft:

*”Men vi håber samtidig, at vi i Vesten ikke vil glemme, at vi stadigvæk har ti gange så megen frihed og demokrati som det, man nu gennem reformerne foreløbig har gennemført i Østlandene, at vi stadig væk er eksemplet, og at vi stadig væk har det, som disse lande og deres befolkninger kæmper for.”<sup>179</sup>*

Duetoft siger her meget klart, at den vestlige samfundsmodel er den bedste. Han er en af de eneste der siger det så direkte, for det ligger simpelthen implicit i debatterne, at demokrati og frihed er og bør være endemålet for Østeuropa og at det er det som bl.a. er på spil i udviklingen i relationen mellem øst og vest. Det kan bl.a. ses idet ufrihed for østeuropæerne blev beskrevet som en del af ’worst case scenario’ af venstremanden Bjørn Elmquist<sup>180</sup>. Flere andre taler om Baltikums nyere historie som en fortælling om en illegitim annekstion efterfulgt af undertrykkelse og forfølgelse af

---

<sup>179</sup> Duetoft. Folketingsdebat d. 26/10-1989.

<sup>180</sup> Elmquist. Folketingsdebat d. 26/10-1989.



de anderledestænkende, og at det er det der skal brydes med<sup>181</sup>. Manglen på de rettigheder som hører til et demokrati, er en stor del af den mørke fortælling om Baltikum, og verden bør i de danske politikeres øjne se ud på en helt anden måde.

Hvad der derimod bliver talt om på en mere eksplicit måde er, og som i høj grad knytter sig til idealet om demokrati og en udvikling mod netop dette er pligten til at handle. For udenrigsministeren gjaldt det at Danmark i denne sammenhæng ikke bare var et lille land, men at *”Vi indtager på mange måder en særlig position. Vi har særlige muligheder, vi har særlige forpligtelser.”* Pligten opstod i Ellemann-Jensens optik i kraft af ikke bare Danmarks geografiske placering men også den politiske og kulturelle placering i Europa.<sup>182</sup> Dette syn blev i høj grad bekræftet i mit interview med den tidligere udenrigsminister. Pligten er i baltikumspørgsmålet ikke bare bundet op på Danmarks egeninteresse i at engagere sig i den baltiske sag. Det er også noget Danmark bør, fordi Danmark har en gunstig position til at handle. Rollen som nærkerneinsider giver i det syn ikke kun indflydelsesmuligheder – der følger også et ansvar med og det på trods af Danmarks størrelse. Den konservative Helge Adam Møller siger i en folketingsdebat om netop dette: *”Fordi man er et lille land, behøver man jo at ikke slæbe fødderne efter sig.”*, og flere forsøger at gøre op med at et lille land ikke kan gøre en forskel, og ikke har nogen pligt til at rette op på tingenes tilstand. Pligten er derfor en ret tydelig værdi i de folketingsdebatter, der har været om emnet.

Forestillingen om pligten er samtidig i høj grad kædet sammen med en bevidsthed om de historiske begivenheder på hver side af Østersøen. Historiebevidstheden virker til at have spillet en ganske stor rolle i de danske politikeres engagement i sagen, da det er et emne som tages op igen og igen og bruges som argumentation. De historiske referencer går på, at fire små nordeuropæiske lande blev besat under 2. verdenskrig. Det ene blev befriet efter fem år, mens de tre andre havnede på den forkerte side af jerntæppet og blev udsat for massiv undertrykkelse. Den tanke der ligger i dette aspekt, handler selvfølgelig om, at det kunne have været Danmark. Per Stig Møller sagde fra folketingets talerstol:

---

<sup>181</sup> Petersen. Folketingsdebat. 18/4-1990

<sup>182</sup> Ellemann-Jensen. Folketingsdebat. 26/10-1990

*”Det var renlivet og brutal magtpolitik, som Molotov i øvrigt stod ved, da han over for Litauens udenrigsminister i 1940 erklærede, at de små europæiske landes tid var omme. Med tiden, sagde han, ville de alle blive kommunistiske og underlagt Kreml. Vi slap fri. Men det gjorde de baltiske lande ikke. De blev russificerede med en brutalitet, der ikke gav Hitlers meget efter.”*

Tanken om, at Danmark, Estland, Letland og Litauens skæbner måske kunnet have været den samme, er ret præsent, og meget af pligtidealet er bundet op på dette. Fordi det kunne have været os, har vi en pligt til hjælpe Baltikum – det er ræsonnementet. I interviewet med Uffe Ellemann-Jensen var dette blandt et af første perspektiver, som han kom ind på i sin forklaring på hvorfor Baltikum blev så vigtigt. Både dengang som nu er denne historiebevidsthed og refleksion over egen skæbne en væsentlig del af fortællingen om hvorfor Danmark gik så engageret ind i den baltiske sag. Som en sidste nuance i denne historisk argumenterede pligtfølelse findes også en småstatssympati. Et eksempel herpå ses hos Fremskridtspartiets Knud Lind, som starter sin lange redegørelse for den baltiske historie med at sige, at den pågældende forespørgselsdebat handler om en lilleputs stædige kamp for selvstændighed. Som afrunding henviser han til at debatten foregår på Dybbøldagen, og at det dermed var 126 år siden, at Danmark *”kæmpede mod en militær stormagt, som ønskede at annektere dele af det danske rige”*. For ham betød det at det var *”nemmere at forstå de tanker, som rører sig i dag i det litauiske folk”*.<sup>183</sup> At det er et lille land som trynes af en stor nabo, bliver derfor endnu et lag i den historiske kontekst som præger værdisættet omkring Baltikum-spørgsmålet, og retten til selvbestemmelse uanset størrelse fremhæves.

De værdier der kan knyttes til folketingets debatter om det baltiske spørgsmål er derfor demokrati og frihed, samt pligten til at støtte andre stater i en kamp for den type samfund og de rettigheder der hører til demokratiet. Den historiske kontekst og tanken om et skæbnefællesskab er i høj grad med til at sætte streg under denne pligtfølelse. Det politiske konsensus, som er vist i forrige afsnit, går igen når det gælder ovenstående værdier. Der er enighed om at det frie danske samfund og demokratiet grundlæggende set er den ønskværdige model, og at der følger forpligtelser med Danmarks position. Udover at der var et stort behov for forsoning og fornyet samarbejde efter fodnotepolitikens afslutning, må enigheden om en stat og dets folks helt basale rettigheder også have været en stærk medvirkende faktor til at der var det store politiske konsensus om den danske

---

<sup>183</sup> Lind. Folketingsdebat 18/4-1990.

baltikumpolitik. Ser man på hvordan disse værdier har haft effekt på udformningen af udenrigspolitikken, har de derfor medvirket til det frugtbare konsensus, som gav regeringen albuerum. Derudover bidrager disse værdier også med viljen til at handle nu hvor den internationale udvikling gør det muligt, idet der i høj grad fra politisk side ikke blot sættes fokus på hvad man kan, men også hvad man bør. Dette viser at moralske værdier ikke blot, som Kitchen beskriver det, kan afgrænse rammerne for en potentiel politisk interesse, men også have den modsatte effekt.

Som afrunding er det dog væsentligt også at tage et kritisk blik på formuleringen af ovenstående værdier. Politikkerne talte ved folketingsdebatterne om den manglende kontakt mellem Baltikum og Danmark som en unaturlig situation, tidligere tiders tætte kulturelle bånd skulle genoptages mv. Hvor var ovenstående historiebevidsthed og pligtfølelse i årene før 1988-89? Hvor dybt stikker idealerne og værdierne? I den neoklassiske realisme er det systemiske niveau det der sætter rammerne for udenrigspolitisk ageren, og de indenrigspolitiske faktorer som oversætter det systemiske pres til handling. Situationen under Den Kolde krig havde hidtil ikke budt på de muligheder som viste sig i slutningen af 1980'erne, og ud fra den betragtning er det klart at perspektiverne for at handle på de her værdier var ringe. Da rammerne for en aktiv dansk udenrigspolitik er til stede, bliver idealerne en stor del af argumentationen bag. Baltikum har øjensynligt været så godt som glemt af de fleste vestlige politikere i en lang periode, men det gør ikke nødvendigvis idealerne om at hjælpe balterne til demokrati og frihed mindre ærlige og seriøse, da mulighederne for dette byder sig. Spørgsmålet om disse værdiers dybde, er meget svært at afgøre, men det er vigtig nuance at have sig for øje – særligt idet fortællingerne om den danske baltikumpolitik nemt kan blive idealiserede.

#### Offentlighedens interesse for Baltikum

En anden og ganske væsentlig indenrigspolitisk faktor i udformningen af den danske politik er den massive folkelige interesse for Baltikum. I Udenrigsministeriets arkiv kommer det til udtryk på to måder – dels i form af en masse information om og invitationer til diverse arrangementer om Baltikum i kultur- og foreningslivet som blev sendt til ministeriet og dels i form af embedsmændenes egne notater om den danske befolknings store interesse for området. Det er væsentligt at have kildematerialet in mente i denne sammenhæng, for den følgende undersøgelse af hvilken betydning presset fra offentligheden havde i udformningen af udenrigspolitikken er jf. afgrænsningen baseret på ministeriets arkiv. Det er derfor ikke muligt at afdække detaljerne i den

folkelige interesse og præcist hvor og hvornår den opstod, men det er derimod bestemt muligt at se på hvordan interessen fra offentligheden påvirkede arbejdet i ministeriet.

Den menneskelige kæde fra Tallinn til Vilnius i 1989 blev ifølge A.E, ikke bare startskuddet for den politiske interesse i Baltikum, men i høj grad også den folkelige interesse og sympati for sagen. Der har derfor fra begyndelsen været stor opmærksomhed omkring den danske regerings handlinger i sagen om Baltikum, og A.E. fortæller at danske politikere derfor var nødt til at have det in mente i deres arbejde.<sup>184</sup> I den tidlige periode inden de frie valg, var samspillet mellem regering og offentlighed karakteriseret ved en interessant form for samarbejde. En af strategierne i den danske baltikumpolitik var som beskrevet tidligere, at opfordre til mellemfolkelig kontakt på tværs af Østersøen idet ikke-ankendelsen begrænsede de officielle politiske handlemuligheder. Regeringen fik derfor pålagt offentligheden et ganske stort ansvar i sagen, og så de mellemfolkelige relationer som et vigtigt led i at bryde Baltikums isolation. Oprettelsen af Det Danske Kulturinstitut i Riga er et eksempel på dette samarbejde. Dagbladet Politiken mente, at der skulle åbnes et kontor i Baltikum ledet af Det Danske Selskab (i dag kaldet Det Danske Kulturinstitut), og oprettede i 1989 en indsamling til det formål. Det gav anledning til at der i ministeriet blev overvejet støtte til kulturlivet i sådanne henseender, men der var samtidig erkendelsen af at midlerne var få.<sup>185</sup> Politikens indsamling gik over al forventning, og arbejdet med at åbne et dansk kulturinstitut i Riga gik i gang. Ministeriet fulgte meget med i arbejdet og var også en aktiv part. Der blev blandet andet sendt en diplomat fra ambassaden i Moskva med på en af Det Danske Selskabs forberedelsesture til Riga<sup>186</sup>. Kulturinstitutet er klart et af de større projekter, men der var derudover en stor underskov af små foreninger, som arrangerede kunststillinger, indsamlinger, koncerter, udvekslingsrejser m.m. Offentlighedens mange aktiviteter udførte derfor en del af det arbejde, som regeringen ikke selv kunne i kraft af ikke-ankendelsesprincippet begrænsninger. Det har derfor haft en stor betydning for den indledende kontaktflade med Baltikum, at offentligheden var interesseret og rent faktisk gennemførte diverse mellemfolkelige projekter.

Efter de frie valg i de baltiske lande opstod der dog et fornyet pres mod den danske regering om at gå længere i sin støtte. I marts 1990 udtrykte udenrigsministeren bekymring for presset fra medierne og oppositionen. Socialdemokraterne var stadig inspireret af den svenske linje med konsulater i Baltikum, og diverse ledere i de danske aviser pressede også på for handling. Presset gik særligt på

---

<sup>184</sup> Interview: A.E.

<sup>185</sup> Notits. D. 19/5-1989. 5.k.82.a

<sup>186</sup> Moskva. Amtel 180. 14/3-1990. 5.k.82.a

at genetablere diplomatiske forbindelser med Litauen, som efter valgene havde udsendt en selvstændighedserklæring. I regeringens optik ville dette, som nævnt tidligere, være en tom demonstration, da Litauen stadig ikke havde kontrollen over eget territorium. Den her penible situation, ser ud til at have tvunget regeringen til at igangsætte nogle af de mere offensive handlinger. I en embedsmands samtale med en kollega fra den sovjetiske ambassade i København hvor der blev informeret om den snarlige underskrift af samarbejdsprotokollerne med Estland, Letland og Litauen blev det store folkeligt pres nævnt som en årsag til at de kom på netop det tidspunkt. Udenrigsministeren selv sagde endda internt, at han håbede at samarbejdsprotokollerne ville standse debatten i Danmark om anerkendelse<sup>187</sup>. Få uger senere talte en anden embedsmand med samme sovjetiske diplomat, og igen kommer folkestemningen på tale. Den danske embedsmand bekræftede at regeringen var under pres for at markere en stærkere støtte til Litauen end hidtil.<sup>188</sup> Det kan selvfølgelig være en del af et diplomatisk spil men med tanke på, at dette pres også omtales i interne dokumenter må ovenstående være ganske troværdigt. Som en ekstra brik i billedet om offentligheden skal det nævnes, at Danmark, modsat Sverige, ikke havde nogen eksilbaltisk gruppe af nævneværdig betydning. I Sverige var det en gruppe som fyldte meget i debatten, og som det var nødvendigt at tage hensyn til. Eksilbalternes betydning kan også ses i kraft af Canadas engagement via NATO, da der også her var en betydelig befolkningsgruppe af baltisk oprindelse. Den sparsomme gruppe af eksilbaltere i Danmark har betydet, at der ikke var denne ekstra dimension på presset fra offentligheden og har dermed trods alt givet mere frie hænder. Arkivet viser, at der var kontakt mellem ministeriet og flere baltiske eksilorganisationer, men umiddelbart ser disse ud til først og fremmest at have fungeret som informationskanaler<sup>189</sup>.

Presset fra offentligheden, særligt efter de frie valg, handlede jf. ovenstående meget om en endnu mere markant støtte til de baltiske lande. I ministeriet er der en klar frustration over dette pres, da det fra embedsmændenes side ofte er udtryk for en uvidenhed om de juridiske detaljer i ikke-ankendelsespolitikken. I forbindelse med Islands mislykkede forsøg på genopretning af de diplomatiske forbindelser bliver spørgsmålet om netop disse forbindelser et stort emne i den offentlige danske debat, og ifølge et notat er der stor begrebsforvirring som mudrer diskussionerne. Ifølge notatets skribent var det typisk for debatten, at offentligheden ikke forstod, at Danmark rent faktisk anerkendte de baltiske lande, og at en anerkendelse derfor ikke var mulig uden at bryde

---

<sup>187</sup> Referat. 12/3-1991. 5.d.54

<sup>188</sup> Notits. D. 1/3-1991. 5.d.61; Notits. D. 21/3-1991. 5.d.30.a

<sup>189</sup> Notits. D. 5/6-1990. 5.k.82.a

ikke-ankendelsesprincippet. Når det kom til diplomatiske forbindelser ville det, som beskrevet ovenfor lede til samme resultat.<sup>190</sup> At der i debatten ikke altid var styr på de begrænsninger som Danmark var underlagt indebar, og at der blev fremsagt selvmodsigende krav om anerkendelse var et problem for regeringen og for kommunikationen af dens politik.

En engageret befolkning var derfor en fordel i kraft af de muligheder det gav den danske regering for at føre en aktiv politik og i kraft af de mellemfolkelige kontakter, men en ulempe i kraft af de formidlingsvanskeligheder som de vanskelige juridiske detaljer i ikke-ankendelsesprincippet indebar. Samtidig betød dette at regeringen til tider var presset til at handle, fordi det folkelige pres var ganske massivt. Med det teoretiske udgangspunkt in mente er det netop denne relation mellem stat og samfund, som er relevant at se på når det gælder udformningen af en udenrigspolitik. I spørgsmålet om Danmarks engagement i Baltikum er der ingen tvivl om, at der grundlæggende har været et stort fælles overlap mellem regeringens og befolkningens ønsker for hvordan en baltikumpolitik skulle tage sig ud. Det der imidlertid er svært at afgøre er, om det var den danske regering, der var god til at engagere befolkningen i det baltiske spørgsmål, eller om det var presset fra offentligheden som betød, at det blev et vigtigt politisk emne, som regeringen måtte tage op. Som så ofte skal svaret nok findes et sted midt i mellem. Regeringen havde ret stor succes med at give offentligheden en stor del af ansvaret for etableringen af kontakter til Baltikum i den første periode, men det har måske samtidig været medvirkende til at skabe et vedholdende engagement, og dermed det pres, som regeringen efterfølgende var nødsaget til at indrette dele af sin politik efter.

### Statsmanden

Den sidste indenrigspolitiske faktor i udformningen af den danske baltikumpolitik som inddrages i denne analyse er selve udenrigsministeren. Netop statsmanden kan som tidligere beskrevet i afsnittet om den neoklassiske realisme ses som et væsentlig bindeled mellem system, stat og den førte udenrigspolitik, og er en aktør hvis forestillinger og idealer hos nogle teoretikere gives væsentlig betydning. I forhold til den danske baltikumpolitik, er der ingen tvivl om, at Uffe Ellemann-Jensen har spillet en væsentlig rolle, og at han derfor er ganske relevant at se nærmere på.

I de to embedsmandsinterviews fremgår det, at disse to så Uffe Ellemann-Jensen som den helt store drivkraft bag det baltiske spørgsmål. Den ene fortæller, at der i det diplomatiske system var en vis træghed, og at han derfor selv tilskriver Baltikums entre på den danske politiske scene og den meget

---

<sup>190</sup> Notits. D. 5/2.1991. 5.d.61

aktive politik til Uffe Ellemann-Jensen selv samt kræfterne bag Det Danske Kulturinstitut. I arkivmaterialet dukker udenrigsministeren med det stærke *drive* i sagen om Baltikum også op. Det var en udenrigsminister som personlig skriver til missionen i New York, og bad dem hjælpe den lettiske udenrigsminister Janis Jurkans med at få adgang til FN's Generalforsamling<sup>191</sup>. Det var en udenrigsminister som sagde ja til baltiske eksilregeringer og som modtog Jurkans hjemme i sin private bolig, da situationen omkring kuppet i Moskva var usikker<sup>192</sup>. Det var en udenrigsminister, som i EF foreslog at slå hårdere ned på Sovjetunion efter krisen i januar 1990<sup>193</sup>. Selvom meget af arkivmaterialet er skrevet i et formelt og til tider lettere farveløst sprog, er der masser af eksempler hvor passionen for Baltikum skinner igennem. Om engagementet siger Ellemann-Jensen selv at det kom snigende, men at han allerede tidligt havde været optaget af Estland, Letland og Litauen.

*”Jeg var meget interesseret i historie og havde læst om krigens historie [...] Jeg havde den der fornemmelse af, at det der, det var en kedelig historie. Og da jeg så blev ældre og var soldat under Den Kolde Krig [...], der gik det også op for mig, at der var en endnu mere skræmmende historie. Nemlig at vi kunne være endt ligesom dem. Det gjorde, at jeg havde den der særlige interesse for det.”*

Derudover fortæller han om samme småstatssympati, som beskrevet tidligere. I den optik er det ikke 'bare' udenrigspolitik, men et ganske personligt spørgsmål for den tidligere minister. Det tydeligt, at den historiebevidsthed og forestillingen om et skæbnefællesskab, som blev gennemgået tidligere i dette kapitel, også gør sig gældende her. Det er vanskeligt at vurdere hvad det her personlige engagement betyder for selve udformningen af udenrigspolitikken, men det ser ud til at have bidraget med et *drive* og en personlig argumentation for, hvorfor det her emne var vigtigt. At en sag har et personligt aspekt for en udenrigsminister, er ikke lig med at det kommer højt på den udenrigspolitiske dagsorden. Det kræver også en styrke. Det er klart, at Ellemann-Jensen havde timingen i kraft af den internationale udvikling samt befolkningens store interesse for Baltikum med sig. Derudover er der også dokumenter i arkivet som viser en udenrigsminister, som får sin linje igennem på en ganske selvsikker og egenrådig måde. I forbindelse med genoprettelsen af de diplomatiske forbindelser blev Udenrigspolitisk nævn ikke orienteret om skridtet, hvilket Ellemann-Jensen kritiseres for af særligt af oppositionen. Ellemann-Jensen ringede ganske vist til nævnets formand, Arne Melchior. Han mente, at sagen burde omkring nævnet inden der blev foretaget

---

<sup>191</sup> Brev af d. 30/8-1990. 5.d.64

<sup>192</sup> Notits. D 21/8-1991. 5.d.64; Interview: Ellemann-Jensen

<sup>193</sup> Talepunkter. D. 21/4-1990. 5.k.82.a

noget, Uffe Ellemann-Jensen var uenig. Anker Jørgensen kaldte det efterfølgende lidt af et kup, mens også Ritt Bjerregård påtalte at de normale procedurer ikke var overholdt, men de valgte at se gennem fingre med det.<sup>194</sup> Et andet eksempel er Ellemann-Jensens samtale med den tyske udenrigsminister Genscher, som er beskrevet i flere bøger, og som også kom op i mit interview med den tidligere minister. I dagene omkring kuppet var Genscher og Ellemann-Jensen i telefonkontakt, og den danske udenrigsminister lovede ikke at foretage sig noget uden at Genscher fik besked. Han gav ikke Genscher besked om genetableringen af de diplomatiske forbindelser, og fortalte bagefter til Genscher, at han mente at Genscher ville have modsat sig det.<sup>195</sup> Derudover fylder den danske statsminister Schlüter utrolig lidt. Det er vigtigt at have in mente, at Statsministeriets arkiv nok ville kunne fylde dele af disse huller ud, men det er alligevel bemærkelsesværdigt. I dag forbindes Schlüter heller ikke med baltikumpolitikken. Ellemann-Jensen fortæller selv, at han orienterede Schlüter om genoprettelsen af diplomatiske forbindelser, og at Schlüter ikke var begejstret. Udenrigsministeren spurgte herefter om statsministeren ville gå imod ham. Det ville Schlüter ikke, og Ellemann-Jensen gik derfor videre med planerne. Dele af ovenstående er baseret på Ellemann-Jensens egne udsagn, og der er ikke noget i det anvendte kildemateriale som bekræfter eller modsiger det. Telefonsamtalerne med Genscher har fundet sted, og Schlüters rolle ser ud til ikke at have været særlig stor, og dette peger i retning af, at ovenstående i hvert fald ikke er grebet ud af den blå luft.

Årsagerne til det her engagement og dermed en mulig medvirkende forklaring på hvorfor den danske udenrigspolitik blev så aktiv, skal udover de personlige idealer og værdier findes i udenrigsministerens egen indenrigspolitiske situation. I interviewet med den anonyme embedsmand fortæller han, at det var bemærkelsesværdigt, at spørgsmålet om Tysklands genforening ikke fyldte noget i den danske debat. Han mener, at udenrigsministeren var bevidst om, at Tysklands genforening kunne blive et sprængfarlig politisk emne i den danske debat, og at den danske regering alligevel ikke havde meget indflydelse på det spørgsmål. Ved at rydde dagsordenen og gøre Baltikum til hovedemnet, blev den danske diskussion om Tyskland afværget, og det vandt Uffe Ellemann-Jensen ifølge embedsmanden på.<sup>196</sup> Det skal understreges, at dette blot er en tolkning, og at det er meget svært at finde materiale i arkivet der understøtter den udlægning – både idet akterne om Tyskland ikke er gennemgået, men særligt idet at denne type strategier ikke rigtig findes i

---

<sup>194</sup> UPN. D. 26/8-1991; Interview: Ellemann-Jensen

<sup>195</sup> Interview: Ellemann-Jensen

<sup>196</sup> Interview: A.E.



arkivet. Det giver dog imidlertid anledning til at overveje udenrigsministerens indenrigspolitiske interesser i at sætte massivt ind på Baltikum. Som nævnt tidligere var engagementet i Baltikum i høj grad drevet frem af fodnotepolitikens afslutning, og baltikumpolitikken gav derfor en kærkommen mulighed for udenrigsministeren til at markere sig. At Danmark så samtidig formentlig havde ringe muligheder for at påvirke spørgsmålet om Tysklands genforening, kunne sagtens være en medvirkende faktor til, at der blev sat et emne på dagsordenen, hvor der var muligheder for at udenrigsministeren, kunne indtage en mere indflydelsesrig position.

Det der toner frem, er et billede af en udenrigsminister, som i høj grad er en drivkraft bag den store prioritering af Baltikum og den aktive politik, og som lykkedes med at få emnet placeret højt på den udenrigspolitiske dagsorden. Årsagerne hertil skal findes både i indenrigspolitiske forhold og i personlige forestillinger om det moralsk rigtige. For udformningen af den danske baltikumpolitik og i udførelsen af den karakteristiske aktive stil, spillede statsmanden Ellemann-Jensen dermed en ret væsentlig rolle.

### Delkonklusion

I ovenstående analyse, er det tydeligt, at de indenrigspolitiske faktorer har spillet en ganske afgørende rolle i omsætningen af systemisk pres til konkret udenrigspolitik. For det første spillede den massive offentlige interesse en overordentlig stor betydning, og havde direkte indflydelse på den førte politik. En aktiv baltikumpolitik var simpelthen generelt i overensstemmelse med den danske offentligheds holdning. Derudover var der på det politiske plan et forsoningsaspekt, et politisk konsensus og en yderst engageret udenrigsminister, som ikke blot muliggjorde men også drev den offensive udenrigspolitisk stil. Ovenstående elementer har alle rødder i de herskende værdier. For både den danske offentlighed og de danske politikere var det at føre en moralsk rigtig politik en ganske væsentlig faktor i engagementet i det baltiske spørgsmål, og pligt havde en stor betydning. Dette har været en klar drivkraft bag politikken, og en forklaring på hvorfor den danske baltikumpolitik blev så aktiv. Når teoretikeren Kitchen som tidligere nævnt skriver, at moralske værdier kan være med til afgrænse rammerne for potentiel udenrigspolitisk interesse, handler det i dette tilfælde i højere grad om, at moralske værdier kan udvide rammerne for, hvad der anses som den rigtige politik.

## Den nationale interesse

De ovenstående to kapitler giver en række forklaringer på hvorfor den danske baltikumpolitik blev ekstraordinært aktiv. I de følgende afsnit bygges videre på disse forklaringer, ved at se nærmere på den nationale interesse som en yderligere drivkraft i baltikumpolitikken. Som beskrevet i specialets teoriafsnit er den nationale interesse et vigtigt begreb i den neoklassiske realisme, og ses som ganske styrende for en stats udenrigspolitik (eller i Morgenthau's mere normative perspektiv i hvert fald bør være det). Følgende afsnits formål er derfor at afsøge, om der kommer interesser til udtryk i materialet og i så fald hvilke, da antagelsen er, at sådanne interesser vil være væsentlige *drivers* i den aktive udenrigspolitik.

I arbejdet med den nationale interesse blev det hurtigt klart, at disse helt overordnet set ikke kom særlig tydeligt til udtryk i arkivmaterialet, og der er ikke dukket dokumenter op, som grundigt behandler de grundlæggende danske interesser i udviklingen. Selve politikken og midlerne er derimod det som helt klart spiller en hovedrolle i de arkiverede dokumenter. Betyder det at den nationale interesse ikke har spillet en rolle i udformningen af baltikumpolitikken? Ikke nødvendigvis. Der kan tværtimod argumenteres for, at et element så grundlæggende som statens overlevelse, har været så basal, at det lå helt implicit som en væsentlig drivkraft bag den aktive politik.

## Frontlinjestaten Danmark

Danmarks geografiske placering gjorde helt automatisk, at myndighederne var nødt til at forholde sig til den. Placeringen betød at Danmark rent fysisk lå tæt på Sovjetunionen og dermed var frontlinjestat. Indsejlingen til Østersøen var desuden af stor strategisk interesse, da Sovjetunionen havde vigtige flådebaser i Kaliningrad. I gennemgangen af arkivet kan det ses, at der i Udenrigsministeriet var en forståelse af implikationerne ved Danmarks geografiske placering. I sit møde med Shevardnadze i 1988 fortalte Uffe Ellemann-Jensen, at Danmark lå som en prop i en flaskehals i kraft af placeringen ved indgangen til Østersøen, og at det var ”ikke særlig bekvemt” for en lille stat, at have så mange landgangsstyrker så tæt på sine kyster.<sup>197</sup> Samme bekymring kan læses i et sæt håndakter fra samme periode. Der var utryghed omkring de store mængder af sovjetiske landgangsfartøjer, som var permanent stationerede tæt på Danmarks kyster. Landgangsfartøjer er jo et offensiv og ikke et defensivt redskab. Embedsmændene mente ikke, at

---

<sup>197</sup> Referat. D. 21/9-1988. 5.d.30.a

der på vestlig side fandtes sådanne styrker i samme omfang, og koncentrationen af landgangsstyrker ved Østersøens bred blev set som en alvorlig trussel mod Danmarks sikkerhed. I dokumentet blev der spurgt til hvad Sovjetunionen skulle med den type styrker netop lige der, og det blev konstateret, at det bl.a. af den grund var svært at have tillid til stormagten.<sup>198</sup> Udover konkrete bekymringer som de ovenstående, findes også mere overordnet formulerede tanker om Danmarks interesser i den pågående udvikling. Den danske ambassadør i Irland skrev i slutningen af 1988 en ganske lang indberetning, hvor den internationale politiske udvikling overvejes. Han skrev, at Danmark ”[...] må have et særligt ansvar for, at udviklingen i vort nærområde forbliver stabil, og at den nye politiske energi, som frisættes i de baltiske lande under den sovjetiske ”demokratiseringsproces”, omsættes til noget, som kan bidrage til at fastholde Norden som et lavspændingsområde [...]”<sup>199</sup>. Udviklingen generelt og udvikling i Baltikum specifikt var altså uhyre vigtig for Danmarks og Nordens sikkerhed, og der er helt klare sikkerhedspolitiske interesser i at engagere sig i udviklingen i de baltiske lande. Ovenstående viser, at der dermed fra den tidlige begyndelse i 1988 har været et stort fokus på netop Danmarks sikkerhedspolitiske situation og hvilke muligheder og risici der lå i den politiske forandring i Østeuropa. Som nævnt, er der dog ikke et helt grundlæggende dokument, som beskriver de her spørgsmål. De sikkerhedspolitiske aspekter dukker op i arkivet hist og pist, men formuleringen af hvad der er i Danmarks interesse, er tilsyneladende ikke nedskrevet i samlet form. Direkte adspurgt om hvorvidt forestillingen om at få skabt en bufferzone spillede en rolle svarede Uffe Ellemann-Jensen i mit interview med ham, at det simpelthen lå implicit. Han fortalte, at det derfor ikke var noget, som de dengang satte sig ned og formulerede. Der var ifølge ham en klar forståelse for, at Baltikum som frontlinje i stedet for Danmark ville være et resultat af den danske politik, og at forsvarsminister Hans Hækkerups engagement i baltisk forsvarssamarbejde i 1990’erne understregede dette.<sup>200</sup> Da der ikke er meget kildemateriale om netop de nationale sikkerhedsinteresser er det vanskeligt at be- eller afkræfte denne forklaring. Med udgangspunkt i det materiale der eksisterer samt med teorien in mente, er det dog en logisk tanke, at statens fysiske overlevelse blev set på som så grundlæggende, at det ikke har været nødvendigt at tage dens rolle op i den interne kommunikation i ministeriet. Danmarks position som en lille stat i en atommagts nærområde og det tilmed i en politisk opbrudstid, som

---

<sup>198</sup> Minihåndakter. D. 20/9-1988. 5.d.30.a

<sup>199</sup> Indberetning. D. 19/12-1988. 5.k.82.a

<sup>200</sup> Interview: Ellemann-Jensen

ingen kendte udfaldet af, forstærker blot argumentet om, at dette aspekt har spillet en væsentlig rolle som drivkraft bag den meget aktive baltikumpolitik.

### Handel som sikkerhedspolitik

Hvor de helt grundlæggende sikkerhedspolitiske interesser om statens overlevelse ikke er så udtalte i arkivmaterialet, er de handelsmæssige interesser meget mere dybdegående beskrevet. Med ovenstående in mente, er min tolkning dog, at handel, udover at have haft de helt gængse økonomiske fordele, også har spillet en væsentlig rolle i netop målet om at sikre statens umiddelbare fysiske overlevelse nu og på sigt ved at skabe en fredelig og stabil region.

Fokus på samhandel var der allerede fra begyndelsen i 1988. Noget af det første der dukkede op fra arkivkasserne omkring Baltikum, drejede sig om fremtiden for fiskeriet i Østersøen, hvis grænserne ændrede sig. Dog var der dog også allerede fra starten fokus på de større linjer. Fra ambassaden i Moskva lød det at *”De baltiske republikkers geografiske nærhed, relativt høje udviklingsniveau og øvrige faktorer gør det naturligt at forudse en betydelig dansk interesse for fremover at satse netop på denne del af Sovjetunionen”*<sup>201</sup>. Desuden var folkene i Udenrigsministeriets handelsafdeling, som det er vist tidligere, nogle af de, som var mest irriterede over ikke-ankendelsespolitikens begrænsninger og de forstod ikke altid forbuddet mod at tage til Baltikum. Efter de frie valg kom der dog som beskrevet mere skub i udviklingen, og der blev en heftig aktivitet på tværs af Østersøen. I denne proces inddragede Udenrigsministeriet i høj grad den private sektor, som meget ivrigt deltog og virkelig satte en række omfattende projekter i gang. Interessant i denne sammenhæng er, at der i dette blandede offentligt-private samarbejde også var et fokus på det politiske aspekt. Der blev på et møde mellem ministeriet, Handelskammeret, Landbrugsrådet m.fl. talt om at forsøge at udsende en handelsråd giver til et af de baltiske lande. Ministeriets repræsentant mente, at det ville have en større politisk end kommerciel effekt. Hertil svarede deltageren fra Landbrugsrådet, at hans branche slet ikke ville prioritere Baltikum særlig højt, hvis ikke der var de politiske undertoner.<sup>202</sup> Det er både interessant ift. opbakning fra offentligheden, som tidligere blev beskrevet, men i høj grad også fordi, at det siger en del om, hvad handel er for et redskab: Samhandel er politik. At handel i denne sammenhæng langt fra kun handler om økonomi, kan også være med til at forklare hvorfor der blev sat så mange ressourcer ind på at sikre samhandlen. Selv efter de frie valg var informationsniveauet meget lavt, og i ministeriet vidste de ikke meget om

---

<sup>201</sup> Moskva. Amtel 357. D. 29/6-1988. 5.k.82.a

<sup>202</sup> Referat. D. 20/8-1990. 5.k.82.a

udgangspunktet for samhandlen. Der eksisterede ikke selvstændig statistik for de baltiske lande men kun for Sovjetunionen som helhed. I ministeriet erkendte de selv, at det var gætværk, da de vurderede at samhandlen med Baltikum udgjorde 5-10% af den totale handel med Sovjetunionen. De vidste det simpelthen ikke.<sup>203</sup> Samtidig er det vigtigt at have in mente, at Estland, Letland og Litauens økonomier på dette tidspunkt var markant anderledes skruet sammen end den danske, og det ville kræve et ganske stort stykke arbejde, at få dem omdannet til moderne liberale økonomier. Ovenstående sætter streg under, at handel ikke blot kan ses som en økonomisk konkurrence med Sverige, fordele til danske fiskere i Østersøen osv, men som del af en større strategi.

### Forestillingen om det ny Østersøområde

I arkivet er der udtalelser som bakker ovenstående tolkning op, selvom de, ligesom de med de sikkerhedspolitiske interesser, ikke formuleres skarpt og dybdegående, men nærmere dukker op hist og pist. Ellemann-Jensen havde som talepunkt til et møde i Udenrigspolitisk Nævn, at Danmark havde en interesse i ”[...] *at de baltiske lande kan være med til at bidrage til den økonomiske udvikling i Østersøområdet*”<sup>204</sup>. Netop denne tanke om et Østersøområde i vækst, er en forestilling, som beskrives jævnlige, om end primært i officielle taler og lignende. Drømmen, som den blev præsenteret, var at skabe en politisk og økonomisk udvikling i hele Østersøregionen, som gavnede alle lande omkring den. Håbet var at Østersøområdet dermed kunne blive et kraftcenter for økonomisk og kulturelt udvikling i Europa. Selvom drømmen om en ny Østersøregion var et skåltale-emne, havde visionen en ganske stor sammenhæng med det handelsmæssige fokus og i sidste ende de helt grundlæggende nationale interesser. Adspurgt om idealet omkring den nye Østersøregion sagde Uffe Ellemann-Jensen: ”*Den grundlæggende tanke ved det var jo, at det der skal skabe sikkerhed for Danmark var jo at der er nogle frie, liberale, demokratiske systemer i verden omkring os.*”<sup>205</sup>. Denne tilgang til sikkerhed er i tråd med bl.a. Fukuyama og teorien om demokratisk fred<sup>206</sup>, hvor forestillingen er, at liberale demokratier ikke går i krig med hinanden. Morgenthau's inddelingen af den nationale interesse som statens overlevelse på fysisk, kulturelt og politisk plan går derfor ganske fint i spænd med ovenstående. Fysisk overlevelse og sikkerhed, kan også i høj grad handle om, at få skabt en region med stater der politisk og kulturelt ligner os selv.

---

<sup>203</sup> Notits. 20/8-1990. 5.d.61

<sup>204</sup> Talepunkter. D. 13/3-1990. 5.k.82.a

<sup>205</sup> Interview: Ellemann-Jensen

<sup>206</sup> Fukuyama, 1989

Øget samhandel og det den bragte med sig af forandringer i Baltikum, var derfor i høj grad en del af den overordnede nationale interesse. Handels rolle i den nationale interesse trækker tråde til den åbne diskussion om begrebet i den neoklassiske realisme. I ovenstående analyse af begrebets rolle i baltikumpolitikken er det tydeligt, at den grundlæggende og indiskutable vigtighed af statens fysiske overlevelse er primær. Dog er der i mine øjne også en subjektivitet i spil, som den ses i bl.a. Gilpins opfattelse. Som beskrevet tidligere, anser han den nationale interesse som en subjektiv størrelse, der formuleres mellem menneskelige aktører, og ikke er et fast objekt givet på forhånd. I sammenhæng med baltikumpolitikken får de samtidige aktørers opfattelse af hvad der er i den nationale interesse i høj grad et ideologisk tilsnit i kraft af fokus på dannelsen af vestlige liberale økonomier som en væsentlig del af den nationale interesse. I tilfældet med baltikumpolitikken har værdier og opfattelser hos aktørerne derfor en indflydelse på hvad der opfattes som Danmarks grundlæggende nationale interesse.

### Delkonklusion

Selvom den nationale interesse ikke er et element, som ofte beskrives direkte i arkivmaterialet, viser ovenstående, at der på trods af dette, var en stor bevidsthed om de danske interesser i Udenrigsministeriet. Det manglende arkivmateriale kan netop være en understregning af selvfølgeligheden i den nationale interesses indhold og nødvendighed. Der var netop en klar tanke om, at Danmark qua sin geografiske beliggenhed havde interesse i at få skubbet frontlinjen mod øst, og skabe øget sikkerhed for den danske stat. Dette mål kunne nås ved at skabe tre selvstændige baltiske lande og omdanne disse til liberale demokratier med vestligt forbillede. Det ville ikke blot give en bufferzone til Sovjetunionen, men ville også kunne blive begyndelsen på udviklingen af en ny og velstående Østersøregion. Dette var i sig selv en udvikling, som kunne sikre den nationale interesse også i et længere perspektiv. Om varetagelsen af den nationale interesse har fulgt en klar strategi fra starten, eller om det er en strategi der er formet undervejs, er dog svært at afgøre. Ovenstående tyder på, at det allerede fra begyndelsen i 1988 har spillet en vigtig rolle. Varetagelsen af den nationale interesse er dermed medvirkende til at forklare, hvorfor den danske regering var villig til at gå så lang for baltisk selvstændighed.



## 6. Konklusion

*Hvorfor førte den danske regering en ekstraordinær aktiv udenrigspolitik i det baltiske spørgsmål?*

Dette speciale viser, at der er med forankring i den neoklassiske realisme er en række klare sammenhængende forklaringer på, hvorfor småstaten Danmark førte en ekstraordinær aktiv baltikumpolitik i årene op til de tre baltiske landes uafhængighed i august 1991.

For det første betød den politiske opbrudstid og de ændrede systemiske forhold at der forelå en unik mulighed for at styrke Danmarks position ved at påvirke udviklingen i nærområdet til dansk fordel og skabe en vigtig bufferzone mod øst. Det svækkede Sovjetunionen bevirkede, at der ikke længere var samme behov for at tilpasse sig supermagtens magt over nærområdet, og muligheden for at føre en aktiv baltikumpolitik blev i høj grad grebet. Samtidig bevirkede de ændrede systemiske forhold også, at den danske regering til et vist punkt var nødsaget til at føre en aktiv udenrigspolitik i forsøget på at engagere mere magtfulde vestlige stater i Baltikumspørgsmålet og fastholde spørgsmålet på den internationale dagsorden. Dette skete ud fra den tanke, at international, herunder særlig vestlig, bevågenhed omkring Baltikum var nødvendig, hvis det danske endemål om et selvstændigt Baltikum og en deraf afledt øget sikkerhed for Danmark, skulle nås. Den proaktive stil blev blot yderligere forstærket af den interne nordiske positioneringskamp om, hvilken nordisk stat der skulle definere udviklingen i Baltikum fremover.

Det var i høj grad de indenrigspolitiske faktorer, der bevirkede at ovenstående muligheder og begrænsninger i sidste ende blev omsat til en aktiv baltikumpolitik. For det første var der et usædvanligt indenrigspolitisk konsensus, som med udgangspunkt i et fælles værdisæt, anså støtte til Baltikum som det moralsk rigtige, og som følte en pligt til at rette op på historiens uretfærdigheder. For det andet var der en stærk udenrigsminister, som både var i stand til og villig til at gøre brug af denne konsensus. For det tredje lå der i den danske befolkning en massiv sympati for den baltiske frihedssag. Presset fra offentligheden var så stort, at den danske regering var nødt til at føre politik derefter.

I spørgsmålet om hvorfor den danske baltikumpolitik var ekstraordinært aktiv, er svaret derfor en kombination af, at de systemiske forandringer mod slutningen af Den Kolde Krig muliggjorde at forfølge nationale interesser på en progressiv måde, at der på det indenrigspolitiske niveau var en stærk moralsk funderet vilje til at handle aktivt understøttet af en enig befolkning, og sidst at



Danmark qua sin position også i en vis grad var nødt til at føre en usædvanlig aktiv politik for at få politikken gennemført. Som drivkraft bag denne aktive politik var klare moralske idealer, men i særdeleshed ønsket om i sidste ende at forbedre Danmarks position i det internationale system.

## Litteraturliste

### Bøger og artikler

- Allison, Roy. 2013 "*Russia, The West and Military Intervention*". Oxford University Press, Oxford.
- Andersen, Rasmus Normann. 2001. "*Når småstaten fører stormagtspolitik – et studie af dansk baltikumpolitik*". Speciale, Aalborg Universitet.
- Bak, Sofie Lene. "Indledning" i Bak, Sofie Lene (red.) 2016. "*Oral History i Danmark*". Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag.
- Best, Anthony; Hanhimäki, Jussi M; Maiolo, Joseph A; Schulze, Kirsten E. 2015. "*International history of the twentieth century and beyond*". 3. udgave. Routledge, New York.
- Burchill, Scott. 2005. "*The National Interest in International Relations Theory*". Palgrave Macmillian UK, London.
- Dueck, Colin. "*Neoclassical realism and the national interest: presidents, domestic politics, and major military interventions*" i Lobell, Steven E; Ripsman, Norrin M; Taliaferro, Jeffery W. (red.) 2009. "*Neoclassical realism, the state and foreign policy*". Cambridge University Press, Cambridge
- Ellemann-Jensen, Uffe. 2008. "*Vejen, jeg valgte*". Uffe Ellemann-Jensen og Gyldendal, København.
- Ellemann-Jensen, Uffe. "*Denmark and the Baltic States*" i Škapars, Jānis red. 2005. "*The Baltic Way to Freedom. Non-violent struggle of the Baltic States in a global context*". Zelta grauds, Riga.
- Gerner, Kristian; Karlsson, Klas-Göran. 2002. "*Nordens Medelhav. Östersjöområdet som historia, myt och projekt*". Natur och Kultur, Stockholm
- Grønbjerg, Lars. 2011. "*Estisk selvstændighedskamp og dansk diplomati, 1989-1991*".
- Jensen, Bent. 2014. "*Ulve, Får og Vogtere – Den Kolde Krig i Danmark 1945-1991*". Gyldendal, København
- Kasekamp, Andres. 2010. "*A History of the Baltic States*". Palgrave, London
- Kitchen, Nicholas. "*Ideas of power and the power of ideas*" i Toje, Asle; Kunz, Barbara (red.). 2012. Neoclassical realism in European politics. Bringing Power back in". Manchester University Press, Manchester

- Kļaviņš, Didzis. 2016. ”*The Role of Denmark in the Renewal of Latvian Independence*”. Den Danske Ambassade i Letland.
- Knutsen, Torbjørn L. ”*Realism – a distinctively European academic tradition*” i Toje, Asle; Kunz, Barbara (red.). 2012. ”*Neoclassical realism in European politics. Bringing Power back in*”. Manchester University Press, Manchester
- Kvale, Steinar; Brinkmann, Svend. 2009. ”Interview – introduktion til et håndværk”. 2. udgave. Hans Reitzels forlag, København.
- Kvist, Jakob; Skipper, Jon Bloch. 2007. ”*Udenrigsminister. Seks politiske portrætter*”. People’s Press, København.
- Kyhn, Peter. 2000. ”Danmark og det baltiske spørgsmål”. Speciale, Københavns Universitet
- Larsen, Henrik. 2017. ”*Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*”. Hans Reitzels forlag, København.
- Lawson, George. ”*The eternal divide? History and International Relations*”. European Journal of International Relations. Vol. 18. Nr. 2. 2012.
- Lehti, Marko; Smith, David J. (red.) 2003. ”*Post-cold War Identity Politics. Northern and Baltic experiences*”. Frank Cass Publishers, London.
- Lobell, Steven E; Ripsman, Norrin M; Taliaferro, Jeffery W ”*Introduction: Neoclassical realism, the state and foreign policy*” i Lobell, Steven E; Ripsman, Norrin M; Taliaferro, Jeffery W. (red.) 2009. ”*Neoclassical realism, the state and foreign policy*”. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mariager, Rasmus. ”Ostpolitikens anden fase – Socialdemokratiet og sikkerhedspolitikken 1975-1988” Historisk Tidsskrift. Bind 115, hæfte 1. 2015.
- Morgenthau, Hans J. ”*The Primacy of the National Interest*” i The American Scholar. Vol. 18, nr. 2. 1949.
- Olden-Jørgensen, Sebastian. ”*Glæder og sorger i Oral History: Et metodisk-historiografisk essay*” i Bak, Sofie Lene (red.) 2016. ”*Oral History i Danmark*”. Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag.
- Olesen, Steffen. 2010. ”*Fra frontlinje til frontløber*”. Speciale, Roskilde Universitet
- Pedersen, Lene M. 2002. ”*Dansk Baltikumpolitik fra Murens fald i 1989 til EU topmødet i København i 2002*” Speciale, Københavns Universitet.
- Petersen, Nikolaj. ”*Dansk udenrigspolitik historie. Bind 6. Europæisk og globalt engagement. 1973-2003*”. 2004. Gyldendal, København

- Petersen, Nikolaj. ”*Tilbage til Baltikum*” i Due-Nielsen, Carsten; Feldbæk, Ole; Petersen, Nikolaj (red.) 2000. ”*Danmark i syv sind. Tusind års dansk udenrigspolitik*”. Gyldendal, København
- Plakans, Andrejs. 2011. ”A concise history of the baltic states”. Cambridge University Press, Cambridge
- Reichwein, Alexander. ”*The tradition og neoclassical realism*” i Toje, Asle; Kunz, Barbara (red.). 2012. ”*Neoclassical realism in European politics. Bringing Power back in*”. Manchester University Press, Manchester.
- Schroeder, Paul W. ”*History and International Relations Theory: Not use or abuse, but fit or misfit*” International Security. Vol. 22. Nr. 1. 1997
- Smith, Thomas W. 1999. ”History and International Relations”. Routledge, London.
- Toje, Asle; Kunz, Barbara. ”*Introduction: neoclassical realism in Europe*” i Toje, Asle; Kunz, Barbara (red.). 2012. ”*Neoclassical realism in European politics. Bringing Power back in*”. Manchester University Press, Manchester

### **Hjemmesider**

- Website 1: OSCE. Senest tilgået d. 25/9-2017  
<http://www.osce.org/whatistheosce>
- Website 2: Financial Times. Senest tilgået d. 25/9-2017  
<https://www.ft.com/content/dd74c884-c6b1-11e6-9043-7e34c07b46ef>
- Website 3: Danmarkshistorien. Senest tilgået d. 25/9-2017  
[http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/folketingsvalget-1990/?no\\_cache=1&cHash=f6cfe1ddcb36323975101b1a0a7c4248](http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/folketingsvalget-1990/?no_cache=1&cHash=f6cfe1ddcb36323975101b1a0a7c4248)
- Website 4: Retsinformation. Senest tilgået d. 25/9-2017  
<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=72035>

### **Arkivmateriale**

- 5.d.30.a. Udenrigsministeriets arkiv. *Danmark og Sovjetunionens politiske forhold*
- 5.k.82.a Udenrigsministeriets arkiv. *Sovjetunionens annektering af de baltiske lande*

- 5.d.54. Udenrigsministeriets arkiv. *Danmark og Estlands politiske forhold.*
- 5.d.64. Udenrigsministeriets arkiv. *Danmark og Letlands politiske forhold.*
- 5.d.61. Udenrigsministeriets arkiv. *Danmark og Litauens politiske forhold*
- Folketingsdebat d. 18/4-1990 ”*Danmarks politik over for udviklingen i Europa*”. Folketingets Oplysning.
- Folketingsdebat d. 18/4-1990. ”*Forespørgsel om Litauens bestræbelser for at opnå selvstændighed*”. Folketingets Oplysning
- Folketingsdebat d. 26/10-1990. ”*Situationen i Østeuropa*”. Folketingets oplysning