

25 · Vestlige vurderinger af dansk sikkerhedspolitik 1945-1962

Indledning

I første halvdel af det 20. århundrede stod Danmark i det store og hele alene med sine sikkerhedsproblemer. Skønt disse problemer var så store, at der med rette er blevet talt om en overlevelseskamp¹, så var Danmark i *princippet* frit stillet ved afgørelsen af, hvordan problemerne skulle søges løst. Truslerne blev søgt imødegået og mindsket ved beslutninger, hvor den danske regering kun stod til ansvar over for sin egen befolkning og dens valgte repræsentanter. I *realiteten* var spillerummet for de danske beslutningstagere naturligvis yderst begrænset, og 'forkerte' beslutninger kunne få helt uoverskuelige konsekvenser.²

Med Danmarks tilslutning til Atlantpagten i 1949 var denne situation totalt ændret. Det kan diskuteres, om alliancemedlemskabet repræsenterer så stort et brud i den udenrigspolitiske historie, som det traditionelt har været gjort til.³ Og det kan også diskuteres, om den nye trussel fra øst var lige så stor som den tidligere fra syd. Men det er uomtvisteligt, at der med medlemskabet fulgte en helt anden ramme om de sikkerhedspolitiske beslutninger, end landet havde været vant til. En lang række centrale beslutninger om op- og nedrustning, troppe- og våbendeployering, kommandoforhold, forhandlingsudspil over for den potentielle krigsmodstander o.s.v. skulle nu træffes – eller i hvert fald diskuteres – i fællesskab med alliancepartnerne. Og i den udstrækning Danmark traf 'selvstændige' beslutninger, f.eks. om forsvarsbudgettets størrelse, blev de ofte genstand for en indgående ekstern evaluering.

Det er denne form for evaluering fra vores alliancepartnere, der i det følgende skal gøres til genstand for en nærmere undersøgelse.⁴ I hvilken udstrækning blev vi betragtet som stabile alliancepartnere? Hvor tilfredse var de med vores bidrag til den fælles indsats mod truslen fra Sovjetunionen og dens

¹ Jf. Bo Lidegaard, *Overleveren* (Dansk udenrigspolitikshistorie, 4), Danmarks Nationalleksikon, 2002.

² Begivenhederne d.9.april 1940 er ofte blevet set som resultatet af sådanne 'forkerte' beslutninger, men de kan også ses som illustration af, hvor lille spillerummet var, og at andre forudgående beslutninger kunne have fået lige så uoverskuelige konsekvenser. For en indgående diskussion af handlemulighederne d. 9.april og i tiden forud se Hans Branner, *9.april 1940 – et politisk lærestykke? En udenrigspolitisk krises baggrund, indhold og perspektiver*, 1987.

³ Se hertil en oversigt over opfattelser i forskningen i Thorsten Borring Olesen, „Danmark og den kolde krig 1945-1969, *Historie*, vol.2, 1995.

⁴ Jf. kommissoret, hvor der ønskes „en belysning af Danmarks NATO-allieredes vurderinger og overvejelser i relation til Danmark.“

partnere i Warszawapagten? Hvilken betydning tillagde de vores territorium og nødvendigheden af at forsvare det? Hvordan opfattede de vores forhold til Sovjetunionen og vore forsøg på at komme i dialog med 'fjenden'? Og kan der spores nogen udvikling over tid i deres vurdering af den danske NATO-politik? Det er nogle af de centrale spørgsmål, der skal søges besvaret. Hertil kommer en belysning af Danmarks bilaterale forhold til vore hovedallierede, hvor især forholdet til USA og Vesttyskland har interesse.

Allierede vurderinger af dansk sikkerhedspolitik under den kolde krig er indeholdt i en del af den eksisterende litteratur. Hovedsigtet har dog som regel her været en belysning af indholdet i den *danske* politik – uden selvstændig fokus på de allierede vurderinger.⁵ Det følgende kan derfor kun til en vis grad trække på denne litteratur.⁶ I stedet er der i udstrakt grad gjort brug af endnu ikke benyttet arkivmateriale; især ambassadeindberetninger fra de vigtigste alliancepartnere, d.v.s. USA, Storbritannien, Vesttyskland og Frankrig. Hertil kommer enkelte canadiske kilder.⁷

Ambassadematerialet lider af en række begrænsninger, der tilsiger en vis varsomhed m.h.t. de udledninger, der kan foretages på grundlag af det. Her må først og fremmest betones forskellen i synsvinkel på lokalt og centralt hold, og at der derfor ikke uden videre kan sættes lighedstegn mellem de vurderinger, der fremgår af ambassadeindberetningerne, og de vurderinger, der har været gældende i de undersøgte allierede landes hovedstæder. Det er et forhold, der især synes at være relevant i forbindelse med brugen af det amerikanske materiale, jf. for dette kapitels vedkommende afsnittet om vurderingen af den danske forsvarsindsats. Af kapitel 56 om perioden 1963-1978 vil fremgå, at de amerikanske indberetninger var præget af meget stærke svingninger i vurderingen af den danske NATO-forankring. Her kan man forestille

⁵ To af de forskere, der har beskæftiget sig med dansk sikkerhedspolitik i denne periode, Poul Villaume og Bo Lidegaard, når frem til en meget forskellig karakteristik af den danske politik, hvilket igen hænger sammen med en forskellig tolkning af indholdet i specielt de amerikanske vurderinger af Danmark. Hvor Villaume betragter Danmark som en forbeholden allieret, der uafslædt er genstand for amerikansk kritik, mener Lidegaard, at der mellem Danmark og USA består et mere gnidningsfrit forhold, især baseret på en såkaldt 'strategisk alliance' mellem Socialdemokratiet og den amerikanske supermagt. USA havde, iflg. Lidegaard, forståelse for, at Danmark bl.a.gennem opbygningen af velfærdsstaten prioriterede den indre front i kampen mod den østlige trussel fremfor den ydre, og den danske tilladelse til at beholde og udbygge basefaciliteter på Grønland mere end opvejede den lave danske profil i NATO. Villaumes opfattelse er mest udførligt underbygget i disputatsen: *Allieret med forbehold. En studie i dansk sikkerhedspolitik*, 1995. Lidegaards bl.a. i „Danmarks overlevelsestrategi i den kolde krigs første år“, *Arbejderhistorie* nr.4, 1999 (s. 35-46). Jf. i samme nr. af *Arbejderhistorie* Villaumes afvigende tolkning i bidraget „Fra antimilitaristisk neutralisme til atlantisk aktivisme“ (s. 22-34).

⁶ Afsnittet om det danske forsvarsbidrag bygger dog i høj grad på Villaume: *Allieret med forbehold*, kapitel 5, hvor forfatteren – på grund af manglende adgang til det danske kildemateriale – primært har måttet basere sin fremstilling på amerikansk materiale.

⁷ Udover ambassadørindberetninger er brugt indberetninger fra militærattachéer, hvoraf ikke alle har været tilgængelige (gælder specielt de tyske). Endelig er diverse andre udenrigsministerielle og militære kilder inddraget.



*Nye partnere. NATO's udenrigsministre mødes for første gang i Det Nordatlantiske Råd.
(NATO Photo)*

sig – uden at det i tilstrækkelig grad kan dokumenteres – at opfattelsen i State Department i Washington var præget af en større kontinuitet, hvilende på en grundlæggende tiltro til Danmarks opslutning om alliancen.

Udover forskellen i synsvinkel hænger afvigende vurderinger på lokalt og centralt plan også sammen med, at indberetningerne kan være præget af de udsendte diplomaters personlige holdninger og faglige indsigt. Specielt for amerikanske ambassadørers vedkommende er det ingen hemmelighed, at deres udnævnelse – ikke mindst til mindre poster som den i København – kan være et resultat af det såkaldte „spoils-system“ (d.v.s. udnævnelser på grundlag af ydede politiske tjenester), hvorfor deres vurderinger ikke nødvendigvis afspejler forudgående diplomatisk træning, og de i deres analyser lettere falder til brug af stereotyper (jf. næste afsnit og det tilsvarende i kapitel 56).

Helt overordnet gælder, at indberetningsvirksomheden i en vis udstrækning – men dog ikke så udtalt som pressens – er præget af de mere usædvanlige begivenheder og af tendenser til opstilling af relativt ekstreme scenarier. Det er derfor vigtigt ikke at overse de måske mindre fyldige, men derfor ikke mindre væsentlige, vurderinger, der beskriver 'normaliteten', og hvor indholdet ofte er mere afbalanceret – både hvad angår positive og negative elementer.

I ambassadematerialet, der har været tilgængeligt frem til 1973, findes i vidt omfang mere specifikke sikkerheds- og forsvarsmæssige vurderinger knyttet

til enkeltbeslutninger eller afgrænsede forløb, men også vurderinger, der mere generelt karakteriserer Danmark og danskerne i udenrigspolitisk henseende. Fremstillingen indledes med disse generelle vurderinger, der for første periodes vedkommende kun kan antyde nogle tendenser. Kildegrundlaget hertil er mere omfattende vedrørende perioden 1963-1978, hvor emnet er mere fylldigt behandlet (se kapitel 56).

Generelle vurderinger af Danmark, danskerne og de sikkerhedspolitiske grundholdninger

Sikkerhedspolitik drejer sig om grundlæggende eksistensvilkår for den enkelte stat, og det er derfor ikke så overraskende, at stateres sikkerhedspolitiske praksis mere end anden form for politisk adfærd bliver brugt i forsøg på at tillægge stater og deres befolkninger generelle karakteristika. Det er i hvert fald påfaldende, at der i det gennemgåede udenrigsministerielle materiale fra nogle af Danmarks nærmeste alliancepartnere under den kolde krig er mange eksempler på den slags vurderinger – især hidrørende fra de indberetninger af mere principiel art, som det pågældende lands ambassade med jævne mellemrum udfærdiger.

Man kan vælge at opfatte disse vurderinger som oplivende kuriositeter i ikke altid lige fængslende fremstillinger; eller se dem som grundlæggende præmisser, hvorpå deres tolkninger af centrale elementer i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik hviler. Ud fra argumentationen i kilderne synes det sidste valg mere frugtbart end det første. For bedre at forstå de *konkrete* vurderinger, som vore vestlige alliancepartnere anstiller over Danmarks rolle i den kolde krig, vil der derfor først blive redegjort for nogle af de *generelle* vurderinger af Danmark, danskerne og hermed sammenhængende sikkerhedspolitiske grundholdninger, der findes i materialet.⁸

Som udgangspunkt for det følgende skal præciseres, at grundtonen i de vestlige vurderinger af den danske sikkerhedspolitik i denne periode må karakteriseres som positiv. Det er især tydeligt i det britiske og amerikanske materiale, hvor et gennemgående tema er fremhævelsen af det gode bilaterale forhold til Danmark (se nærmere afsnittet herom og kapitel 56). Der er en udpræget forståelse for, at omstillingen fra neutralitet til alliancemedlemskab i Danmark er en vanskelig proces, men at Danmark desuagtet er grundlæggende vestligt orienteret. De vanskeligheder, Danmark har med at tilpasse sig det nye grundlag for sin udenrigs- og sikkerhedspolitik, tilskrives først og

⁸ De generelle vurderinger er først og fremmest indholdt i de årlige sammenfattende og mere principielle rapporter, der kendetegner de vestlige stormagters indberetningsvirksomhed. Men de optræder også i andre dele af materialet.

fremmest en træghed i befolkningen og på vælgerplanet – og mindre udpræget en træghed hos de ansvarlige politikere.

Det er imidlertid påfaldende, hvor stærkt det i de udenlandske vurderinger betones, at rammerne for efterkrigstidens danske sikkerhedspolitik – til trods for de voldsomme ydre ændringer – i høj grad er bestemt af danskernes egne, oplevede, historiske erfaringer, og af den tradition for neutralitet, der har kendetegnet den danske udenrigspolitik. Ofte refereres til en pacifistisk tradition, der stærkt præger debatten, og som på mange måder gennemsyrrer det politiske liv. Det sidste skyldes ikke mindst det Radikale Venstre, der konsekvent omtales som et pacifistisk parti, til tider endda som doktrinært pacifistisk.⁹ Men den anti-militaristiske tankegang udstrækker sig også til andre partier og er stærkt rodfæstet i befolkningen.¹⁰ En fransk militærattaché skriver så sent som i 1964, at „danskerne er neutralistiske og pacifistiske af natur“.¹¹

Fremhævelsen af denne historiske bagage får naturligvis især betydning, når vore alliancepartnere efter 1949 skal vurdere Danmarks tilpasning til NATO-medlemskabet. Men allerede i de første efterkrigsår spiller traditionen en vigtig rolle til forklaring af den danske adfærd, og ved vurderingen af hvilken politik, der er mest hensigtsmæssig i relationerne med Danmark. Det gælder således hos amerikanerne, der fra et tidligt tidspunkt er opmærksomme på, at traditionsbestemte holdninger indskrænker deres egne muligheder over for Danmark. I forbindelse med overvejelser om, hvordan forhandlingerne om en evt. fornyelse af Grønlands-overenskomsten fra 1941 skal gribes an, hedder det i et memorandum af 11.2.1948:

„... there is a pacifist and neutral line of thought in Denmark which is extremely pervasive. Over a period of many years a sense of Denmark's smallness and military impotence has fostered a pacifist sentiment, and a policy of neutrality has been widely accepted as the best means of avoiding involvement in conflict with or among larger powers against whom Denmark could not defend herself. ... So long as this attitude of neutrality prevails, it will hinder any action which might be thought to offend another country or indicate a definite stand on Denmark's part ...“¹²

Amerikanerne skal med andre ord ikke forvente sig for meget af danskerne i Grønlands-spørgsmålet. Den stadig fremherskende neutralitetstankegang sætter en grænse for, hvad de vil gå med til.

⁹ „Denmark: Annual Review for 1950“, Randall til Bevin, 10. februar 1951, PRO, FO 371/94546.

¹⁰ „Annual Review, Denmark, 1954“, The Canadian Minister, Copenhagen til The Secretary of State for External Affairs, 22.februar 1955, National Archives of Canada, Record Group 25, vol.2493.

¹¹ „Rapport annuel 1964, 15. november 1964, Service Historique de l'Armée de Terre, Les rapports des attachés au Danemark, 14 S 53.

¹² „Greenland Base Agreement“, Marvel til Marshall, 11. februar 1948. NARA, RG 84, Denmark. Copenhagen Embassy, Box 1.

Den danske neutralitetstradition kædes sammen med en manglende tro på landets militære muligheder og – som følge heraf – et grundlæggende ønske om at stå uden for de større landes konflikter; et ønske, der iflg. vestlige vurderinger manifesterer sig i hele perioden op til beslutningen om NATO-medlemskab. Den canadiske ambassadør forsøger således i sin beretning om året 1948 at forklare, hvorfor Danmark – trods landets overvældende vestorientering – har undladt at vælge side i den begyndende kolde krig. Den manglende stillingtagen ser han som „a reflection of popular sentiments which, in typical Danish fashion, was based on a reluctance to adapt any firm stand in the mounting struggle between East and West ...“. I overensstemmelse hermed tolkes NATO-tilslutningen i næste årsberetning som „dictated by the pressure of external events.“¹³

Det er kendetegnende for vurderingerne, at traditionen anses for så rod-fæstet, at den også, efter at denne beslutning er truffet, spiller en afgørende rolle ved formuleringen af dansk sikkerhedspolitik – ikke mindst fordi politikerne er nødt til at tage udstrakt hensyn til fremherskende holdninger i befolkningen.¹⁴ Det er en faktor, der ganske vist generelt menes at få en aftagende betydning, men det vil fremgå af kapitel 56, at der i vestlige indberetninger fra begyndelsen af 1970'erne stadig henvises til neutralitetstankegangen som en vigtig underliggende strømning i Danmark.

I januar 1950 fremhæver den amerikanske ambassade, at der trods NATO-medlemskabet fortsat er en dansk tendens til ikke at ville tage stilling i Øst-Vest spørgsmål. Det er kommet til udtryk i FN, hvor Danmark ved flere lejligheder har vist „reluctance to take positions which could be construed as taking sides.“¹⁵ I 1952 må den britiske ambassadør konstatere, at „the proportion of Danes

¹³ “Annual Review 1948” og “Annual Review – Denmark – 1949”, Canadian legation, Copenhagen til The Secretary of State for External Affairs, 21.april 1949 og 9.marts 1950, National Archives of Canada, Record Group 25, vol. 2493. I Washington anses Danmark og de øvrige skandinaviske lande i marts 1948 for neutralistiske til at kunne deltage i de indledende drøftelser om en atlantisk pagt. Se Nikolaj Petersen, „Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49“ i *Historie* 1981, bd.1, s. 52. På den baggrund er det værd at fremhæve et amerikansk dokument fra maj 1949, hvor NATO-beslutningen – noget afvigende fra den canadiske vurdering – karakteriseres som “a courageous renunciation” af den tidligere politik. Den anti-militaristiske tradition og den efterfølgende vilje til at bryde med den bruges her til at argumentere for, at “Denmark needs a generous amount of military assistance as quickly as possible.” “Denmark: Political Objectives”, Orientering, 10.maj 1949, NARA 1947-49, DK/military aid, 859.20/5.

¹⁴ Vurderinger af opinionens rolle omtales nærmere i næste afsnit.

¹⁵ “Memorandum: Policy Statement on Denmark”, US Embassy, Copenhagen til State Department, 13.januar 1950, NARA, 611.59/1. I en opfølgende samtale i Washington tilslutter den danske ambassadør, Eyvind Bartels, sig en “appeasement”-politik over for Sovjetunionen, som han dog beklageligvis mener umuliggøres af det danske NATO-medlemskab. På grund af den overhængende krigsfare ønsker mange danskere, herunder også Bartels, at “get rid of all evidence that they are tied to America or that they are sympathetic with American aims.” Samtalepartneren i State Department konstaterer, at Bartels åbenbart selv mener, hvad han giver udtryk for, men at han på den anden side er “an unreliable observer of Danish public opinion on this subject.” “Memorandum”, John Lindeman til George Marshall, 14.februar 1950, NARA [specifikation mangler, egen placering: 25/37/2].

who still cling to the tradition of neutrality is still substantial and has probably not declined.“ To år senere trækker den canadiske ambassadør „the strong under-current of neutralism and pacifism“ ind i sin årsberetning om Danmark og anfører, at denne strømning nogle gange ser ud til at have fået fornyet styrke. Den kommer, iflg. årsberetningen, stærkest til udtryk hos de radikale, men findes også „to an important extent in the Social Democratic party and to a lesser extent in the Liberal Party.“ Tilsvarende hedder det i en tysk vurdering fra 1957 – efter en omtale af Danmarks nødtvungne oprustning i første halvdel af 1950'erne: „Man täusche sich jedoch nicht darüber dass das Dänische Volk nach wie vor anfällig für neutralistische und pazifistische Gedankengänge ist.“¹⁶

Den historiske bagage i form af fortsatte neutralistiske og pacifistiske strømninger får mere overordnet indflydelse på, i hvor høj grad Danmark overhovedet engagerer sig i international politik. Der gives udtryk for den opfattelse, at de historiske erfaringer og den såkaldt 'radikale tradition' entydigt er resulteret i en passiv politik, hvor Danmark har vendt verden ryggen. Læren har været, at små stater ingen synderlig indflydelse har og derfor gør bedst i at passe sig selv.¹⁷ Det er kendetegnende for vurderingerne, at staters udenrigspolitiske muligheder ses i snæver sammenhæng med deres militære potentiale. Der er derfor heller ingen forståelse for den internationalistiske side af 'den radikale tradition' eller for betydningen af småstaters ikke-fysiske ressourcer.¹⁸

Inden for NATO viser denne danske udenrigspolitiske tilbageholdenhed sig ved en tendens til kun at tage initiativer, når snævert danske interesser er berørt, og følge de større lande i andre spørgsmål. Da den kolde krig i slutningen af 1950'erne er ved at spidse til igen, er det den britiske vurdering, at Berlin-problemet – såvel som sovjetisk indtrængen i Mellemøsten og Afrika – „was regarded as a problem primarily for the Great Powers rather than for Denmark. The Danes are by nature complacent, and though ready enough to

¹⁶ “Denmark. Annual Report for 1951“, PRO, FO 371/100441. “Annual Review, Denmark, 1954“, The Canadian Minister, Copenhagen til The Secretary of State for External Affairs, 22.februar 1955, National Archives of Canada, Record Group 25, vol.2493. “Die politische Situation in Dänemark und das deutsch-dänische Verhältnis“, indberetning af 12.februar 1957, Auswärtiges Amt, B 23/43.

¹⁷ Denne opfattelse kommer tydeligt til udtryk i den allerførste britiske årsberetning efter krigen: „The desire of the Danish youth and the Resistance Movement for active participation in world affairs was balanced, and in governing circles outweighed by the prudence of the heirs to the Radical tradition, who held that Denmark was too small, too weak and too poor a country to afford the luxury of an active foreign policy and of its logical corollary, a costly defence system.“ “Annual Report, 1945“, Randall til Bevin, 25.maj 1946, PRO, FO 371/56103. I både britiske og amerikanske indberetninger tales senere om et decideret dansk 'småstatskompleks'. Se kapitel 56.

¹⁸ Se Hans Branner, “The Danish foreign policy tradition and the European context“ i Branner og Kelstrup (eds.), *Denmark's Policy towards Europe since 1945. History, Theory and Options*, 2000, hvor der gives en anden, mere aktivistisk, udlægning af den danske småstatstradition.

cry out if their interests seem likely to be affected are generally very willing to leave it to others to try to find solutions for the world's problems".¹⁹

Tilbøjeligheden til at holde sig uden for de store verdensbegivenheder kædes af og til sammen med danskernes konfliktskyhed og konsensus-orienterede politiske holdning. En vesttysk ambassadør taler i 1959 i den forbindelse ligefrem om træk i den danske folkekarakter, der er dybt rodfæstede.²⁰ En anden side heraf kan siges være den gennemgående beskrivelse af Danmark som et fredeligt og harmonisk samfund. Hvorvidt fremhævelsen af disse træk ved det danske samfund og den danske politiske kultur har sammenhæng med vurderingen af, at Danmark udenrigspolitisk har forsøgt at isolere sig fra omverdenen, fremgår ikke entydigt. Men der anes en sammenhæng, hvor undertonen er klart negativ, når man spredt i materialet støder på flg. generelle karakteristik af danskerne: uheroiske, kyniske, selvtilfredse, stædige, egoistiske, materialistiske og komfortelskende.²¹

¹⁹ "Annual Report for 1958", Barclay to Lloyd, 2.februar 1959, PRO, FO 371/142788. Året før skriver ambassadøren tilsvarende i årsberetningen: „So far as the great issue of relations between East and West is concerned, the natural tendency of the Danes is to wait for the big powers to give a lead. The Danish Government certainly have views of their own to express when there is a question directly affecting DK, such as the siting of bases for missiles, but on such issues as summit talks, or disarmament, or the future of Germany, they hesitate to take an initiative and as a general rule prefer to wait and follow the general NATO line.“ "Annual Review of Denmark 1957", British Embassy, Copenhagen, 20.januar 1958, PRO, FO 371/134706. Amerikanerne er inde på det samme, når de i 1950 om danskernes tilgang til øst-vest spørgsmåls behandling i FN skriver: "They considered these problems matters for decision by the Great Powers, and they preferred that the latter thrash them out and reach an agreement which Denmark could then support." "Memorandum: Policy Statement on Denmark", 13.januar 1950, American Embassy, Copenhagen til Secretary of State, NARA, 611.59/1.

²⁰ Sker i December 1959, hvor ambassadøren stiller spørgsmålstegn ved, hvor fast forankret den danske ikke-anerkendelsespolitik over for DDR er. Der må nemlig her, skriver han, tages hensyn til et træk „im dänischen Wesen“, der er „tief verwurzelt ... und der vor allem dann zum Ausdruck kommt, wenn die Gefahr besteht, dass Spannungen politischer oder anderer Art das sonst angenehme dahinfließende Leben zu beeinträchtigen drohen: Mann muss sich doch zurecht verhandeln können.“ Auswärtiges Amt, B 12, Bd. 115.

²¹ De tre første karakteristikker kan findes i britiske årsberetninger fra 1950'erne. I 1953 omtales danskerne som *uheroiske*, da den beskedne danske forsvarsindsats og uvilligheden til at indlade sig i en håbløs kamp skal forklares. I 1955 siges det, at danskerne er i stand til at modstå en sovjetisk charmeoffensiv, fordi de både er realistiske og noget *kyniske*. Omtalen af danskerne som *selvtilfredse* sker i 1958, jf. ovenfor note 19 „Annual Report for 1953“, Berthoud til Lloyd, januar 1954, PRO, FO 371/111424; „Annual Report for 1955“, Berthoud til Lloyd, 13. januar 1956, PRO, FO 371/122219. Den amerikanske ambassadør fremhæver i en indberetning fra 1965 det gode dansk-amerikanske forhold, men fordi danskerne er et stolt og *stædigt* folk, kan USA alligevel ikke regne med at tage Danmarks opbakning for givet. „Politico-Economic Assessment“, 1.april 1965, NARA, RG59, box 2112. To år efter anbefales det i en indberetning at bruge økonomiske argumenter for at få danskerne til at slutte op om amerikanske synspunkter. Det skyldes Danmarks „single-minded dedication to the protection of economic interests.“ „US Policy Assessment“, NARA, RG 59, Box 2043. Parallelt hermed fremhæves danskernes *materialistiske* indstilling i en indberetning, som den franske ambassadør sender hjem i oktober 1968 med en omtale af danske reaktioner på invasionen af Tjekkoslaviet. Samme sted siges, at danskerne er egoistiske og har en manglende forestillingsevne. Disse egenskaber har imidlertid, iflg. ambassadøren, ikke hindret danskerne i at blive aldeles bestyrkede over det sovjetiske indgreb. Sebillaud til det franske udenrigsministerium, 18. oktober 1968, Archives Diplomatique, Europe, Danemark, 1944-1970, vol.93. Jf. også karakteristikken af danskerne som materialistiske og *komfortelskende* i en ideologisk rapport fra den britiske ambassadør i 1947.

Opfattelsen af NATO-medlemskabets forankring i dansk-udenrigspolitik, herunder forholdet til Sovjetunionen

For Danmark var omstillingen fra en mangeårigt svagt forsvaret neutralitet til et forpligtende militært alliancemedlemskab en vanskelig proces. Det gjaldt både, hvad angår den politiske beslutningsproces fra foråret 1948 til underskrivelsen af Atlantpagten 4. april 1949; hvad angår den folkelige opbakning, der endnu i begyndelsen af 1950'erne var relativt beskedent; og endelig hvad angår selve den konkrete militære integration, der hurtigt skulle vise sig at blive mindre effektiv og mere langtrukket end forventeligt.²²

Alle disse vanskeligheder og det dermed sammenhængende spørgsmål om dybden af det danske NATO-engagement var naturligt nok genstand for megen opmærksomhed fra vore vigtigste alliancepartnere. I varierende grad gjorde en vis bekymring sig gældende vedrørende karakteren af den danske tilknytning til NATO. Udover den konkrete danske politik havde bekymringen en nær sammenhæng med vurderingerne af hvilke generelle træk, der karakteriserede den danske politiske kultur – bl.a. den historiske arv og opinionens rolle i politikformuleringen. Før disse forholds betydning for vurderingen af vor NATO-tilknytning vil blive taget op, skal det imidlertid præciseres, at der, trods de danske vanskeligheder med NATO-tilpasningen og de allierede bekymringer, var en grundlæggende tillid til, at dansk udenrigspolitik var vestorienteret og at Danmark ville forblive inden for alliancen.

Grundlaget for denne tillid udsprang af en række forhold, hvorunder demokratiets stærke forankring i det danske samfund,²³ Socialdemokratiets udtalte anti-kommunisme²⁴ og det varme og nære forhold til Storbritannien²⁵ spillede en ikke uvæsentlig rolle. Her skal fremhæves et andet forhold, der

Randall til Attlee, 17. april 1947. Se Rasmus Mariager, *I tillid og varm sympati. Dansk-britiske forbindelser og USA under den kolde krig* (Ph.D.-afhandling), 2003, s. 69.

²² Se kapitel 11-14..

²³ Det er slående, at en britisk årsberetning, der kritiserer danskernes manglende vilje "to face up to their national and international (N.A.T.O.) responsibilities", samtidig indledes med følgende sætning: "In many ways DK continues to offer an encouraging picture of a successful democracy." "Annual Report for 1953", PRO, FO 371/111424.

²⁴ Amerikanske diplomater i København fik især gennem deres samtaler med Hans Hedtoft, både i hans egenskab af statsminister og partileder, stærke vidnesbyrd herom. Det skete allerede kort efter regeringsskiftet i 1947, hvor det i et referat af en samtale fremhæves, at den nye statsminister har "strong feelings against communism". Ved samme lejlighed erklærer Hedtoft sig rede til at ville forsøge at trække Norge og Sverige væk fra deres strenge neutrale holdning. "He thought in view of the fact the governments of all three countries were Socialist he, himself, now that he held the title of Prime Minister, would be in a better position to persuade them to a more favorable attitude towards America and its aims in the field of foreign affairs than heretofore. He said he would attempt to do so." "Conversation with Danish Prime Minister Hans Hedtoft, November 15, 1947", Marvel til Secretary of State, 17. november 1947, NARA, RG 84, Denmark, Copenhagen Embassy, General Records, 1947-1954, Box 1. Jf. også opfattelsen hos Lidegaard, „Danmarks overlevelsstrategi i den kolde krigs første år“, 1999.

²⁵ Se herom sidste afsnit i kapitlet.

ikke mindst i 1950'erne modvirkede billedet af et halvhjertet dansk NATO-medlem, nemlig den måde den danske politik over for Sovjetunionen blev vurderet på.

Hos de senere allierede var opfattelsen af en dansk vestorientering fra starten af efterkrigstiden – og helt frem til alliancebeslutningen i april 1949 – langt fra entydig (jf. forrige afsnit). Fokus er på det danske ønske om at balancere mellem Øst og Vest og undgå inddragelse i den begyndende kolde krig, og i den forbindelse understreges bestræbelserne på at opretholde et godt forhold til Sovjetunionen.²⁶ I 1947 noteres i den britiske årsberetning en vis bevægelse i den danske holdning med en lidt stærkere hældning mod Vest,²⁷ men straks herefter hedder det: „... fear of Russia and the Russian-inspired subversive movements in internal affairs remained the dominating factor in Danish foreign policy.“ Denne vurdering indgik også i udenrigsminister Bevin's begrundelse for at udelukke Danmark og de øvrige skandinaviske lande, da han i januar 1948 fremkom med det initiativ, der kort efter førte til etableringen af den såkaldte Vestunion. Af strategiske grunde ville det især have været ønskeligt at have Danmark med (se afsnittet nedenfor herom), men – som det fremgik af et internt udenrigsministerielt memorandum i slutningen af måneden – var opfattelsen, at de skandinaviske lande generelt var bange for Sovjet og derfor sandsynligvis ville undlade at tage stilling.²⁸ Også amerikanerne fremhæver i de første efterkrigsår den danske frygt for stormagtsnaboen mod øst.²⁹

Udviklingen i 1948 ses ikke af vestmagterne som noget afgørende vendepunkt i dansk stillingtagen til Øst-Vest konflikten. Frygten for Sovjetunionen er stadig den dominerende faktor, men i stedet for at søge vestlig beskyttelse er den med til at holde Danmark fast i neutraliteten.³⁰ Og i tolkningen af den beslutningsproces, der i begyndelsen af 1949 alligevel gør Danmark til NATO-

²⁶ I den britiske årsberetning for 1945 bemærkes – øjensynligt ikke uden undren – at “the anniversary of the October revolution was made, by official order, the occasion for all public buildings in Copenhagen to be flagged.” “Annual Report, 1945”, Randall til Bevin, 25.maj 1946, PRO, FO 371/56103.

²⁷ Denne bevægelse tolkes af ambassadøren som det første tegn på, at dansk udenrigspolitik efter krigen viser “some sense of international responsibility.” „Annual report for 1947“, PRO, FO 371/71371.

²⁸ Se Nikolaj Petersen, „Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49“, *Historie* 1981, bd.1, s. 49.

²⁹ Jf. flg. vurdering fra 1948: „Counterbalancing Danish pro-Western orientation and friendliness towards the United States are several other factors, most important of which is probably the apprehension toward Russia“. Denne vurdering sker i sammenhæng med spørgsmålet om fornyelse af Grønlandsaftalen (jf. citatet ovenfor i afsnittet om de generelle vurderinger), og det hedder her opfølgende, at danskerne frygter russiske krav om baser på f.eks. Bornholm, hvis USA insisterer på eller opnår baser på Grønland. „Greenland Base Agreement“, 11.februar 1948. NARA, RG 84.

³⁰ Vedr. Prag-kuppet i februar 1948, der almindeligvis tillægges en væsentlig betydning for påbegyndelsen af forhandlinger om en vestlig alliance, bemærkes, at reaktionen i Danmark i første omgang er stærk og fører til en mere realistisk holdning og en større bevidsthed om faren, men at efterfølgende “the reaction of fear set in, and proportion of words to deeds remained almost as high as before.” “Annual Report for 1948”, PRO, FO 371/77331. Amerikanernes tiltro til Danmarks – og ikke

medlem, fremhæves igen, at frygten for en stærk russisk reaktion var en af hovedårsagerne til Danmarks tøvende holdning over for en alliance med Vest – og det skønt russiske advarsler først blev modtaget sent i forløbet.³¹

Det fremgår, at Sovjetunionens eksistens og de potentielle trusler, der kunne forventes at udgå fra denne stormagt, var en afgørende faktor i vurderingen af den danske udenrigspolitik retning i de første år efter 1945. Og det fremgår ligeledes, at i hvert fald briterne ikke mente, at denne frygt uden videre ville kaste Danmark i armene på vestmagterne – snarere tværtimod; den var med til at forklare danskernes hang til neutralitet.

Når den danske politik tolkedes på denne måde, hang det tydeligvis sammen med, at der også i denne tidlige periode var en opfattelse af, at stærkt indgroede, historisk betingede faktorer spillede en vigtig rolle for politikens udformning. I dette tilfælde var der tale om, at Danmarks traditionelle frygt for Tyskland nu var afløst af en frygt for Sovjetunionen, og at denne frygt overskyggede andre modvirkende kræfter i dansk udenrigspolitik – også dem, der ønskede et opgør med den hidtidige politik.³²

En prøve på dybden i den danske NATO-forankring var spørgsmålet om, i hvor høj grad den traditionelle danske tilpasningspolitik over for en truende stormagtsnabo var blevet afløst af en ny selvbevidsthed, hvor alliancemedlemskabet gav grundlag for en større selvstændighed. I den forbindelse skal erindres, at der i første halvdel af 1950'erne ikke var sket nogen afgørende ændring i Danmarks militærstrategiske situation – hverken i forhold til situationen i årene før 1949 eller før 1940. NATO's forsvarsplanlægning betød, at Danmark frem til 1957 ikke med konventionelle midler var sikret mod et nyt stormagtsangreb. I tilfælde af konventionel krig ville landet næppe kunne have undgået en besættelse, men kunne højst have forventet at blive befriet.³³

mindst Socialdemokratiets (se note 24 ovenfor) – vestorientering bekræftes, da Hedtoft i en samtale med ambassadør Marvel i marts 1948 foreslog en top-hemmelig dansk henvendelse til USA's præsident om muligheden for at indgå en militæralliance mellem de to lande. Alligevel anser amerikanerne i april næste år den danske 'omvendelse' for skrøbelig, ikke mindst fordi danskerne frygtede de russiske reaktioner på alliancepolitikken (jf. nedenfor). Marvels referat af samtale med Hedtoft 24.marts 1948, NARA, RG 84, Denmark, Copenhagen Embassy, General Records, 1947-1954, Box 1. "Basic Estimates and Materials on the Proposed FY 1950 Military Assistance Program", Foreign Assistance Correlation Committee, 7.april 1949, NARA, 840. 20/4-749. Om Hedtofts forslag se også Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn*, 2005 (Dansk Udenrigspolitik Historie, bd.5).

³¹ "Denmark: Annual Review for 1949", Randall til Bevin, 25.februar 1950, PRO, FO 371/86362. Interessant i denne oversigt er også, at 9.april-erfaringen ses som en faktor, der – i modsætning til gængse danske tolkninger – modvirker NATO-beslutningen. Den betyder iflg. ambassadøren, at danskerne „were naturally inclined to set a high value on the alliance of their near and relatively powerful neighbour.“

³² Jf. en tidlig britisk vurdering fra 1945: "For many Danes Russian power now takes the place of German, and "appeasement" if not actual subservience ... is to be expected in various quarters." Randall til Bevin, 5.november 1945, PRO, FO 371/47220.

³³ Se nærmere Poul Villaume, *Allieret med forbehold*, kap.3. Jf. også afsnittet nedenfor om Danmarks strategiske betydning.

Det var en situation, som de allierede repræsentanter i Danmark var fuldt ud klare over. På denne baggrund – og fordi den historiske arv tillagdes så stor vægt – måtte det også for de allierede blive et åbent spørgsmål, hvilken adfærd Danmark ville udvise over for Sovjetunionen.

En samlet belysning af, i hvilken udstrækning de allierede mente, at Danmark havde bestået den nævnte prøve, kan bedst foretages gennem inkluderingen af en længere årrække, end hensigten er i dette kapitel.³⁴ For perioden frem til begyndelsen af 1960'erne kan der imidlertid i de allierede indberetninger konstateres en klar tendens til at betone den danske fasthed over for Sovjetunionen. Der peges næsten konsekvent på, at Danmark ikke giver efter for sovjetisk pres eller lader sig påvirke af sovjetiske forsøg på at trække Danmark bort fra sit alliancemedlemskab. Sådanne påpegninger præger materialet fra alle de undersøgte alliancepartnere. I det følgende gives nogle eksempler herpå.

Den *vesttyske* ambassadør i Danmark, Ferdinand Duckwitz, udarbejdede i forbindelse med sin afgang i 1957 en oversigtsindberetning, hvor han bl.a. behandler det dansk-sovjetiske forhold. Han nævner her at Sovjetunionen har forsøgt at lokke Danmark til at løsne sine bånd til NATO-samarbejdet, men skriver herefter beroligende: „Den sowjetrussischen Sirenentönen hat sich Dänemark immun gezeit“. Videre hedder det, at der mellem de to lande hersker et korrekt men køligt forhold, der indskrænker sig til de mest nødvendige officielle kontakter.³⁵ I årsberetningen for 1963 karakteriserer én af hans efterfølgere forholdet mellem de to lande på tilsvarende vis, og føjer så til, at trods danske bestræbelser på at provokere russerne mindst muligt har det ikke forhindret regeringen „bei machtpolitischen Demonstrationen der Sowjets scharf zu reagieren.“³⁶

I den *britiske* årsberetning for 1955 udtrykkes generel tilfredshed med den danske udenrigspolitik, og det fremhæves i den forbindelse, at danskerne ikke lader sig påvirke af den sovjetiske charmeoffensiv – NATO forbliver en hjørnesten i udenrigspolitikken. Om 1956 siges det, at den danske politik over for Sovjetunionen er “closely aligned” med landets NATO-partnere, hvorefter det betones: “Alive to the Soviet effort to isolate Scandinavia, they resisted Russian pressure designed to compromise Denmark’s obligations to NATO and to establish direct relations between the Soviet Communist Party and the Danish Social Democrats.”³⁷ Året efter roses det danske svar på mini-

³⁴ Spørgsmålet tages op igen i kapitlet vedrørende perioden 1963-1978 (kapitel 56).

³⁵ „Die politische Situation in Dänemark und das deutsch-dänische Verhältnis“, Duckwitz til Auswärtiges Amt 12.februar 1957, AA, B 23/43.

³⁶ „Jahresbericht“, Berger til Auswärtiges Amt, 25. januar 1964, AA, B 26/241. Samme grundlæggende vurdering af den danske sovjetpolitik genfindes i det materiale, der udarbejdes som optakt til forbundskansler Erhards Danmarks-besøg i juli 1964. Se AA, B 26/245.

³⁷ „Denmark: Annual Review for 1955“, Berthoud til Lloyd, 13. januar 1956, PRO, FO 371/122219 og „Denmark: Annual Review for 1956“, Barclay til Lloyd, 28. januar 1957, PRO, FO 371/128525.

sterpræsident Bulganins meget truende brev i forbindelse med planerne om en udbygning af amerikanske baser i Vesteuropa.³⁸ Efter oprettelsen af den dansk-tyske enhedskommando i 1961, der finder sted efter langtrukne forudgående forhandlinger, vurderer den britiske ambassadør, at den endelige beslutning herom i Danmark ligefrem kan være blevet fremskyndet af sovjetiske advarsler.³⁹

I de *franske* indberetninger spiller spørgsmålet om sovjetiske skridt med henblik på at isolere Danmark inden for alliancen – eller ligefrem fremkalde en udmeldelse – en forholdsvis stor rolle. Men også her vurderes det, at danskerne ikke lader sig påvirke.⁴⁰

Samme opfattelse synes at gøre sig gældende hos *amerikanerne*. I midten af 1960'erne anstilles i en indberetning nogle mere generelle overvejelser om den danske fasthed over for russerne, og det siges, at den danske regering – til trods for en relativt aktiv sovjetisk kampagne for at udnytte de underliggende pacifistiske følelser – „has shown no signs of weakening its resolve to keep Denmark firmly in NATO and to preserve its close ties with the western world.“⁴¹ I en vurdering fra 1952 hedder det, at danskerne på grund af den høje levestandard generelt må betragtes som immune over for undergravende virksomhed østfra. Men hertil føjes dog flg. forbehold:

„The field in which Danes are susceptible to communist subversion is intellectual. The communist tactics of fostering the ideal of a peace-loving, non-aggressive, socially progressive Russia has some success is due psychologically to the fear felt by the Danes stemming from the „little country“ complex. This fear is best rationalized away by endeavoring to convince oneself that Russia is no menace. At worst this tendency fosters traditional Scandinavian pacifism and strengthens neutralism.“⁴²

Igen en henvisning til traditionens sejlivethed og her med en påpegning af, hvordan den er med til at farve danskernes omverdensforståelse: truslen fra

³⁸ „It constituted a spirited and well-reasoned defence of Danish foreign policy and, in particular, of her N.A.T.O. connexion.“ Barclay til Lloyd, 20. januar 1958, PRO, FO 371/134706.

³⁹ Montagu-Pollock til Lord Home, 8. januar 1962, PRO, FO 371/165868.

⁴⁰ Fremgår bl.a. af indberetninger i forbindelse med oprettelse af den dansk-tyske enhedskommando i 1961. Efter at have omtalt en række sovjetiske trusler mod Danmark forud for aftalens indgåelse, bl.a. om handelssanktioner, hedder det: „USSR har villet vise tænder, men der sker ikke nogen blødgøring af den danske regering.“ Forud har den franske ambassade noteret sig, at den finsk-sovjetiske notekrise, udløst af planerne om en dansk-tysk enhedskommando, snarere har „ført til almindelig opslutning omkring regeringens ord om at Khrusjovs trusler blot har resulteret i en stærkere dansk forankring i NATO.“ Indberetninger 21. december og 29. november 1961 fra den franske ambassade i Kbh. til det franske udenrigsministerium. Archives Diplomatiques, Europe, Danemark, 1944-1970, vol. 83.

⁴¹ „Politico-Economic Assessment“, Katharine E. White til Department of State, 1. april 1965, NARA, RG 59, Box 2112.

⁴² „Report on effectiveness of Danish armed forces“, 1.7.-31.12.1951, NARA, RG 334, MAAG Denmark, General File 1950-54, Box 2.

Sovjetunionen søges fortolket væk. Men altså samtidig en understregning af, at danskerne ikke er lette ofre i tilfælde af, at truslen faktisk kommer til udtryk – her som undergravende virksomhed.

Endelig kan nævnes, at der også i det *canadiske* materiale er vidnesbyrd om en tiltro til, at Danmark er i stand til at modstå sovjetisk pres. I årsberetningen for 1955 hedder det således, at „the basic Danish attitude toward the Soviet Union remained hard-headed and realistic.“⁴³

I en vis forstand kan det således hævdes, at de allierede mener at kunne observere et brud med Danmarks traditionelle tilpasningspolitik over for en truende nabostormagt. Der er i hvert fald en tro på, at Danmark ikke lader sin forankring i NATO-alliancen påvirke af denne stormagts aktive bestræbelser. Denne tro må formodes at have befæstet de allieredes grundlæggende tillid til, at Danmark ville forblive som medlem af alliancen.

Det foregående anfægter ikke, at Danmark – ikke mindst i 1950'erne – var genstand for en del kritik som NATO-medlem. Utilfredsheden med den danske forsvarsindsats var, som det vil fremgå af næste afsnit, meget udtalt. Som udgangspunkt er det imidlertid vigtigt at sondre mellem den, til tider hårde, kritik Danmark blev udsat for i NATO-sammenhæng og så spørgsmålet om NATO-medlemskabets forankring i dansk politik og de allieredes vurdering heraf. Hverken ud fra en dansk synsvinkel eller ud fra en allieret var der nogen nødvendig sammenhæng mellem de to forhold.⁴⁴

Den danske synsvinkel skal ikke behandles nærmere her (se kapitel 11-14). Det skal blot præciseres, at der bag den såkaldt lave danske profil i NATO, hvori det beskedne forsvarsbudget var en vigtig del, ikke lå noget ønske om at tilvejebringe en løsere tilknytning til NATO – for slet ikke at tale om at frigøre Danmark fra de centrale forpligtelser i henhold til traktatens artikel 5. Grundlæggende blev sammenhængen opfattet på lignende måde af de allierede, hos hvem kritikken kan siges at have haft et konkret sigte og ikke indbar, at der blev sat spørgsmålstejn ved den danske bekendelse til fortsat NATO-medlemskab.

Det sidste gjaldt dog ikke ubetinget i de første år, hvor der er tegn på en vis usikkerhed, hvad angår de allieredes tro på, at Danmark vil forblive som medlem. Usikkerheden har nær sammenhæng med den prekære situation, Danmark befandt sig i, som følge af den endnu ikke eksisterende allierede forsvarsplan for landet. Herom blev der indberettet af både briter og amerikanere, også om at dette forhold havde indflydelse på den danske NATO-politik og opbakningen bag NATO.⁴⁵ Især briterne var i disse år flittige til at re-

⁴³ “Annual Reviews of Denmark, 1955“, Canadian ambassador, Copenhagen til The Secretary of State for External Affairs, 1. februar 1956, National Archives of Canada, Record Group 25, vol. 2493.

⁴⁴ Jf. konklusionskapitlets sondring mellem det generelle og det specielle vedr. Danmarks sikkerhedspolitiske placering (kapitel 90).

⁴⁵ I den britiske årsberetning for 1953 henvises f.eks. til “the absence of any plan involving outside NATO support which would afford Denmark any chance of survival against Soviet attack.“ “Annual

ferere danske tilkendegivelser, der betvivler klogskaben i NATO-tilslutningen, og som hævder, at Danmarks bedste forsvar mod kommunismen er landets høje levestandard.⁴⁶

I den udstrækning de allierede bekymrede sig om Danmarks forbliven i NATO, skyldtes det imidlertid ikke primært den officielle danske politik. Bekymringen havde at gøre med, at de efter 1949 kunne konstatere, at den danske *opinion* vedblivende var karakteriseret af stærkt pacifistiske og neutralistiske strømninger,⁴⁷ og at de ikke følte sig overbeviste om, at danske regeringer til enhver tid ville være i stand til fuldt ud at imødegå disse strømninger.⁴⁸ *Opinionens* mulighed for at øve indflydelse på regeringernes politik var en faktor, man måtte regne med. Især var man opmærksom på, at der i Socialdemokratiet var mange menige medlemmer, der nærrede mistro til den nye kurs, og at der på den baggrund eksisterede en potentiel trussel mod den danske NATO-forankring.⁴⁹



Våbenhjælp. Gaveskjold udformet i forbindelse med konstruktionen af et orlogsfartøj for den danske flåde. USA betalte 50% af udgifterne. (Orlogsmuseet).

Report for 1953“, PRO, FO 371/111424. I en indberetning fra januar 1954 sætter den amerikanske ambassadør danske holdninger til NATO i sammenhæng med den grundlæggende danske tvivl om alliancens evne og vilje til at forsvare landet; se Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 341.

⁴⁶ Den sidste opfattelse stammer fra den danske ambassade i London. Finanstidende refereres for 1.2.1950 at anbefale en genoptagelse af dansk neutralitet, og Hedtofts bekymrede udtalelser om eksistensen af et tysk militært vacuum er også gengivet. “Denmark: Annual Review for 1950“, Randall to Bevin, 10. februar 1951, PRO, FO 371/94546. Om året 1952 siges, at opbakningen bag NATO er faldet yderligere, hvilket også gælder Venstres og Socialdemokratiets vælgere. “Denmark. Annual Report for 1952“, PRO, FO 371/106162. I en amerikansk efterretningsrapport fra august 1953 siges det, at neutralismen igen er dukket op som “a dominant force“ i formuleringen af dele af danske forsvars- og udenrigspolitik; Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 338. Jf. også den refererede udtalelse af Eyvind Bartels i 1950, note 15 ovenfor.

⁴⁷ I den britiske årsberetning om 1951 hedder det f.eks.: “the proportion of Danes who still cling to the tradition of neutrality is still substantial and has probably not declined.“ “Annual report for 1951“, PRO, FO 371/100441.

⁴⁸ Dette forhold bliver mere udtalt i sidste halvdel af 1960'erne, især fra vesttysk side; se kapitel 56.

⁴⁹ Iflg. Bo Lidegaard var denne opfattelse så stærk hos amerikanerne, at de ikke alene accepterede den lave danske profil i NATO, men også så med velvilje på dansk kritik af USA's udenrigspolitik: “Skiftende amerikanske regeringer var udmærket klar over, at netop den afstand, det danske socialdemokrati lejlighedsvist lagde til USA's udenrigspolitiske linie, særlig som den kom til udtryk i forbindelse med militære interventioner i den tredje verden, var medvirkende til at fastholde partiets troværdighed i de kredse, der var mest sårbare over for den kommunistiske og pacifistiske agitation.“ Lidegaard, „Danmarks overlevelsesstrategi i den kolde krigs første år“, s. 42. Nogen egentlig

Et eksempel på, hvordan opinionen indgik i de allieredes vurderinger, er omtalen af muligheden for en genoplivelse af planer for et skandinavisk sikkerhedsarrangement. Med jævne mellemrum dukker omtalen heraf op i indberetningerne; tilsyneladende aldrig fordi sådanne planer anses for at indgå i danske regerings strategi, men fordi regeringerne må forholde sig det skandinaviske alternativs betydning for den offentlige opinion og den offentlige meningsdannelse.

Da amerikanerne i 1956 efter lange overvejelser beslutter at fortsætte våbenhjælpen til Danmark trods utilfredsheden med landets forsvarsbidrag, er et af State Departments argumenter, at en afbrydelse af hjælpen ville kunne give den sovjetiske kampagne, for at Danmark burde forlade NATO til fordel for en neutral nordisk blok, øget tilslutning.⁵⁰ I 1957 skriver den tyske ambassadør at „jedes Mal, wenn der Bestand der NATO gefährdet erscheint, die alten Pläne einer skandinavischen Verteidigungsunion wieder zur Diskussion gestellt werden.“⁵¹ I den britiske årsberetning for 1965 nævnes, at en nordisk forsvarspagt er genstand for fornyet offentlig diskussion, men at den dysses ned af regeringens modargumenter. Herefter hedder det: „The desire somehow to be able to opt out of the need to take sides is, however, always near the surface of much Danish thinking and such neutralist ideas have a strong emotional appeal.“⁵²

Det fremgår ikke af det ovenstående, at de allierede mente, at der i dansk politik realistisk blev opereret med eksistensen af et skandinavisk alternativ i sikkerhedspolitikken. Men det er påfaldende, at de i hele den her behandlede periode og et godt stykke op i 1960'erne hæfter sig ved hvor stor en betydning, det har haft i den offentlige opinion. Når man tager i betragtning, at de anså danske regeringer for stærkt følsomme over for opinionen, må det formodes, at sådanne observationer er indgået i de allieredes generelle billede af, hvor stærkt Danmark – i det mindste på længere sigt – var knyttet til NATO-alliancen. I den forbindelse har bevidstheden om, at netop det skandinaviske alternativ traditionelt havde haft et stærkt tag i det regeringsbærende socialdemokrati og dets vælgere, givetvis spillet en rolle.⁵³

dokumentation for denne tolkning er ikke fundet i materialet og heller ikke anført hos Lidegaard. Men det kan i den forbindelse nævnes, at Hans Hedtoft som statsminister førte adskillige fortrolige samtaler med de amerikanske ambassadører i Kbh. (Josiah Marvel og Eugenie Anderson) som han indviede i de hensyn, han måtte tage til venstrefløjen og NATO-modstanderne inden for partiet. Fremgår f.eks. af Marvels indberetning 17. november 1947 (se note 24).

⁵⁰ Her fra Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 354. State Department anfører samtidig, at konsekvenserne af en afbrydelse for de formelle relationer ml. Danmark og USA/NATO ville være ubetydelige. Jf. også næste afsnit.

⁵¹ „Die politische Situation in Dänemark und das deutsch-dänische Verhältnis“, Duckwitz til Auswärtiges Amt 12.februar 1957, AA, B 23/43.

⁵² „Denmark: Annual Review for 1965“, Henniker-Major til Stewart, 14. januar 1966, PRO, FO 371/185683.

⁵³ Den foranstående tolkning vil blive nærmere underbygget under omtalen i kap. 56 af hvordan de allierede vurderede den danske situation i forbindelse med udløbet af NATO-traktatens første 20-års periode i 1969.

Vurderinger af det danske forsvar og forsvarsbidraget inden for NATO

Som beskrevet andetsteds i udredningen blev Danmarks militære tilknytning til NATO-alliancen grundlæggende ændret med Vesttysklands optagelse i 1955, forskydningen af forsvarslinien fra Rhinen til Elben og etableringen af den dansk-tyske enhedskommando i 1961.⁵⁴ Man kan hævde, at Danmarks militære integration i NATO først var endelig tilvejebragt fra begyndelsen af 1960'erne. Den tætte tilknytning blev gennemført samtidig med opretholdelsen af den såkaldt lave danske profil i NATO. Forbeholdene m.h.t. stationering af udenlandske tropper og m.h.t. placering af atomvåben på dansk jord blev fastholdt på trods af den øgede integration, og det samme gjorde den forholdsvis lave danske forsvarsindsats.

Under gennemgangen af næste periode vil spørgsmålet om, hvordan dette dobbeltbundede udviklingsforløb – fortsat en vis afskærmning i forhold til dele af NATO's afskrækkelsesstrategi kombineret med en øget deltagelse i den militære integration – afspejlede sig i de allieredes vurderinger af Danmark. I det følgende vil der mere snævert blive fokuseret på den side af den danske NATO-politik der i 1950'erne især stod i centrum for opmærksomheden, nemlig den danske forsvarsindsats. Såvel kvaliteten af det danske forsvar, viljen til at bruge de eksisterende midler, samt størrelsen af de økonomiske ofre Danmark var parat til at bringe, var spørgsmål, som de forskellige allierede missioner i København var stærkt optagede af, og som de løbende gav deres meninger tilkende om. Materialet herom er derfor meget omfattende, og det følgende kan kun blive et forsøg på at skabe et vist overblik og udrede nogle generelle tendenser.⁵⁵

Allerede inden Danmark blev medlem af NATO, gives der fra de senere allieredes side – måske ikke overraskende – udtryk for en yderst kritisk vurdering af det danske forsvars tilstand. Danmark havde i mellemkrigstiden undladt at opbygge et effektivt forsvar, og heri skete der ikke ændringer i de første efterkrigsår. I 1948 kunne englænderne, hvem Danmark allerede kort tid efter krigsafslutningen knyttede militære kontakter til,⁵⁶ konstatere, at „Danish defences were in a pitifully poor state and it was generally believed that in the event of war ... Denmark would be the first country to be overrun.“⁵⁷ De franske repræsentanter i Danmark mente tilsvarende, at landet var

⁵⁴ Se kapitel 14.

⁵⁵ En mere udførlig behandling er at finde i Villaume: *Allieret med forbehold*, specielt kapitel 5 (s. 275-390).

⁵⁶ Se bl.a. Petersen, „Storbritannien, USA og skandinavisk forsvarssamarbejde 1945-49“. Her omtales den tidlige britiske støtte til tanken om et skandinavisk forsvarssamarbejde, der menes at kunne modvirke den defaitistiske, passive og vaklende danske indstilling til forsvarsspørgsmål, se s. 39-40.

⁵⁷ „Denmark: Annual Review for 1948“, Randall til Bevin, 11.februar 1949, PRO, FO 371/77331. Tilsvarende vurderede amerikanerne i sommeren 1948, at våbenhjælp til Danmark ikke kunne anbefales, da udstyret blot risikerede at havne i fjendens hænder. Se Nikolaj Petersen, „Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-1949“ i Amstrup og Faurby (red.), *Studier i dansk udenrigspolitik*, 1978.

ude af stand til at forsvare sig selv, og karakteriserede det militære forsvars tilstand som miserabel og utrænnet.⁵⁸

Med Danmarks tilslutning til Atlantpagten i 1949, og senere i kølvandet på Koreakrigens udbrud i juni 1950 og oprettelsen af den allierede kommandostruktur i 1950-51, fulgte en forholdsvis kraftig dansk oprustning, idet forsvarsudgifterne frem til 1953 blev ca. 3-doblede. I betragtning af det lave udgangspunkt var der dog i en international sammenligning fortsat tale om et lavt niveau. På NATO's interne liste over medlemslandenes forsvarsudgifter i forhold til deres BNP var Danmark op gennem 1950'erne – og også senere – som regel placeret allernederst. Det er da også påfaldende, at der ikke sker nogen synderlig ændring i de allieredes vurderinger af det danske forsvar som følge af den danske alliancetilslutning og den danske 'oprustning' i begyndelsen af 1950'erne.

Da den britiske militærattaché i februar 1950 gjorde status efter Danmarks første år som NATO-medlem, skrev han i sit indledende afsnit: „All the weaknesses in the Danish army which I pointed out in my report for 1948 still exist“.⁵⁹ Det fremgår senere, at disse svagheder bl.a. gælder „a lack of energy and drive throughout the whole army“, desuden „a sense of frustration and a restricted outlook“ som følge af mangelfuld uddannelse og en tendens i generalstaben til udelukkende at tænke i fredstidsrutiner og „to look inwards to its own problems rather than outwards where it may learn from the experience of others.“⁶⁰ Attachéen endte med at konkludere følgende: „In its present state the Danish army is not capable of offering more than token resistance to an attack on Denmark and is not fit to take an active part in a major European conflict.“⁶¹ Vurderingen deles iflg. den britiske flyverattaché af militærmissionen på den amerikanske ambassade, der i sommeren 1950 er overbevist om, at det danske forsvarsberedskab ikke havde til hensigt at slås i tilfælde af krig, og at der kun blev udvist symbolsk vilje til at forberede sig på en krig.⁶²

I forbindelse med den danske indtræden i alliancen finder man ellers i

⁵⁸ Se f.eks. indberetning fra den franske ambassade i Kbh. 8. august 1950 med efterflg. kommentarer 9. august, Archives diplomatiques, Europe, Danemark, défense nationale, Série 9, sous-série 4.

⁵⁹ „Annual Report for 1949 on the Danish Army“, s. 1, britisk militærattaché i Kbh., PRO, FO 371/86404. Jf. en tilsvarende canadisk vurdering året efter: „1950 has been another year of extremely slow progress in the rebuilding of Danish Military Forces.“ „Annual Review – Denmark – 1950“, canadisk Chargé d'Affaires i Kbh. til Secretary of State for External Affairs, 23. januar 1951, National Archives of Canada, Record Group 25, vol. 2493.

⁶⁰ Flyverattachéen udtrykker sig endnu stærkere i juli 1950, hvor han skriver, at intet mindre end en drastisk udrensning af alle officerer fra oberstløjtnant-niveau og opefter er nødvendig for at hæve moralen, som han anså for „hopelessly low from top to bottom.“ Her efter Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 294.

⁶¹ „Annual Report for 1949 on the Danish Army“, s. 5. Se også Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 293. Vurderingen af især det danske flyvevåben er mindre kritisk, hvilket også gælder i de følgende årsberetninger.

⁶² Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 294.

både britiske og amerikanske indberetninger en optimistisk vurdering af de ændringer, der herefter kan forventes at ske med det danske forsvar.⁶³ Men når vi kommer lidt op i 1950'erne, breder skuffelsen sig. I den britiske årsberetning for 1952 tales stadig om „the antiquated ideas of the Danish services“,⁶⁴ og om året 1954 skriver ambassadøren: „The view previously held by my three Service Attachés that, in the event of war, the Danish armed forces would at best put up a token resistance, is further reinforced.“⁶⁵ Den citerede vurdering fra begyndelsen af 1950 er på dette afgørende punkt stadig gældende fem år efter – og bliver endda forstærket.⁶⁶

Denne meget grundlæggende kritik af den danske vilje til overhovedet at ville forsvare sig må – sammen med kritikken af den 'antikverede' og indskrænkede holdning hos danske officerer, selv i de højeste positioner – formodes i det store og hele at have være forbeholdt intern brug hos de respektive allierede. En anderledes åben kritik kom til udtryk vedrørende selve størrelsen af det danske styrkebidrag – og også denne kritik havde en tendens til at bide sig fast.

Et omfattende maskineri til evaluering af de enkelte medlemslandes forsvarmæssige bidrag til alliancen blev stablet på benene i begyndelsen af 1950'erne.⁶⁷ Fra 1952 var hovedinstrumentet heri det såkaldte „Annual Review“, der blev gennemført hvert efterår. Danmark måtte her gentagne gange stå skoleret for sin manglende opfyldelse af de styrkemål, som alliancen havde opstillet. Og kritikken blev forstærket af, at Danmark trods sin høje levestandard, der i disse år inden for NATO-kredsen kun blev overgået af USA og Canada, lå allerlavest, hvad angår forsvarsudgifternes andel af bruttonationalproduktet. Udover den multilaterale kritik blev det utilfredsstillende dan-

⁶³ Se “Basic Estimates and Materials on the Proposed FY 1950 Military Assistance Program“, Foreign Assistance Correlation Committee, 7.april 1949, NARA, 840. 20/4-749. Den britiske flyverattaché skriver i begyndelsen af 1950, at NATO-beslutningen “has started a move in the right direction which, however slow it may be at the outset, is gathering momentum.“ “Denmark. Annual Report 1949“, 2.februar 1950, PRO, FO 371/86404. Endnu i begyndelsen af 1952 vurderes det i en årsoversigt fra MAAG, at udviklingen går i den rigtige retning, især hvad angår offentlighedens opbakning bag en øget forsvarsindsats: “The attitude of the Danish public in regard to defense has undergone a profound change in the past two years. ... The idea of a joint defense has been accepted.“ “Report on effectiveness of Danish armed forces“, 1.7.-31.12.1951, NARA, RG 334, MAAG Denmark, General File 1950-54, Box 2.

⁶⁴ “Denmark. Annual Report for 1952“, PRO, FO/371/106162.

⁶⁵ “Denmark. Annual Report for 1954“, PRO, FO/371/116222.

⁶⁶ Det kan tilføjes, at en canadisk vurdering fra samme periode (sandsynligvis byggende på amerikanske kilder) indeholder en lignende kritisk opfattelse af det danske officerskorps. Iflg. denne vurdering ville den danske hær ikke været meget værd, hvis den stod under dansk kommando. Det ville imidlertid forholde sig anderledes, hvis den indgik i en allieret styrke. “Annual Review – Denmark“, The Canadian Legation, Copenhagen til The Under-Secretary of State for External Affairs, 24.marts 1953, National Archives of Canada, Record Group 25, vol. 2493.

⁶⁷ Se hertil, herunder om evalueringen af Danmark, både Villaume, *Allieret med forbehold*, kapitel 5 og Leon Dalgas Jensen, “NATO og danske økonomisk-politiske interesser 1949-1956“ i Due-Nielsen m.fl. (red.): *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, 1991, s. 83-118.

ske styrkebidrag også taget op bilateralt med Danmarks hovedallierede, USA. Det skete under utallige møder med mere eller mindre højt placerede amerikanske repræsentanter, herunder også udenrigsministeren⁶⁸, og i form af noter tilstillet den danske regering. En stor del af både den multilaterale og den bilaterale kritik nåede ud til offentligheden og var genstand for diskussion i både Folketinget og i pressen.

Indholdet i den allierede kritik af det danske styrkebidrag gennem 1950'erne, således som den kom til udtryk inden for NATO's rammer, vil ikke blive belyst nærmere her. Interessen vil i det følgende blive samlet om den amerikanske kritik, hvor fokus i mindre grad rettes mod det specifikt militære indhold, men i stedet på spørgsmål, der giver mulighed for at identificere generelle træk ved vurderingen af den danske forsvars- og sikkerhedspolitik. Det drejer sig bl.a. om, i hvilken udstrækning USA accepterede 'undskyldninger' for det lave forsvarsbudget (f.eks. Danmarks specifikke geografiske og historiske forhold), og i den forbindelse om kritikken først og fremmest blev formuleret på et økonomisk eller på et politisk grundlag. Endvidere vil spørgsmålet om forskelle i vurderingen mellem de stedlige repræsentanter og de centrale myndigheder blive taget op, ligesom det vil blive belyst, om der var særlige kanaler, der blev foretrukket til formulering af kritikken. Endelig skal der tages stilling til, om den amerikanske kritik var mere eller mindre skrap end den, der kom til udtryk hos andre allierede.

Flere af de nævnte forhold berøres i en meget illustrerende analyse udarbejdet af den amerikanske ambassade i København i maj 1952.⁶⁹ Analysen, der er et led i forberedelserne af det forestående „Annual Review“ i Paris, er en advarsel til Washington om ikke at fortsætte det hidtidige pres på Danmark vedrørende landets styrkebidrag. Der vil kun være ringe chancer for, at det vil give resultater. Årsagen er, at krav der baserer sig på abstrakte økonomiske talstørrelser som forsvarsudgifternes procentandel af BNP, ikke tager højde for de primære grunde til, at det danske bidrag er så lavt. Iflg. ambassaden var politisk-psykologiske faktorer langt vigtigere end de økonomiske. Af historiske og geo-strategiske årsager var det danske samfund, herunder ikke mindst vælgerne i det for flertalsdannelsen i Folketinget vigtige socialdemokrati, stadig gennemsyret af mangel på entusiasme og offervilje i forsvarsanliggender. I stedet for et negativt pres skulle man fra amerikansk side benytte enhver lejlighed til at fortælle danskerne, at de ville blive forsvaret i krigstilfælde, og at det derfor kunne betale sig at gøre en indsats. Og endelig vurderedes det, at i det omfang, der var brug for pres, viste erfaringen, at Danmark

⁶⁸ F.eks. John Foster Dulles over for H.C. Hansen 18. december 1957. Se Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 362-63. Som svar gav H.C. Hansen udtryk for misfornøjelse over den gentagne amerikanske kritik og lod sig ikke rokke vedrørende de planlagte danske budgetnedskæringer, der var årsag til kritikken.

⁶⁹ Marshall, ambassaden i Kbh., til Draper, SRE (Special Representative Europe) i Paris, 1. maj 1952. Her fra Villaume: *Allieret med forbehold*, s. 325.

var langt mere påvirkelig, hvis presset fandt sted i en multilateral fremfor en bilateral (d.v.s. dansk-amerikansk) sammenhæng.

Det fremgår således, at ambassaden vurderede, at den historiske arv spillede en central rolle for omfanget af den danske forsvarsindsats, og at det var den, man skulle sætte ind overfor, fremfor en gold kritik af forsvarsbudgettes størrelse. Endvidere var det opfattelsen, at de danske politikere, der gennemgående havde en mere positiv indstilling, var nødsaget til at tage hensyn til de rådende anti-militaristiske strømninger i befolkningen. Det er vurderinger, der genfindes andre steder i det amerikanske materiale fra denne periode. Allerede i foråret 1950 skriver ambassadør Eugenie Anderson, at den danske tilbageholdenhed med opbygningen af forsvaret skal ses på baggrund af 'mange danskeres neutralitetskompleks'.⁷⁰ I årsrapporten for 1954 tales, i forbindelse med en analyse af det lave danske forsvarsbidrag, om den tilsyneladende manglende vilje og evne hos danske politiske ledere til at forme den offentlige opinion, der var præget af en traditionel „neutralism and disarmament, a considerable amount of wishful thinking, and even defeatism.“⁷¹ Og i en statusrapport fra juli 1956 roser ambassaden stigningen i den danske forsvarsindsats, der karakteriseres som ikke så dårlig i betragtning af landets 100-årige tradition for neutralisme og pacifisme.⁷²

Også i de britiske indberetninger fremhæves, at der ved bedømmelsen af den danske indsats på forsvarsområdet må tages hensyn til landets neutrale tradition.⁷³

Ud fra ambassadematerialet må det være tilladt at slutte, at blandt de allierede synes i hvert fald USA og Storbritannien at have udvist en høj grad af forståelse for de særlige forudsætninger af historisk, politisk, psykologisk og strategisk art, der i 1950'erne hindrede en større dansk forsvarsindsats. Og at de også til en vis grad anså disse forudsætninger for rimelige 'undskyldninger' for den svage indsats. Ikke ud fra nogen synderlig respekt for den danske tradition på forsvarsområdet,⁷⁴ men fordi de var klare over, at danske politikere, der – til trods for at de i vid udstrækning selv havde gjort op med den – af politiske grunde måtte tage hensyn til traditionen.⁷⁵ Og så fordi de naturligvis var fuldt ud klare over, at NATO-medlemskabet et langt stykke ind i 1950'erne

⁷⁰ Sst. s. 291.

⁷¹ Sst. s. 341.

⁷² Sst. s. 354.

⁷³ F.eks. "Denmark: Annual Review for 1955", Berthoud til Lloyd, 13. januar 1956, PRO, FO 371/122219.

⁷⁴ Jf. ovenfor afsnittet ovenfor om de generelle vurderinger af Danmark og danskerne.

⁷⁵ Materialet bærer vidnesbyrd om, at danske regeringsrepræsentanter og andre toppolitikere indviede de allierede diplomater i denne uoverensstemmelse ml. den politiske elite og befolkningen. Det bedste eks. herpå er nok den socialdemokratiske leder Hans Hedtofts tætte og fortrolige kontakt med den am. ambassadør Eugenie Anderson – også efter hans fratreden som statsminister i 1950. Jf. også afsnittet ovenfor om NATO-medlemskabets forankring.

– helt uafhængigt af Danmarks egen indsats – ikke var nogen garanti mod en ny fremmed besættelse af landet.⁷⁶

Det kan tilføjes, at de nævnte forhold tilsyneladende vejede tungere i de allieredes bedømmelse end det argument, der hyppigst blev brugt af de danske repræsentanter, nemlig landets vanskelige udenrigsøkonomiske situation op gennem 1950'erne. Her gjorde navnlig finansminister Thorkild Kristensen i starten af årtiet et vist indtryk med sin argumentation, men i betragtning af Danmarks høje levestandard synes dette forhold ikke i det lange løb at have været betragtet som en tilstrækkelig 'undskyldning' for det lave forsvarsbidrag.⁷⁷

Det forekommer bemærkelsesværdigt, at den amerikanske ambassade i den refererede analyse fra 1952 anbefaler sin regering at benytte sig af multilaterale kanaler ved forsøg på at øve pres på Danmark. Baggrunden herfor var, at ambassaden havde gjort den erfaring, at danskerne var yderst ømfindtlige over for alt, hvad der kunne opfattes som overgreb på den danske suverænitæt, og at ømfindtligheden især gjaldt alle former for indblanding fra NATO's hovedmagt, USA.

Da ambassaden i foråret ikke alene erklærede sin utilfredshed med, at den danske regering havde besluttet at nedskære antallet af værnepligtige, men også med, at den ikke var blevet forhåndsorienteret, fik den som svar, at Danmark havde ret til selv at bestemme i denne sag.⁷⁸ Generelt modarbejdede den danske regering for megen synliggørelse af den amerikanske våbenhjælp og besluttede i 1951 af hensyn til sin egen udenrigspolitiske handlefrihed at afstå fra yderligere hjælp i henhold til Marshall-programmet. I Folketinget udtalte udenrigsminister Ole Bjørn Kraft, efter at aviserne havde kunnet referere amerikansk kritik af den danske forsvarsindsats, at der her var sket „en indblanding i danske anliggender, som vi meget må beklage.“ Over for ambassaden blev det tilkendegivet, at der var tale om et meget alvorligt anslag imod det dansk-amerikanske forhold.⁷⁹

⁷⁶ Jf. tidligere. I den britiske årsrapport for 1953 anføres som én af årsagerne til den utilfredsstillende danske indsats „the absence of any plan involving outside NATO support which would afford Denmark any chance of survival against Soviet attack.“ PRO, FO 371/111424.

⁷⁷ I et DIIS-interview med ambassadør Jens Christensen 6. december 2004 betegnes Thorkild Kristensen som en mester i at argumentere. Jens Christensen var i disse år tjenstgørende ved den danske NATO-repræsentation i Paris og deltog i Annual Review-møderne. Om holdningen til det økonomiske argument i 1958 se "Annual Review 1958: Eksaminationen af Danmark", ambassadør M.A. Wassards indberetning af 26. november 1958, Bertel Dahlgaards arkiv.

⁷⁸ Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 292.

⁷⁹ Sst. s. 297, s. 311-12 og s. 324-25. Også gennem overbringelsen af et udførligt officielt memo fra februar 1951 om hvilke principper, der lå til grund for den danske regerings forsvarspolitik, fik amerikanerne indblik i ømfindtligheden over for indblanding. Heri advares mod alt for intensive offentlige kampagner vedr. forsvarsspørgsmål. "Such methods would be alien to the Danish mind which is traditionally adverse to the parade and stage aspects of military life." Sst. s. 304.

Ambassadens argumentation i spørgsmålet om respekten for den danske suverænitet synes i det lange løb at have haft en vis effekt. I december 1957 erklærer State Department sig enig i, at fortsat, bilateralt pres kan være potentielt skadeligt.⁸⁰ Alligevel må det siges, at dette spørgsmål er et eksempel på, hvor forskelligt vurderingen af den danske forsvars- og sikkerhedspolitik – og af de midler, der skal anvendes for at påvirke – kunne være på lokalt og centralt hold hos Danmarks vigtigste allierede. Gennem 1950'erne er det et tilbagevendende tema i det amerikanske materiale, at ambassaden i København udviser større forståelse for de særlige danske vilkår end udenrigsministeriet i Washington, og at der som følge heraf også fremkommer en forskellig vurdering af, hvad der må anses for den rette politik over for Danmark.

Når USA øvede pres på Danmark, skete det ofte i modstrid med de råd, der blev modtaget fra ambassaden. Et markant eksempel herpå er spørgsmålet, om USA skal bruge en trussel om indstilling af våbenhjælpen til at presse Danmark til øgede forsvarsbevillinger. I sine forgæves forsøg på at overtale State Department til ikke at gøre brug heraf finder ambassaden ligefrem „anledning til at minde Washington om, at NATO byggede på et frivilligt samarbejde mellem principielt ligeværdige partnere.“⁸¹

Uoverensstemmelsen mellem det lokale og det centrale perspektiv i de allieredes vurderinger er lettest at forfølge i det amerikanske materiale, først og fremmest fordi det ofte er i forbindelse med udøvelsen af den kritikerrolle, USA havde påtaget sig inden for NATO, at forskellen i perspektiv kommer frem. Da uoverensstemmelsen udspringer af et strukturelt forhold, har den dog givetvis også spillet en rolle hos de øvrige allierede. Alt i alt er konsekvensen, at analyser, der som nærværende i høj grad er – og må være⁸² – baseret på ambassadeindberetninger, risikerer at give et skævt billede af, hvordan de allierede så på den danske politik – på den ene side et for positivt på grund af den stedlige repræsentants større indlevelse i de lokale politiske forhold, på den anden side et for negativt, fordi ambassaden i sine indberetninger var tilbøjelig til at undgå den selvfølgelige konstatering, at Danmark blev anset for at være fast forankret i NATO. Når der i det foregående er peget på en forstående allieret holdning over for den lave danske forsvarsindsats, må det nævnte forbehold derfor tages i betragtning.

Inddrages Grønlands-spørgsmålet nu i analysen af de amerikanske vurderinger af den danske forsvarsindsats, kompliceres billedet af det lokale og det centrale perspektiv imidlertid noget. Ønsket om at bevare basefaciliteter i

⁸⁰ Sst. s. 363.

⁸¹ Igen en henvisning til den særlige danske ømfindtlighed over for suverænitetsovergreb. Citatet fra sst. s. 308. Villaume nævner s. 301 et andet eksempel, se også hans konkluderende udsagn s. 331.

⁸² Der tænkes her på, at en småstat som Danmark generelt spiller en begrænset rolle i stormagternes udenrigspolitiske overvejelser, og at der som følge heraf kun i mindre omfang eksisterer kildemateriale, der afspejler centrale myndigheders vurderinger.

Thule-området indgik for USA som et led i den globale konfrontation med Sovjetunionen, hvorfor det dansk-amerikanske forhold på dette område i høj grad havde de centrale myndigheders bevågenhed. Og i dette tilfælde trak interessen i retning af at undgå uoverensstemmelser med Danmark i spørgsmålet om forsvarsbidraget.⁸³

Det er da også muligt at finde bekræftelser på denne tendens i materialet. Da forskellige relevante myndigheder i 1955 bliver sat til at overveje fremtiden for USA's hjælpeprogram til Danmark i lyset af Danmarks manglende opfyldelse af de af NATO fastsatte styrkemål, blev det fra starten gjort klart, at spørgsmålet måtte ses i en bred politisk sammenhæng, hvor hensynet til Danmarks stilling „as the possessor of valuable air bases in Greenland“ indgik som en vigtig faktor.⁸⁴ Grønlands-faktoren blev dog også brugt i den argumentation, der blev benyttet af ambassaden i København. I en større indberetning fra 1957 skriver ambassadør Robert D. Coe, at fastholdelsen af en positiv dansk holdning til de amerikanske baser på Grønland var „one of the principal objectives of our diplomacy in Denmark. ... in overall defense, Greenland is possibly of greater value than the Danish armed forces.“ Ved siden af de relativt lave danske forsvarsudgifter måtte basernes betydning og den danske velvilje derfor, iflg. ambassadøren, medregnes ved vurderingen af det danske bidrag til NATO.⁸⁵

De danske beslutningstagerne var naturligvis ikke uvidende om den vægt, der fra USA's side blev lagt på baserettighederne i Thule, og benyttede sig i argumentationen over for amerikanerne af det såkaldte 'Grønlands-kort'. Men selv om der som påvist var en vis klangbund for, at dette kort kunne spilles, så var der grænser for, hvor meget amerikanerne, også på centralt hold, lod deres vurdering af Danmark påvirke heraf. Det fik forsvarsminister Poul Hansen at mærke, da han under et møde med sin amerikanske kollega i efteråret 1958 fremhævede det danske bidrag i Grønland og helt udtrykkelig anmodede om, „at dette ville blive taget i betragtning i vurderingen af den samlede danske indsats.“ Herpå fik Poul Hansen som svar, at de amerikanske forsvarsinstallationer i Grønland nok var af stor betydning for Nordamerika,

⁸³ Generelt om amerikanske interesser på Grønland i denne periode se: *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, DUPI 1997. jf. også næste afsnit.

⁸⁴ Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 350. Da State Department i september 1956 endelig besluttede, at militærhjælpen hverken skulle afbrydes eller reduceres væsentligt, indgik hensynet til de amerikanske interesser på Grønland igen som et vigtigt punkt, se sst. s. 354. Ambassadør Eigil Jørgensen har givet udtryk for, at våbenhjælpens fortsættelse 1958-60 kan hænge sammen med det såkaldte H.C.Hansen-papir fra 1957, hvor den danske regering stiltiende accepterede stationering af amerikanske atomvåben på Grønland. DIIS-interview 25. november 2004. I samme interview mente Jørgensen også, at H.C.Hansen-papiret kan have betydet, at Danmark under NATO-topmødet i december 1957 blev pænt behandlet til trods for stærk kritik under det netop overståede "Annual Review". Eigil Jørgensen var ambassadesekretær ved den danske NATO-repræsentation 1956-59.

⁸⁵ Indberetning af 28. maj 1957; se DUPI, *Grønland under den kolde krig*, s. 274. Jf. også Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 353 og 362.

men at de også var det for de øvrige NATO-lande, altså også for Danmark selv. Desuden blev han gjort opmærksom på, at USA selv havde investeret store beløb på Grønland.⁸⁶

Der er for denne periodes vedkommende ikke fundet dokumentation for, at USA – hverken lokalt eller centralt – vurderede, at den danske velvilje m.h.t. baserettigheder på Grønland udgjorde en egentlig kompensation for det lave danske forsvarsbudget.⁸⁷ USA's interesse i, at danske regeringer oprettholdt denne velvilje, førte til en vis tilbageholdenhed, hvad angår udøvelsen af kritik over for Danmark og den danske forsvarsindsats, men ikke – så vidt det kan ses ud fra materialet – til en større accept af denne indsats. At USA trods alt – på linie med andre allierede – udviste en vis forståelse for, at Danmark ikke ydede mere på det forsvarsmæssige område, beroede primært på en opfattelse af, at en lang tradition for pacifisme og forsvarsskepsis først skulle overvindes.

Modsat Grønlands-faktoren kunne man formode, at det forhold, at Danmark også på andre områder – base- og atomreservationen – afholdt sig fra at engagere sig fuldt ud i NATO-samarbejdet, gav anledning til forstærket kritik af det lave danske forsvarsbidrag. Dokumentation herfor er ikke fundet. Men på grundlag af en enkelt kilde kan det påvises, at sammenhængen vedrørende disse forhold langt fra var éntydig. I forbindelse med diskussionen inden for NATO af det danske forsvarsbidrag modtog forsvarsminister Victor Gram i januar 1960 et brev fra alliancens øverstkommanderende, den amerikanske general Lauris Norstad, hvor det bl.a. hed:

„Det er yderst tilfredsstillende at erfare, at den danske regering er gået ind på at etablere depoter i Danmark til støtte for NATO-styrker. Dette udgør et virkeligt bidrag til at opnå den støtte, som alliancen behøver i et vigtigt område. Skønt jeg med nogen tilfredsstillelse har bemærket mig, at De har til hensigt at øge Deres nationale forsvarsudgifter, må jeg ganske åbent påpege, at den foreslåede forøgelse af det danske forsvarsbudget kun vil tillade en minimal forbedring af de for øjeblikket opstillede danske styrker. Hvis Danmark skal opfylde de minimale krav til sit eget forsvar og til selv det lavest mulige bidragsniveau til det fælles NATO-forsvar, vil der i de kommende år kræves større forbedringer.“⁸⁸

⁸⁶ Samtale 14. november 1958 mellem Poul Hansen og Neil McElroy, gengivet efter Hansens egne notater. Her fra DUPI, *Grønland under den kolde krig*, s. 275.

⁸⁷ Dette kompensations-argument optræder derimod i perioden 1963-1978, se kap. 56. I starten af 1950 nævner den amerikanske ambassade en anden form for kompensation i forbindelse med den danske Grønlands-politik: "In discussing the possibility of greater Danish participation in the Greenland defense operations, it has been useful to point out that defense expenditures by Denmark in Greenland must necessarily be made at the sacrifice of the prompt reestablishment of the defense of Denmark proper." "Memorandum. Policy Statement on Denmark", 13. januar 1950, NARA.

⁸⁸ Brev af 23. januar 1960 fra general Lauris Norstad til forsvarsminister Victor Gram. Her fra oversættelsen til dansk i Udenrigsministeriet, "Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966", bd.II, bilag 186, 1968.

Brevet afspejler ganske godt den generelle utilfredshed, der eksisterede inden for NATO og i USA med den danske indsats på forsvarsområdet, og at de mulige forbedringer, som den danske regering kunne stille i udsigt, ikke talte stort. Hvad der derimod talte, var den danske accept af at etablere NATO-depoter i det strategisk vigtige Jylland. De pågældende depoter var beregnet på at kunne modtage atomammunition, og den danske imødekommenthed på dette punkt var med til at hindre en endnu stærkere kritik af det danske forsvarsbidrag fra general Norstads side.⁸⁹ Det danske atomforbehold havde sine begrænsninger og gav derfor ikke nødvendigvis anledning til at forstærke kritikken af Danmark. Bedømt ud fra den her citerede kilde havde den danske atompolitik nærmere den modsatte effekt.

Afslutningsvis skal fremhæves, at det ikke er let at give et samlet billede af hvordan USA i 1950'erne anskuede den danske forsvarsindsats. Selv om der kan konstateres forskelle mellem det lokale og det centrale perspektiv, kan det overordnet hævdes, at de gennemgåede forhold tyder på en mildere bedømmelse, end den snævert militære vurdering burde tilsige, jf. de meget kritiske indberetninger, der er refereret i starten af afsnittet. Ud fra historiske og politiske overvejelser affandt USA sig i vidt omfang med, at Danmark forsvarsmæssigt inden for NATO holdt en lav profil. Hertil skal imidlertid føjes en endnu ikke omtalt politisk betragtning, der betød, at en fortsat kritik af den danske forsvarsindsats af USA blev anset for uomgængelig.

Én ting var, at de forhold, der specifikt var knyttet til Danmark – som den historiske tradition og besiddelsen af Grønland – tilsagde tilbageholdenhed m.h.t. kritik, noget andet var det eksempel, som Danmark i NATO-sammenhæng statuerede ved at fravige de fælles fastlagte mål i militær henseende. USA's bekymring vedrørende Danmark gjaldt ikke først og fremmest et mangelfuldt dansk bidrag til det samlede NATO-forsvar, men derimod den afsmitningseffekt, der kunne ligge i, at et velstående land som Danmark ikke levede op til sine forpligtelser. Hvor højt dette generelle hensyn var prioriteret i forhold til de konkrete krav til Danmark blev også gjort klart over for de danske repræsentanter. Den danske NATO-ambassadør Wassard kunne således efter NATO's 'Annual Review' i november 1958 indberette følgende hjem til København:

“En vurdering af eksaminationens forløb viser efter repræsentationens opfattelse, at andre NATO-lande, særligt USA, de militære myndigheder og sekretariatet nok er bekymrede over den lave danske forsvarsindsats, men at de samtidig er endnu mere bekymrede over den virkning, udviklingen i Danmark vil kunne udløse, forsåvidt angår andre medlemslandes for-

⁸⁹ Den foregående tolkning bygger på DIIS-interview af 25. november 2004 med ambassadør Eigil Jørgensen.

svarsindsats. Dette gælder ikke alene spørgsmålet om tjenestetiden men også den danske afvisning af de krav der opstilles i dokument MC 70.⁹⁰

På trods af politiske hensyn, der pegede i anden retning, opretholdt USA derfor gennem hele perioden sin kritik af Danmark.⁹¹ Men det kan også konkluderes, at USA's kritik tenderede mod at være mildere end de øvrige hovedallieredes.

Vurderinger af Danmarks strategiske betydning

Danmarks geografiske beliggenhed, især positionen ved ind- og udsejlingen til og fra Østersøen, har traditionelt givet landet en vigtig strategisk betydning for stormagterne. Det sås bl.a. under optakten til første verdenskrig, hvor Storbritannien i perioder overvejede et flådefremstød ind i Østersøen gennem de danske stræder, og Tyskland ved udbruddet af krigen, som følge af frygt for de britiske planer, forlangte en minespærring af Storebælt. Danmarks muligheder for at bevare neutraliteten bestemtes i høj grad af, hvordan de to stormagter vurderede deres interesser i strædespørgsmålet, og hvordan Danmark forholdt sig til disse interesser.

Men selv om geografien ikke ændrer sig over tid, så undergår den vurdering, som omverdenen tillægger vores territorium, store forandringer. Ved optakten til anden verdenskrig var strædepositionen således ikke længere afgørende for Danmarks strategiske betydning. Tysklands herredømme i Østersøen var ubestridt, og for Hitler var Danmark kun en trædesten på vejen til etablering af baser på den norske atlantehavskyst.

Den totalt ændrede verdenssituation efter 1945 og det begyndende modsætningsforhold mellem USA og Sovjetunionen førte igen til vigtige ændringer i stormagternes vurdering af Danmarks strategiske betydning. Strædepositionen fik påny en større rolle i deres militære kalkulationer, idet Danmark ligesom før og under første verdenskrig var placeret i skæringspunktet mellem en europæisk landmagts interesser og vestlige flådemagters interesser. Og samtidig havde Nazi-Tysklands krigsførelse mere permanent peget på Nordatlantens betydning for opretholdelse af kommunikations- og forsyningslinier i forbindelse med USA's inddragelse i en europæisk krig. For den amerikanske regering blev det efter krigen helt essentielt at bevare de i 1941 erhvervede basefaciliteter på Grønland og evt. udvide dem. Besiddelsen af Grønland betød, at dansk territorium under den kolde krig fik tillagt en

⁹⁰ "Annual Review 1958: Eksaminationen af Danmark", ambassadør M.A. Wassards indberetning af 26. november 1958, Bertel Dahlgaards arkiv.

⁹¹ Jf. Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 355.

helt ny og central strategisk betydning – først og fremmest af USA, omend en betydning der skiftede over tid.⁹²

Ud fra en generel, overordnet betragtning var Danmarks strategiske betydning for de to vestmagter, der havde størst interesse i dansk territorium, USA og Storbritannien, klart større i efterkrigstiden, end den havde været i mellemkrigstiden. Men der var fra starten en påfaldende forskel i den interesse, de to magter udviste, en forskel der også kom til udtryk efter etableringen af den fælles forsvarsalliance fra 1949.⁹³

Mellem Danmark og *Storbritannien* udviklede der sig allerede kort efter krigens afslutning et ganske omfattende samarbejde på det forsvarsmæssige område. Fra britisk side var det konkret knyttet til ønsket om at oprette en dansk styrke, der kunne deltage i besættelsen af den britiske zone i Tyskland (se herom kapitel 22). Men det skulle hurtigt vise sig, at interessen rakte videre. Langt før det i 1948 blev aktuelt som en del af den officielle regeringspolitik i Danmark, Norge og Sverige, søgte Storbritannien at tilskynde de skandinaviske lande til at etablere et forsvarspolitisk samarbejde med henblik på at kunne imødegå militære trusler mod deres territorier i tilfælde af en ny krig.⁹⁴ Allerede i den allertidligste fase af den kolde krig betragtede Storbritannien Skandinavien som en vigtig forpost under et fremtidigt opgør mellem Øst og Vest. Og den opfattelse blev accepteret blandt de ledende britiske beslutningstagere, at ud fra et vestligt synspunkt ville også et erklæret neutralt skandinavisk forsvarsforbund være at foretrække – fremfor tre lande uden indbyrdes koordination af deres forsvar.⁹⁵

Mere konkret fremgik de britiske strategiske interesser af en skrivelse, som stabscheferne blev bedt om at udarbejde i foråret 1947 som led i overvejelserne om værdien af et skandinavisk forsvarsforbund under en krig mellem vestmagterne og Sovjetunionen. Heraf fremgik, hvor stor en betydning ikke mindst det danske territorium blev tillagt. Det hed i skrивelsen, at „adgangen til området ville give vestmagterne fremskudte baser, stærkt forbedrede muligheder for operationer i Østersøen og Nordsøen såvel som tilgang til vigtige økonomiske ressourcer; hertil ville komme fordelene ved at kunne hindre Sovjet i at oprette kontrol over Østersøudgangene og den norske kystlinie.“ Efter stabschefernes opfattelse var Skandinavien integritet „almost as impor-

⁹² Se herom: *Grønland under den kolde krig* (DUPI).

⁹³ Forskellen i de to vestmagters interesser i dansk territorium i den første efterkrigstid er behandlet flere steder i litteraturen, se især Petersen, „Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49“; Guillaume, *Allieret med forbehold*; og Mariager, *I tillid og varm sympati*.

⁹⁴ Sådanne bestræbelser kan spores tilbage til midten af 1946; se Petersen, „Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49“, s. 39-40.

⁹⁵ Der blev yret tvivl, om et sådant forbund ikke ville modarbejde britiske interesser, fordi de tre medvirkende lande ville ønske at gøre forbundet acceptabelt for Sovjetunionen. Heroverfor blev der argumenteret, at et forbund ville styrke både forsvarsviljen og evnen til at forsvare neutraliteten – og derfor også tilbøjeligheden til at „stand up to the Soviet Union“. Petersen, „Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49“, s. 40-42.

tant“ som Frankrigs og Benelux-landenes. Det blev samtidig erkendt, at en nordisk blok ikke ved egne midler ville være i stand til at modstå en sovjetisk aggression, og at Storbritannien ikke ville være i stand til at love militær hjælp. Konklusionen var imidlertid, at det ville være i Storbritanniens interesse at tilskynde til den størst mulige koordination af de skandinaviske landes forsvarsbestræbelser.⁹⁶

Set fra den anden side af Atlanterhavet så billedet noget anderledes ud. For USA var Danmarks strategiske betydning i de første efterkrigsår ret éntydigt knyttet til Grønland, hvis betydning til gengæld var prioriteret helt i top. Af de 30 mulige basepositioner, der af de amerikanske stabschefer i 1946 var opregnet som ønskværdige, blev kun 6 opført som essentielle; herunder hørte Grønland, der sammen med Island og Azorerne endda blev anset for at være af „outstanding importance.“

I modsætning hertil blev det 'syddanske' område ikke tillagt nogen væsentlig strategisk betydning. Danmark og det øvrige Skandinavien spillede knap nok nogen rolle i den amerikanske forsvarsplanlægning frem til 1948. Det hang sammen med forfølgelsen af en defensiv strategi og en manglende tro på muligheden af at forsvare eventuelle baser i området.

Først da der i sommeren 1948 indledtes forhandlinger om skabelsen af et fælles atlantisk forsvar begynder amerikanerne at anstille mere konkrete overvejelser om Danmarks rolle i en krig. I et NSC dokument fra september måned fremhæves Sydskandinaviens beliggenhed midtvejs på luftruten mellem London og Moskva og Danmarks position som vogter ved Østersøens udløb. Men i en samlet vurdering synes materialet knyttet til Atlantpagt-forhandlingerne 1948-49 ikke at vise nogen væsentlig øget amerikansk interesse for dansk område. I februar 1949 kunne ambassadør Henrik Kauffmann således – efter samtaler med embedsmænd i Pentagon – indberette, at „USA's altovervejende strategiske interesse i selve Skandinavien var Syd- eller Sydvestnorge – og ikke Danmark, som man i givet fald anså det for antagelig umuligt at holde; med beherskelse af Sydnorge alene anså USA's militærledelse det for muligt at lukke Østersøen nogenlunde effektivt, d.v.s. ved at blokere Skagerrak.“⁹⁷ Når USA i denne periode stillede sig afvisende over for at yde Danmark våbenhjælp, havde det sammenhæng med den lave prioritering af dansk område, men også med forventningen om, at en sådan hjælp i givet fald ville falde i fjendens hænder.⁹⁸

Som udgangspunkt havde Storbritannien og USA et meget forskelligt syn på Danmarks strategiske betydning under en Øst-Vest konflikt i Europa.

⁹⁶ Sst. s. 42-43. Hvor ikke andet er anført, bygger det følgende også på denne kilde.

⁹⁷ Depeche af 22.februar 1949 til Gustav Rasmussen. Her efter Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 124.

⁹⁸ Se hertil Petersen, "Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49, 1978. Udenrigsminister Marshall giver i sommeren 1948 udtryk for, at Danmarks situation må betragtes som "nærmest tragisk". Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 125. Jf. også afsnittet foran om det danske forsvarsbidrag.

Forskellen hang ikke mindst sammen med de to landes forskellige geografiske placering og dermed afledte nationale interesser. Baserne på Grønland var vitale i relation til USA's eget forsvarsbehov og landets mere globale rolle i Øst-Vest konflikten. For Storbritannien var det derimod afgørende at hindre russerne i at etablere støttepunkter i Jylland og lukke strædepassagen. Det ville udgøre en direkte trussel mod landets eget territorium og begrænse dets offensive krigsførelse i væsentligt omfang.

Forskellen kom tydeligt til udtryk under forhandlingerne 1948-49. Dels holdt briterne her fast i vurderingen af Skandinaviens betydning. I en forhandlingsinstruks fra Foreign Office i august 1948 hed det således: „Norge og DK er naturligvis af kardinal betydning [for Vesteuropas forsvar], og det er meget muligt at aggressionen vil begynde dér som en gentagelse af historien. Vi betragter det som værende af stor vigtighed, at disse to lande bliver bragt inden for en Atlantpagts ramme.“ I modsætning hertil stod USA's ovenfor gengivne opfattelse. Når bortses fra Grønland var det for de amerikanske beslutningstagere mere politiske end militære hensyn, der gjorde Danmarks tilknytning til Atlantpagten ønskværdig.⁹⁹

Også i synet på en skandinavisk forsvarspagt kom de divergerende britiske og amerikanske interesser til udtryk. I forlængelse af deres tidligere opfattelse udfoldede briterne i 1948-49 store bestræbelser på at få Sverige inddraget i en eller anden form for forsvarssamarbejde, og de søgte længst muligt at holde Skandinavien samlet som blok, hvilket ikke mindst skete gennem lanceringen af den såkaldte Hankey-plan.¹⁰⁰ Den bagvedliggende militærstrategiske tankegang var, at Sverige var det eneste af de tre lande med en anelig forsvarsstyrke, og at kun Sveriges inddragelse ville gøre det muligt at øve effektiv modstand mod en østlig fremrykning i området. Heroverfor stod en amerikansk strategi, der søgte at isolere Sverige og i stedet alene sikre Danmarks og Norges medlemskab af forsvarsalliancen. Denne politik afspejlede USA's lavere prioritering af Skandinaviens rent militære betydning, herunder USA's pessimistiske syn på mulighederne for at forsvare de tre lande – og en til gengæld højere prioritering af at sikre yderligere to landes politiske vestorientering.

⁹⁹ Jf. Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 123, der sætter det amerikanske ønske om Danmarks og Norges tilknytning til Vesten i sammenhæng med aversionen mod alt, hvad der kunne betragtes som neutralisme.

¹⁰⁰ R.M.A. Hankey var leder af Foreign Office's Northern Department, og fremkom med sin plan i et memorandum af 6.august 1948. Iflg. planen skulle kun Danmark og Norge være medlemmer af den kommende Atlantpagt, men inden for denne ramme skulle Sverige inddrages i et fælles forsvar, hvis et af de tre skandinaviske lande blev angrebet. Hans grundholdning kom bl.a. til udtryk i flg. uddrag af en notits 14.december 1948 „Forsvaret af Skandinavien har ingen mening uden Sverige, og Norge og Danmark vil blive en virkelig belastning for os, omend jeg tror, vi ønsker dem ind på grund af Grønland, Færøerne og den norske kyst.“ Petersen, „Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49“, s. 64-69.

Kortlægningen af de to ledende vestmagters interesser og overvejelser i relation til Skandinavien, og specielt Danmark, i perioden frem til Atlantpagtens undertegnelse i april 1949 er væsentlig, fordi der på mange måder kan konstateres en kontinuitet i Danmarks strategiske situation før og efter medlemskabet af NATO; herunder også en kontinuitet i de interesser, der gjorde sig gældende på vestlig side vedrørende Danmarks strategiske betydning.¹⁰¹

Hvad det sidste angår, kan der et stykke op i 1950'erne spores en tydelig forskel i de britiske og amerikanske vurderinger, svarende til dem der gjorde sig gældende i 1940'erne.¹⁰² I de britiske oplæg til NATO's første forsvarsplaner anses det for udelukket at sikre et forsvar af hele Danmark, men det betones, at Sjælland burde holdes som en del af forsvaret af Sverige, Norge og Østersøen, og flådechefen udelukker ikke støtte til Danmark i form af strategisk bombing og mineudlægning i tilfælde af en sovjetisk offensiv mod dansk område. Heroverfor står en langt mere opgivende amerikansk holdning. I en analyse fra den øverste militære planlægningskomité (JSPC) i september 1950 omtales briternes overdrevne vægt på hensynet til deres eget forsvar, og deres optagethed af Vesteuropas flankeforsvar kritiseres: „Holding Norway, Denmark and Italy is not considered to be vital and therefore cannot be undertaken.“¹⁰³ I overensstemmelse hermed konkluderer den amerikanske forsvarsminister, at svaret på en evt. sovjetisk lukning af stræderne til Østersøen kun kan blive politisk-diplomatisk. For ikke at provokere russerne modsatte State Department sig samtidig, at USA i fredstid skulle gøre fuld brug af de principielt frie rettigheder til at operere i Østersøen. Ud fra kilderne må det anses for tvivlsomt, om et isoleret angreb på Danmark i begyndelsen af 1950'erne af amerikanerne ville være betragtet som 'casus belli'.¹⁰⁴

Man kan sige, at det i NATO's første år var den amerikanske opfattelse af Danmarks forholdsvis beskedne strategiske betydning, der slog igennem i for-

¹⁰¹ Det følgende støtter sig især på Villaume, *Allieret med forbehold*, kap. 3.2. På visse pkt. er de britiske vurderinger uddybet i Mariager, *I tillid og varm sympati*.

¹⁰² Se også hertil Poul Villaume, "Leaning on England: Danish Cold War Policies in the 1950s between Great Britain and the United States" i Jørgen Sevaldsen (ed.): *Britain and Denmark*. Political, Economic and Cultural Relations in the 19th and 20th Centuries, 2003, s. 575-93.

¹⁰³ Sst. s. 128. Se også Mariager, *I tillid og varm sympati*, s. 290. Spørgsmålet om flankestrategi vs. kontinentalstrategi spillede en vigtig rolle i NATO's interne overvejelser i første halvdel af 1950'erne, hvor flankestrategien på et vist tidspunkt havde en fortaler i NATO's øverstkommanderende, general Eisenhower.

¹⁰⁴ Sst. s. 129. Villaume omtaler senere, at uenigheden mellem de britiske og amerikanske vurderinger i 1953 påny kommer til udtryk. Den britiske chef for NATO's nordkommando, admiral Brind, fremhæver vigtigheden af at holde Norge, og at Danmark er nøglen hertil. Han møder imidlertid modstand i både SHAPE og i USA, hvor Dulles udtaler, at USA ikke er forpligtet til at reagere militært ved et angreb på Norge. Se også Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 135, hvoraf fremgår, at Brind under et møde med de britiske stabschefer i april 1953 får ført til protokols, at det ville være "preferable to say that, quite apart from the NATO point of view, the UK was vitally interested in the defence of the Northern Flank".

svarsplanlægningen. Frem til 1957 var Danmark reelt ikke omfattet af alliancens fælles forsvarsforpligtelse. Heri kan man imidlertid også se en bekræftelse på de synspunkter, som briterne allerede fra 1946-47 havde forfægtet: Uden Sveriges medvirken ville et forsvar af de skandinaviske lande ikke være mulig. Det gjaldt også efter NATO's oprettelse, hvor briterne så yderligere måtte bøje sig for, at de strategiske interesser ikke kunne begrunde en fælles indsats for at sikre Danmarks territorielle integritet.

Fra midten af 1950'erne ændres de forudsætninger, der på vestlig side hidtil havde været gældende, i forbindelse med vurderingen af Danmarks strategiske betydning, og der sker nu en klar opprioritering af områdets betydning. Det hænger især sammen med to forhold: Den vesttyske genoprustning og landets optagelse i NATO samt 'nukleariseringen' af det europæiske NATO-forsvar. Herigennem bliver det muligt at skyde den hidtidige Rhin-forsvarslinie frem til en Elben-linie, hvorved dansk område ikke på forhånd er prisgivet. Samtidig kommer især Jylland til at indtage en vigtig flankeposition i forbindelse med kampene på Centralfronten i Europa.

Under disse omstændigheder, hvor et forsvar af Danmark i stigende grad bliver realistisk, og hvor et sådant forsvar bliver anset for væsentligt for udfaldet på Centralfronten, er der ikke længere grundlag for de hidtidige britisk-amerikanske uoverensstemmelser. Til gengæld kan man sige, at vesttyskerne overtager briternes rolle m.h.t. at prioritere dansk område højere end andre alliancemedlemmer. Det viser sig bl.a. ved en stigende tysk utålmodighed, da forhandlingerne om etableringen af en fælles dansk-tysk Østersøkommando omkring 1960 trækker i langdrag, og ved de forgæves tyske bestræbelser i forhandlingernes indledende fase på at få dansk område underlagt NATO's centralregion i stedet for som hidtil Nordregionen.¹⁰⁵

Men med fremkomsten af mere konkrete planer for forsvaret af Danmark synes der også at være opstået uoverensstemmelser mellem de overvejelser, der på centralt hold inden for NATO blev anstillet om Danmarks strategiske betydning og den nationale danske interesse i et forsvar af territoriet.¹⁰⁶ Det fremgår af NATO's planer fra slutningen af 1950'erne, at flåden og især flyvevåbnet klart blev prioriteret højere end hæren i forbindelse med opbygningen af det danske forsvar. Tilsvarende gjaldt det, at disse års allierede forstærkningspolitik over for nordflanken lagde vægt på luftforsvaret og i mindre grad på landforsvaret. Disse prioriteringer afspejlede den tidligere omtalte amerikanske opfattelse om en nordlig imødegåelse af østlige fremstød gennem stræderne, evt. fra positioner i Sydnorge eller Nordjylland, hvorved landforsvaret af Jylland blev prisgivet. Med andre ord: Strædepositionens betydning og den nye interesse for Danmarks rolle under en krig betød ikke nødvendigvis, at dansk område i sin helhed indgik i NATO-planerne.

¹⁰⁵ Disse forhold er indgående behandlet i Seidenfaden-rapporten (1970).

¹⁰⁶ Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 139-41.

Afslutningsvis kan der være grund til at påpege, at der mellem de forskellige vurderinger af Danmarks strategiske betydning og vurderingen af den danske forsvarsindsats, som den er behandlet i afsnit 4, er en tydelig sammenhæng. Af det undersøgte arkivmateriale fremgår, at det i den første fase af det danske NATO-medlemskab især var briterne, der så med stor betænkelighed på tilstanden i det danske forsvar og den langsomme og beskedne genopbygning, der fandt sted. Det svarer helt til, at det også var dem, der i disse år lagde mest vægt på et 'fremskudt' forsvar i Danmark og Skandinavien. Med USA's opmærksomhed rettet mod Grønland og en mere 'politisk' tilgang til det danske NATO-medlemskab var bekymringen om den konkrete danske forsvarsindsats også mindre. For USA var den danske adfærd på dette område mest bekymrende på grund af dens smittefare og ikke så meget, fordi den mindskede den vestlige forsvarsevne. Da så Vesttyskland fra slutningen af 1950'erne gradvist bliver Danmarks vigtigste samarbejdspartner inden for NATO, og i den forbindelse tillægger dansk territorim overordentlig stor betydning, overtager vesttyskerne rollen som de mest kritiske, allierede observatører af dansk forsvarspolitik. Det vil fremgå nærmere under behandlingen af perioden 1963-1978 i kapitel 56.¹⁰⁷

Alliancepartnernes vurdering af forholdet til Danmark, især Vesttyskland

NATO's karakter af en solidarisk alliance betød langt fra, at forholdet mellem alle medlemsstater var lige tæt eller lige konfliktfrit – heller ikke anskuet i et rent militært perspektiv. Mange forhold spillede en rolle for, hvordan de indbyrdes relationer udviklede sig. Udover NATO's egen udvikling, dens organisatoriske og militære struktur, var relationerne ikke mindst bestemt af historisk betingede forhold (jf. som et ekstremt eksempel forholdet mellem Grækenland og Tyrkiet), geografisk nærhed og militærstrategisk betydning. Men også mere udefinérbare forhold, som kulturel affinitet og beslutningstageres personlige præferencer, spillede en rolle.

Danmarks relationer til de hovedallierede i NATO havde hver deres særpræg. Og disse særpræg var med til at forme Danmarks rolle inden for NATO – og dermed i den kolde krig. De udgjorde en del af det 'rum', hvori dansk udenrigspolitik blev til, bl.a. fordi de forskellige allierede også havde en bestemt opfattelse af, hvori særpræget bestod, og handlede herudfra. Det er

¹⁰⁷ Det kan allerede her nævnes, at det vesttyske udenrigsministerium i 1959 med bekymring konstaterer, at inden for det vestlige forsvarsfællesskab "Dänemark zweifellos das schwächste Glied bildet." Det sker samtidig med, at Jens Otto Krag roses for sine NATO-loyale udtalelser om Øst-Vest problemer under et besøg i Polen. "Besuch des dänischen Aussenministers Jens Otto Krag in Polen", notis af 16. september 1959, Auswärtiges Amt, B 12, Bd.115.



Paris den 6. maj 1955. Adenauer kan tage plads ved bordet i Det Nordatlantiske Råd efter at Tyskland er blevet NATO-medlem.

denne eksterne perception af, hvordan det bilaterale forhold vurderedes, der i dette – og tilsvarende afsnit i kapitel 56 – skal gøres til genstand for omtale.¹⁰⁸

Her er der på forhånd grund til at skille opfattelsen i Vesttyskland og i USA ud. *Vesttyskland* var det af de to tysklunde, på hvilket – retfærdigt eller uretfærdigt – det tysklandsbillede, der i Danmark var udviklet gennem generationer, blev overført; og det var ikke just et billede der var befordrende for etableringen af det meget nære militære samarbejde, som det fælles NATO-medlemskab og de fælles geostrategiske vilkår fordrede. Herom var de vesttyske repræsentanter i København fuldt bevidste, og deres indberetninger herom udgjorde en vigtig del af den baggrund, hvorpå den tyske politik over for Danmark blev udformet. Hvad angår *USA* havde de gensidige relationer i fortiden været langt mindre intense, og de var heller ikke præget af en tung og belastet arv. Ligesom for andre europæiske lande var det nyt for Danmark, at *USA* efter 1945 kom til at spille en så afgørende rolle i sikkerhedspolitikken.

¹⁰⁸ Opgaven er altså anderledes end i afsnittet foran om de generelle vurderinger, hvor sigtet var langt mere generelt, nemlig et forsøg på at finde fælles træk i de allieredes vurderinger af typiske træk ved den danske udenrigspolitik og den danske tænkemåde – uafhængigt af hvilke træk, der karakteriserede de bilaterale relationer. Men ligesom i det tidligere afsnit vil analysen her også dække hele perioden, hvor der har været adgang til ambassadematerialet, d.v.s. frem til og med 1973.

Men netop denne nye afgørende rolle, herunder USA's helt dominerende position inden for NATO-alliancen, gjorde de særlige træk, der karakteriserede supermagtens forhold til enkeltstater, betydningsfulde. Det gjaldt også vedrørende det dansk-amerikanske forhold. Overvejelser herom i det amerikanske materiale er derfor vigtige for at forstå Danmarks udenrigspolitiske stilling under den kolde krig.

De specifikke relationer til både Frankrig og Storbritannien er mindre komplicerede og vil ikke blive nærmere behandlet. Hvad angår *Frankrig*, giver materialet heller ikke umiddelbart mulighed herfor. Om *Storbritannien* kan kort bemærkes, at de britiske indberetninger bærer vidnesbyrd om, at forholdet mellem de to lande af begge parter blev betragtet som forbilledligt.¹⁰⁹ Briterne var fuldt ud klare over, at de i Danmark kunne trække på en omfattende goodwill, der nok var af gammel oprindelse, men som under besættelsen og med den måde, befrielsen var foregået på, var blevet yderligere forstærket. Et sted hedder det rent ud, at danskerne næppe nærer mere nære og hjertelige følelser over for noget andet land end Storbritannien. De britiske repræsentanter er dog også klare over, at en nok så stor goodwill også kan blive brugt op, hvilket der bliver gjort opmærksom på i forbindelse med de til tider anstrengte økonomiske relationer mellem de to lande.¹¹⁰ Da Storbritannien – i hvert fald i denne periode – ikke på samme måde som USA har påtaget sig en aktiv, 'opdragende' rolle over for Danmark i sikkerhedspolitisk henseende, er det svært at finde vidnesbyrd om, i hvilken udstrækning bevidstheden om den store goodwill blev omsat i handling. Men det formodes, at der, hvad angår briternes tillid til den danske vestorientering og NATO-forankring, herigennem er sket en modvirkning af det indtryk, som den stærkt kritiserede danske forsvarsindsats efterlod.

Af tematiske grunde vil det følgende være koncentreret om det dansk-vesttyske forhold, hvor formålet er at give en fremstilling af nogle hovedlinier i udviklingen af forholdet i den første efterkrigstid frem til ca. 1970 set ud fra en vesttysk synsvinkel. Periodeopdelingen vil således ikke blive snævert overholdt. Det dansk-vesttyske forhold vil – i lyset af de nye vilkår, der opstod med Danmarks optagelse i EF – igen blive taget op under gennemgangen af næste periode i kapitel 56, hvor fokus vil blive rettet mod det dansk-amerikanske forhold.

Tyskland havde historisk set været modpolen til Storbritannien, når talen er om, hvilken type følelser danskerne nærrede over for nærliggende stormagter. Indberetningerne fra den vesttyske ambassade i København viser, i hvor høj grad man på tysk side var sig denne negative historiske arv bevidst, og at

¹⁰⁹ For en udførlig analyse heraf se Mariager: *I tillid og varm sympati*.

¹¹⁰ I 1951 hedder det f.eks.: "All I would emphasise here is that there is an immense fund of goodwill towards the United Kingdom in Denmark on which we can draw ... but that the goodwill is not inexhaustible and needs to be renewed and kept in repair by all means open to the Embassy." "Denmark: Annual Review for 1950", Randall til Bevin, 10.februar 1951, PRO, FO 371/94546.

den nødvendigvis måtte præge de vilkår, hvorunder det dansk-vesttyske forhold efter 1949 skulle bygges op. Der er grund til at betone tre – delvist sammenhængende – træk, der karakteriser indberetningerne herom.

For det *første* nøjes de vesttyske udsendinge, når de skal forklare historiens betydning, ikke kun med at henvise til den umiddelbare fortid fra besættelsestiden, men også til hele den lange kamp om Slesvigs tilhørsforhold. I en skrivelse fra 1955 siges det således, at man ikke skal tro, at tilbagegivelsen af Nordslesvig i 1920 har ændret den følelse af ydmygelse, der blev påført Danmark efter 1864.¹¹¹ Og i en indberetning fra 1968 om Danmarks holdning til de europæiske sikkerhedsproblemer omtales de dybe spor af mistillid, som de sidste 120 års tysk-danske historie har efterladt, og herefter hedder det:

„1864 bestimmt fast noch stärker die dänische Grundeinstellung zu uns als 1940. Jeder Machtzuwachs Deutschlands begegnet Misstrauen, ja bisweilen einer ausgesprochenen Besorgnis in Dänemark. Die Vorstellung eines wiedervereinigten Deutschlands mit 77 Millionen Menschen erweckt eher Furcht als Zustimmung.“¹¹²

Følger man tankegangen her, kan ambassadens tilbøjelighed til at gå så langt tilbage i historien ses som udslag af et ønske om at fremhæve danskernes helt grundlæggende frygt for Tyskland som stormagt, en frygt, der anses for at afspejle hele to traumatiske oplevelser fra den fælles fortid. Efter den fortolkning, der anlægges, har frygten let ved at blive overført på et nyt Tyskland med en helt anden samfundsstruktur. I 1968 var genforeningsmuligheden ikke særlig aktuel, men opfattelsen havde på dette tidspunkt naturligvis også relevans i forbindelse med vurderingen af Danmarks ønske om EF-medlemskab.

Ikke overraskende er der hos de tyske myndigheder forskellige tolkninger af hvilken vægt, der skal lægges på denne grundlæggende danske frygt ved udformningen af politikken over for Danmark. Under forhandlingerne om oprettelsen af Enhedskommandoen 1958-61 er der flere lejligheder, hvor Auswärtiges Amt må gøre de militære myndigheder, herunder forsvarsministeriet, opmærksomme på, hvor ømfindtligt 'det tyske spørgsmål' er i den danske offentlighed.¹¹³

¹¹¹ "Das deutsch-dänische Verhältnis im allgemeinen", underafsnit i 18 s. lang udateret skrivelse med generel gennemgang af det dansk-vesttyske forhold, tilsyneladende fra sommeren 1955 og henvendt til den nye ambassadør i Kbh., Auswärtiges Amt, B 23, Bd.46.

¹¹² "Einstellung der dänischen Öffentlichkeit zum Deutschlandproblem", indberetning fra ambassadør Simon i Kbh. til Auswärtiges Amt, 9.april 1968, Auswärtiges Amt, B 31, Bd.355.

¹¹³ I januar 1959 advares forsvarsminister Strauss, der kort forinden har argumenteret for Danmarks overførsel til NATO's centralregion, mod at tage imod et tilbud om et besøg i København. Og året efter henviser Auswärtiges Amt under et møde i Bundesverteidigungsrat til, at en offentlig diskus-

For det *andet* er det karakteristisk – som det allerede er fremgået – at en påfaldende sejhed præger den vesttyske opfattelse af historiens betydning. I den citerede indberetning fra 1968 henvises direkte til historien, andre gange er det mere underforstået, at fortiden ikke er så let at ryste af og derfor er med til at fastholde et negativt billede af Tyskland i Danmark. Da lederen af den politiske afdeling i Auswärtiges Amt, Josef Jansen, i 1962 er på tjenesterejse i Danmark, betoner han i sin rapport herom, at der fra tysk side er behov for en mere aktiv indsats for at rette op på det stadig meget belastede forhold mellem de to lande. „Die Temperatur uns gegenüber entspricht etwa der, wie sie in Frankreich und den Beneluxländern 1951/52 herrschte.“¹¹⁴ Altså: de andre nabolande har været langt hurtigere end Danmark til at overvinde belastningerne fra fortiden. To år efter – i en baggrundsorientering forud for forbundskansler Erhards besøg i Danmark – er vurderingen på ambassaden, at „die Abneigung gegen Deutschland in Dänemark noch immer tief verwurzelt ist“.¹¹⁵

I et vist modsætningsforhold til dette andet træk står et *tredje*, hvorefter der trods alt er tale om en udvikling mod det bedre i det dansk-tyske forhold. Nok er der tale om en høj grad af sejhed på dansk side m.h.t. bibeholdelse af modvilje mod Tyskland, men det forhindrer ikke, at der sker en langsom og gradvis normalisering af relationerne. Denne mere positive opfattelse af udviklingen spores allerede i 1955, hvor det i den tidligere citerede ambassadeskrivelse siges, at modviljen mod Tyskland i de sidste år har tabt i intensitet og er erstattet af en realistisk indstilling og en vilje til praktisk samarbejde.¹¹⁶ Skrivelsen synes udarbejdet umiddelbart efter afgivelsen af de dansk-tyske mindretalserklæringer i marts 1955, der ses som en yderligere bekræftelse på denne udvikling.

I de følgende år genfindes vurderingen af, at forholdet mellem de to lande fortsat forbedres, nu ofte suppleret med en påskønnelse af, at Danmark aktivt støtter Vesttyskland i flere spørgsmål, der står centralt i den kolde krig. Duckwitz skriver i 1957 om den danske regering: „In den für die deutsche Aussenpolitik entscheidenden Fragen gab und gibt sie der Bundesrepublik ihre vorbehaltlose Unterstützung“. I 1959 roses udenrigsminister Krag for, at han under et besøg i Polen udtalte, at han ikke – i sine kontakter med BRD – har mødt nogen revanche-politikere, og at man skal passe på med at overdrive

sion om regionsopdelingen vil have en negativ indvirkning på den forestående danske valgkamp og derfor bør undgås. „Strategie im Ostseeraum“, brev fra Dr. Sahn i Auswärtiges Amt til den vesttyske ambassade i Kbh., 23. januar 1959; „NATO-Struktur Nord“, baggrundsnotat til møde i Bundesverteidigungsrat, 27. januar 1960. Begge Auswärtiges Amt, B 14, Bd.126.

¹¹⁴ „Dänemarks Verhältnis zur Bundesrepublik“, afsnit II i beretning om en tjenesterejse i Danmark 13.-15.8.1962, Auswärtiges Amt, B 14, Bd.753.

¹¹⁵ „Dänemark und die Deutschland-Frage“, pkt. 11 i baggrundsnotat, ambassaden i Kbh., juli 1964, Auswärtiges Amt, B 26, Bd.245. Når modviljen karakteriseres som 'dybt rodfæstet', må det igen være den historiske faktor der tænkes på.

¹¹⁶ „Das deutsch-dänische Verhältnis im allgemeinen“, Auswärtiges Amt, B 23, Bd.46.

mistroen mod landet. Og i årsberetningen for 1963 nævnes den danske opbakning til forbundsregeringens Tysklandspolitik, og en særlig ros gives til udenrigsminister Per Hækkerup, der i FN's generalforsamling med flg. ord tog til genmæle over for den sovjetiske repræsentants angreb på Vesttyskland: „Zwischen Dänemark und Deutschland – jeder weiss dass wir unsere Probleme gehabt haben – sind die Beziehungen niemals besser gewesen, als sie es heute sind.“¹¹⁷

Samlet efterlader ambassadematerialet således indtrykket af, at vesttyskerne – trods den tunge arv og dens vanskelige overvindelse – vurderer, at forholdet mellem de to lande gradvist forbedres op gennem 1960'erne. Denne udvikling fik utvivlsomt et ekstra skub efter Willy Brandts tiltræden som forbundskansler i oktober 1969. Hans afspændingspolitiske linje og hans beherskelse af norsk betød, at Brandts politiske budskaber havde let ved at trænge igennem i Danmark. Velviljen over for Brandt lyser ud af den håndskrevne dansk/norsksprogede korrespondance mellem statsminister Baunsgaard og Brandt ved sidstnævntes udnævnelse til kansler.¹¹⁸ Meget hurtigt aftales et officielt besøg af Brandt i Danmark – det første udenlandske besøg efter det traktatfæstede møde med den franske præsident.

Evnen til at samarbejde med Vesttyskland blev på mange måder afgørende for Danmarks stilling under den kolde krig. I de år, hvor dette samarbejde skulle opbygges, vurderede vesttyskerne, at der på dansk side var mange hindringer, der skulle overvindes, men at danskerne trods alt var et pragmatisk folkefærd, der så en egeninteresse i at styrke samarbejdet. Deres opfattelse af, at der fandt en gradvis forbedring af relationerne sted, var først og fremmest knyttet til det politisk-diplomatiske niveau. De havde en tiltro til, at ledende danske politikere og ansvarlige regeringsrepræsentanter ønskede at overvinde arven fra fortiden og dermed bane vejen for en udbygning af de indbyrdes relationer.¹¹⁹

I den kolde krigs første tid forsvandt den hidtidige forestilling om en tysk militær trussel i Danmark. Det skete som følge af det etablerede samarbejde, men også i kraft af den almindelige verdenspolitiske udvikling og det forhold, at det vesttyske demokrati forekom mere og mere grundfæstet. Men vesttyskerne var opmærksomme på, at modviljen mod det 'tyske' vedblivende havde en stærk folkelig forankring. Og de synes også at have haft blik for, at

¹¹⁷ “Die politische Situation in Dänemark und das deutsch-dänische Verhältnis“, 12.februar 1957, Auswärtiges Amt B 23, Bd.43; “Besuch des dänischen Aussenministers Jens Otto Krag in Polen“, notits af 16.september 1959, Auswärtiges Amt, B 12, Bd.115 (jf. note [107] ovenfor); “Politischer Jahresbericht 1963“, pkt.3, Auswärtiges Amt, B 14, Bd.753.

¹¹⁸ Brev fra Baunsgaard af 6.oktober 1969 og fra Willy Brandt af 27.oktober 1969. Auswärtiges Amt, B31, Bd.356.

¹¹⁹ For en mere udførlig gennemgang af det dansk-vesttyske forhold i efterkrigstiden se Karl Christian Lammers, *Hvad skal vi gøre ved tyskerne bagefter? Det dansk-tyske forhold efter 1945*, 2005. Se også Villeneuve, *Allieret med forbehold*, kap.4.

modviljen rettede sig mod nye former for tysk magtudfoldelse. Fra slutningen af 1960'erne fik det betydning, da et intensiveret dansk-tysk samarbejde på det politisk-økonomiske område tegnede sig med den forestående udvidelse af EF. Vesttyskland erkendte op i 1970'erne, at landet med danske øjne fortsat udgjorde en politisk trussel (se nærmere i kapitel 56).

Konklusion

Allierede vurderinger af dansk sikkerhedspolitik i den første periode af Danmarks NATO-medlemskab afspejlede den tvetydighed, hvormed den danske regering i 1949 var gået ind i alliancen. Trods krigstidserfaringen havde neutralitetstankegangen efter 1945 igen vundet fodfæste i Danmark, og helt frem til begyndelsen af 1949 søgte danske regeringer at holde landet uden for stormagtsmodsatningerne og i det hele taget undgå stillingtagen i kontroversielle storpolitiske spørgsmål. Den situation, Danmark stod over for efter sammenbruddet af de nordiske forsvarsforhandlinger i januar 1949, blev af en ledende beslutningstager karakteriseret som et valg mellem to onder: NATO-medlemskab eller isoleret neutralitet.

For de udenlandske observatører af dansk sikkerhedspolitik (og her tænkes først og fremmest på de i det foregående brugte indberetninger fra allierede ambassader i København) var de danske vanskeligheder ved overgangen til alliancemedlemskab ret entydigt forbundet med en historisk arv præget af en lang tradition for neutralitet og med stærke indslag af pacifisme. Det er samtidig tydeligt, at der, efter medlemskabet er besluttet, skelnes mellem den omstillingsparathed, der gør sig gældende hos danske regeringer, og den træghed, der kendetegner holdningerne i opinionen.

Trods sin lave profil betragtes Danmark som et loyalt NATO-medlem, der navnlig i sit forhold til Sovjetunionen er parat til at gøre op med den eftergivenhedspolitik, der tidligere karakteriserede landets politik over for en truende stormagtsnabo. Det gentages næsten enslydende i indberetningerne, at Danmark ikke lader sig påvirke af sovjetisk pres. Grundlæggende vurderes det, at danske regeringer bygger deres politik på de nye vilkår, som alliancemedlemskabet har skabt, og der udvises en vis forståelse for de skridt, Danmark har taget for at undgå unødigt provokation af Sovjetunionen. Problemet er ikke i første række den officielle danske politik og de holdninger, ledende beslutningstagere indtager, men politikernes afhængighed af en opinion, der hænger fast i traditionelle forestillinger. Danmark bliver ved den årlige gennemgang i NATO kritiseret for sit lave forsvarsbidrag, men der er samtidig en udbredt forståelse for, at indenrigspolitiske vilkår ikke tillader danske regeringer at gå videre, end de gør. Traditionen for neutralitet og pacifisme er således på samme tid et fænomen, der gøres til genstand for kritisk vurdering, og et fænomen, der fungerer som et aktiv for danske politikere.

Med ovenstående er omtalt nogle af de mest fremtrædende generelle træk i de vestlige vurderinger. En lang række nuancer gør sig naturligvis gældende, især hvad angår forskelle i de enkelte allieredes vurderinger. Her er der grund til at fremhæve den forskellige opfattelse af Danmarks strategiske betydning i Storbritannien og USA og den heraf resulterende forskellige vurdering af det lave danske forsvarsbidrag – i hvert fald i første del af perioden. For USA indgik Danmark mindre centralt i den strategiske planlægning end for Storbritannien, hvilket formodentlig er en del af forklaringen på, at USA's kritik tenderede mod at være mildere. En anden forklaring herpå er effekten af det såkaldte Grønlandskort – ikke nødvendigvis forstået på den måde, at de amerikanske baserettigheder på Grønland udgjorde en slags kompensation for Danmarks lave forsvarsudgifter, men fordi interessen i at opretholde den danske regerings velvilje tilsagde en vis tilbageholdenhed i kritikken. Hertil bidrog endvidere en amerikansk erkendelse af dansk ømfindtlighed over for indgreb, der anfægtede suveræniteten. Når USA alligevel udøvede kritik af Danmark, hang det ikke sammen med en bekymring for, hvad det specifikke danske bidrag kunne have betydet for det samlede NATO-forsvar, men først og fremmest med den afsmitningseffekt, der lå i, at et forholdsvist rigt land som Danmark nøjedes med så forholdsvist små beløb til forsvarsformål.

Endelig kan fremhæves, at der med planerne for et intensiveret dansk-vesttysk militært samarbejde mod slutningen af perioden skete en vis forskydning i den interesse, de enkelte allierede udviste over for både det danske forsvarsbidrag og spørgsmålet om dybden i den danske NATO-forankring. Fra slutningen af 1950'erne – og endnu mere markant i détenteperioden – er det hos vesttyskerne, at man finder den mest markerede kritik af den danske sikkerhedspolitik. Samtidig sker der imidlertid generelt en gradvis forbedring af relationerne mellem Danmark og Vesttyskland i både denne og den følgende periode – hvilket også afspejles i de vesttyske vurderinger. Forbedringen er især udtalt på det officielle regeringsplan. På det folkelige plan hæfter tyskerne sig ved, i hvor høj grad den danske animositet stadig gør sig gældende. Der er her en parallel til den vægt, den historiske arv tillægges på forsvarsområdet.