

Dansk sikkerhedspolitik 1945-1972: Loyal allieret med forbehold

Af Poul Villaume, Professor, Saxo-Instituttet, Afdeling for Historie,
Københavns Universitet

»Aldrig mere en 9. april«

Der herskede ved befrielsen i maj 1945 bred indenrigspolitisk konsensus blandt såvel de tidligere samarbejdspolitikere som modstandsbevægelsens politikere om, at landets isolerede neutralitetspolitik fra før verdenskrigen havde lidt endegyldigt skibbrud med den tyske besættelse 1940-1945. De forestillinger, man i Udenrigsministeriet havde gjort sig før krigen om muligheden for en »neoneutral« udenrigspolitisk kurs selv som besat land i en krigssituation, havde vist sig uholdbare i længden. Det var nok lykkedes at holde landets territorium uden for ødelæggende krigshandlinger, men prisen havde været en dilemmafyldt og politisk ømtålelig samarbejdspolitik med den tyske besættelsesmagt, som kun med nød og næppe havde sikret Danmark en formel plads blandt de sejrende allierede i 1945, og som i øvrigt markant havde styrket det danske kommunistpartis ellers blakkede anseelse. DKP's aktivister havde ubestrideligt udgjort en betydelig del af kernen i den væbnede modstandskamp, som alle partier i befrielsessommeren 1945 anså det for opportunt at hylde.

I denne forstand gjaldt – og gjaldede – felt-råbet »Aldrig mere en 9. april!«, vel at mærke

i det begrænsede omfang der overhovedet var tale om en udenrigs- og sikkerhedspolitisk debat i tiden lige efter befrielsen. Der var en generel tendens til at vende sig indad, og de politiske partiers efterkrigsprogrammer, herunder Socialdemokratiets berømte »Fremtidens Danmark«, indeholdt kun nødtørftige referencer til udenrigs- og forsvarspolitikken. Men i det omfang, det skete, var der forsigtige nye toner at spore, især fra Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Én ting var omfavnelsen af den nye kollektive sikkerhedsorganisation, De Forenede Nationer, som indvarslede løftet om en ny verdensorden, der skulle håndhæve en international retsbaseret orden, som principielt ligestillede stormagter og småstater, og som – i øvrigt med udtrykkelig dansk støtte – sikrede stormagterne vetoret i Sikkerhedsrådet. Herved håbede man at reducere risikoen for samme fatale svækkelse af FN, som overgik Folkeforbundet i mellemkrigstiden, da ikke mindst USA's fravær fra verdensorganisationen medvirkede til dens stigende magtesløshed over for totalitære staters fredsbrud og aggression.

Nok så vigtigt var det, at de to partier også udtrykkeligt støttede, at Danmark kunne og burde stille væbnede styrker til rådighed for

det nye FN's fredsbevarende virksomhed, hvis og når der internationalt blev opnået enighed herom. Det var et signal fra de to partier, som havde båret hovedansvaret for 1930'ernes danske »ligge død«-neutralitetspolitik med et minimalt militært forsvar, om en aktiv international og i givet fald endda militær rolle, vel at mærke såfremt den udspillede sig i den kollektive sikkerheds legale rammer.

Fra ikke-blok-politik til Atlantpagt-tilslutning

Med de store ideologiske forskelle og divergerende geopolitiske interesser mellem Sovjetunionen og Vestmagterne var det dog svært at overse det grundlag af skrøbelig stormagtsenighed, den nye verdensorganisation byggede på. Socialdemokraten Hartvig Frisch formulerede allerede under en folketingsdebat i september 1945 problemet: Såfremt enigheden mellem stormagterne i FN brød sammen i efterkrigstiden, ville hele det gamle neutralitetsspørgsmål på ny stille sig for de små stater. En uge senere illustrerede Frisch med pædagogisk klarhed de afgørende forandringer i den internationale magtkonstellation, som Danmark var underkastet og måtte finde sin plads i: Hvor København før og under Anden Verdenskrig havde ligget på en magts syd-nord-længdeakse, der kunne trækkes fra Rom til Berlin og videre gennem den danske hovedstad op til Oslo, ville København fra nu af snarere ligge på en vest-øst-breddeakse trukket fra New York til London og videre til Moskva. Underforstået: Også i efterkrigstiden ville Danmark ligge i brændpunktet for de dominerende stormagters interesser.

Selve ordet »neutralitet« var i efterkrigsårene blevet for politisk belastet til at blive brugt offentligt af de danske politikere, og de talte derfor i stedet om »ikke-blok-politik«, bidrag til fredelig konfliktmægling og international brobygning. Altså diplomatiske aktiviteter, som Danmark vel at mærke også under Stau-

ning-Munch-systemet i 1930'erne i Folkeforbunds-regi havde engageret sig aktivt i. I praksis holdt Danmark dog en meget lav profil i FN i de allerførste år, dvs. under Knud Kristensens Venstre-regering, tilsyneladende primært for at undgå at tage officiel stilling til den gryende konflikt mellem Vestmagterne og dét Sovjetunionen, som nu syntes at skulle indtage det slagne Tysklands hidtidige plads som den dominerende, potentielt fjendtlige stormagt i Danmarks nærområde.

Det var næppe nogen unaturlig position at indtage for en småstat med Danmarks udsatte geografiske stilling, uden håndgribelige muligheder for alliance med stærkere magter, og med en nærmest ikke-eksisterende egen militær forsvarsevne i en situation, hvor det i høj grad var uafklaret, hvor alvorligt Øst-Vest-konfrontationen ville udvikle sig. De værste anelser herom blev bekræftet i vinteren 1947-48 under forberedelsen af den amerikanske Marshall-plan, som bl.a. Danmark med opbakning fra alle partier i Folketinget minus kommunisterne straks i sommeren 1947 havde sagt ja til at tilslutte sig. Officielt afviste ledende danske politikere, at Danmarks deltagelse i den kreds af vesteuropæiske lande, der modtog USA's dollarhjælp, betød et brud med den hidtidige ikke-blok politik og brobygningskurs – Marshall-hjælpen var jo også blevet tilbudt Østlandene, som imidlertid havde sagt nej. Internt erkendte ledende danske beslutningstagere dog, at Danmark nu *de facto* var på vej til at placere sig i den vestlige lejr.

Bl.a. som reaktion på den begyndende økonomisk-politiske blokopdeling af Europa og ikke mindst Tyskland, som Marshall-planen både var et udtryk for og medvirkede til at fremme, strammede kommunisterne grebet yderligere i Østeuropa. Februarkuppet i Prag 1948 sendte chokbølger gennem Vesteuropa og ikke mindst Danmark, eftersom den hidtidige tjekkoslovakiske regering i lighed med den danske havde søgt at føre en ikke-blok

politik mellem Øst og Vest. Den socialdemokratiske regering under Hans Hedtoft markerede straks over for USA sin vilje til militært selvforsvar ved fortroligt at fremsætte ønske om en betydelig amerikansk våbenhjælp, og udenrigsminister Gustav Rasmussen antydede endda den hypotetiske mulighed af en alliance med USA.

Selv om centralt placerede amerikanske og danske diplomater i henholdsvis København og Washington ikke netop gjorde meget for at dæmpe en momentan rygtedannelse i Vesteuropa og frygt i Danmark for en forestående sovjetisk/kommunistisk aktion også mod bl.a. Danmark, drev denne såkaldte Påskekrise i marts 1948 snart over. Hvordan de alarmerende rygter opstod, er den dag i dag hyllet i en del mystik; intet af det nu tilgængelige, omfattende kildemateriale fra sovjetiske og andre østlige arkiver fra disse år antyder sovjetiske aggressionsplaner, og frigivne analyser fra samtidige vestlige efterretningskilder peger i samme retning (Lidegaard 1996; Villaume 1997).

Postyret omkring Påskekrise havde dog nok belejligt mindet danske beslutningstagere, der alle havde de traumatiske 9. april-erfaringer siddende på rygmarven, om den begyndende kolde krigs nye trusler. Men den fik bemærkelsesværdigt nok ikke Hans Hedtoft til at ændre regeringens sikkerhedspolitiske kurs, som indtil videre udtrykkeligt forblev, at Danmark ikke alliancepolitisk skulle placere sig i hverken en Østblok eller i den Vestblok, som fra årsskiftet 1947-48 var under oprettelse mellem Storbritannien, Frankrig, Italien og de tre Benelux-lande, den såkaldte Vestunion (*Western Union*). Regeringen kastede sig således helhjertet ud i de forhandlinger om oprettelse af et nordisk forsvarsforbund, som på svensk initiativ blev indledt i sommeren 1948. Hedtoft-regeringen opretholdt dog samtidig diskrete diplomatiske kontakter til USA og de øvrige vestmagter, som parallelt med de nordiske drøftelser for-

handlede om oprettelse af en nordatlantisk alliance. En sådan var nok en tilbagefaldsmulighed for statsminister Hedtoft, men hans hjerte bankede så varmt for det nordiske alternativ, at han, som det er blevet formuleret, formentlig på Danmarks vegne ville have kunnet acceptere hvad som helst, som Norge og Sverige kunne blive enige om.

Problemet var imidlertid, at disse to skandinaviske broderlande viste sig ikke at kunne blive enige om ret meget i denne sammenhæng. Dertil var deres historie og traditionelle politiske bindinger, deres indbyrdes modsætninger samt forskelle i sikkerhedsgeografisk placering for store. Den svenske målsætning om en fælles nordisk ikke-blokpolitik stødte frontalt sammen med det norske ønske om, at et skandinavisk forsvarsforbund fra starten knyttes til den øvrige vestlige sikkerhedsstruktur. Hans Hedtofts vedvarende tanke, første gang fremsat over for de skandinaviske kolleger i oktober 1948, var, at de tre lande i fællesskab skulle gå i diplomatisk offensiv over for Washington og London for at klargøre, at de var fast besluttede på at oprette et fritstående nordisk forsvarsforbund, idet en sådan løsning ville være i de vestlige stormagters egen velforståede interesse.

Norge var imod denne »*fait accompli*«-model, og da der samtidig var svensk modvilje mod den nordiske forsvarskomité's anbefaling i januar 1949 af et fælles nordisk forsvarsforbund, som var åbent for militære forsyninger vestfra i fredstid og for hurtig militær hjælp fra vest i krigstilfælde, nyttede Hedtoft-regeringens anstrengelser for et kompromis ikke meget. Amerikanske antydninger om, at man kunne eller ville sende våben til et klart vestvendt nordisk forbund, skubbede Norge yderligere i retning af den atlantiske løsning, selv om Washingtons signaler ikke var entydige. I februar var løbet dog reelt kørt, også fordi man var under stærkt tidspres fra de nu næsten afsluttede vestlige forhandlinger om oprettelsen af en Atlantpagt.

Da det stod klart, at Norge under alle omstændigheder ville tilslutte sig den nye Atlantpagt fra starten, stod Danmark – efter en afvist dansk gestus til Sverige med tilbud om et dansk-svensk forbund – tilbage med valget: Forsat isoleret neutralitet eller at følge Norge helt ind i Atlantpagten. For specielt de socialdemokratiske ledere var det langt fra så let et valg, som det på mere end et halvt århundredes afstand måske kan forekomme. Formanden for Udenrigspolitisk Nævn, Julius Bomholt, formulerede dilemmaet på mange af sine socialdemokratiske partifællers vegne, da han internt kaldte det for »et valg mellem to onder«. Endnu i midten af februar 1949 havde en Gallup-måling vist, at 36 pct. af befolkningen var for fortsat dansk neutralitet, mens andre 36 pct. var for at følge Norge ind i Atlantpagten; 28 pct. var i tvivl. Blandt de socialdemokratiske vælgere var der tydeligt flertal for fortsat neutralitet.

Selv om det i kraft af især statsminister Hans Hedtofts autoritet og overtalelsesevner på kun to-tre uger lykkedes at vende partiet og opinionen til fordel for dansk Atlantpagt-medlemskab, var det med behersket begejstring, regeringen i slutningen af marts fremlagde og fik vedtaget sit forslag i Folketinget om landets optagelse i den nordatlantiske alliance. Internt havde ledende socialdemokrater forinden udtrykt direkte frygt for en sovjetisk militær aktion imod Danmark som reaktion på skridtet. Offentligt opfordrede handelsminister Jens Otto Krag til, at man fra dansk side måtte være på vagt imod, at Atlantpagten blev »en reaktionær pagt«, og både Krag og H.C. Hansen advarede mod faren for »stormagtsmilitarisme«. På den anden side er der ingen tvivl om, at for ledende socialdemokrater, ligesom for ledende borgerlige politikere, var det fra nu af alene USA og dets atomvåbens afskrækkelseeffekt, som udgjorde den ultimative garanti for Danmarks sikkerhed under den nye stormagtskonstellation, som den kolde krig mellem Øst og Vest udgjorde (Villaume 1995; Udenrigsministeriet 1968).

»For Atlantpagten – imod ja-sigerne«

En del af den nævnte retorik og bekymring i forbindelse med Atlantpagt-tilslutningen skal da også forklares med Socialdemokratiets frygt for kommunistisk stemmegevinst. Socialdemokratiet var den anti-kommunistiske kamps garant på de store faglige arbejdspladser i disse år, da det samtidig gjaldt om at sikre den fortsatte udbygning af velfærdsstaten i en tid med kroniske valutaproblemer, pres fra OEEC for forceret liberalisering af handelen, samt ikke mindst den endnu forestående omstilling og tiltrængte modernisering af den danske samfundsøkonomi. I højere grad end mange andre vesteuropæiske lande var Danmark endnu langt op i 1950'erne præget af en stor – ganske vist endnu valutaintjenende – landbrugssektor, mens industrisektoren endnu hovedsagelig producerede for hjemmemarkedet.

Ikke desto mindre var den gennemsnitlige levestandard i Danmark høj set i forhold til resten af Vesteuropa. Det blev også brugt imod danskerne, når de i NATO's organer op gennem 1950'erne tilbagevendende blev skost for ikke at yde et tilstrækkelig stort dansk bidrag til den fælles oprustning af NATO-forsvaret. Faktisk lå Danmark vedvarende nær bunden, når NATO udmålte den procentandel af medlemslandenes BNP, som gik til det militære forsvar. Danskerne forsvarede sig i NATO bl.a. med landets særlig svære valuta-problemer, som i øvrigt efterhånden blev forværret af den fortsatte protektionisme over for landbrugsvarer, som opretholdtes i mange af de europæiske NATO-lande. Hertil kom den i nogen grad fortsat neutralistisk indstillede befolkning, hvilket understregede behovet for, at der blev lagt mindst lige så stor vægt på, hvad både V-K-regeringen (1950-53) og de socialdemokratiske regeringer før og efter kaldte »den indre front«. Forsvarsopbygningen måtte ikke gå ud over sikringen af en fortsat forbedret social standard, for i så fald kunne den i forvejen beherskede folkeli-

ge tilslutning til dansk NATO-medlemskab begynde at smuldre.

Endelig, og ikke mindst, fremhævede danskerne over for de allierede, at landets stilling som frontlinjestat i den kolde krig ikke indbød til en forceret oprustning med en høj militær profil: Hovedstaden lå kun 10-12 minutters flyvetid fra de nærmeste sovjetiske flybaser på den østtyske og polske Østersøkyst og nær de vigtige ind- og udpassageveje til Østersøen, hvor en vigtig del af den sovjetiske flåde var baseret. I tilfælde af krig ville Danmark med stor sikkerhed være et af de allerførste lande til at blive ramt, og dét vel at mærke i en situation, hvor – som det blev afsløret for de danske beslutningstagere i NATO i 1950 – Danmark/Norge endnu *ikke* var omfattet af alliancens forsvarsplaner: Det viste sig, at NATO's realistiske forsvarslinje i adskillige år fremover ikke ville ligge længere mod øst i Europa end ved Rhinen.

Sådanne overvejelser ledte også i de første år af 1950'erne Danmark til som noget nær det eneste NATO-medlem nærmest principielt at modsætte sig amerikansk anførte forsøg på at få de allierede i det såkaldte COCOM-samarbejde med på, hvad man internt i USA kaldte »economic warfare« mod Østblokken. Dvs. en omfattende handelsembargo ikke blot for direkte krigsvigtige varer, men for et meget bredt spektrum af også civile varegrupper. Motiverne bag den danske modstand var langt fra alene kommercielle. I mindst lige så høj grad byggede de på en sikkerhedspolitisk bekymring for, at vestlige skridt, der til forveksling lignede økonomisk krigsførelse mod Østblokken, unødigt ville forværre de i forvejen tilspidsede koldkrigsmodsatninger bl.a. som følge af Koreakrigen. Dermed ville de være til skade for de afspændingsmuligheder, som Danmark ikke mindst i kraft af sin udsatte beliggenhed havde en særlig interesse i at fastholde og afprøve til bunds.

Overordnet og teoretisk betragtet kan den danske politik inden for NATO-samarbejdet i denne periode beskrives som et varierende blandingsforhold mellem på den ene side *integration* i alliancen for at opnå sikkerhed og beskyttelse gennem deltagelse i den fælles *afskrækkelse* af et muligt angreb fra Øst. Og på den anden side *afskærmning* fra de dele af alliancens politik, som efter dansk skøn ville føre til unødigt *provokation* af Østblokken og dermed bidrage til at forringe Danmarks sikkerhed, der også kunne forbedres ved passende skridt til *beroligelse* af Østblokken. For vidtgående integration i alliancen kunne imidlertid føre til »*indfangning*«, dvs. uønsket begrænsning af landets sikkerhedspolitiske handlefrihed, mens for vidtgående beroligelse af Østblokken kunne føre til *eftergivenhed* over for denne og dermed risiko for at blive *forladt* (ladt i stikken) af de allierede (Petersen 1987; Villaume 1995).

Sådanne overvejelser lå f.eks. bag de danske beslutningstageres afvejning af fordele og ulemper ved fredstidsstationering af allierede styrker i Danmark. Umiddelbart inden tilslutningen til Atlantpagten i foråret 1949 havde den danske regering efter udtrykkelig forespørgsel i Washington fået at vide, at dansk medlemskab af alliancen ikke automatisk ville indebære en forpligtelse til at tillade fremmede baser i Danmark i fredstid. Den amerikanske forsikring var blevet brugt af udenrigsminister Gustav Rasmussen som en del af regeringens beroligelsesstrategi over for både den hjemlige offentlighed, som nærrede betydelig skepsis over for Atlantpagt-tilslutningen, og over for Sovjetunionen, som førte propagandakampagne imod dansk-norsk indlemmelse i den atlantiske alliance. De danske beslutningstagere stod derfor i et intrikat dilemma, da de i slutningen af 1951 erfarede, at Washington og NATO-ledelsen som led i den massive vestlige militæropbygning i bl.a. Vesteuropa efter Koreakrigens udbrud i 1950 alligevel ønskede permanente baser i Danmark og Norge – for Danmarks vedkommen-

de 150-200 taktiske jagerfly fra *U.S. Air Force* med tilhørende 4-5.000 amerikanske flyversoldater på flyvestationerne Tirstrup og Vandel.

De to udenrigspolitiske nøglefigurer i mindretalsregeringen af Venstre og Konservative, udenrigsminister Ole Bjørn Kraft (K) og finansminister Thorkil Kristensen (V), var begge umiddelbart og principielt positive over for tanken, men de var samtidig på det rene med, at sagen måtte håndteres varsomt både udenrigs- og indenrigspolitisk. Også den socialdemokratiske oppositionsledelse med fhv. statsminister Hans Hedtoft og fhv. finansminister H.C. Hansen i spidsen var oprindelig åbne – eller i hvert fald ikke principielt afvisende – for tanken, især såfremt også Norge sagde ja. Kort efter Hedtofts hjemkomst fra en rejse i USA i sommeren 1952 præciserede de socialdemokratiske ledere dog betingelserne. Hedtoft og oppositionen insisterede i efteråret 1952 med stigende vedholdenhed på, at hvis der permanent skulle befinde sig amerikanske flyeskadriller med tilhørende personel i Danmark, kunne det ikke være på »baser« i gængs forstand, dvs. med vidtgående eks-territorale kommando-veje og rettigheder. VK-mindretalsregeringen var ikke uenig heri og fulgte mere eller mindre helhjertet oppositionen et betydeligt stykke ad vejen, da den i december præsenterede amerikanerne for Socialdemokratiets nu ultimative krav om dansk kommando over USAF-enhederne i fredstid og forsikringer om, at de dansk-baserede amerikanske fly ikke måtte flyttes fra Danmark, evt. for at deltage i krige på afstand af dansk territorium.

Danske socialdemokrater syntes her påvirkede af, at fhv. general og NATO-øverstkommanderende Dwight D. Eisenhower i mellemtiden havde vundet det amerikanske præsidentvalg for Republikanerne i parløb med sin designerede udenrigsminister John Foster Dulles. Især sidstnævnte havde under valgkampagnen skarpt kritiseret den Demo-

kratiske Truman-regerings hidtidige »passive« inddæmningspolitik over for Sovjetkommunismen og i stedet prædiker en »dristig politik« med direkte »tilbagerulning« af Jerntæppet og »befrielse« af de »tilfangetagne folk« øst for det. Kunne eventuelt dansk-baserede USAF-fly blive brugt i sådanne amerikansk-ledede aktioner og dermed risikere at trække det særdeles udsatte Danmark ind i en konflikt, som ikke berørte direkte danske sikkerhedsinteresser?

I januar 1953 lancerede Hans Hedtoft et nyt socialdemokratisk slogan, »*For Atlantpagten – imod ja-sigerne.*« Samtidig startede strengt fortrolige dansk-amerikanske embedsmandsforhandlinger om en flystationering, men de brød definitivt sammen efter kun tre møder, idet NATO og Washington pure afviste de danske krav til en stationering. En umiddelbart efterfølgende officiel sovjetisk protestnote til Danmark vendt imod allieret stationering fik således ingen afgørende betydning. Det var snarere det udbredte håb om en vis Øst-Vest-afspænding i kølvandet på Stalins død få uger senere, som gav dødsstødet til stationeringstanken. I juni 1953 erklærede Hans Hedtoft officielt, at Danmark burde sige nej tak til fredstidsstationeringen, og det blev også den nye socialdemokratiske regerings standpunkt, da den kom til i efteråret 1953. Et halvt år senere indgik regeringen uden større offentlig opmærksomhed en aftale med amerikanerne om flystationering i krise- og krigstid i Tirstrup og Vandel (Villaume 1987; Villaume 1989; Villaume 1995).

Ja og nej til atomvåben

I virkeligheden herskede der i disse år blandt ledende danske politikere og embedsmænd, f.eks. Venstres finansminister Thorkil Kristensen og Socialdemokratiets Hans Hedtoft og H.C. Hansen, en vis latent skepsis over for USA's og NATO's officielle og fortrolige vurderinger af den sovjetiske militære trussel. Det afspejlede sig i interne danske drøftelser og i indlæg fra danske repræsentanter i

forbindelse med møder med de NATO-allierede, hvor et tilbagevendende dansk tema var, at man ikke udelukkende burde se på Kremls militære kapaciteter, men også på de sandsynlige sovjetiske hensigter. I denne forbindelse understregedes det fra dansk side især, at de mange mere eller mindre propagandistiske sovjetiske nedrustnings- og afspændingsudspil ikke måtte stå alene, men enten burde afprøves i praksis eller modsvareres af konkrete NATO-initiativer, således at Østblokken ikke fremstod som den side, der havde patent på diplomatiske forhandlingstilbud til modparten i den kolde krig.

De danske synspunkter fandt kun i begrænset omfang støtte fra andre NATO-allierede (bortset fra Norge), og fra amerikansk side var der slet ingen reel forståelse. Udenrigsminister John Foster Dulles var overbevist om, at Sovjetunionen kun forstod magtens sprog, og at eventuelle forhandlinger om nedrustning m.v. for det første var farlige, fordi man ikke kunne stole på Kreml-lederne, og fordi et mere afspændt klima mellem Øst og Vest kunne risikere at få den »*cement of fear*« (Dulles i 1955), som hidtil havde bidraget væsentligt til at holde sammen på den nordatlantiske alliance, til at smuldre. For det andet var sådanne forhandlinger grundlæggende unødvendige, idet USA efter Dulles' overbevisning under alle omstændigheder ville være i stand til at vinde et militærteknologisk våbenkapløb med Sovjetunionen (Villaume 2006a).

Våbenkapløbet mellem Øst og Vest fik en ny dimension fra 1953, da NATO påbegyndte indføringen af de mindre, taktiske atomvåben i Vesteuropa til opvejning af den angiveligt massivt overlegne Røde Hærs konventionelle styrker. Nyere arkivbaseret forskning tyder ganske vist på, at Warszawapagt-landenes konventionelle overvægt i 1950'erne var langt mindre, end NATO's skøn lød på. Under alle omstændigheder blev den danske regering i 1957-58 stillet over for tilbud fra

USA om såkaldte *dual capable* taktiske raketter – amerikanske *Nike Hercules* jord-til-luft raketter og *Honest John* jord-til-jord raketter, hvis effektivitet kunne mangedobles ved armering med atomladninger. Statsminister H.C. Hansen erklærede imidlertid offentligt op til folketingsvalget i maj 1957, at regeringen ikke ønskede at modtage atomammunition til de nye raketter »under de nuværende omstændigheder«.

Dette officielle danske standpunkt, som H.C. Hansen bekræftede ved årsskiftet 1957-58, blev udtrykkeligt – og omhyggeligt – begrundet med Danmarks geografiske beliggenhed og et ikke-provokations- og afspændingshensyn i lyset af de moderne våben rækkevidde. Det var et historisk faktum, udtalte den danske stats- og udenrigsminister, at planer om forsvarsskridt i det skandinaviske område havde påkaldt sig Østlandenes opmærksomhed og fremkaldt stærke reaktioner, og det måtte

»derfor være af betydning, at vi i vort område undlader foranstaltninger, som – selv blot med urette – vil kunne opfattes som provokation og dermed vanskeliggøre afspænding.«

Bag beslutningen om at afvise atomvåben på dansk jord »i den nuværende situation«, som den officielle formulering undertiden også lød i disse år, synes imidlertid også at have ligget en mere latent og dyberegående skepsis på officielt dansk hold, nemlig over for tanken om, at det danske territorium overhovedet meningsfuldt lod sig forsvare ved brug af atomvåben. Som det hed i et internt notat om Tysklandsproblemet fra Udenrigsministeriets NATO-kontor i 1952:

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

For et lille, fladt og tætbeholdt land som Danmark ville selv en begrænset brug af atomvåben være ensbetydende med landets og befolkningens fysiske udslættelse. Dette argument var tilbagevendende gennem 1950'erne, når f.eks. beslutningstagerne som H.C. Hansen over for de NATO-allierede skulle forklare de særlige danske synspunkter på NATO's militære planlægning i det nordiske område. Ræsonnementet var givetvis med til at forme beslutningen i 1957 om, i hvert fald indtil videre, at afvise atomvåben i Danmark og dermed også atombevæbning af de danske væbnede styrker. En dansk accept heraf ville i øvrigt også have medført en ophævelse af beslutningen fra 1953 om at unklade permanent stationering af fremmede styrker på dansk jord, idet USA's lovgivning krævede, at amerikanske atomvåben i udlandet blev bevogtet af amerikanske tropper. Ganske vist bøjede regeringen sig omkring 1960 for et allieret pres om på dansk jord hemmeligt at opføre NATO-depoter, som kunne bruges til at opbevare atomammuniton; men regeringen fastholdt principielt retten til selv at afgøre, om eller hvornår atomladninger i givet fald skulle indføres i landet til brug for allierede forstærkningsstyrker (Villaume 1995).

Nærlæsning af de nu tilgængelige udenrigsministerielle akter afdækker da også, at der var mindst tre lag i de danske beslutningstageres holdning til USA's og NATO's atomstrategi i 1950'erne. For det første en officielt proklameret uforbeholden tilslutning til de officielle amerikanske doktriner om »massiv gengældelse« og »gensidig sikker ødelæggelse«. For det andet, under overfladen, en vedvarende dansk insisteren på, at den politiske kontrol med eventuel brug af atomvåben blev fastholdt i alliancen og ikke blev delegeret ud til hverken topofficerer i NATO-hovedkvarteret eller til officerer på slagmarken. Et tredje og dybere lag afspejledes i tilbagevendende danske forsøg bag alliancens strengt lukkede døre på at modvirke formuleringer i de fælles doktrin- og strategidoku-

menter, som kunne gøre NATO's brug af atomvåben mere umiddelbar og automatisk i tilfælde af en militær konflikt mellem Øst og Vest – hvor Danmark med stor sandsynlighed ville blive et af de første ofre.

»Grønlandskortet«

Grønland kan siges at høre til et særligt fjerde lag i den danske atomvåbenpolitik. Grønland var en dansk koloni indtil grundlovsændringen i 1953, hvorefter øen fik status som et ligeberettiget dansk amt. Den danske forestilling om, at man efter Anden Verdenskrig kunne overtage og selv drive de militærbaser, den danske ambassadør i Washington Henrik Kauffmann på Danmarks vegne havde ladet USA oprette i Grønland fra 1941 og frem, viste sig snart at være en illusion. Truman-regeringen havde på ingen måde til hensigt at opgive USA's baserettigheder på øen og ønskede dem tværtimod udvidet. Der var dog næppe en så direkte årsagssammenhæng mellem USA's forventede basebehov i Grønland og det amerikanske ønske i 1948-49 om dansk medlemskab af Atlantpagten, som det undertiden fremstilles. USA anså sine strategiske interesser i Grønland og polarområdet for så vitale i konfrontationen med Sovjetunionen, at Washington under alle omstændigheder ville have gjort krav på vidtgående baserettigheder på øen.

De indrømmelser, den danske regering opnåede i de bilaterale forhandlinger i 1951 med USA om forsvaret af Grønland, var mest kosmetiske. Dannebrog kunne vaje side om side med *Stars and Stripes* over de såkaldte »fælles forsvarsområder«, dvs. de amerikanske baser, og der oprettedes en post som *Island Commander*, altid en dansk officer, som dog trods sin titel ikke havde reelle kommandobeføjelser endsiges tropper. 1951-traktaten om forsvaret af Grønland åbnede til gengæld for stort set ubegrænset amerikansk adgang til de udpegede baseområder med tilhørende eks-territoriale rettigheder til at ind- og udføre alle former for militært materiel, udstyr

osv. uden indblanding fra danske myndigheds side. Midt under forhandlingerne om traktaten præsenterede amerikanerne til de danske forhandlers overraskelse ønsket om at bygge en ny, stor base ved Thule i Nordvestgrønland. Under indtryk af Koreakrigens tilspidsning var amerikanerne i realiteten allerede forinden gået i gang med forarbejderne til Thule-basen, som snart skulle blive USA's vigtigste strategiske holdepunkt i Grønland. Herfra kunne atomvåbenbærende strategiske bombefly med direkte kurs over Nordpolen på få timer nå det vestlige Sovjetunionens by- og industriområder.

Den danske holdning til det uundgåelige, som også blev anset for i det mindste principielt at være i Danmarks interesse, nemlig styrkelsen af den amerikanske atomparaply over den vestlige verden, blev således fra starten reelt en »ikke se-, ikke høre-, ikke tale-politik«. Herved undgik man delikate politiske komplikationer i forhold til såvel Washington, Moskva som de hjemlige NATO- og USA-kritikere (bl.a. kommunisterne). Det var i klar forlængelse af denne politik, da stats- og udenrigsminister H.C. Hansen i efteråret 1957 på en tophemmelig diplomatisk henvendelse fra USA indirekte lod forstå, at han var indforstået med amerikansk placering af atomvåben i Grønland på grundlag af 1951-traktaten. Få måneder forinden – og igen et par måneder senere – formulerede H. C. Hansen offentligt og officielt den danske politik om ikke at modtage atomvåben på dansk jord »i den nuværende situation«. Fra 1958 til i hvert fald 1965 blev der således hemmeligt stationeret amerikanske atomvåben ved Thule-basen, og i perioden frem til 1968 overfløj amerikanske fly på øvelses- og rutinetogter jævnligt det fjerne grønlandske territorium med atomvåben. En inderkreds af danske topembedsmænd og toppolitikere kendte til situationen, men valgte i bogstavelig forstand at lade som ingenting (DUPI 1997).

Internt blandt de danske beslutningstagere talte man især i årene omkring 1950 om det såkaldte »Grønlandskort«, som eventuelt kunne spilles i forhandlingerne med de NATO-allierede og USA om Danmarks forsvarsbidrag til NATO. Imidlertid er der stort set ingen gode eksempler i kilderne på, at danske repræsentanter rent faktisk spillede dette »Grønlandskort«. Tilsyneladende vurderede man, nok med rette, at »kortet« havde størst, om nogen, virkning ved netop *ikke* at blive spillet. »Grønlandskortets« betydning for Danmarks »lave« profil i NATO under den kolde krig er da også ofte blevet overvurderet. Nok satte USA pris på de reelt frie hænder, København gav det amerikanske militær i Grønland, men det betød ikke, at »Syddanmark« og det øvrige danske bidrag til NATO-forsvaret var af ringe eller ingen betydning. Foruden Danmarks strategisk vigtige placering som »vogter« af passagerne til/fra Østersøen og som efterretningsmæssig lyttepost nær Østblokken var Danmark som et velstående, demokratisk og liberalt land et nyttigt ideologisk forbillede for USA og NATO i den kolde krig. I øvrigt var Norges profil i NATO stort set den samme som Danmarks, uanset at Norge ikke besad noget »Grønlandskort« (Villaume 1995; Eriksen & Pharo 1997).

Out-of-area og FN-principper

Bekymringen i disse år for, at Danmark som et særlig sårbart og reelt ubeskyttet NATO-land uforvarende skulle blive trukket ind i en militær, dvs. atomar konflikt mellem Øst og Vest, lå også bag en vedvarende dansk modstand imod de mange forslag i NATO gennem 1950'erne om udvidelse af alliansens ansvars- og aktionsområde til oversøiske områder som Afrika, Mellemøsten eller det endnu fjernere Østen. NATO-involvering i *out-of-area*-konflikter, hvori alliansens gamle kolonimagter Frankrig, Storbritannien, Belgien og Portugal var direkte deltagere, kunne desuden efter dansk opfattelse skade NATO's anseelse alvorligt i Den Alliancefrie Be-

vægelses og Den Tredje Verdens øjne. Det ville øge risikoen for, at stater og befolkninger i disse dele af verden vendte sig til Sovjetblokken for at få bistand til deres frigørelseskamp, naturligvis med øget sovjetisk indflydelse globalt til følge.

Danmark havde i disse spørgsmål en vis støtte i alliancen fra USA, der ønskede at fremstå som ideologisk modstander af europæisk gammel-kolonialisme. På den anden side så Washington med mindst lige så stor – og ofte større – skepsis på den neutralistisk orienterede Alliancefrie Bevægelse af Tredje Verdens-lande og på den pan-arabiske, afrikanke og asiatiske nationalisme, som voksede frem navnlig efter midten af 1950'erne. USA så i praksis mere disse strømninger som potentielt farlige redskaber for Sovjetkommunismen end som potentielle allierede. Denne opfattelse kunne rigtignok endnu spores også blandt danske toppolitikere i 1950'erne, f.eks. den konservative Ole Bjørn Kraft og socialdemokraten H. C. Hansen. Begge var således tilbøjelige til i anti-kommunismens navn at støtte den franske kolonikrig i Indokina i første halvdel af tiåret, ligesom deres politiske forståelse for f.eks. den egyptiske præsident Nassers nationalisering af Suezkanalen i 1956 kunne ligge på et lille sted, i det sidste tilfælde måske også fordi danske økonomiske interesser spillede ind.

Den indre spænding mellem det ideale hensyn til FN's universalistiske principper, som Danmark officielt hyldede, og det mere pragmatiske hensyn til NATO-sammenholdet og dets mere partikularistiske og stormagtsdikterede interesser kom ofte op til overfladen i forbindelse med internationale konflikter af denne type. Generelt betragtet spillede NATO-hensynet i 1950'erne nok en større rolle end FN-hensynet for den førte danske udenrigs- og sikkerhedspolitik, men fra omkring 1960 kan der spores en gradvis mere profileret dansk linje i FN, herunder en voksende distancering fra de vesteuropæiske koloni-

magter. Det traditionelt FN-entusiastiske Radikale Venstres regeringsdeltagelse fra 1957 spillede her en vis rolle sammen med et delvist generationsskifte både i Socialdemokratiets og i Udenrigsministeriets ledelse, hvor et større og bredere internationalt udsyn vandt indpas. Samtidig tog afkoloniseringsprocessen fart på dette tidspunkt, og de mange nye nationer indtog i FN forøgede naturligt verdensorganisationens rolle og betydning i storpolitikken (Midtgaard 2005; Vिलाume 1995).

Østersøkommando

1950'erne er med rette blevet betegnet som tilpasningens årti, hvad angår den danske politisk-militære profil i NATO. Denne vigtige formative fase afsluttedes i 1961-62 med oprettelsen af Enhedskommandoen for Østersøen, som dog først blev etableret efter en langstrakt forhandlingsproces over seks år mellem politikerne i København og NATO-hovedkvarteret. Udgangspunktet var, at et mere effektivt vestallieret forsvar af adgangsvejene til Østersøen efter NATO's opfattelse fordrede et langt tættere samarbejde og integration mellem danske og vesttyske styrker og officerer. Et sådant samarbejde kun 10-15 år efter ophøret af den tyske besættelse af Danmark i 1945 var imidlertid kontroversielt blandt mange danskere, også selv om Vesttyskland var blevet medlem af NATO i 1955 uden de helt store sværds slag. Det var tøvende blevet accepteret, at et effektivt NATO-forsvar af Vesteuropa nødvendiggjorde vesttysk militær integration i alliancen, hvor USA kunne være garant for at lægge bånd på eventuelle tyske tendenser til »revanchetænkning« (Lammers 2005).

Men et så direkte dansk-tysk militært samarbejde, som en østersøkommando ville indebære, var både indenrigs- og udenrigspolitisk delikat, da NATO fortroligt præsenterede ønsket for den danske regering i 1956. Stats- og udenrigsminister H. C. Hansen anså i begyndelsen nærmest en sådan kommando for at

være militært overflødig, og heller ikke den efterfølgende trekantregering fra 1957 med deltagelse af bl.a. Det Radikale Venstre havde noget hastværk med at bringe sagen til politisk afgørelse. Sovjetunionen, som jævnligt lancerede mere eller mindre propagandistiske forslag om »neutralisering« af Østersøen eller Østersøen som en »fredszone« eller et »fredens hav«, fulgte med argusøjne kritisk alle udvidelser af Vesttysklands militære rolle i NATO. Også af den grund var det var ikke hjælpsomt, at den vesttyske forsvarsminister Franz-Josef Strauss for at lægge pres på Danmark i 1958 offentligt antydede, at det kunne blive nødvendigt at flytte sydgrænsen for NATO's Nordregion op til den dansk-tyske landegrænse, således at Slesvig-Holsten sammen med det øvrige Vesttyskland kom under NATO's Centralkommando. Fra et dansk (og norsk) synspunkt startede NATO's landforsvar af Nordregionen ved Jyllands geografiske rod, dvs. i Holsten, hvis styrker derfor også måtte være under samme kommando som de dansk-norske styrker.

Danskerne blev her støttet af NATO-hovedkvarteret, som også havde forståelse for det danske ønske om at undgå en bilateral dansk-tysk kommandostruktur for Østersøkommandoen, som let kunne blive domineret af tyskerne. Løsningen blev da også en fælles NATO-kommandostruktur med officerer fra både Danmark, Vesttyskland, Storbritannien og Norge, som på rotationsbasis besatte de ledende kommandoposter. Alligevel var det først under forstærket pres fra NATO's militære ledelse i sidste halvdel af 1961 i skyggen af den internationale Berlinkrise og opførelsen af Berlinmuren, at særligt regeringspartneren Det Radikale Venstre kunne overtale til acceptere Østersøkommandoen.

De forventede skarpe sovjetiske protester mod kommandoens etablering udeblev ikke, og trods stålsatte officielle danske afvisninger, bl.a. fra udenrigsminister J.O. Krag, vakte protesterne betydelig bekymring indadtil i

danske beslutningstagerkredse omkring årsskiftet 1961-62. Udenrigsministeriet havde aldrig været uden forståelse for Moskvas frygt for vestlige angreb på Sovjetunionen via den sårbare Østersøkyst, ligesom ministeriet internt vurderede, at Danmarks i forvejen ringe chancer for at holde sig uden for en væbnet Øst-Vest konflikt i Europa ville blive yderligere forringet, jo tættere Danmark politisk og militært knyttedes til Vesttyskland. Det betydelige militære integrationsskridt i alliancen, som dansk tilslutning til Østersøkommandoen udgjorde, og som kunne begrundes med en styrkelse af afskrækkelseseffekten, forstørrede således samtidig Danmarks risiko for at blive »indfanget« i en krisituation, hvor afskrækkelsen måske svigtede, eventuelt som følge af en fejlkalkulation af modpartens hensigter (Villaume 1995).

Aktivism for afspænding

Dette *alliancedilemma* søgte de danske beslutningstagere i månederne og årene efter Østersøkommandoens etablering at dæmpe ved at intensivere dét afspændings- og dialogfremmende »østdiplomati«, som udenrigsminister Krag i det små havde indledt i 1959 med sit første officielle besøg i Polen. Danmarks dybere militære integration i NATO skulle kompenseres med en forstærket dansk beroligelses- og afspændingslinje over for Østblokken. Statsminister Krag og udenrigsminister Per Hækkerup satsede fra 1962 og de følgende år på både at dyrke de dansk-sovjetiske handels- og kulturelle forbindelser og at udvikle et netværk af bilaterale diplomatiske relationer til en række af Sovjetunionens østeuropæiske satellitstater (Bøgh 2004). Ud over det generelle afspændingsformål sigtede dette til tider nærmest aktivistiske danske »østdiplomati« dels til at demonstrere muligheden og ønskværdigheden af en »småstatsdialog« hen over Jerntæppe-delingen af Europa, dels – og selvsagt kun formuleret indadtil i Udenrigsministeriet – at bidrage til at vriste de østeuropæiske lande løs af Sovjetunionens politiske jerngreb. Europas

efterhånden fasttømrede blokopdeling skulle oplødes gennem det, Udenrigsministeriet i midten af 1960'erne kaldte et »brobygningsprogram« over for Østbloklandene med henblik på iværksættelse og efterhånden institutionalisering af en egentlig afspændingsproces mellem Øst og Vest.

Et markant initiativ i denne retning blev taget af udenrigsminister Hækkerup med det danske solo-forslag på NATO-rådsmødet i maj 1966 om indkaldelse af en al-europæisk sikkerhedskonference – et forslag, som oprindeligt var blevet fremsat af den sovjetiske ledelse i 1954, men som lige siden var blevet konsekvent afvist som propaganda fra amerikansk og NATO-side. Når den danske regering rejste forslaget på netop dette tidspunkt, hang det sammen med flere forhold. Det danske initiativ var umiddelbart en reaktion på den franske præsident de Gaulles meddelelse et par måneder forinden om, at Frankrig ville trække sig helt ud af NATO's militære samarbejde. I København frygtede man, at dette skridt ville forøge Vesttysklands indflydelse i Europa i almindelighed og i NATO i særdeleshed, hvilket især kunne påvirke det dansk-vesttyske samarbejde i Østersøkommandoen i negativ retning. En optrappet fransk strid med USA og NATO ville samtidig kunne øge sandsynligheden for endnu et fransk veto i EF over for britisk – og dermed også dansk – medlemskab af EF. Endelig ville der efter dansk opfattelse være brug for Frankrig i NATO-kredsen som del af den europæiske modvægt til USA's dominerende indflydelse i alliancen. Af alle disse grunde gjaldt det efter dansk opfattelse om at fastholde Frankrig i NATO-samarbejdet gennem aktiv brobygning. Dette kunne ske ved, at NATO – og ikke blot Frankrig alene – viste evne til politisk nytænkning: Dels ved at nylancere det gamle østlige forslag om en al-europæisk sikkerhedskonference til drøftelse af kontinentets udestående sikkerhedsproblemer, vel at mærke med deltagelse af såvel USA som Sovjetunionen; og dels ved mere

generelt at arbejde aktivt for, at NATO ikke kun var et instrument for militær afskrækkelse, men også for politisk afspænding mellem Øst og Vest. Endelig håbede man, at sådanne skridt kunne medvirke til at tage vinden ud af sejlene på de hjemlige NATO-kritikere, som bl.a. under indtryk af USA's engagement i krigen i Vietnam forventedes at forstærke kampagnen for dansk udmeldelse af NATO, når dette i henhold til Atlantpagtens statutter blev muligt i 20-året for pagtens oprettelse i 1969.

Mens det danske forslag om en sikkerhedskonference blev mødt med en kold skulder fra stort set alle de NATO-allierede med USA i spidsen både i 1966 og de følgende år, lykkedes det Danmark – sammen med Norge – at få en reel indflydelse på indholdet i den såkaldte Harmel-rapport, som blev godkendt af NATO-rådet i december 1967, og som officielt fastslog, hvad Danmark i realiteten havde forfægtet internt i alliancen siden begyndelsen af 1950'erne: NATO skulle have to principielt ligeværdige hovedopgaver, nemlig sikringen af den militære afskrækkelses effektivitet og formuleringen af en realistisk diplomatisk afspændingsstrategi. Samtidig lykkedes det også Danmark (og Norge) at komme igennem med to andre gamle mærkesager i NATO: Man fik blokeret for visse NATO-landes forsøg på i rapporten at indskrænke alliansens ideologiske grundlag til den traditionelle anti-kommunisme og samtidig udvide NATO's aktionsfelt til Den Tredje Verden, hvorved de fattige lande ville blive trukket ind i Øst-Vest-konflikten. Ingen af delene ville efter dansk opfattelse sige den opvoksende ungdom hjemme og ude noget og risikerede dermed at fremmedgøre den kommende generation for NATO's arbejde.

Med noget, der lignede stædig energi, videreførte først VKR-regeringens udenrigsminister Poul Hartling (V) og dernæst hans socialdemokratiske efterfølger K. B. Andersen i de følgende fem-seks år den danske brobyg-

ningspolitik over for Øst i almindelighed og ideen om den europæiske sikkerhedskonference i særdeleshed. Den danske diplomatisk aktivisme i disse år påkaldte sig undertiden en vis irritation fra både Washington, som antydede dansk politisk naivitet og manglende realisme, og fra Moskva, som var utilfreds med den danske insistens på friere bevægelighed mellem Øst og Vest for mennesker og ideer. Andre var mere tilfredse. Omkring 1970 spillede Danmark således en konkret, af både Bonn og Warszawa udtrykkelig værdsat rolle som formidler af konkrete diplomatisk-politiske kontakter mellem den polske og den vesttyske regering, hvilket bidrog til den traktatfæstede udsoningsproces mellem Øst og Vest i Centraleuropa, som den vesttyske kansler Willy Brandt havde stillet sig i spidsen for med sin *Ostpolitik*. Afspændingen formaliseredes og institutionaliseredes med åbningen af den Europæiske Sikkerhedskonference i Helsinki i 1973, som på sin vis kan kaldes en sejr for skiftende danske regeringers udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i Europa siden midten af 1960'erne (DIIS 2005; Villaume 2005).

Dansk-amerikansk med- og modspil

I første halvdel af 1960'erne var det bilaterale forhold mellem Danmark og USA det formentlig tætteste og mest konfliktfrie på noget tidspunkt under den kolde krig. De varme relationer var til dels baseret på udbredt politisk sympati i Danmark for både Kennedy- og Johnson-regeringens indenrigspolitiske dagsorden, som var præget af liberale og sociale reformer for den farvede og fattige del af den amerikanske befolkning. Fra USA's og NATO's side affandt man sig på sin side i begyndelsen af 1960'erne med, at det danske (og det norske) stationerings- og atomvåbenforbehold i fredstid ikke lod sig rokke. I konsekvens heraf besluttede NATO's nye øverstkommanderende i Europa, den amerikanske general Lemnitzer, i 1963 på tophemmelig basis, at de danske og norske styrker heller ikke i krise- eller krigstid skulle udstyres

med taktiske atomvåben. Træningen af dansk-norske styrker i operativ brug af atomvåben var allerede til dels ophørt og ebbede i de følgende år gradvis stort set helt ud (Skogrand & Tamnes 2001; Skogrand 2004).

Der blev dog fortsat planlagt for, at der i en nødsituation ville komme atombevæbnede allierede forstærkningsstyrker til Danmark. Og i Grønland havde USA's militær frem til 1968 fortsat reelt frie hænder til både stationering af og overflyvning med atomvåben (herunder det permanente strategiske bombeflyberedskab, *Airborne Alert*). Efter det amerikanske brintbombebærende B-52 bombefly styrt ved Thule-basen i januar 1968 var det derimod ikke længere politisk muligt at fastholde den hidtidige bevidst opretholdt uklarhed om Grønlands atompolitiske status i dansk sikkerhedspolitik. I maj 1968 indgik USA og Danmark en delvis fortløbig aftale, som formelt gav Danmark vetoret med hensyn til indførelse af amerikanske atomvåben i Grønland. På dette tidspunkt var USA's behov for oplagring af og overflyvning med atomvåben i Grønland dog afgørende formindsket, ikke mindst på grund af den voksende afhængighed af de interkontinentale atommissiler (DUPI 1997)

Også hvad angår verden uden for Europa, var dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra omkring midten af 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne præget af en stigende grad af selvstændig profilering både i FN og i NATO, i visse tilfælde grænsende til en aktivisme, som kunne bringe Danmark på kant med en række af de øvrige NATO-allierede. Som første NATO-land stoppede Danmark efter Sharpeville-massakren i 1960 for våbensalg til det sydafrikanske apartheid-regime og kort efter ligeledes (sammen med Norge) til den højreautoritære NATO-allierede Portugals kolonikrigsførelse i Afrika. Danmark (og Norge) forblev de mest kritiske NATO-lande i forhold til de kolonialistiske og racistiske regimer i det sydlige Afrika, men dan-

ske regeringer afstod dog mere pragmatisk fra at støtte Tredje Verdens-forslag i FN om sanktioner og handelsboycot, så længe NATO-stormagterne af strategisk-økonomiske årsager støttede disse regimer massivt. De danske udenrigsministre i perioden søgte dog at overbevise de store NATO-allierede om, at deres Afrika-politik snarere fremmede end svækkede den sovjet-kommunistiske indflydelse på det afrikanske kontinent, som NATO-stormagternes støtte til de sydafrikanske regimer ellers havde som erklæret formål at modvirke (Midtgaard 2005).

Også i forbindelse med det græske junta-styre fra 1967 og frem var danske regeringers bedømmelse af såvel den sovjet-kommunistiske trussels karakter i det østlige Middelhav som måden at modvirke den på ganske anderledes end ledende NATO-magters og især USA's. Danmark og Norge blev isoleret i NATO-rådet, da de ønskede at fordømme juntaens klare brud på Atlantpagtens egne frihedsprincipper, men den danske afstandtagen fra NATO-våbenforsyninger til juntaen kom under VKR-regeringen bl.a. til udtryk i gentagne danske fodnoter til interne NATO-dokumenter, som anbefalede sådanne våbenleverancer.

Til gengæld var ledende danske beslutningstagere med statsminister J.O. Krag og især udenrigsminister Per Hækkerup mere sene end de fleste andre NATO-allierede til at lægge afstand til USA's krigsførelse i Vietnam. Til dels på grund af politiske sympatier for den Demokratiske præsident Johnson forblev de længe overbeviste om gyldigheden af Washingtons »dominoteori«: altså at de pro-kommunistiske vietnamesiske styrkers besejring af det USA-venlige regime i Sydvietnam snart ville føre til tilsvarende kommunistiske magtovertagelser i andre lande i Sydøstasien og i resten af Asien og en medfølgende skæbnesvanger forskydning af den internationale magtbalance til fordel for Kina (og Sovjetunionen) og dermed en forøget krigs-

fare også i Europa. Nok så vigtig var dog formentlig Hækkerups og andres bekymring for, at for stærk vesteuropæisk kritik af USA's krigsførelse i Vietnam ville styrke farlige isolationistiske kræfter i USA, som dermed risikerede at vende de vesteuropæiske allierede ryggen.

Først fra 1968-69 begyndte ledende socialdemokrater offentligt at benytte den omvendte argumentation, som partiets venstrefløj længe havde fremført, nemlig at USA's fortsatte krig i Sydøstasien netop styrkede den asiatiske kommunisme og risikerede at skabe en generation af anti-amerikanske unge i Vesteuropa. Medvirkende til at skærpe navnlig ledende socialdemokraters kritik af USA's Vietnampolitik var offentliggørelsen i USA i 1971 af de såkaldte »Pentagon-papirer«, som chokerede de danske toppolitikere med afsløringerne af, at skiftende amerikanske regeringers Vietnampolitik siden 1950'erne havde bygget på notoriske usandheder. De officielle dansk-amerikanske forbindelser nåede et – ganske vist kortvarigt – lavpunkt under præsident Nixons såkaldte »julebombardementer« af Nordvietnam i 1972, da udenrigsminister K.B. Andersen offentligt advarede om, at USA's politik kunne få konsekvenser for Danmarks NATO-medlemskab.

Loyal allieret med forbehold

Var Danmark i de første 20-25 år af NATO-medlemskabet en overdrevet frygtsom og halvhjertet, neutralistisk sindet allieret, som kun alt for villigt gav efter for den store totalitære sovjetiske nabos pres og påtrykninger (jf. Bent Jensen 1999)? Eller var Danmark i virkeligheden tværtimod en »uforbeholden allieret« med NATO og USA, for hvem ikke mindst den stejle socialdemokratiske anti-kommunisme var vital og langt overskyggede de relativt betydningsløse danske særstandpunkter i NATO, som de allierede beredvilligt tilstod Danmark til gengæld (jf. Lidegaard 1996; sml. Lidegaard 2001, Lidegaard 2002, og Villaume 1997)?

Den her fremlagte analyse, som især er baseret på en omfattende gennemgang af det danske og det amerikanske udenrigsministeriums relevante arkiver fra perioden, peger bort fra begge disse to tolkningsmæssige yderpunkter. Danmark var under den her behandlede del af den kolde krig fra 1949 fast forankret i den nordatlantiske alliance med USA i spidsen. Der var en klar forståelse blandt alle ledende danske beslutningstagere i perioden for, at det under Øst-Vest-konfliktens magtkonstellation alene var i forsvarsalliancen med USA og dennes atomparaply, småstaten Danmark kunne håbe på at opnå sikkerhed og beskyttelse – vel at mærke så længe den atomare afskrækkelse virkede i retning af at bevare freden i Europa.

Men betinget af en række indenrigs- og især udenrigspolitiske hensyn, herunder navnlig Danmarks særligt udsatte geostrategiske beliggenhed så at sige på selve delingslinjen mellem Øst og Vest, tog danske beslutningstagere en lang række politisk-militære forbehold over for dele af de allieredes strategi og politik i forhold til Sovjetblokken. De danske forbehold havde som fællesnævner at søge at bevare Danmark og den geografiske region, Danmark tilhørte, som et relativt lavspændingsområde under Øst-Vest-stormagtskonfrontationens særlige vilkår. For at opfylde denne overordnede målsætning blev det anset for væsentligt på en række punkter at bevare så megen relativ suverænitæt, at et minimum af sikkerhedspolitisk handlefrihed i en krisituation kunne bevares.

På en generel skala fra »militær afskrækkelse« til »politisk afspænding« i forhold til Sovjetblokken og fra »tilpasning« til »afskærmning« i forhold til alliansens strategi og politik placerede Danmark sig – i mange tilfælde sammen med Norge – set i forhold til de øvrige NATO-medlemmer generelt og vedvarende længst ude i »afspændings-« og »afskærmnings«-feltet (Villaume 1995; Eriksen & Pharo 1997). Danmark førte ikke hver-

ken en halv-neutral eller en Sovjet-eftergivende udenrigs- og sikkerhedspolitik under den kolde krig, men var *en loyal allieret med forbehold* – i betydningen: Med flere politisk-militære forbehold end de allerfleste øvrige allierede. Hvilket altså *ikke* er det samme som at karakterisere Danmark som en generelt »forbeholden allieret« (DIIS 2005; Villaume 2006b).

Dansk sikkerhedspolitikens profil i de første årtier efter 1945 havde naturligt i nogen grad rødder tilbage i landets udenrigspolitiske tradition og historie, hvor udviklingen fra nederlaget i 1864 til besættelsen 1940-45 havde været retningsgivende erfaringer – på godt og ondt. Måske er den danske grundopfattelses begrænsninger og muligheder bedst sammenfattet i et par udtalelser af Hans Hedtoft i begyndelsen af 1950'erne om danskernes – vel at mærke også de danske beslutningstageres – syn på omverdenen under efterkrigstidens tilpasning til internationaliseringens vilkår. Danmark var, udtalte Hedtoft i et presseinterview i 1951, »en af de mest sognegrænsebestemte nationer«, hvorfor det gjaldt om for danskerne at »lære at tænke som verdensborgere«. Tendensen til provinsialistisk nær- eller snæversyn havde imidlertid også en anden og mere positiv side, mindede Hedtoft om under en udenrigspolitisk debat i Folketinget i 1952, nemlig danskernes »sunde stormagts skepsis«, som prægede landets tilpasning til det nye NATO-medlemskabs vilkår.

Udgangspunktet var her, at små lande i en demokratisk forsvarsalliance med stormagter selv ikke under den kolde krigs farlige konfrontationer nødvendigvis havde identiske interesser eller synspunkter på alle områder. Kritikløs eller tavs »retten sig ind« efter stormagten eller flertallets linje kunne være udtryk for en misforstået loyalitet. Netop fri diskussion og markering af uenigheder inden for alliansens rammer skabte snarere bedre og mere loyale allierede, i modsætning til den totalitære regimentering under War-

szawapagten, hvor kun ét standpunkt, det sovjetiske, var tilladt.

Artiklen bygger i alt væsentligt på Borring Olesen & Villaume 2005. Referencerne i teksten henviser til væsentlig uddybende eller supplerende litteratur.

Referencer

- Borring Olesen, Thorsten & Poul Villaume (2005). *I blokopdelingens tegn, 1945-1972. Dansk udenrigspolitikks historie*, bd. 5. Danmarks Nationalleksikon/Gyldendal, Kbh.
- Bøgh, Nikolaj (2004). *Hækkerup*. Aschehoug, Kbh.
- DIIS (Dansk Institut for Internationale Studier) (2005). *Danmark under den kolde krig*, bd. 1-4. Kbh.
- DUPI (Dansk Udenrigspolitisk Institut) (1997). *Grønland under den kolde krig*, bd. 1-2. Kbh.
- Eriksen, Knut-Einar & Helge Ø. Pharo (1997): *Kald krig og internationalisering, 1949-1965. Norsk utenrikspolitikks historie*, bd. 5. Universitetsforlaget, Oslo.
- Jensen, Bent (1999). *Bjørnen og Haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*. Odense Universitetsforlag.
- Lammers, Karl-Christian (2005). *Hvad skal vi gøre ved tyskerne bagefter?* Schønberg.
- Lidegaard, Bo (1996). *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati, 1919-1958*. Samleren, Kbh.
- Lidegaard, Bo (2001). *Jens Otto Krag, 1914-1961*. Gyldendal. Kbh.
- Lidegaard, Bo (2002). *Jens Otto Krag, 1962-1978*. Gyldendal, Kbh.
- Midtgaard, Kristine (2005). *Småstat, magt og sikkerhed. FN og Danmark 1949-65*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Petersen, Nikolaj (1987). *Denmark and NATO, 1949-1987*. Forsvarsstudier 2/1987. Forsvarshistorisk Forskningscenter, Oslo.
- Skogrand, Kjetil og Rolf Tamnes (2001). *Fryktens likevekt. Atombomben, Norge og verden, 1945-1970*. Tiden, Oslo.
- Skogrand, Kjetil (2004). *Alliert i krig og fred, 1940-1970. Norsk forsvarshistorie*, bd. 4. Eide, Oslo.
- Udenrigsministeriet (1968). *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, bd. I-II, Kbh.
- Villaume, Poul (1987). »Amerikanske flybaser på dansk jord i fredstid?«, i: *Historisk Tidsskrift*, 1987/2, ss. 239-298.
- Villaume, Poul (1989). »En studie i gråt. Udenrigsministeriets historieskrivning og flystationerings-spørgsmålet i 1950'erne«, i: *Vandkunsten*, 1/1, nov. 1989, ss. 11-33.
- Villaume, Poul (1995). *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik, 1949-1961*. Eirene, Kbh.
- Villaume, Poul (1997). »Henrik Kauffmann, den kolde krig og de falske toner«, i: *Historisk Tidsskrift*, 1997/2, ss. 491-511.
- Villaume, Poul (2005). *Lavvækst og frontdannelser, 1970-1985. Politiken og Gyldendals Danmarks-historie*, bd. 15. Kbh.
- Villaume, Poul (2006a). »Den kolde krig«, i: Palle Roslyng-Jensen & Benedicte Fonnesbech-Wulff (red.) *Historiens lange linjer*. Gyldendal Undervisning, Kbh.
- Villaume, Poul (2006b). »Danmark under den kolde krig – et dansk perspektiv«, i: *Arbejderhistorie*, 2006/1, ss. 86-92.