

Privatiseret udenrigspolitik

BIAFRAKRIGEN OG DANSK NØDHJÆLP

AF

CLAUS KJERSGAARD NIELSEN

Dansk udenrigspolitik historie rummer kun få eksempler på involvering i tredjeverdenslandes interne konflikter. I den nigerianske borgerkrig, også kaldet Biafrakrigen, gik Danmark imidlertid sammen med de øvrige nordiske lande længere end de fleste småstater i bestræbelserne på at hjælpe ofrene for borgerkrigen med statslige bidrag og diplomatisk støtte til luftbroerne med nødhjælp til Biafra. Mens den offentlige opinion i Vesten i overvejende grad sympatiserede med Biafra og derfor støttede de luftbroer, som den Internationale Komite for Røde Kors (ICRC) og den kirkelige organisation JointChurchAid (JCA) holdt i gang, tog de fleste vestlige regeringer afstand fra luftbroerne. Nigeria anklagede begge organisationer for krænkelse af landets suverænitet, hvilket FN med støtte fra flertallet af organisationens medlemmer gav Nigeria ret i. Kun de nordiske lande støttede under hele konflikten begge luftbroer med finansiel og i mindre grad diplomatisk støtte.

Formålet med denne artikel¹ er at belyse Danmarks nødhjælpsindsats og diplomati under Biafrakrigen 1967-1970 og sammenligne det med den tilsvarende nødhjælpsindsats og diplomatiske aktivitet i forbindelse med Bangladesh's frihedskrig i 1971. I lighed med Biafrakrigen affødte denne en stor humanitær katastrofe. I den forbindelse opstilles to hypoteser med henblik på at koble nødhjælpspolitikken sammen med dansk udviklings- og udenrigspolitik:

1. Danmarks politik i Biafra kan betegnes som en form for humanitært motiveret 'privatiseret' udenrigspolitik, dvs. med danske ngo'er som stedfortrædende aktører, der handlede i overens-

¹ En stor tak til Peter Steenberg for gode råd under udarbejdelsen af artiklen.

- stemmelse med danske interesser og målsætninger i en situation, hvor traditionelle udenrigspolitiske virkemidler ikke kunne tages i brug.
2. Under håndteringen af Biafrakrigen drog Udenrigsministeriet den konklusion, at et aktivt diplomati hæmmede muligheden for at udføre en effektiv og upartisk nødhjælpsindsats, fordi det ikke var muligt at udskille konfliktens humanitære aspekter fra de politisk-militære. Denne lære blev siden officiel dansk nødhjælpspolitik ved humanitære katastrofer under tredje verdenslandes interne konflikter. Bangladesh er et eksempel på dette.

Danmarks rolle i Biafrakrigen er ikke tidligere behandlet i den historiske litteratur, men emnets berøringsflader til anden eksisterende forskning gør det muligt at analysere emnet i lyset af de mere generelle linjer i udenrigspolitikens historie i efterkrigstiden. Det drejer sig især om småstaters udenrigspolitiske råderum under Den Kolde Krig og deres generelle strategier for at agere i det internationale system – »småstatsteori«.² Hvad angår råderummet, illustrerer håndteringen af Biafrakrigen en aktivistisk udenrigspolitik i en given geopolitisk situation, hvor Udenrigsministeriet kombinerede traditionelt diplomati med udnyttelsen af ikke-statslige aktører. Sagen belyser også, hvad fredstanken/internationalismen i praksis betød i dansk udenrigspolitikens historie, idet Danmarks FN-politik og samarbejdet med udviklingslandene spillede en stor rolle.³ Endvidere knytter emnet an til Danidas nylige udgivelse om den danske udviklingspolitikens historie, idet der fokuseres på koblingen mellem bistand og almindelig udenrigspolitik.⁴

I det følgende fokuseres altovervejende på Udenrigsministeriet, hvis politiske kontorer sad med ansvar for den humanitære bistand, FN-politikken og de bilaterale relationer til andre lande. Den daværende Udenrigsminister, Venstres Poul Hartling, blandede sig ikke synderligt og

² Råderummet under den kolde krig behandles især i Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume, *I blokopdelingsens tegn, 1945-1972. Dansk Udenrigspolitikens Historie bind 5*, København 2005 og Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism: the Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, København 1995.

³ For en nærmere behandling af internationalismen i dansk historie, se Kristine K.N. Midtgaard, *Småstat, magt og sikkerhed. Danmark og FN 1949-65*, Odense 2005. Internationalismen eller fredstanken er udtryk for en småstatsstrategi for opnåelse af sikkerhed og indflydelse i det internationale system, hvor småstater søger at forpligte stormagter og andre stater på internationalt samarbejde gennem indgåelse af forpligtende aftaler og deltagelse i internationale organisationer, hvoraf FN har fremstået som den vigtigste blandt strategiens fortalere.

⁴ Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen, *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitikens historie 1945-2005*, København 2008.

synes i samtlige taler og redegørelser at have fulgt de respektive embedsmænds råd og anbefalinger.⁵ I Folketinget herskede der bred enighed om, at de sultende biafranere måtte hjælpes, men der var uenighed om, hvilke diplomatiske skridt Danmark skulle tage. Socialdemokratiet presede på for et initiativ i FN fra sommeren 1968, hvilket fik ministeriet til at afsøge mulighederne for dette, men ellers blandede Folketingets medlemmer sig ikke. VKR-regeringen fandt, at Udenrigsministeriet faktisk udtømte alle muligheder for at søge en behandling af Biafrakrigen fremmet i FN.⁶

Med Udenrigsministeriet som den centrale institutionelle aktør er artiklen baseret på hidtil klausuleret arkivmateriale herfra, suppleret med den eksisterende forskningslitteratur om såvel dansk udenrigspolitik under Den Kolde Krig som den engelsksprogede litteratur om Biafrakrigen og Bangladesh's frihedskrig.⁷

Først gennemgås forløbet bag Biafrakrigen og nødhjælpsoperationen med henblik på at angive den internationale kontekst for Danmarks politik. Dernæst analyseres baggrunden for Danmarks engagement inden for rammerne af den generelle danske udenrigspolitik. I artiklens hoveddel behandles temaerne dansk diplomati og dansk nødhjælp, og de specifikke hypoteser, der blev præsenteret indledningsvis, foldes tydeligere ud. Til sidst diskuteres konsekvenserne for senere dansk nødhjælpspolitik ved at sammenholde forløbet med håndteringen af konflikten i Bangladesh.

Biafrakrigen og dens internationale kontekst

Biafrakrigen fandt sted i perioden maj 1967 til januar 1970. De stridende parter var løsrivelsesrepublikken Biafra i det østlige Nigeria, under

⁵ Hartlings tilsyneladende begrænsede interesse for Biafrakrigen skal formodentlig ses i lyset af, at han frem til sin ministertiltrædelse i foråret 1968 sad i styrelsen for Folkekirken Nødhjælp og derfor fandt det nødvendigt at bevare en vis 'armslængde' til organisationens virksomhed.

⁶ Af Folketingstidende for 1968/69 og 1969/70 fremgår det, at Det Radikale Venstre frem til oktober/november tilsluttede sig Socialdemokratiets krav om et FN-initiativ, men siden overtog Udenrigsministeriets opfattelse, at et initiativ ville være en tom demonstration til skade for Danmarks og FN's anseelse. Venstre og Konservative var på samme linje.

⁷ Det drejer sig primært om arkivjournalnumrene 199.D.1. og 170.D.1. vedr. indrepolitiske forhold i hhv. Nigeria og Pakistan. Af sekundærlitteratur støtter artiklen sig til John J. Stremlau, *The International Politics of the Nigerian Civil War 1967-1970*, Princeton 1977; Robert Sisson & Leo E. Rose, *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Los Angeles 1990; Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn, 1945-1972. Dansk Udenrigspolitik Historie bind 5*, København 2005.

ledelse af oberst Ojukwo, og Nigerias forbundsregering, ledet af generalmajor Gowon. Krigen var hovedsagelig et resultat af de etniske modsætninger, der før, men især efter selvstændigheden i 1961 prægede det politiske liv. Dette byggede på regionalt og etnisk baserede partier indtil det første militærkup i januar 1966, hvor iboen generalmajor Ironsi kom til magten. Ironsis styre varede kun kort, idet en gruppe hausa-officerer i juli samme år stødte ham fra magten ved et modkup, som blev startskuddet til en etnisk voldsspiral, hovedsagelig rettet mod iboer, indtil militærguvernøren for den østlige region i maj 1967 erklærede republikken Biafra uafhængig, og Biafrakrigen begyndte.

Under krigen støttede USSR og Storbritannien forbundsregeringen med våben og ammunition, mens Frankrig og en række mindre magter fandt det opportunt at levere våben til Biafra. Med USA i spidsen og med støtte fra FN afholdt resten af verdenssamfundet sig fra at blande sig, med henvisning til ikke-interventionsprincippet i interne anliggender. Resultatet blev en treårig borgerkrig med store humanitære konsekvenser for civilbefolkningen i Biafra, hvor over en million mennesker omkom af sult som følge af forbundshærens militære blokade af Biafra og begge parter anvendelse af sult som våben. Sultsituationen blev især alvorlig, efter at forbundshærens blokade blev effektiv med havnebyen Port Harcourts fald i slutningen af maj 1968.⁸ Biafrakrigen var endvidere kendetegnet ved en omfattende, men forgæves diplomatisk aktivitet fra Commonwealth og Den Afrikanske Enhedsorganisations (OAU) side for at bringe parterne til forhandling om emner som våbenhvile, fredsftaler og nødhjælpskorridorer.

Det var i denne situation – med udbredt moralsk forargelse i Vesten over manglende international handling – at internationale ngo'er som Røde Kors og de kirkelige nødhjælpsorganisationer engagerede sig med etableringen af luftbroer til Biafra fra sommeren 1968 og frem til krigens slutning.

Luftbroerne

Den Internationale Komité for Røde Kors (ICRC) havde frem til april 1968 hovedsagelig engageret sig i konflikten med anmodninger til krigens parter om overholdelse af Genève-konventionerne. I ICRC var man imidlertid nået til den erkendelse, at beskyttelsen måtte udvides til også at dække civile. I april opnåede man derfor en slags underhånds-

⁸ David P. Forsythe, *Humanitarian Politics. The International Committee of the Red Cross*, London 1977, s. 181-96; Stig Rune Pedersen, *Nødhjælp og diplomati. Norge og Biafra-krigen 1967-1970*, Hovedopgave i historie, Universitetet i Oslo 1998, s. 85-87.

aftale med forbundsregeringen i Lagos, som bekendtgjorde, at den ikke ville lægge hindringer i vejen for natlige nødhjælpsflyvninger, men at det måtte ske på ICRC's eget ansvar. Efterfølgende forhandlede ICRC forgæves om oprettelsen af en dagflyvningskorridor og opgav helt dette i september 1969, kort tid efter nedskydningen af et svensk Røde Kors-fly i juni 1969, efter ellers at have opnået en vis regelmæssighed. I alt 41.600 tons nødhjælp var blevet bragt frem til modtagerne.

Til forskel fra ICRC blev kirkernes luftbro til Biafra banebrydende for det internationale kirkelige samarbejde om nødhjælp til ofre for humanitære katastrofer i tiden fremover. Baggrunden var, at det østlige Nigeria havde en været en vigtig kristen missionsmark med en stor koncentration af især irske missionærer. I modsætning til deres protestantiske kolleger forblev de irske missionærer i området under krigen og kunne dermed rapportere til omverdenen om sultsituationen. Dertil kommer, at nogle af de mest fremtrædende afrikanske protestantiske gejstlige var fra Østnigeria. Sir Louis Mbanefo blev Biafras chefforhandler i OAU- og Commonwealth-regi, og Sir Francis Ibiem nød stor anseelse blandt protestanter i kraft af sin position som vicepræsident i Kirkernes Verdensråd (WCC). På WCC's verdenskongres i Uppsala i juli 1968 blev spørgsmålet om etablering af en WCC-drevet luftbro debatteret, men det lykkedes ikke at nå til enighed om sagen. Som reaktion herpå tog skandinaviske delegerede, med generalsekretær for Folkekirkens Nødhjælp Viggo Møllerup i spidsen, initiativ til oprettelsen af en egen luftbro, der fik tilslutning fra amerikansk, hollandsk og schweizisk side, mens tyske nødhjælpsorganisationer stillede fly til rådighed.⁹ Det førte til oprettelsen af NordChurchAid, som fik hovedkontor hos Folkekirkens Nødhjælp i København. I november 1968 gik mange andre kirkelige nødhjælpsorganisationer med i sammenslutningen, herefter kaldet JointChurchAid (JCA), men Folkekirkens Nødhjælp bevarede det operationelle ansvar for selve luftbroen fra øen São Tomé i Guineabugten, dengang endnu en portugisisk koloni. Frem til krigens slutning foretog JCA i alt 5.310 natteflyvninger med i alt 60.300 tons til en samlet værdi af ca. 250.000.000 USD.¹⁰

Begge luftbroer var kontroversielle set fra FN's og de fleste staters synspunkt, for hverken ICRC eller JCA handlede i overensstemmelse med folkerettens princip om at optræde neutralt og kun handle med

⁹ Laurie Wiseberg, »Christian Churches and the Nigerian Civil War«, *Journal of African Studies*, bd. II nr. 3, 1975, s. 297-331; Hugh Lloyd, M. Møllerup & C. Bratved, *The Nordchurch Airlift to Biafra 1968-1970: An Operations Report*, København 1972.

¹⁰ John J. Stremlau, *The International Politics of the Nigerian Civil War 1967-1970*, Princeton 1977 s. 242.

værtslandets samtykke. ICRC søgte at opretholde en vis folkeretsmæssig legitimitet ved at henvise til underhåndsftalen af april 1968 og løbende forhandle med Nigeria og Biafra om åbningen af nødhjælpskorridorer om dagen. Til forskel fra ICRC anså JCA sig ikke for at være bundet af folkeretten, men af det kristne barmhjertighedsbudskab om at hjælpe, hvor nøden var. Godt nok opfattede JCA sig som delvis omfattet af ICRC's underhåndsftale med Nigeria, men fortsatte alligevel luftbroen ufortrødent, efter at Nigeria definitivt opløste aftalen med nedskydningen af et Røde Kors-fly i juni 1969.

Ud over de folkeretsmæssige kontroverser blev ICRC og især JCA beskyldt for at bidrage indirekte til konfliktens forlængelse ved at styrke Biafras modstandskraft. Begge organisationer satsede på, at Nigeria af hensyn til verdensopinionen ikke ville nedskyde nødhjælpsfly. Men nødhjælpsflyene gav angiveligt dække til våbentransportfly, som Nigerias luftvåben ikke var i stand til at skelne fra nødhjælpsfly. Derudover lagde organisationerne udenlandsk valuta i Biafra, som styret kunne anvende til våbenopkøb.¹¹

Luftbroernes ekstra-legale karakter og organisationernes indirekte støtte til Biafra fremkaldte afstandtagen fra verdenssamfundet og direkte kritik fra især Afrika, hvor mange stater betragtede organisationernes virke som et udslag af neokolonialisme under dække af humanitære hensigter. ICRC fik en vis officiel støtte fra de vestlige lande, hvor luftbroen nød stor folkelig opbakning, men folkeretskrænkeren JCA ønskede vestlige regeringer ikke at associere sig med. Kun de nordiske lande ydede fuld diplomatisk og finansiel støtte til ICRC's luftbro, mens støtten til JCA fandt sted uofficielt, om end i mindst lige så stort omfang.

Baggrunden for Danmarks engagement

Den udenrigspolitiske situation for Danmark i slutningen af 1960'erne var præget af afspændingen under den Kolde Krig. Et større råderum for dansk udenrigspolitik gav sig bl.a. udtryk i en større tilnærmelse til de nyligt selvstændige lande i Afrika.

I Danmark havde man siden begyndelsen af 1960'erne påbegyndt opbygningen af et ret betydeligt program for udviklingsbistand, der blandt andre formål kunne øge Danmarks prestige i Den Tredje Verden og FN ved at fremstille landet som en brobygger mellem Vesten og tred-

¹¹ John J. Stremlau, *The International Politics of the Nigerian Civil War 1967-1970*, Princeton 1977 s. 224-254. Dette bekræftes af repræsentanter fra JCA i deres erindringer. Jf. Axel Duch, *Luftbroen til Biafra. Jesus Christ Airlines*, København 2002.

jeverdenslandene. I den strategi indgik Nigeria tidligt som et vigtigt samarbejdsland for Danmark. I 1961 oprettede Danmark en ambassade i landet, i 1962 indgik Nigeria sammen med Tanzania i de første fælles-nordiske planer om bistandsprojekter,¹² og fra midten af 1960erne var Nigeria blevet Danmarks næststørste handelspartner i Afrika. Udenrigsministeriets optimisme blev illustreret af en ambassadeindberetning så sent som i maj 1966 om de gode udsigter til vækst og stabilitet i Nigeria.¹³ Kort efter indløb imidlertid de første beretninger om pogrom-lignende overfald på iboer i Nordnigeria, som senere skulle udløse Biafrakrigen.

Danmark havde således en vis portion international prestige på spil i Nigeria, da Biafrakrigens humanitære konsekvenser blev kendt i den vestlige offentlighed med billeder af sultende biafranere fra foråret 1968. Vestlige regeringer blev nu mødt med folkelige krav om at afhjælpe nøden og skride til handling over for Nigeria. Allerede tidligt i krigsforløbet var Udenrigsministeriet således af den opfattelse, at den humanitære situation måtte have højeste prioritet i den danske politik.¹⁴

Råderummet for dansk handling var imidlertid begrænset af den geopolitiske kontekst. FN's generalsekretær U Thant havde formelt sanktioneret Nigerias holdning, at borgerkrigen var et internt nigeriansk anliggende. Det store flertal af afrikanske lande havde givet deres opbakning hertil med OAU's Kinshasa-erklæring, der i efteråret 1967 formelt fordømte Biafras løsrivelse – hvilket dog ikke hindrede fire afrikanske lande i at anerkende Biafra. En officiel stillingtagen for Biafra ville således bringe Danmark i konflikt med det store flertal af afrikanske lande, hvis venskab man netop ønskede at fastholde og udbygge med sin FN-politik og udviklingsbistand. Heller ikke stormagternes politik gav nogen rygdækning. Med Sovjetunionen i spidsen tog Østblokken klart parti for Nigeria gennem massive våbenforsyninger, og blandt Danmarks NATO-allierede stod Storbritannien for en næsten lige så Nigeria-venlig linje, mens USA nøjedes med officielt at tage afstand fra løsrivelsen. Som Biafras uformelle beskytter kunne Frankrig tænkes at ville støtte Biafra åbent, men noget sådant ville kollidere med landets større interesser i Nordafrika.

Biafrakrigen var således ikke direkte relateret til Den Kolde Krig som de samtidige stedfortræderkrige i Vietnam og Mellemøsten. Dette gav

¹² 104.A.3A./1.B. Nordisk bistandsindsats i Nigeria 1961-63.

¹³ 199.D.1. pakke 4. Ambassadeindberetning 3.5.1966. Det Nigerianske Militærstyres første 100 dage.

¹⁴ 263.D.1. pakke 1. Indberetning fra Lagos af 31.5.68. »Katastrofen i Biafra. ICRC's appel vedr. hjælpeaktion«.

et vist udenrigspolitisk råderum, som Danmark i fællesskab med de nordiske lande søgte at udnytte. Sammen med især Sveriges og Norges udenrigsministerier påbegyndtes fra foråret 1968 og frem til krigens slutning en fælles koordinering af, hvilken politik man skulle føre i forhold til Biafrakrigen.

Det nordiske småstatssamarbejde udspillede sig dermed inden for en overordnet ramme af komplekse og usædvanlige stormagtskonstellationer. Til sammenligning med koldkrigsrelaterede konflikter tillod denne anderledes geopolitiske inddeling en vis dansk og norsk enegang i forhold til de NATO-allierede. Som noget relativt nyt i dansk udenrigspolitik kom hensynet til de afrikanske staters holdning derimod til at begrænse det udenrigspolitiske råderum. Disse landes aktive tiltag for at holde FN udenfor og deres modstand mod nødhjælpsorganisationerne stod i skarp modsætning til Danmarks humanitært motiverede politik. Netop dette dilemma mellem humanitære idealer og hensynet til afrikanske stater og FN blev bestemmende for Danmarks diplomatiske indsats og nødhjælpspolitik.

Anerkendelsesspørgsmålet

Trods begrænsningen formåede Danmark i fællesskab med Sverige og Norge at markere sig i det internationale diplomati omkring Biafrakrigen. Centralt på den udenrigspolitiske dagsorden i 1968 stod spørgsmålet om anerkendelse af Biafra og indbringelse af konflikten for FN. Derudover foretog Danmark en række henvendelser til konfliktens parter til støtte for nødhjælpen, oftest i fællesnordisk regi. Dette skabte splid mellem Norden og Nigeria og stod centralt i spørgsmålet om, hvordan Danmark forholdt sig til ikke-interventionsprincippet.

Da Biafra erklærede sig uafhængig den 31. maj 1967, indledte løsrivelsesregeringen en diplomatisk charmeoffensiv for at opnå verdenssamfundets anerkendelse og støtte, hvilket førte til oprettelsen af en diplomatisk repræsentation i Norden og dannelsen af pro-biafranske komitéer i hvert af de nordiske lande. I Danmark blev spørgsmålet om anerkendelse aktuelt i foråret 1968 i forbindelse med anerkendelse fra fire afrikanske staters side, udsigten til fransk anerkendelse, samt nigeriansk frygt for, at de nordiske lande ville anerkende Biafra. De nigerianske myndigheder havde ligefrem over for den svenske ambassadør

¹⁵ 199.D.1. pakke 6. Indberetning fra Stockholm af 17.6.68. »Biafraspørgsmålet«.

¹⁶ 263.D.1. pakke 1. Notat til udenrigsministeren til brug ved nævnsmødet den 21.6.1968.

¹⁷ Stig Rune Pedersen, *Nødhjælp og diplomati. Norge og Biafra-krigen 1967-1970*, Hoved-

udtrykt forståelse for en nordisk de facto-ankendelse af Biafra af hensyn til folkestemningen i Norden.¹⁵ I det danske udenrigsministerium var man dog imod enhver form for anerkendelse. I et notat af 21. juni afvistes det med den begrundelse, at det fra nigeriansk såvel som fra de afrikanske landes side ville blive betragtet som utidig indblanding i interne anliggender.¹⁶ Heller ikke Sverige og Norge anerkendte Biafra, men i Norge stod spørgsmålet højere på dagsordenen, idet det regeringsbærende Kristelig Folkeparti gik ind for en anerkendelse i sommeren 1968.¹⁷

I sommeren 1969 debatterede man i Folketinget spørgsmålet om anerkendelse. SF'eren Gert Petersen spurgte Venstres udenrigsminister Poul Hartling, hvad begrundelsen var for ikke at anerkende Biafra. Svaret lød, at det var dansk anerkendelsespraksis at afvente stormagternes og hovedparten af de omkringliggende landes anerkendelse og tage udgangspunkt i folkerettens fire anerkendelseskriterier: en permanent befolkning, et afgrænset territorium, effektiv magtudøvelse fra en regerings side, samt uafhængighed af ydre kontrol fra andre landes side.¹⁸ De to sidstnævnte kriterier var næppe opfyldt for Biafras vedkommende, og moralsk-politiske grunde kunne ikke lægges til grund for dansk anerkendelsespraksis.¹⁹ Dette var i god overensstemmelse med Udenrigsministeriets hensigt om at udskille konfliktens humanitære aspekter fra dens politisk-militære forløb.²⁰ Som konsekvens heraf kunne Danmarks humanitære indsats og sympati for Biafra ikke omsættes til aktiv politisk stillingtagen i konflikten.

Nordisk diplomati

Afvisning af politisk stillingtagen i konflikten udelukkede imidlertid ikke et aktivt diplomati fra nordisk side. Det nordiske samarbejde bestod i overvejende grad af fællesnordiske henvendelser til Nigerias regering – og i færre tilfælde til FN, OAU, England, Frankrig, Sovjet og Biafra – om støtte til nødhjælpsarbejdet, beklagelser over våbenforsyninger og støtteerklæringer til mæglingsbestrebelse. Især henvendelser til Nigeria risikerede at støde an mod Danmarks neutralitet.

Dette blev i høj grad mærkbart i sommeren 1968, hvor man fra nordisk side udsendte en fælles erklæring, der kunne tænkes at blive opfat-

opgave i Historie, Universitetet i Oslo 1998, s. 47-52.

¹⁸ Jf. Peter M. Nielsen, »Dansk anerkendelsespolitik efter Den Kolde Krig«, *Dansk Udenrigspolitik Årbog* 1994, s. 49-65.

¹⁹ 199.D.5. pakke 1. Udkast til svar på Gert Petersens spørgsmål 12.6.69.

²⁰ 199.D.4.a. pakke 10. Orientering fra P.J. 13. marts 1970.

tet som indblanding i Nigerias interne forhold. I erklæringen af 14. august 1968 rettet til Nigeria og stormagterne hedder det under punkt 3, at konflikten »*has aroused the conscience of the world, thus becoming a matter of grave international concern*«. ²¹

I Udenrigsministeriet var man klar over, at denne sætning kunne opfattes som utidig indblanding i Nigerias interne anliggender. I instruksen til ambassadør Munk i Nigeria begrundes ordlyden med »*en utilbøjelighed i den danske regering til længere at tro på, at det kan være realistisk at håbe på, at effektiv og tilstrækkelig vidtrækkende hjælpeaktioner i Nigeria kan iværksættes uden at kamphandlinger indstilles*«. Og »*Efter dansk opfattelse er krigen nået til et punkt, hvor det er uforeneligt med vestlig moral at lade mæglingsforsøg udefra afvise med at konflikten er af en ren intern karakter*«. ²²

Erklæringen var primært henvendt til stormagterne, for at de skulle lægge pres på parterne, men ambassadør Munks opgave var at gøre Nigeria bekendt med erklæringen på de nordiske landes vegne. De citerede passager i instruksen peger i retning af, at Norden med opfordringen til eksterne mæglingstiltag bidrog til at internationalisere konflikten, hvorved man de facto nærmede sig en stillingtagen til fordel for Biafra. Under hele konflikten var Biafras udgangspunkt, at forhandlinger kun kunne komme på tale under en våbenhvile, som man netop brugte nødhjælpsspørgsmålet som middel til at opnå. Den danske regeringsholdning synes i nogen grad at have været i samklang hermed.

Regeringsholdningen blev ikke direkte udtrykt i selve erklæringen. Man nøjedes med en opfordring til begge parter om: »*to do their utmost to find ways and means for supplies intended for those in need to reach them without further delay*«. ²³ I sig selv var det ikke en markant erklæring, men særlig sætningens sidste tre ord kunne opfattes som en røffel til Nigeria, eftersom det i forhandlingerne mellem ICRC og parterne var forbundsregeringen, der forhalede processen. I lyset heraf samt den indirekte opfordring til stormagterne om at tage konflikten op på internationalt plan fandt ministeriet det nødvendigt at pointere i instruksen, at ambassadøren skulle betone, at den danske demarche udelukkende var båret af humanitære hensyn.

Kort efter reagerede Nigeria med indkaldelsen af ambassadøren til samtale med udenrigsminister Arikpo, der blankt afviste enhver form

²¹ 199.D.1. pakke 7. Telex til Lagos fra Udenrigsministeriet af 16.8.69. »Borgerkrigen i Nigeria«.

²² 199.D.1. pakke 7. Telex til Lagos fra Udenrigsministeriet af 16.8.69. »Borgerkrigen i Nigeria«.

²³ 199.D.1. pakke 7. Telex til Lagos fra Udenrigsministeriet af 16.8.69. »Borgerkrigen i Nigeria«.

for indrømmelse i nødhjælpsforhandlingerne. Samtidig beskyldte han iboerne for at hindre nødhjælp og Vesten for at ligge under for deres propaganda.²⁴ Sætningen, der opfordrede til internationalisering af konflikten, kommenterede han tilsyneladende ikke. Det gjorde derimod en nigeriansk diplomat i FN-missionen, som dog gik ikke videre med sagen.²⁵

Erklæringen af 14. august 1968 var en af de første blandt mange nordiske henvendelser, men var samtidig en af de dristigste. De nordiske lande var mere forsigtige i de efterfølgende henvendelser til Nigeria.²⁶ Siden hen blev det potentielle neutralitetsdilemma mere aktuelt under overvejelserne om FN-initiativer og støtte til kirkernes luftbro.

FN-tiltag

I FN var den dominerende holdning at betragte konflikten som et internt nigeriansk anliggende og lægge sig op ad OAU's Nigeria-venlige linje i sagen.²⁷ FN's engagement begrænsede sig til udnævnelsen af svenskeren Nils Göran Gussing som Generalsekretærens særlige udsending til Nigeria med mandat til at overvåge nødhjælpssituationen og deltage i en international observatørgruppe til overvågning af forbundshærens fremmarch.²⁸ Alligevel forsøgte Danmark i løbet af sommeren og efteråret 1968 at rejse de humanitære aspekter af Biafrakrigen i først FN's Sikkerhedsråd og senere i Generalforsamlingen.

Som medlem i 1968 og 1969 kunne Danmark på Nordens vegne rejse spørgsmålet i FN's Sikkerhedsråd. I begyndelsen af august 1968 kom spørgsmålet på den politiske dagsorden i Danmark, da Socialdemokratiet i Folketinget opfordrede regeringen til at rejse spørgsmålet om humanitære hjælpeydelse i Sikkerhedsrådet, hvorpå Hartling lovede at få sagen undersøgt.

Efter sondering i Sikkerhedsrådet frarådede FN-ambassadør Otto Borch imidlertid at søge sagen fremmet i Sikkerhedsrådet, idet et sådant initiativ ville møde afrikansk modvilje. Hensynet til Biafra måtte underordnes sagen om USSR's invasion af Tjekkoslaviet, hvor en bred front i Sikkerhedsrådet kunne tænkes at bryde sammen i tilfælde

²⁴ 199.D.1. pakke 7. Telex fra Lagos 19.8.68.

²⁵ 263.D.1. pakke 2. Telex fra New York af 16.8.68.

²⁶ Se nedenfor om dansk nødhjælp og støtteerklæringer til ICRC.

²⁷ I Kinshasa-resolutionen af 14. september 1967 anerkendte OAU krigen som et internt anliggende og bekræftede forbundsregeringen som legitim repræsentant for Nigeria.

²⁸ A.W. Cordier & M. Harrelson (red.), *Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations. vol. VIII, U Thant 1968-1971*, New York 1977, s. 100-105.

af en vestlig-afrikansk konfrontation.²⁹ Ifølge Borch ville enhver indbringelse af sagen for Sikkerhedsrådet af afrikanske lande blive opfattet som formynderskab, og hensynet til Tjekkoslaviet havde første prioritet. I stedet anbefalede han en fællesnordisk henvendelse til U Thant med forespørgsel om, hvad Norden kunne gøre for at hjælpe i hans humanitære bestræbelser.³⁰ Regeringen tog henstillingen til sig, men på et møde i udenrigspolitisk nævn den 26. august efterlyste Jens Otto Krag andre FN-initiativer end indbringelse for Sikkerhedsrådet.³¹

I september 1968 påtænkte Udenrigsministeriet at tage konfliktens humanitære sider op i Generalforsamlingen, enten under et eksisterende eller et særskilt punkt på dagsordenen. Man ville imidlertid afvente U Thants svar og OAU-konferencen i Algier den 13.-16. september, før man tog stilling.³² Fra amerikansk side var der antydningvis opbakning til et sådant skridt, idet en senatskomité havde konkluderet, at den humanitære side af konflikten var et legitimt verdensanliggende, mens det politiske var OAU's sag. Hvis Algier-konferencen mislykkedes med hensyn til nødhjælp, ville et FN-skridt være en mulighed.³³ Også FN-missionen anså det for en stor fordel at få USA som medforslagsstiller.³⁴

Allerede før Algier-konferencen advarede ambassadør Munk i Lagos dog mod ethvert FN-initiativ. Under en samtale med den amerikanske Lagos-ambassadør Matthews erfarede Munk, at et FN-initiativ i Biafrakrigen rummede fare for etableringen af en fælles afrikansk front mod Vesten i Generalforsamlingen.³⁵ Efter Algier-konferencen gentog han sin advarsel med henvisning til, at OAU's resolution havde styrket Nigerias anseelse, og selv ifølge det amerikanske udenrigsministeriums Afrika-kontors redegørelse var det sandsynligt, at FN også måtte vige for OAU på det humanitære område.³⁶ I Udenrigsministeriet havde man imidlertid ikke opgivet at rejse sagen i FN. I en instruks til Munk af 17. september blev det slået fast, at man agtede at tage det humanitære spørgsmål op i FN. Samtidigt anmodede man Munk om at sondere

²⁹ 263 D.1. pakke 2. Telex fra New York 23.8.68. »Borgerkrigen i Nigeria«. Sovjetiske troppers invasion af Tjekkoslaviet den 21. august havde vakt forfærdelse i Vesten. I den forbindelse arbejdede visse lande i Vesten for et FN-initiativ til at imødegå USSR's handling.

³⁰ 263.D.1. pakke 2. Telex fra New York 25.8.68. »Borgerkrigen i Nigeria«.

³¹ 263.D.1. pakke 2. Referat fra nævnsmøde den 26.8.68.

³² 199.D.1. pakke 8. Telex fra New York af 9.9.68.

³³ 199.D.1. pakke 8. Indberetning fra Washington af 12.9.68.

³⁴ 199.D.1. pakke 8. Indberetning fra New York af 11.9.68.

³⁵ 199.D.1. pakke 8. Telex fra Lagos af 13.9.68.

³⁶ 199.D.1. pakke 8. Indberetning fra Lagos 17.9.68.

nigerianske reaktioner på en eventuel udsendelse af repræsentanter fra Norden for at undersøge behovet og mulighederne for hjælp, samt forklare forbundsregeringen, at man ikke tog politisk stilling.³⁷

I ambassadør Munks øjne var denne anmodning urealistisk. Han advarede nu direkte om, at et FN-initiativ kunne hindre nødhjælpsarbejdet. For det første var det tvivlsomt, om man kunne påtvinge en hjælp, parterne ikke ønskede. For det andet var tiltroen til uselvskhed hos donorer minimal i et land, hvor treenigheden af vestlig, hvid og kristen gav negative associationer. I stedet måtte nødhjælpen nigerianiseres via Nigeriansk Røde Kors, idet en internationalisering gennem FN kun ville blokere hjælpen.³⁸ Ambassadør Munk advarede således ikke kun indtrængende mod at rejse nødhjælpsspørgsmålet i FN, men mod ethvert forsøg på at blande sig i det.

Fra dette tidspunkt mødte Munks anbefalinger opbakning hos FN-missionen i New York. I en telex af 22. september advarede man om, at et initiativ i FN ville bringe Norden i modstrid med mange afrikanske lande. Og i en telex af 24. september var konklusionerne fra et nordisk ambassadørmøde, at OAU's resolution umuliggjorde optagelse af et særligt punkt på Generalforsamlingens dagsorden, og at Canada desuden havde opgivet sagen. I stedet anbefalede FN-ambassadøren at berøre spørgsmålet under Generaldebatten i FN.³⁹

I Udenrigsministeriet tog man anbefalingerne til sig, og i en telex til FN-missionen erklærede ministeren sig enig med missionen i: *»At udviklingen fortsat bør følges nøje med henblik på på et tidspunkt at opnå tilslutning til at bringe sagens humanitære aspekt for FN's Generalforsamling. At en sådan situation ikke foreligger i dag. At man må begrænse sig til at omtale sagen i Generaldebatten, samt eventuelt under eksisterende dagsordenspunkter, som måtte frembyde en passende anledning.«*⁴⁰

Citatet antyder, at man ikke helt havde opgivet at rejse spørgsmålet i FN, men blot afventede et bedre tidspunkt. De efterfølgende begivenheder viste dog, at man blandt ministeriets embedsmænd godt vidste, at en sådan situation næppe ville opstå. Hartling fandt ikke en passende anledning til at berøre sagen under eksisterende dagsordenspunkter, men nøjedes med at gøre det i sin tale under Generaldebatten den 8. oktober, i lighed med sine nordiske kollegaer. I talen pointerede

³⁷ 199.D.1. pakke 8. Telex fra ministeriet til Lagos 17.9.68.

³⁸ 199.D.1. pakke 8. Telex fra Lagos 20.9.68.

³⁹ 199.D.1. pakke 8. Telex fra New York 22. og 24. september 68. OAU havde med sin Alger resolution af 16. september 1968 stadfæstet sit stærkt pro-nigerianske syn på konflikten.

⁴⁰ 199.D.1. pakke 8. Telex fra ministeriet til New York 26.9.68.

Hartling, hvordan Danmarks støtte til de internationale nødhjælpsorganisationer udelukkende berørte den humanitære situation, og hvor beklageligt det var, at det ikke var lykkedes at etablere en våbenembargo.⁴¹

I et internt notat af 18. november 1968 opsummerede man begrundelserne mod at bringe spørgsmålet for Sikkerhedsrådet og Generalforsamlingen. Konflikten var et internt nigeriansk anliggende. Der forelå næppe nogen trussel mod freden, idet eskalationsrisikoen var minimal. Det var ikke muligt at frembringe de ni fornødne stemmer til at få sagen på dagsordenen. Det var ikke muligt alene at indbringe de humanitære aspekter. Intet afrikansk land havde taget noget initiativ via FN. De afrikanske lande ville misbillige et FN-initiativ på grund af frygt for egne minoritetsproblemer og betragte det som hvidt formynderskab.⁴²

Det fremgår således, at foruden praktiske hensyn blev beslutningen i overvejende grad bestemt af hensynet til de afrikanske staters holdning. Ambassadør Munks indvending mod et FN-initiativ som en hindring for nødhjælpsarbejdet blev imidlertid ikke nævnt.

Et halvt år senere forholdt det sig anderledes. I begyndelsen af maj 1969 henvendte seks politiske ungdomsorganisationer sig til udenrigsminister Hartling med opfordring til et FN-initiativ i protest mod våbenleverancerne og brud på folkedrabskonventionen.⁴³ I sin besvarelse henviste Hartling til, at det humanitære hjælpearbejde ikke burde bringes i fare ved en politisk indsats.⁴⁴ Hensynet til de afrikanske staters holdning var gledet ud til fordel for hensynet til nødhjælpsarbejdet. På den ene side kunne dette skyldes, at hensynet til nødhjælpsarbejde gjorde sig bedre som begrundelse i medierne end hensynet til de afrikanske stater – dvs. indirekte hensynet til Danmarks prestige. På den anden side kunne henvisning til nødhjælpshensynet også være udtryk for en nyindvunden indsigt i Udenrigsministeriet, nemlig at politisk-diplomatisk tiltag indebar en risiko for at hindre nødhjælpsarbejdet under interne konflikter.

Det centrale er, at man fra dansk side strakte sig langt i FN-diplomatiet inden den endelige beslutning om at afstå fra initiativer i september 1968. Af ministeriets hvidbog over forløbet fremgår det da også, hvor seriøst man arbejdede med planer om et FN-initiativ, og hvor beklage-

⁴¹ 199.D.1. pakke 9. Telex fra New York 7.10.68.

⁴² 199.D.1. pakke 9. Notat i Udenrigsministeriet af 18.11.68. »Spørgsmålet om Nigeria-konfliktens indbringelse for FN«.

⁴³ Artikel i Aktuelt 5.5.69. »Danmark må søge at få standset Biafratragedien«.

⁴⁴ 199.D.5. pakke 1. Brev fra Hartling til Viggo Fischer, Konservative Studenter af 16.5.69.

ligt man fandt, sammenbruddet var. Det anføres, at nok unddrog borgerkrigen sig FN's kompetence, men: »Uanset dette kunne man imidlertid have tænkt sig, at FN's Generalforsamling ville have benyttet sin meget vide kompetence ifølge pagten til at sætte i det mindste visse sider af konflikten (f.eks. de humanitære) på dagsordenen. Når dette ikke skete, ..., skyldtes dette, at den fornødne politiske vilje til et sådant skridt ikke forelå hos det alt overvejende flertal af medlemslandene.«⁴⁵

Den manglende fornødne vilje hos FN's medlemsstater, der her henvises til, var selvfølgelig de afrikanske stater. Et dansk FN-initiativ strandede netop på hensynet til disse, idet deres ubetingede støtte til Nigeria og uvilje mod ekstern indblanding ville bringe Danmark og de øvrige nordiske lande i konflikt med dem. Hensynet til Danmarks prestige i den Tredje Verden blev således indirekte afgørende for den diplomatiske tilbageholdenhed i FN.

Den anden centrale konklusion fra sagsforløbet over FN-initiativet omhandlede selve nødhjælpsindsatsen. Af ambassadør Munks indberetninger fremgår det, at netop et aktivt dansk diplomati i FN kunne kompromittere den selv samme nødhjælpsindsats, som FN-initiativet havde til formål at fremme. Denne erfaring skulle siden få store konsekvenser for Danmarks respons over for tilsvarende interne tredjeverdenskonflikter, hvor lektionen om uforeneligheden af aktivt diplomati og nødhjælp blev officiel dansk nødhjælpspolitik.

Ser man på det samlede danske diplomati i Biafrakrigen, tegner der sig således et billede af en aktivistisk dansk-nordisk indsats. I spørgsmålet om anerkendelse var man fra dansk side mere tilbageholdende end Norge, men hvad angik det øvrige nordiske diplomatiske samarbejde, fulgte man den nordiske linje. I de fællesnordiske henvendelser til konfliktens parter var man fra midten af 1968 mere aktivistisk end de fleste andre lande, men hen ad efteråret slog en mere tilbageholdende linje igennem af hensyn til landets goodwill hos de afrikanske stater. I spørgsmålet om indbringelse af konflikten for FN førte de nordiske lande også i begyndelsen en aktivistisk linje, men af hensyn til nødhjælpsindsatsens effektivitet og goodwill hos de afrikanske stater slog også her en mere tilbageholdende og realistisk dansk-nordisk linje igennem fra efteråret 1968.⁴⁶

⁴⁵ 199.D.4.a. pakke 10. Orientering fra P.J. 13. marts 1970, s. 27.

⁴⁶ Timingen skal ses i sammenhæng med, at OAU på Algier-konferencen i september 1968 cementerede sin opbakning til Nigeria.

Den diplomatiske støtte til luftbroerne

I Danmark som i hele Vesten kom spørgsmålet om nødhjælpsleverancerne til at dominere mediernes dækning af Biafrakrigen. Luftbroerne var populære i den vestlige offentlighed, men de vakte bekymrede miner i vestlige regeringskontorer, der frygtede for beskyldninger om indblanding i Nigerias interne anliggender. Danmarks og det øvrige Nordens omfangsrige støtte til luftbroerne rejser således spørgsmålet om, hvordan samarbejdet mellem Udenrigsministeriet og ngo'erne foregik, samt hvilke overvejelser der lå bag samarbejdet.

I udgangspunktet var ICRC's luftbro underlagt folkerettens krav om neutralitet og respekt for værtslandet, men under Biafrakrigen kolliderede luftbroens halv-legale karakter og ICRC's høje profilering med regeringen i Lagos. Alligevel var Danmark under hele Biafrakrigen gennemgående positivt indstillet over for ICRC's hjælpearbejde, som man støttede finansielt med bevillinger til Dansk Røde Kors og med diplomatisk støtte til ICRC i forhandlinger med konfliktens parter.

ICRC's første appel om nødhjælp til Biafra kom den 25. maj 1968, kort tid efter Port Harcourts fald. Appellen blev efterfulgt af et skarpt angreb fra forbundsregeringens side, hvori man kritiserede ICRC for ikke at have henvendt sig inden offentliggørelse af appellen, efterfulgt af trusler om at smide ICRC ud af Nigeria.⁴⁷ Udenrigsministeriets første reaktion på situationen var en anmodning til ambassadør Munk om at undersøge, hvilke diplomatiske skridt, der kunne tages for at åbne vejen for humanitær bistand, som i lyset af situationen i området måtte være Danmarks topprioritet.⁴⁸ Munk frarådede ethvert skridt med henvisning til, at selv et rent humanitært skridt ville vække Lagos' vrede. Desuden fandt han, at ICRC havde handlet arrogant ved at appellere til våbenhvile midt under forhandlinger, hvor Biafras synspunkt havde været en våbenhvile. Endvidere, bemærkede Munk, havde Gowon strakt sig langt i sine bestræbelser på at hindre, at høgene i militæret fik ICRC smidt ud af landet.⁴⁹ Alligevel valgte ministeriet den 1. juni 1968 at foretage en demarche over for Nigeria til støtte for ICRC's hjælpeaktion.⁵⁰

Denne sag var den første af flere, hvor Danmark støttede ICRC over for Nigeria. Tilsvarende henvendelser i fællesnordisk regi blev foretaget den 31. august og 3. september 1968 samt den 19. januar, 24. april og 12. august 1969. Sagen blev på den ene side præget af, at man fra Am-

⁴⁷ 263.D.1. pakke 1. Telex fra Lagos af 30.5.68. »Appel om hjælpeaktion fra ICRC«.

⁴⁸ 263.D.1. pakke 1. Telex fra UM af 30.5.68 til Lagos.

⁴⁹ 263.D.1. pakke 1. Indberetning fra Lagos af 31.5.68. »Katastrofen i Biafra. ICRC's appel vedr. hjælpeaktion«.

⁵⁰ 263.D.1. pakke 1. Telex fra Lagos af 1.6.68.

bassadør Munks side var skeptisk over for diplomatiske skridt til støtte for ICRC, idet Munk ville undgå nigerianske anklager om indblanding. På den anden side var man i ministeriet indstillet på at føre en aktiv humanitær politik til støtte for ICRC og nødhjælpssagen som sådan.

I modsætning til Danmarks diplomatiske støtte til ICRC tillod JCA-luftbroens ekstralegale og uautoriserede status ikke Danmark direkte at yde JCA diplomatisk støtte i form af officielle erklæringer eller demarcher over for Nigeria. Da generalsekretær Viggo Møllerup på vegne af Folkekirkens Nødhjælp anmodede om en officiel støtteerklæring til JCA i februar 1969, blev han afvist fra ministeriets side med den begrundelse, at organisationen ikke opførte sig tilstrækkelig neutralt i konflikten.⁵¹

Ministeriets støtte tog i stedet form af uofficielle forsvar mod nogle af de anklager, Nigeria og stormagterne rettede mod JCA. Over for ambassadør Munk anklagede det nigerianske udenrigsministerium i maj 1969 JCA for at bidrage til Ojukwus valutaindtjening ved at betale landingsafgifter i Uli.⁵² Anklagen var så alvorlig for Danmark, at den indebar muligheden for en revurdering af støtten til Folkekirkens Nødhjælp, hvis organisationen medvirkede til at finansiere krigen. Notatets tone tyder dog ikke på den store tiltro til anklagens gyldighed, idet der lægges vægt på, at den nigerianske embedsmand alene fremsatte en påstand uden at levere bevis for sine anklager. I et brev til ambassadør Munk, hvori der blev refereret til Viggo Møllerups redegørelse for, hvad der lå bag den nigerianske påstand, kunne der heller ikke spores nogen form for mistro til Møllerup og Folkekirkens Nødhjælp.⁵³ I oktober året før afviste ambassadør Munk endda anklager om bidrag til Biafras krigsindsats via private donationer med henvisning til, at det var rent gætværk.⁵⁴

Anden støtte til luftbroerne

Hvad angår den materielle støtte til både ICRC og JCA, hed det i ministeriet, at man ikke øremærkede midlerne, men stillede dem til rådighed

⁵¹ 199.D.4.e. Telex fra Lagos 17.2.69. Henvendelse fra Folkekirkens Nødhjælp vedr. indskriden over for føderale bombardementer af Uli landingsplads.

⁵² 199.D.4.e. pakke 1. Notat i UM af 22.5.69.

⁵³ 199.D.4.e. pakke 1. Brev fra kontorchef Steffen Thorsen til ambassadør Munk af 4.6.69.

⁵⁴ Forskningen har siden påvist, at det ellers var tilfældet. Jf. John J. Stremlau, *The International Politics of the Nigerian Civil War 1967-1970*, Princeton 1977; Axel Duch, *Luftbroen til Biafra. Jesus Christ Airlines*, København 2002.

hed for Dansk Røde Kors' og Folkekirkens Nødhjælps generelle arbejde på grund af de politiske problemer, der knyttede sig til luftbroen.⁵⁵

Det fremgår af Udenrigsministeriets arkiver, at Danmark i alt ydede godt 10 mio. kr. i kontanter og for 1.5 mio. kr. tørfisk til Folkekirkens Nødhjælp, mens Dansk Røde Kors modtog godt 7 mio. kr.⁵⁶ I forhold til det generelle omfang af bilateral humanitær bistand i disse år er stigningen markant. Op gennem 1960'erne lå bevillingerne på mellem 200.000 og 600.000 kr., men for finansårene 1967/68, 1968/69 og 1969/70 steg de til henholdsvis 3,1 mio. kr., 7,4. mio. kr., og 10,9 mio. kr.⁵⁷ De multilaterale bevillinger til humanitær bistand udviste ikke de samme svingninger, men de tegnede heller ikke på samme måde dansk politik, da råderetten over dem lå hos FN's organer. Alene ud fra bevillingerne kan man altså hævde, at Danmark for første gang fik en reel nødhjælpspolitik.

Ud over finansielle bidrag stillede Udenrigsministeriet i august 1968 transportfly til rådighed for ICRC, som med al sandsynlighed skulle anvendes til luftbroen. I samme måned lå ICRC i forhandlinger med forbundsregeringen om åbning af en dagflyvningsrute til Biafra. Forhandlingerne spidsede til i slutningen af august efter ICRC's trusler om at starte uden tilladelse fra Lagos. Nigeria kritiserede Danmark for at stille fly til rådighed for ICRC, og i den fællesnordiske erklæring af 31. august 1968 til fordel for ICRC's nødhjælpskorridor tilføjedes det derfor, at flyene ikke kunne betragtes som nationale fly, idet de var bemalt med Røde Kors-symbolet.⁵⁸ Den 3. september fulgte de nordiske statsministre erklæringen op med hver sin personlige appel til general Gowon om at samarbejde med ICRC. Til gengæld var man fra ministeriets side modstander af at stille fly til rådighed for JCA's luftbro. En anmodning herom blev blankt afvist i september 1968.⁵⁹

Imidlertid stillede Udenrigsministeriet i maj 1969 oberstløjtnant Wichmann fra luftvåbnet til rådighed for JCA med hovedansvar for den

⁵⁵ Stig Rune Pedersen, *Nødhjælp og diplomati: Norge og Biafra-krigen 1967-1970*, Hovedopgave i Historie, Universitetet i Oslo 1998, s. 98. Der refereres her til ICRC's luftbro.

⁵⁶ 199.D.4.a. pakke 10. Orientering fra P.J. 13. marts 1970.

⁵⁷ Beretning fra Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde, *Det danske samarbejde med Udviklingslandene*, København 1975/76. Bevillingerne i 1971/72 er med 53,5 mio. kr. flere gange større og vidner om den langt større nødhjælpsindsats, man foretog i Bangladesh i 1971-72.

⁵⁸ 199.D.1. pakke 8. Pressemeddelelse fra UM den 30.8.68.

⁵⁹ 199.D.1. pakke 8. Notits i UM af 16.9.68. »Folkekirkens Nødhjælps ansøgning om militærfly«; Notits i UM af 19.9.68. »Danske og norske militærfly til transport af medicin til Biafra«.

operationelle del af luftbroen fra São Tomé.⁶⁰ I Nigeria vakte det vrede, at en dansk officer nu stod for den daglige drift af luftbroen, og over sommeren 1969 beklagede Nigeria sig flere gange til Danmark. I Udenrigsministeriet reagerede man først forsigtigt på Nigerias klager ved at henstille til Forsvarsministeriet, at Wichmanns orlov ikke blev forlænget, men efter et par dages betænkningstid konkluderede man, at man ikke ville modsætte sig en kortvarig forlængelse for at undgå problemer i luftbroens drift.

Hensynet til opretholdelsen af Danmarks neutralitet var således det vigtigste, men at man overhovedet stillede en dansk officer til rådighed for en operation, der var i modstrid med FN's linje og kunne opfattes som indblanding i Nigerias interne forhold, indikerer en vis risikovilje. Historien viser en aktivistisk dansk linje blandet med forsigtighed over for beskyldninger om at intervenere i andre staters indre anliggender. Den materielle støtte til JCA var således begrænset af en komplet mangel på vilje hos Udenrigsministeriet til at stille militærfly til rådighed for JCA's trafik. I ministeriets dokumenter er afslaget ikke begrundet, men forekommer ikke desto mindre forståeligt.⁶¹

Mere påfaldende er egentlig den beskedne grad af selvkritisk granskning i forbindelse med støtten til JCA's luftbro. Først så sent som i november 1969 blev der sat spørgsmålstegn ved den folkeretslige legitimitet. Man konkluderede, at nok var den materielle støtte til Folkekirkens Nødhjælp folkeretsstridig, idet ministeriet havde set igennem fingrene med, hvad støtten blev brugt til, men man mente dog, at der kunne forekomme situationer, hvor humanitære hensyn måtte vægtes højere end principielle juridiske hensyn.⁶² At Danmarks politik således faldt i en juridisk gråzone, fik imidlertid ikke andre konsekvenser for støtten end at cementere den tilbageholdende linje over for selve JCA's flyvninger.

Sammenfattende kan Udenrigsministeriets ngo-samarbejde, med et nært og tillidsfuldt forhold mellem ministeriet og Dansk Røde Kors og Folkekirkens Nødhjælp, betegnes som en særlig 'privatiseret' udenrigspolitik med aktivistisk humanitært tilsnit. I vid udstrækning udførte de to ngo'er en nødhjælpsindsats, der lå i naturlig forlængelse af Udenrigsministeriets intentioner, og som man i ministeriet fandt var i Danmarks interesse. Det var ikke muligt for ministeriet selv at levere samme nødhjælpsindsats på grund af de internationale spilleregler og hensy-

⁶⁰ 199.D.4.e. pakke 1. Notits i UM af 5.5.69.

⁶¹ 199.D.1. pakke 8. Notits af 19.9.68. »Danske og norske militærfly til transport af medicin til Biafra«.

⁶² 199.D.4.a. pakke 6. Notits i UM af 14.11.69. »Vedr. spørgsmålet om humanitær bistand til Biafra«; Notits i UM af 1.12.69. »Humanitær Bistand til Biafra«.

net til de afrikanske lande. Hensynet til de internationale spilleregler fik også ICRC til at indstille sine flyvninger, men netop derfor blev JCA's luftbro særlig vigtig under resten af krigen. Dette ngo-samarbejde var ikke blot hensigtsmæssigt for begge parter, det var også næsten enestående i international politik, idet kun få andre end skandinaverne kanaliserede midler til nødhjælp og udviklingssamarbejde gennem ngo'er. Bortset fra USA, som har en lang tradition for at yde nødhjælp gennem amerikanske humanitære organisationer, var Canada i 1971 den første officielle donor uden for Skandinavien til – gennem Oxfam Canada – at arbejde på den måde.⁶³

Denne politik havde både fordele og ulemper for Udenrigsministeriet. På den ene side var ngo'erne anvendelige som udenrigspolitiske instrumenter i en situation, hvor internationale magtkonstellationer og retsregler blokerede brugen af mere traditionelle bi- og multilaterale virkemidler. Ngo-samarbejdet kan således ses som en forløber for 1970'ernes støtte til afrikanske frihedsbevægelser, som man af hensyn til suverænitetetsprincippet heller ikke kunne støtte officielt. Udenrigsministeriet sendte nu atter øremærket humanitær hjælp ad private kanaler, fordi ngo'erne kunne handle uden om den sydafrikanske og den portugisiske stat. I praksis var støtten en indblanding i andre staters interne anliggender, i Portugals tilfælde endda en NATO-allieret og i Sydafrikas tilfælde en magt allieret med USA. Ngo-samarbejdet vakte da også betydelig indenrigspolitisk debat i Danmark i begyndelsen af 1970'erne, idet man fra borgerlig side var modstander af en politik, der kunne kompromittere Danmarks allianceloyalitet og skade danske erhvervsinteresser.⁶⁴

På den anden side synes ngo-samarbejdet under Biafrakrigen på flere felter at have været for aktivistisk i forhold til de øvrige udenrigspolitiske målsætninger. Støtten var folkeretsstridig, og Danmark befandt sig sammen med de nordiske lande i en udsat position uden stormagtsrygdækning ved kritik fra FN eller fra det overvejende flertal af afrikanske og asiatiske lande, hvis venskab man med nødhjælpsstøtten risikerede at sætte over styr. Politikens form og indhold kom med andre ord i konflikt med hensynet til Danmarks prestige inden for FN, hvilket da også forklarer den begrænsede danske aktivisme med hensyn til diplomatisk støtte til JCA.

⁶³ Brian Smith, *More than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid*, Princeton 1990, s. 32; Maggie Black, *A Cause for Our Times: Oxfam the First 50 Years*, Oxfam 1992, s. 172.

⁶⁴ Christopher Morgenstjerne, *Denmark and National Liberation in Southern Africa*, Uppsala 2003, s. 41-97; Steen Christensen, *Mod undertrykkelse – for frihed. Socialdemokratiet og befrielsesbevægelserne i Afrika, Latinamerika og Asien efter 1945*, København 2001.

Udenrigsministeriets lære af Biafrakrigen

Erfaringerne fra Biafrakrigen fik konsekvenser for Danmarks nødhjælpspolitik fremover. Dette fremgår både af de umiddelbare konklusioner, ministeriet drog, og af handlemåden under den tilsvarende humanitære katastrofe under borgerkrigen i Østpakistan i 1971.

Det mest slående ved Udenrigsministeriets vurdering af Biafras kapitulation var den desillusion, der gennemsyrede indberetningerne fra begyndelsen af januar 1970. I ministeriet reagerede man med en blanding af lettelse og bekymring. Lettelse over krigens afslutning, men bekymring over, hvad der ville ske i boerne, og hvad begivenhederne ville komme til at betyde for det danske forhold til Nigeria. Førstnævnte bekymring fortonede sig efter Gowons erklæring om generel amnesti til iboer og de efterfølgende indberetninger om amnestiens efterlevelse i praksis. Men med hensyn til dansk-nigerianske relationer syntes bekymringerne kun at stige.

Ingen steder kom dette tydeligere til udtryk end i en depeche fra ambassaden i Lagos af 6. marts med titlen »Biafralegenden: tragedie eller gåde?«, hvori ambassadøren nærmest beklagede, at Biafra stik imod alle forventninger var faldet som et korthus, og at man i Vesten måtte føle sig som et offer for Ojukwus propaganda. Indtil videre havde der hverken været tegn på folkedrab eller guerillakrig, og Biafra-propagandaens påstand om dødstal på fem til syv millioner var desuden langt overdrevne. Tre millioner virkede langt mere sandsynligt. Tværtimod syntes det normale billede at være, at Biafra-soldater fraterniserede med forbundshæren efter kapitulationen.⁶⁵

Desillusioneringen kom også til at tegne tendensen i Udenrigsministeriets hvidbog om Biafrakrigen fra den 13. marts 1970.⁶⁶ Her understreges og argumenteres for det rigtige i, at man havde ført en tilbageholdende diplomatisk linje. Danmarks politik motiveredes således af to komplementære hensyn: at opretholde det gode forhold til Nigeria, og – i overensstemmelse med det traditionelle ledemotiv i dansk udenrigspolitik – at gøre en upartisk indsats for civilbefolkningen i de krigsramte områder. Eftersom krigsforløbet udviste en nøje sammenhæng mellem de politiske og militære begivenheder og det humanitære nødhjælpsarbejde, ville det for en upartisk hjælpeindsats, som regeringen gav højeste prioritet, være nødvendigt at afholde sig fra politiske initiativer.⁶⁷ Eller sagt på en anden måde: Politiske initiativer

⁶⁵ 199.D.1. pakke 13. Depeche fra Lagos af 6.3. 1970. »Biafralegenden: tragedie eller gåde?«

⁶⁶ 199.D.4.a. pakke 10. Orientering fra P.J. 13. marts 1970.

⁶⁷ 199.D.4.a. pakke 10. Orientering fra P.J. 13. marts 1970. s. 37.

indebar risikoen for at lægge hindringer i vejen for nødhjælpsarbejdet.

Danmarks tilbageholdenhed efter krigen og desillusioneringen i forhold til frigørelsesforsøget i Biafra viser hen til konklusionen for dansk nødhjælpspolitik: at en nødhjælpsindsats var uforenelig med et aktivt dansk diplomati. Denne indsigt fik store konsekvenser for landets diplomati og politik på nødhjælpsområdet i Bangladesh-konflikten i 1971.

Bangladesh's frihedskrig og dens internationale kontekst

Bangladesh's frihedskrig i 1971 blev den første test af Danmarks nye nødhjælpsstrategi. På mange måder fortsatte Udenrigsministeriet linjen fra Biafra med kombination af diplomatisk tilbageholdenhed og rundhåndet nødhjælp, men på ét centralt punkt afveg situationen i Bangladesh markant fra situationen i Biafra. FN var tidligt tilstede i Bangladesh. Hvor Biafra var scenen for de private nødhjælpsorganisationers debut som globale politiske aktører, var Bangladesh-konflikten første gang FN optrådte på nødhjælpsområdet, med Flygtningehøjkommissariatet (UNHCR) som organ for koordinationen af al nødhjælp. Den omstændighed gjorde det lettere for lande som Danmark at bidrage, da hjælpens legalitet ikke kunne bestrides som i Biafra.

Som følge af FN's tilstedeværelse og ledende rolle er det mindre relevant at belyse spørgsmålet om samarbejde med ngo'erne, da disses rolle begrænsede sig til de teknokratiske og operationelle aspekter i nødhjælpsarbejdet. Det er derfor primært konklusionerne angående diplomati på nødhjælpsområdet, der analyseres med henblik på at udfolde den indledende hypotese om uforeneligheden af effektiv nødhjælp og aktivt diplomati.

Bangladesh's løsrivelse fra Pakistan og den humanitære katastrofe var kulminationen på den politiske krisesituation, der havde præget Pakistans historie siden landets oprettelse i 1947 som en forbundsstat bestående af en vestlig del, det nuværende Pakistan, og en østlig del, i Østbengalen, baseret på en fælles islamisk religion. Med vidt forskellige befolkningssammensætninger og et fjendtligt indstillet Indien midt mellem de to territorier var sammenhængskraften i denne politiske føderation skrøbelig fra starten, og med Vestpakistan's monopolisering af militæret såvel som den politiske og økonomiske magt forstærkedes løsrivelsestendenserne i Østpakistan.

Efter mere end ti års militærstyre afholdtes i december 1970 det første demokratiske valg, hvis resultat blot forstærkede løsrivelsestendenserne. Med et program for udstrakt selvstyre fik det østpakistaniske

parti Awami-ligaen flertallet i hele føderationen, mens det vestpakistanske Pakistan Progressive Party fik flertal i Vestpakistan. Udstrakt selvstyre til Østpakistan var uacceptabelt for Pakistans militærleder Yahya Khan, som efter et par måneders forhandlinger først udsatte den kommende nationalforsamlings indledende møde på ubestemt tid for så derefter, den 25. marts 1971, at sende hæren ind i Østpakistan for at skabe orden. Hæren afvæbnede bengalske tropper og arresterede Awami-ligaens ledelse, hvorved borgerkrigen mellem Vest- og Østpakistan – mellem den pakistanske hær og den bengalske oprørsbevægelse Mukhti Bahini – blev skudt i gang.

Det blev en blodig konflikt med store humanitære konsekvenser for den bengalske civilbefolkning. Krigen endte med pakistansk nederlag den 16. december 1971 efter militær intervention fra indisk side få uger tidligere. Indien anerkendte herefter Bangladesh som selvstændig stat, og Danmark og den øvrige verden fulgte trop et par måneder senere.

Til forskel fra Biafrakrigen tillod krigen humanitære konsekvenser ikke Pakistan at fastholde konflikten som et internt pakistansk anliggende, idet flygtningestrømme bestående af op mod 10 millioner mennesker søgte mod Indien, der af samme grund krævede FN's intervention. FN opnåede da også aftaler med først Indien og senere, den 17. maj, med Pakistan om nødhjælpsprogrammer med UNHCR som ansvarlig for den samlede koordination.

En anden forskel fra Biafra var den fare for verdensfreden, som Bangladesh's frihedskrig rummede som følge af den eskalerende risiko for regulær krig mellem Indien og Pakistan. Jo længere tid borgerkrigen lagde beslag på ressourcer fra Pakistans krigsmaskine, desto mere øjnedes Indien chancer for en hurtig militær sejr. Pakistan var USA's nærmeste allierede i Sydasiens og dertil mægler i tilnærmelsen til Kina, mens Indien med underskrivelsen af den indisk-sovjetiske venskabs- og samarbejdsstraktat i august 1971 var allieret med Sovjetunionen. En krig mellem Indien og Pakistan risikerede således indirekte at føre til en koldkrigskonfrontation mellem USSR og USA.

Det internationale råderum for dansk politik

Fra et dansk perspektiv var der en række fællestræk mellem denne konflikt og Biafrakrigen, hvilket lægger op til en sammenligning af den førte politik. Begge konflikter var løsrivelsesforsøg med store humanitære katastrofer i deres kølvand og med den stærkeste part som militær aggressor. I begge tilfælde var det nødhjælpssagen, der for alvor påkaldte sig omverdenens opmærksomhed. Det kan tilføjes, at også under

Bangladesh's frihedskrig var den danske mediedækning af konflikten omfattende og intens, idet nødhjælpsorganisationer som Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Røde Kors og støttekomiteen Aktion Bangladesh med sine reportager fra forholdene i de indiske flygtningelejre gjorde meget for at bringe konflikten på den politiske dagsorden. Desuden var både Indien og Pakistan store modtagere af dansk ulandsbistand. Begge lande kom således til at figurere blandt Danmarks prioritetslande, da man i 1969 for første gang vurderede, at ulandsbistanden måtte koncentreres om færre modtagerlande.⁶⁸ Den intense mediedækning og det omfattende danske udviklingssamarbejde med begge parter betød i forening, at Danmark ikke passivt kunne iagttage massakrerne i Østpakistan, uden der rejste sig folkelige krav om handling fra dansk side.

Sammenlignet med situationen i Biafra få år tidligere var der dog to afgørende forskelle. Det er for det første klart, at FN's involvering på nødhjælpsområdet åbnede for en langt større og mere omfattende nødhjælpsindsats, der i modsætning til Biafra ikke mødte modstand fra de omkringliggende staters side. Der var således ikke nogen modsætning mellem nødhjælp og opretholdelsen af gode relationer til tredje verdenslande, bilateralt såvel som i FN-regi. Da FN samtidig respekterede Pakistans opfattelse af konflikten som et internt anliggende og skelnede skarpt mellem konflikten politiske og humanitære aspekter, var der heller ingen modsætning mellem FN og USA's linje på nødhjælpsområdet – og derfor heller intet modsætningsforhold mellem Danmarks allianceloyalitet over for USA og FN-politikken.

Den anden markante forskel angik den anderledes geopolitiske kontekst i Sydasiens, med konflikten risiko for at eskalere til mellemstatslig krig mellem Indien og Pakistan. Denne større eskaleringsrisiko og hensynet til allianceloyaliteten over for USA betød, at Danmark måtte optræde mere varsomt i sit diplomati over for Pakistan og i stærkere grad undgå beskyldninger om indblanding i Pakistans interne anliggender, end det under Biafrakrigen var tilfældet i forhold til Nigeria.

For Danmarks udenrigspolitik betød dette, at man på den ene side måtte iagttage streng neutralitet, hvad angik konflikten politiske side. På den anden side betød FN's tilstedeværelse på nødhjælpsområdet, at man nærmest frit kunne donere nødhjælp til Indien og senere Pakistan uden fare for at blive beskyldt for politisk stillingtagen i konflikten. Sammenlignet med Biafra var der således langt større råderum for at give nødhjælp, mens derimod diplomatiske initiativer måtte begrænses af

⁶⁸ Beretning fra Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde 1969, s. 14.

hensyn til den geopolitiske kontekst. Det kom også til at præge det faktiske indhold af Danmarks politik. Nødhjælpsindsatsen blev med over 50 millioner kr. den hidtil største fra dansk side, mens Danmark var tilbageholdende i FN-diplomatiet og i de bilaterale relationer til Pakistan.⁶⁹

Denne politik skyldtes som sagt den anderledes internationale kontekst. Forklaringen udelukker dog ikke den indledningsvis anførte hypotese om erfaringerne fra Biafrakrigens indvirkning på beslutningsprocessen. Tværtimod synes nødhjælpslektionen fra Biafra om, at aktivt diplomati kunne blive en hindring for effektiv nødhjælp, blot at forstærke tendensen til diplomatisk tilbageholdenhed og storstilet nødhjælpsindsats.

I det følgende argumenteres for, at forholdet mellem de to forklaringer kan forstås på følgende måde: Stormagtsrelationerne og FN's rolle angav som bagvedliggende variable det politiske råderum for Danmarks politik, mens erfaringerne fra Biafrakrigen fungerede som en mellem-liggende variabel, der blev afgørende for den konkrete udformning af Danmarks politik, som var kendetegnet af en massiv nødhjælpsindsats og et tilbageholdende diplomati.

Dansk diplomati og nødhjælp under Bangladesh's frihedskrig

For at vurdere forbindelserne mellem Danmarks politik i Biafrakrigen og under Bangladesh-krisen er det mest relevant at se på perioden frem til september 1971, da dagsordenen endnu var domineret af den humanitære situation i Sydasiens. Fra september indgik sikkerhedspolitiske overvejelser mere og mere som følge af den tiltagende spænding mellem Pakistan og Indien, mens overvejelser om nødhjælps fremkom-melighed og effektivitet tilsvarende gled i baggrunden.

I denne periode stod Udenrigsministeriet grundlæggende over for samme diplomatiske udfordringer som under Biafrakrigen. Det gjaldt spørgsmålet om anerkendelse af Bangladesh, indbringelse af konflikten for FN, og fællesnordiske henvendelser til Pakistan, herunder spørgsmålet om suspendering af bistanden til landet.

I spørgsmålet om anerkendelse var Udenrigsministeriet fra begyndelsen klart afvisende. Da statsministeren den 31. marts modtog en henvendelse fra *The Bangladesh Liberation Front* i London om anerkendelse af Bangladesh, ignorerede ministeriet den fuldstændig.⁷⁰ I løbet af sommeren blev spørgsmålet igen aktuelt efter et besøg i Udenrigsministeri-

⁶⁹ 275.D.1. pakke 2. Danida notits 23.3.72.

⁷⁰ 170.D.1. pakke 3. Brev fra Bangladesh Liberation Front til statsministeren 31.3.71.

et af en repræsentant fra Bangladesh, der bl.a. anmodede om dansk anerkendelse. Ministeriet begrundede her sin afvisning med den lektion, man havde fået i Biafra. En ikke-indblandingslinje blev fastholdt for ikke at kompromittere hjælpearbejdet.⁷¹ Anerkendelsesspørgsmålet blev først aktuelt under den indo-pakistanske krig i december 1971, hvor den nyligt tiltrådte statsminister Jens Otto Krag erklærede, at Danmark burde være blandt de første til at anerkende Bangladesh.⁷² Samtidig havde man i K.B. Andersen en ny udenrigsminister, der allerede tidligere på året havde været aktiv fortaler for anerkendelse og anvendelse af FN's folkekrigskonvention over for Pakistan. Regeringsskiftet antydede altså indledningsvis en mere aktivistisk linje, men i praksis ændredes intet; Danmark anerkendte først Bangladesh den 4. februar 1972, efter de fleste østbloklande og Frankrig, men før USA og i fællesskab med Storbritannien og det øvrige Norden.

I modsætning til Biafrakrigen var det på intet tidspunkt aktuelt for Danmark at bringe konflikten op i FN. Danmark var for det første ikke længere medlem af Sikkerhedsrådet; for det andet ville ethvert initiativ fra småstaten Danmark i dette organ nok alligevel falde til jorden uden stormagtsopbakning. Som i spørgsmålet omkring anerkendelsen lød begrundelsen for at undlade et FN-initiativ, at en politisk stillingtagen ville kompromittere hjælpearbejdet.⁷³ Da risikoen for krig mellem Indien og Pakistan blev verdenssamfundets hovedanliggende fra september 1971, søgte Holland i november at fremsætte et resolutionsforslag til afspænding mellem parterne og til behandling af den humanitære situation. I Udenrigsministeriet stillede man sig positivt til forslaget, men forholdt sig afventende på grund af modstand fra såvel Pakistan og Indien som Storbritannien og Norge.⁷⁴ På norsk initiativ overvejede man i ministeriet at fremsætte en resolution, der kun berørte konflikten humanitære aspekter, men da den hollandske resolution endelig blev vedtaget den 23. november, var det i en så udvandet udgave, at et nordisk initiativ – til stor dansk lettelse – ikke blev nødvendigt.⁷⁵ Dette billede af dansk passivitet i FN-regi er dog ikke helt retvisende. Da Sikkerhedsrådet den 7. december vedtog en resolution, der fordømte Indiens intervention, afstod man fra dansk side fra at stemme, hvorved man indirekte støttede Indiens handling.

⁷¹ 170.D.1. pakke 5. Notits. »Henvendelse fra repræsentant fra Bangladesh« 28.7.71.

⁷² 170.D.1. pakke 8. Notits af 6.12.71. »Udenrigsministerens samtale den 6.12. med hr. Raziul Hasan fra Bangla Desh Mission i London og fru Kirsten Westergaard Taylor«.

⁷³ 170.D.1. pakke 7. Svarudkast til Aksel Larsen af 21.10.71.

⁷⁴ 170.D.1. pakke 8. Indberetning fra New York 13.11.71.

⁷⁵ 170.D.1. pakke 8. Telex fra New York 23.11.71.

Den gennemgående tilbageholdenhed over for spørgsmålene om anerkendelse og FN-initiativer var forventelig set i lyset af den geopolitiske situation. Danmarks bilaterale og fællesnordiske diplomatiske initiativer berørte mere direkte nødhjælpsindsatsen og forholdet til Pakistan, hvorfor de i stærkere grad kan bidrage til at teste hypotesen om Biafra-erfaringernes betydning for den førte politik.

Første ansats til diplomatiske initiativer var, da den indiske ambassadør besøgte Udenrigsministeriet i begyndelsen af april 1971. Ambassadøren anmodede her Danmark om at forsøge at overtale Pakistan til at standse blodsudgydelserne og give humanitær bistand til Indien som følge af det tiltagende flygtningeproblem. Hertil svarede sekretariatschef Kjeld Mortensen med henvisning til problemerne omkring demarcher i Biafrakrigen, at en eventuel dansk aktion måtte være af en rent humanitær karakter. Udenrigsråd Oldenburg tilføjede, at det næppe var en god ide at koncentrere en humanitær indsats i Indien på grund af Danmarks forhold til Pakistan, samt at en opfordring til Pakistan ville blive opfattet som en stillingtagen i konflikten.⁷⁶

I denne notits skinnede erfaringerne fra Biafra klart igennem. Ihu-kommende hvor standhaftigt Nigeria og det øvrige Afrika få år tilbage havde vogtet deres suverænitet, var man i ministeriet særdeles påpasselig med ikke at støde Pakistan.

FN's Generalsekretær U Thant havde den 1. april 1971 fremsat en appel til Pakistan om at anmode om hjælp hos Sikkerhedsrådet til de humanitære bestræbelser. Pakistan afviste anmodningen, hvorefter U Thant anmodede de nordiske lande om at opfordre Pakistan til at samarbejde med internationale organisationer om nødhjælp.⁷⁷ Spørgsmålet blev drøftet på det nordiske udenrigsministermøde den 26-27. april, hvorfra der udsendtes et fællesnordisk kommuniké til Pakistan, hvor ministrene nøjedes med i generelle vendinger at udtrykke deres beklagelser og afgive et tilsagn om nødhjælp til Østpakistan. På den efterfølgende pressekonference præciserede ministrene, at de ville afholde sig fra enhver politisk stillingtagen i konflikten, fordi det ville kunne vanskeliggøre en humanitær indsats.⁷⁸

Med denne afvisning af politisk-diplomatiske skridt syntes det som om, lektionen fra Biafra var blevet officiel dansk politik, hvad angik nødhjælp og interne konflikter. En sådan hypotese bekræftes af for-

⁷⁶ 170.D.1. pakke 3. Notits af 7.4.71. »Situationen i Pakistan«. Oldenburg har tilføjet sine kommentarer med håndskrift i dokumenterne.

⁷⁷ 170.D.1. pakke 3. Telex fra New York af 21.4.71.

⁷⁸ 170.D.1. pakke 4. Brev fra udenrigsråd Oldenburg til ambassadøren i Bangkok af 6.5.71.

løbet bag kommunikéet. I et udkast til ministerens indlæg på det nordiske udenrigsministermøde hed det, at Danmarks position måtte styres af tre hensyn: hensynet til Pakistan, til U Thant, og til den hjemlige opinion. Og for at undgå, at en senere humanitær bistand blev bragt i fare, var hensynet til Pakistan vigtigst. Erklæringen måtte derfor være af generel karakter.⁷⁹ Desuden undrede man sig i ministeriet over U Thants indtrængende appel i betragtning af hans klare afvisning af overhovedet at berøre spørgsmålet under Biafrakrigen.

U Thants interesse kunne have ansporet dansk aktivisme. Alligevel lød konklusionen, at hensynet til Pakistan var vigtigst. Endvidere var man i ministeriet inde på, at et tilbud om nødhjælp formentlig ikke ville kunne opfattes som utidig indblanding i Pakistans interne anliggender, hvis det blev overbragt efter nedkæmpelsen af oprøret.⁸⁰ Man var altså indstillet på, at en eventuel nødhjælpsindsats måtte afhænge af borgerkrigsforløbet frem for af nødens omfang og ofrenes behov.

At erfaringerne fra Biafra var blevet dansk politik, bekræftes også af, at holdningen fortsatte, efter at Pakistan den 17. maj indvilligede i at anmode FN om hjælp og derved delvis og midlertidigt gav afkald på sin suverænitet over Østpakistan. I et svarbrev i slutningen af maj til den indiske premierminister Indira Gandhi fortsatte man den tilbageholdende linje, idet man nøjedes med en henvisning til det fællesnordiske kommuniké og igen refererede til erfaringerne fra Biafrakrigen med fremhævelse af, at en politisk indblanding ville kompromittere hjælpearbejdet.⁸¹

Over for dette billede af Danmarks politik som passiv på det politisk-diplomatiske område bør dog fremhæves, at Danmark også viste elementer af aktivisme i sit engagement. Et kardinalpunkt i dansk udviklingsbistand var dens neutralitet, hvad angik modtagerlandets styreform og politik. Det afveg man dog fra for første gang, da den radikale udviklingsminister Kresten Helveg Petersen den 10. august suspendede udviklingsbistanden og indefrøs statslån til Pakistan.⁸² Selve suspensionen af bistanden var i sig selv ikke så kontroversiel set i lyset af, at IMF i juni afslog nye pakistanske låneansøgninger, mens lande som Vesttyskland, Holland og Norge allerede i juni og juli havde suspenderet deres

⁷⁹ 170.D.1. pakke 3. Udkast til indlæg på det nordiske udenrigsministermøde, 23.4.71.

⁸⁰ 170.D.1. pakke 3. Notits fra Danida af 20.4.71.

⁸¹ 170.D.1. pakke 4. UM 3.6.71. Udkast til svarbrev på Gandhis henvendelse.

⁸² Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen, *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København 2008, s. 128f; Klaus Jørgensen, *Hjælp fra Danmark*, Odense 1977, s. 154-71; Hans Henrik Holm, *Hvad Danmark gør. En analyse af dansk u-landspolitik*, Århus 1982, s. 38.

bistand.⁸³ Fra pakistansk side viste man da også forståelse for suspensionen, men man vendte sig skarpt imod blokeringen af lånet, idet Danmark som det eneste land dermed gjorde indgreb i en løbende aftale.⁸⁴

Til trods for dette skær af aktivisme og målt i forhold til den relativt store diplomatiske aktivitet under Biafrakrigen lader Danmarks diplomati sig bedst beskrive som tilbageholdende. Det skyldtes ikke blot det mere begrænsede råderum for dansk diplomati, men i afgørende grad også de konklusioner om forholdet mellem nødhjælp og diplomati, man udledte af Biafrakrigen. I alle anbefalinger mod et diplomatisk skridt indgik den begrundelse, at man ikke ville kompromittere nødhjælpsindsatsen. Man henviste ikke altid ordret til Biafrakrigen, men erfaringerne på nødhjælpsområdet indgik i motiverne bag politikken i alle de her behandlede spørgsmål. Konklusionen er derfor, at erfaringerne fra Biafrakrigen spillede så afgørende ind på beslutningsprocessen, at en officiel dansk nødhjælpspolitik udsprang af erfaringerne i Biafra og igen i Sydasien.

Ser man på den samlede danske diplomatiske og humanitære indsats i Bangladesh's frihedskrig, tegner der sig et klarere billede af, hvordan den nye danske nødhjælpspolitik virkede i praksis. Nødhjælp var fra starten ikke blot ministeriets topprioritet. Den blev også doneret i hidtil uset massive mængder. Den diplomatiske aktivitet derimod forblev på et minimum under det meste af konflikten. Ministerskiftet fra borgerlig til socialdemokratisk ledelse ændrede ikke noget til trods for forventninger herom.⁸⁵ Udenrigsministeriets håndtering af krisen i Sydasien blev således et markant eksempel på tilbageholdende diplomati af hensyn til nødhjælpens effektivitet.

Konklusion

Det er her blevet belyst, hvordan Udenrigsministeriet reagerede på de udfordringer, som det humanitære hjælpearbejde i Biafra rejste for dansk udenrigspolitik. Danmark støttede Røde Kors' og kirkernes luftbroer med nødhjælp til Biafra fra sommeren 1968 og frem til krigens udgang i januar 1970. I den forbindelse foretog Udenrigsministeriet en række diplomatiske initiativer med henblik på at fremme det humani-

⁸³ 170.D.1. pakke 4. Artikel i Berlingske Tidende den 17.6. »Vesten lukker af«.

⁸⁴ 170.D.1. pakke 6. Telex fra Islamabad af 30.8.71.

⁸⁵ Udenrigsminister K.B. Andersen var i sommeren 1971 medunderskriver på en petition om påberåbelse af folkedrabskonventionen over for Pakistan. Da han i november fik ministerielt ansvar, undlod han at ytre sig på området og overlod ansvaret for beslutningen om anerkendelse til statsminister Krag.

tære spørgsmål og bidrage til løsning af konflikten. Tilsammen udgjorde disse initiativer Danmarks nødhjælpspolitik over for den humanitære katastrofe i Biafra.

To teser sammenfatter denne nødhjælpspolitik. Den første angår nødhjælpspolitikens form: Danmarks politik i Biafra var en form for humanitært motiveret 'privatiseret' udenrigspolitik med de danske ngo'er Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Røde Kors som udenrigspolitiske stedfortræderaktører, der handlede i overensstemmelse med danske interesser og målsætninger i en situation, hvor traditionelle udenrigspolitiske midler ikke kunne tages i brug.

Danmarks politik over for Biafra var primært motiveret af humanitære idealer. Den almene offentlighed, politikerne og de udenrigsministerielle embedsmænd ønskede alle, at Danmark skulle hjælpe mest muligt, men hjælpen blev begrænset af diplomatiske hensyn, der krævede en streng neutralitet over for borgerkrigen. For at opretholde denne neutralitet og samtidig hjælpe sultofrene kanaliserede ministeriet ikke-øremærkede midler til Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Røde Kors, som disse kunne anvende til luftbroerne til Biafra. Dermed undgik Udenrigsministeriet at knytte sig til Biafra, hvilket kunne have udløst beskyldninger om indblanding i Nigerias interne anliggender til skade for Danmarks goodwill blandt de nyligt selvstændige lande i Afrika og Asien. Ngo'erne blev implementerende instanser, der udførte hjælpearbejdet i overensstemmelse med danske statslige interesser.

Den anden tese angår de udenrigspolitiske læresætninger, som Udenrigsministeriet udledte af sin handlemåde under Biafrakrigen, og som senere kom til at tegne Danmarks mere officielle politik over for humanitære katastrofer i almindelighed, og Bangladesh-krisen i særdeleshed. På baggrund af de diplomatiske erfaringer fra Biafrakrigen konkluderede Udenrigsministeriet, at et aktivt diplomati hæmmede muligheden for at udføre en effektiv og upartisk nødhjælpsindsats, fordi det ikke var muligt at udskille konfliktens humanitære aspekter fra de politisk-militære aspekter.

Under Biafrakrigen foretog Udenrigsministeriet en række diplomatiske initiativer til støtte for nødhjælpsarbejdet i form af fællesnordiske demarcher til konfliktens parter og stormagterne. Derudover udviklede ministeriet ideer om at bringe de humanitære aspekter af Biafrakrigen for FN's Sikkerhedsråd og, da dette ikke lod sig gøre, at søge sagen rejst som et selvstændigt punkt på FN's Generalforsamling. FN-initiativet kolliderede imidlertid med Danmarks øvrige udenrigspolitiske hensyn og det allerede eksisterende humanitære hjælpearbejde gennem luftbroerne. Modstanden mod et FN-initiativ kom hovedsageligt fra det store

flertal af FN's afrikanske og asiatiske medlemsstater, som betragtede konflikten som et internt nigeriansk anliggende og anså enhver form for vestlig indblanding gennem FN for slet skjult neokolonialisme. I 1960'erne søgte Danmark at opbygge gode relationer til disse nyligt selvstændige lande, og et FN-initiativ i Biafrakrigen risikerede at sætte denne goodwill over styr.

I slutningen af 1968 og i løbet af 1969 nåede Udenrigsministeriet til den erkendelse, at det humanitære spørgsmål, herunder særligt åbningen af en nødhjælpskorridor over land, uundgåeligt var forbundet med den politisk-militære situation i borgerkrigen, fordi en nødhjælpskorridor ville give militære fordele til den ene part i konflikten. En mere aktiv diplomatisk indsats fra dansk side kunne derfor ikke undgå at blive opfattet som en politisk stillingtagen i konflikten. Hos Nigerias myndigheder vakte de eksisterende luftbroer i forvejen vrede og irritation, men de tåltes i det mindste. Hvis Danmark indtog en mere politisk rolle, risikerede man at øge Nigerias vrede mod luftbroerne og dermed underminere det eksisterende hjælpearbejde. Ministeriet konkluderede derfor, at et aktivistisk diplomati var uforeneligt med en upartisk og effektiv hjælpeindsats, hvilket tidligt havde været Danmarks topprioritet i Biafrakrigen.

Året efter, i 1971, kom denne lære om uforeneligheden mellem aktivt diplomati og nødhjælp til at bestemme Danmarks respons over for den tilsvarende humanitære katastrofe i Østpakistan. Her var det diplomatiske råderum anderledes begrænset på grund af den større risiko for en eskalering af krigen, hvilket til dels lå til grund for det noget mere tilbageholdende danske diplomati. Alligevel er det påfaldende, hvor ofte den danske tilbageholdenhed blev begrundet med uforeneligheden af et aktivt diplomati med en upartisk og effektiv hjælpeindsats. Denne erfaring stammede fra håndteringen af Biafrakrigen, men her var det ikke i streng forstand en politik, snarere en konklusion på forskellige politisk-diplomatiske initiativer. Denne praksis synes at være blevet til reel og officiel dansk politik, da den humanitære katastrofe i Østpakistan indtraf.

Set i forhold til de mere overordnede linjer i dansk udenrigspolitik illustrerer ministeriets håndtering af Biafrakrigen, hvordan den nye nødhjælpspolitik kunne kollidere med udenrigspolitikkenes øvrige hensyn. Hensynet til Danmarks allianceloyalitet var naturligvis vigtigt, men Danmarks linje adskilte sig ikke synderligt fra USA's. Det afgørende nye var risikoen for at kollidere med Danmarks FN-politik, der havde til formål at fremme freden gennem mellemstatsligt samarbejde. I Biafra stred Danmarks ønsker om at blande mod langt de fleste medlems-

stateres politiske linje, og Danmarks nødhjælpspolitik risikerede endda direkte at underminere det udviklingssamarbejde, der var påbegyndt i 1960'erne og som i stigende grad lå til grund for Danmarks internationale prestige. Store dele af befolkningen såvel som politikere og de ledende embedsmænd i Udenrigsministeriet opfattede Biafrakrigen som en humanitær katastrofe skabt gennem en politisk konflikt, der i lighed med de samtidige konflikter i Vietnam, Sydafrika, Rhodesia og Mellemøsten krævede omverdenens indblanding på ofrenes side. Problemet var blot, at Danmark sammen med det øvrige Norden stod alene med denne opfattelse. Derfor blev Biafrakrigen en udenrigspolitisk problemsag i Danmark. Den bragte en ellers klar humanitær udenrigspolitik i modsætning til Danmarks FN-politik og det bredere internationale samarbejde.

Af samme grund kunne det også tænkes, at denne modsætning og erkendelsen af uforeneligheden af diplomati med nødhjælp fik længerevarende konsekvenser for Danmarks udenrigspolitik, om end dette spørgsmål ligger uden for rammerne af denne undersøgelse. Det er dog bemærkelsesværdigt, hvor passivt Danmarks diplomatiske aktivitet har været siden hen i sammenligning med eksempelvis Norge, som har fejret store triumfer som mægler i interne konflikter i Den Tredje Verden.⁸⁶ Samtidig har Danmark i stigende omfang kanaliseret midler til humanitær bistand til gavn for hjælpearbejdet i flygtningelejre tæt på verdens brændpunkter. Det er derfor ikke helt usandsynligt, at erfaringerne fra Biafra kan have medvirket til en generel diplomatisk tilbageholdenhed også på langt sigt.

⁸⁶ Her tænkes især på Sri Lanka, Sudan og Israel/Palæstina.

SUMMARY

The Biafra War and Danish Emergency Aid

Danish humanitarian aid to Biafra during the civil war in Nigeria (1967-1970) posed political and diplomatic challenges. The present study, based on source material in the Danish Foreign Ministry's archives, examines how these were handled.

The war between the Federal Government of Nigeria and the separatist Biafra enclave created a major hunger catastrophe that forced its way during the spring of 1968 onto the political agenda in a number of Western countries. The popular mood in Denmark was that something had to be done. In parliament the opposition raised the questions of recognition, UN initiatives, weapon supplies and emergency aid.

The government's top priority was humanitarian aid to the Biafran starvation victims, but the matter was in no way as simple as in the case of a natural disaster. The rebellious province was surrounded by Nigerian territory, and after the loss of its last port in May 1968 the federal blockade was effective. The only access was by plane via unauthorized airlifts conducted by the Red Cross and religious NGOs. The Nigerian government persistently claimed that the civil war was an entirely internal matter and considered aid brought in by air as tantamount to interference in its internal affairs, alleging that open space for an airlift would provide cover for rebel traffic. The Danish Ministry of Foreign Affairs managed nevertheless to find a way of bringing in emergency aid. It channelled resources to the airlifts through the Danish NGOs DanChurchAid and Danish Red Cross while taking care not to earmark the funds for this specific purpose. The funds were granted in the form of general financial support to the organisations, which thus functioned as a buffer between the ministry and the controversial airlifts. By using the NGOs to implement it this stratagem may appropriately be called a form of privatized foreign policy.

The question of diplomatic recognition of Biafra was one of the political problems raised by the conflict, but it never came to a point, where the government needed to give it serious consideration. The Ministry of Foreign Affairs, on the other hand, went to great lengths in its efforts to have the UN deal seriously with the humanitarian aspects of the Biafra war and to assert itself diplomatically vis-à-vis Nigeria along with the other Nordic countries. The UN effort stranded in the face of opposition from the other African states, where Denmark during these very years was in the process of building a cooperative relationship in providing developmental aid. Moreover, the UN initiative tended to undermine the effort to provide impartial and effective aid, since Nigeria inevitably saw it as an expression of political alignment.

The incompatibility of active diplomacy and impartial emergency aid was a new lesson the Ministry of Foreign Affairs was quick to learn and put into practice in its subsequent handling of humanitarian disasters in Third World countries riven by internal strife. This was in evidence already in 1971 during the conflict in East Pakistan, which led to the establishment of Bangladesh as an independent state. In this case Denmark contributed massive emergency aid, while its diplomatic activity remained conspicuously restrained.

Translated by Michael Wolfe