

Aktiv udenrigspolitik

*Til minde om Anni Kjeldgaard
– med hvem jeg var gift fra 1961 til hun døde i 2007.
Uden hendes hjælp havde jeg ikke overlevet de 22 år,
vi sammen tilbragte i New York og Afrika.*

Henning Kjeldgaard

Aktiv udenrigspolitik

1966-1997

FN – Afrika – DANIDA

Syddansk Universitetsforlag 2012

© Forfatteren og Syddansk Universitetsforlag 2012
University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences vol. 437
Sat af Unisats Aps
Trykt af Specialtrykkeriet Viborg A/S
Omslag: Donald Jensen, Unisats Aps
ISBN: 978 87 7674 636 0

Forsidefoto: Tørring af kapenta-fisk ved Victoriasøen. Se også s. 198

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller anden mangfoldiggørelse af denne bog er kun tilladt med forlagets tilladelse eller ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M

Tlf. 6615 7999
Fax. 6615 8126
www.universitypress.dk



Indholdsfortegnelse

Forord	9
New York 1966-1970	17
Dansk FN-politik bliver aktiv	17
Gunnar Seidenfaden	23
Hermod Lannung	25
Hans Tabor	29
Janus Paludan	33
Det konstante dilemma	35
New York 1974-1979	39
Knud-Arne Eliassen	39
Politisk mord på embedsmand	45
Hjorten	47
Ulrichsen	49
FN-politik	53
FN og økonomiske spørgsmål	53
Konsekvenserne af sammenbruddet	57
FN og udformningen af dansk bistand	60
Den nye økonomiske verdensorden	61
7. ekstraordinære generalforsamling	66
Aktiv multilateralisme	71
De kommunistiske lande og FN	74
Efterspil i New York	79

Dar es Salaam 1983-1988	85
Hvorfor Afrika?	85
Afrika i forandringens tegn	86
Arbejdet som ambassadør	89
De økonomiske realiteter	92
Nyereres børn	97
Nyereres kvindelige væbnere	101
To jordbundne politikere	105
Samtale med Sokoine	107
Kampen mod apartheidstyret	111
Zambia	115
SWAPO og Namibia Instituttet	123
Udenrigspolitik	127
Ritt og Uffe	134
Bonde Nielsen	140
Harare 1988-1993	143
Luxurious Africa	143
Robert Gabriel Mugabe	145
Morgan Tsvangirai	151
Barske ZANU-politikere	153
Skelsættende begivenheder	158
Tørke	161
Forholdet til Sydafrika	166
Forholdet til Mozambique	169
Samarbejdet inden for SADCC	174
Eksemplet Zimbabwe	177
Angola	181
Malawi – dansk bistands problembarn	185
Danske politikere	192

Nairobi 1993-1996	197
Kenyansk oppositionspolitik	197
Kikuyuerne	201
Korruption: Forudsætningen for politisk magt	203
Menneskerettigheder contra bistandspolitik	209
Wangari Maathai: en stærk kvinde	211
William Ole Ntimama	213
Demokrati contra stammemodsætninger	216
Etiopien	219
Afrikanske problemer	227
Amerikansk Afrika-politik	227
Vil Kina erobre Afrika?	234
Sovjetisk chokterapi	239
Humanitær intervention: Somalia	242
Humanitær intervention: Rwanda og Zaire	245
En sammenligning	254
Danske beslutningstagere	259
Ministrene	259
DANIDA-cheferne	278
Styrelsen	283
Litteraturhenvisning	289
Personindeks	295

Forord

Udenrigspolitik er et meget bredt område, der omfatter både sikkerhedspolitik, markedspolitik og handelspolitik samt forholdet til udviklingslandene. Som ansat i Udenrigsministeriet skal du kunne beskæftige dig med alle aspekter af udenrigspolitikken – du er generalist – men i virkelighedens verden specialiserer de fleste af ministeriets ansatte sig på et af de store områder. For mit vedkommende blev det altså udviklingspolitikken, hvis forskellige sider jeg havde det store held at beskæftige mig med, fra jeg blev udsendt til FN's 20. Generalforsamling i 1966, til jeg gik på pension i 1997. Denne bog handler derfor først og fremmest om Danmarks forhold til udviklingslandene.

På et punkt adskiller Udenrigsministeriet sig fundamentalt fra de øvrige ministerier: medarbejderne har forflyttelsespligt. Set fra Udenrigsministeriets side er forflyttelsespligten en fortrinlig måde at sikre sig, at medarbejderen hele tiden er oppe på mærkerne, samt sikre, at medarbejderen forbliver kongerigets repræsentant i det land, hvortil han eller hun er udsendt – og ikke omvendt. Men set fra medarbejderens side har forflyttelsespligten gennemgribende betydning for både dagligdagen og familielivet. Jeg tror aldrig Anni – min kone – der valgte at følge mig på posterne ude, helt har tilgivet mig, at jeg dermed forhindrede hende i at få den karriere som journalist, som hun havde ønsket. Under vores mange år i Afrika fik hun gudskelov mulighed for at skrive en lang række artikler til Kristeligt Dagblad. Artikler, der med deres levende beskrivelse af forholdene i Afrika for almindelige mennesker gav et glimrende supplement til, hvad der behandles i denne bog.

Men livet som udsendt giver samtidig en masse oplevelser, som man ikke kan få, hvis man er baseret her i landet. Ud af mine 34 år i Udenrigsministeriet var Anni og jeg således udstationeret 22 år, nemlig 8 ½ år ved den danske FN-mission i New York og

13 ½ år i Østafrika og det sydlige Afrika. Det er de politiske oplevelser fra disse ophold, de efterfølgende erindringer først og fremmest handler om.

Når jeg har kaldt erindringerne for aktiv udenrigspolitik, hænger det naturligvis sammen med, at det er noget sludder, når Fogh-regeringen postulerer, at det først er efter 2001, at der er ført en aktiv – de kalder det ”aktivistisk” – udenrigspolitik. For allerede med Danmarks indtræden i NATO i 1949 var der sket en fundamental ændring i dansk udenrigspolitik: fra at være en neutral magt, var vi blevet en del af den vestlige blok. Hvilket naturligvis også fik stor betydning for udformningen af vores politik i FN – herunder især i 1. udvalg, der beskæftigede sig med nedrustningsspørgsmål. Men allerede fra anden halvdel af 1950’erne kom FN til at beskæftige sig mere og mere med Nord/Syd-spørgsmål. Først i form af frigørelsen af kolonierne og senere i form af bistandspolitik og udformningen af rammerne for hele det økonomiske samarbejde. Når FN aldrig direkte kom til at beskæftige sig med de centrale spørgsmål i den kolde krig, hang det sammen med, at både USA og Sovjetunionen var klar over, at hvis de lod FN behandle disse spørgsmål, ville det lamme hele systemet. Det er bl.a. grunden til, at Vietnamspørgsmålet kun en gang – nærmest ved en fejltagelse – blev taget op i Sikkerhedsrådet.

Fra dansk side betød indmeldelsen i NATO, at vi i FN i perioden op til 1963 i det store og hele indskrænkede os til at følge den politik, der blev udstukket af vore store allierede, og herunder ikke mindst kolonimagterne Storbritannien og Frankrig. Selv da de to lande i 1956, som en slags ”last stand for the Empire”, angreb Ægypten, indskrænkede den socialdemokratiske regering sig til at forsvare snævre danske skibsfartsinteresser. Og den danske regerings afvisning af i FN at tage afstand fra den franske regerings systematiske undertrykkelsespolitik i Algeriet – og dermed fra alt, hvad vi i skåltalerne stod for – viste, at viljen til at formulere en selvstændig udenrigspolitik i Nord/Syd-spørgsmål først blev en realitet med Krag som statsminister, Hækkerup som udenrigsminister og Tabor som FN-ambassadør. I de yngre kredse i Udenrigsministeriet – der dengang var ældre end jeg –

blev det hilst velkommen som en bekræftelse på, at hermed var de sidste rester af arven efter P. Munchs ikke-indblandingspolitik endelig lagt i graven.

Så da jeg kom til FN i 1966, var det midt i udformningen af en aktiv FN-politik, der spændte lige fra fredsbevarende operationer, over støtte til frigørelsen fra kolonialismens svøbe – og ikke mindst til, hvorledes vi skulle bekæmpe apartheidpolitikken, samt forsøgene på at få udformet et nyt internationalt bistandssystem. Jeg har i kapitlet "Det konstante dilemma" nærmere beskrevet de situationer, hvor hensynet til vore alliancepartnere inden for NATO kom i karambolage med vores antikoloniale holdning.

Denne aktive politik blev fortsat, da jeg i 1983 kom til Afrika. Mest konkret gennem en både multilateral og bilateral bistandsindsats, men også gennem politisk og økonomisk støtte til at opbygge SADEC-samarbejdet og til at modstå apartheidstyrets forsøg på at destabilisere Sydafrikas nabolande.

Det betyder ikke, at der ikke er sket en fundamental ændring i dansk udenrigspolitik med regeringsskiftet i 2001. For Fogh-regeringen praler selv med at have erstattet en selvstændig dansk udenrigspolitik med slavisk at følge amerikansk politik – i en tid, hvor den amerikanske politik vel at mærke har været udformet og gennemført af den mest konservative administration i amerikansk historie under præsident George W. Bush. Så mens det er forkert, når Fogh hævder, at der ikke tidligere er ført aktiv udenrigspolitik, er det naturligvis rigtigt, at definitionen af, hvad aktiv udenrigspolitik dækker, har ændret sig fundamentalt. Fogh-regeringen har konsekvent ændret den tidligere vægt på udenrigspolitikens blødere elementer, som fredsbevarende FN-operationer og udviklingsbistand, til en indsats baseret på militær indsats og har direkte nedprioriteret den langsigtede bistandspolitik.

Men netop derfor er det vigtigt at fastholde erindringerne om nogle af de elementer, der i sidste halvdel af det 20'ende århundrede udgjorde den aktive udenrigspolitik.

For at gøre bogen let tilgængelig har jeg opdelt den i otte afsnit. Denne opdeling afspejler også ganske godt den opdeling af mit liv, som er en del af arbejdet i Udenrigsministeriet: Når du er

færdig med et arbejdsområde eller på en post, gælder det om at koncentrere sig fuldt ud om den nye post.

De første tre afsnit handler om mine to ophold ved den danske FN-mission i New York fra oktober 1966 til marts 1970 og igen fra januar 1974 til februar 1979 fulgt op af et afsnit om FN-politik mere generelt. Herudover har jeg søgt at forklare baggrunden for en række væsentlige begivenheder samt søgt at beskrive den udenrigsministerielle ramme for beslutningerne.

De næste tre afsnit behandler mine tre ophold i Afrika som ambassadør i Dar es Salaam fra oktober 1983 til marts 1988, i Harare fra april 1988 til august 1993 og i Nairobi fra september 1993 til december 1996. Derefter følger et mere generelt afsnit om nogle af de problemer i Afrika, jeg kom til at beskæftige mig med.

Ud over at redegøre for, hvorledes Danmarks udenrigspolitik blev ført ud i livet, er det naturligvis uhyre vigtigt at forsøge at beskrive, hvem det var, der havde indflydelse på udformningen af udenrigspolitikken. Jeg har derfor i afsnittene fra New York beskrevet en række af de danskere, som har været direkte involverede i fastlæggelsen og udførelsen af dansk FN-politik. Ligesom jeg slutter afsnittene fra Dar es Salaam og Harare af med en beskrivelse af nogle af de danskere, vi fik besøg af. Men i afsnittene fra Afrika har synsvinklen imidlertid først og fremmest været de afrikanske politikere, jeg har truffet.

I afsnittene om Dar es Salaam, Harare og Nairobi har jeg citeret udførligt fra nogle af de depecher, jeg har sendt. En depeche skal omhandle et mere principielt emne, være af mere generel karakter – og derfor ikke indeholde fortroligt materiale – og stiles til udenrigsministeren. Til gengæld fik depechen så en ganske bred fordeling til statsforvaltningen samt til Folketingets udenrigspolitiske nævn og udenrigsudvalg. Depecherne giver et øjebliksbillede af et udenrigs- eller indenrigspolitisk problem, der er vigtigt for forståelsen af landets situation. Jeg har derfor valgt at lade de citerede dele af depechen tale for sig selv. I de tilfælde, hvor jeg citerer længere afsnit fra en depeche eller indberetning er teksten fremhævet, så det klart fremgår.

Det er forbløffende, hvorledes flere af de politikere, jeg har beskrevet, fortsat spiller en rolle i dagens politik, ja, bliver opfattet

som morgendagens politikere. Fra Zimbabwe gælder det således Morgan Tsvangirai og Simba Makoni og fra Kenya Raila Odinga og Martha Karua. Selv om jeg i bogen i øvrigt indskrænker mig til at behandle perioden 1966-1997, har jeg i disse afsnit valgt at ajourføre beskrivelserne af både begivenheder og personer.

For at Udenrigsministeriet kan dække så mange lande som muligt, bliver ambassadøren sideakkrediteret i et eller flere lande. Så fra Tanzania blev jeg sideakkrediteret i Zambia, fra Zimbabwe i Botswana, Lesotho og Swaziland samt i Malawi og Angola. Og fra Kenya i Etiopien og på Seychellerne. Det var især interessant at være sideakkrediteret i landene i det sydlige Afrika under apartheidregimet, hvor Danmark først fra 1990 fik diplomatiske forbindelser på ambassadørplan med Sydafrika. Selvfølgelig får man ikke nær samme indtryk af udviklingen i de sideakkrediterede lande som i det land, man bor og arbejder i. Det viste sig imidlertid at være en – ganske vist anstrengende – men yderst interessant del af arbejdet. For det gav en glimrende mulighed for at sætte udviklingen i det land, man boede i, ind i en lidt større regional sammenhæng – og gav samtidig en masse oplevelser.

Selv om samtlige 8 sideakkrediterede lande kunne fortjene at blive behandlet, har jeg – af hensyn til bogens omfang og vægtning – valgt kun at give en beskrivelse af den politiske baggrund for det danske bistandssamarbejde med Zambia, Angola, Malawi og Etiopien. Derudover har jeg i tre af billedteksterne givet en beskrivelse af overrækkelsen af mine akkreditiver til præsident Kenneth Kaunda, kong Mswati den tredje samt til præsident Hastings Banda.

I et afsluttende afsnit har jeg givet en beskrivelse af nogle af de centrale danske beslutningstagere, der var afgørende for udførelsen og gennemførelsen af den danske udviklingspolitik i perioden 1966-1997. Det siger sig selv, at en sådan beskrivelse aldrig kan være helt objektiv – så ville den også være ulidelig kedelig.

Dette afsnit omfatter et kapitel om de danske ministre – det være sig udenrigs- eller bistandsministre – der stod for forholdet til udviklingslandene i den omhandlede periode. Under de enkelte ministre har jeg også behandlet en række af de politiske dis-

kussioner, herunder om opbygningen af udviklingsbistandens administration. Herefter kommer et kapitel om lederne af DANIDA – hvad enten de har været DANIDA-chefer eller ledere af Sydgruppen – samt endelig et afsnit om nogle af medlemmerne fra Styrelsen for internationalt bistandssamarbejde.

En foreløbig udgave af de to afsnit om mine New York-ophold har været publiceret i tidsskriftet for de historiestuderende ved Syddansk Universitet, Rubicon nummer 3/september 2007 under titlen "FN-missionen indefra". En ligeledes foreløbig udgave af afsnittene fra de afrikanske hovedstæder har været publiceret i Rubicon nummer 1/marts 2008 under titlen "Africa on my mind". Jeg har i løbet af 2008 og 2009 helt omarbejdet og udvidet afsnittene i forhold til de tekster, der er blevet bragt i Rubicon.

Anni og jeg forlod Afrika for sidste gang den 13. december 1996. Efter hjemkomsten kom jeg igen til at beskæftige mig med FN-politik, idet jeg under den såkaldte "Aktive multilateralisme" – eller Akmul som det hed med en af de mange skrækkelige forkortelser – forsøgte at få ansat nogle flere danskere ved de internationale organisationer, som vi fra dansk side er med til at finansiere over udviklingsbevillingerne. Det var et yderst interessant – og tiltrængt – arbejde, men perioden blev kort, idet jeg allerede den 9. maj 1997 fik en blodprop i hjertet. Efter et sådant vink med en vognstang tog det kun to dage, før jeg besluttede at forlade "stressfabrikken", som min datter havde døbt Udenrigsministeriet. Til gengæld har jeg takket være læge- og medicinalindustrien haft en række dejlige år, hvor jeg selv har været herre over min tid – og bl.a. har kunnet få tid til at skrive.

For dem, der måtte ønske at læse mere om mine udenrigspolitiske og indenrigspolitiske oplevelser og synspunkter, har jeg beskrevet disse i

"I skyggen af den kolde krig – Internationalt ungdomsarbejde 1957-1966 og derefter". Eigil Holms Forlag, 2002.

"Forandring under de røde faner – da ungdomsoprøret ramte, og andre fortællinger fra DSU i 1960'erne". Danmarks Socialdemokratiske Ungdom, 2005.

”Fra Hedtoft til Lykketoft – Socialdemokratiets holdning til konflikten i Mellemøsten 1947-2001. Arbejderhistorie nummer 1/ april 2007.

”Under falsk flag – forbundsformand Alfred Petersens politiske virke”. Udgivet af Center for Koldkrigsforskning, november 2008.

Endelig skal jeg takke professor Thorsten Borring Olesen for gode råd og min kone Anni for kritiske kommentarer til såvel indhold som de sproglige fremstillinger. Efter hendes død har min datter Margit Kjeldgaard læst det endelige manuskript kritisk igennem. Deres indsats har været af uvurderlig betydning. Bortset fra enkelte rettelser er manuskriptet afsluttet i august 2009.