

## 27 · Periodekonklusion 1945-1962

*Den internationale situation (se kapitel 5).* Allerede inden anden verdenskrigs afslutning i 1945 begyndte konturerne i den ny konflikt mellem de allierede i Øst og Vest at tegne sig. Der var tale om grundlæggende forskellige politiske systemer, og dette modsætningsforhold skærpedes, da de nye konkurrenter udfyldte det magttomrum, som var opstået i Europa efter Tysklands nederlag. Tyskland blev delt. Delingen af det slagne Tyskland gav trods internationale aftaler snart anledning til uenighed, og modsætningsforholdet mellem Øst og Vest blev skærpet. På baggrund af den stadigt øgede ideologiske og militære sovjetiske kontrol med Østeuropa kunne Churchill i marts 1946 tale om et jerntæppe, der havde sænket sig tværs gennem Europa. George Kennan anbefalede inddæmning af Sovjetunionen, og Marshall-planen, der trådte i kraft i 1948, medvirkede til politisk såvel som økonomisk stabilisering af Vesteuropa og sikring af verdenshandelen. Samme år nåede den politiske polarisering på det europæiske kontinent et foreløbigt højdepunkt med det kommunistiske kup i Prag, der gav anledning til øget krigsfrygt i Vesten. I 1949 blev Atlantpagten etableret, og den efterfølgende udvikling i Asien med den kommunistiske magtovertagelse i Kina og Korea-krigens udbrud førte til, at fronterne kort efter blev trukket endnu skarpere op. På vestlig side stimulerede Korea-krigen kraftigt udviklingen af den vestlige alliance fra en politisk pagt med militære garantier til en regulær militær organisation, og en betydelig konventionel og nuklear oprustning fandt sted i både Øst og Vest. I 1955 blev delingen af Europa endeligt formaliseret med indlemmelsen af det nu genmilitariserede Tyskland i NATO og den sovjetiske oprettelse af Warszawapagten. Scenen var sat for næsten et halvt århundredes konflikt mellem Øst og Vest.

*Den militære trussel fra Øst (se kapitlerne 22, 23, 24 og 88).* I sidste halvdel af 1940'erne havde Danmark reelt ligget forsvarsløst hen, og op igennem 1950'erne var det danske forsvar svagt. Optagelsen i den vestlige forsvarsalliance i 1949 betød imidlertid ikke, at landet nu kunne forventes forsvaret i konventionel forstand i tilfælde af en aggression fra Øst. Det var den amerikanske atomare afskrækkelse, der koblet med en massiv amerikansk luftoverlegenhed udgjorde fundamentet for sikkerheden for Danmark – som for resten af Europa. Først fra 1957-1958 med indførelse af taktiske atomvåben i NATO-forsvaret og knæsætning af den fremskudte strategi omfattede det direkte NATO-forsvar nu også Danmark.

På østlig side havde øvelsesmønsteret siden i det mindste 1950 været præget af en offensiv tankegang. Det polske forsvar ledet af den Stalin nærtstående marskal Rokossovskij øvede fra 1950 såvel afvisning af storstilede vestlige landsætningsoperationer (fra svenske og danske udgangsstillinger) som angreb mod Danmark og Sydsverige i forbindelse med et flådegennembrud til Nordsøen. I en øvelse fra december 1954 optræder konceptet for den

Kystfrontoperation mod Holland, Nordtyskland og Danmark, der i 1960'erne og 1970'erne var Polens militære hovedopgave i krig. Polen havde dog i de tidlige 1950'er ikke kapaciteten til at gennemføre de nævnte operationer, der kan betragtes som planlægningsmål. Øst havde imidlertid en knusende overlegenhed i det danske nærområde, hvor det vestlige forsvar endnu var spinkelt besat. Det var dog først med fremkomsten i 1961 af et større gennemarbejdet og udbygget plankompleks for en østlig storoffensiv mod Vesteuropa, at linjerne i en mere konkret østlig planlægning for offensive operationer for alvor blev lagt, herunder for etableringen af den såkaldte polske kystfront med opgaver mod Danmark og Holland.

*Efterretningsbilledet (se kapitlerne 19, 20 og 21).* I nogle NATO-lande skete der opsigtsvækkende afsløringer af sovjetiske spionagenet, der var hvervet på ideologisk grundlag. Disse afsløringer udgjorde en del af grundlaget for datidens opfattelse af den efterretningsmæssige trussel, der blev set i sammenhæng med de kommunistiske partiers undergravende og destabiliserende virksomhed. De sovjetiske efterretningstjenester, der også styrede satellitlandenes tjenester, rettede især deres virksomhed mod militære forhold i bredeste forstand og mod de militær-industrielle komplekser, ikke mindst på det nukleare område. I NATO-landene noteredes, at den nye østtyske efterretningstjeneste var begyndt at udvise betydelig professionel kompetence. Sammen med den styrkede militære indsats foregik der en øget efterretningsindhentning i de vesteuropæiske lande, der var potentielle mål for de østlige styrker. Dette kom tydeligt til udtryk i Danmark, hvor især Polen og Sovjetunionen men også Østtyskland til stadighed søgte at opnå overblik over Danmarks militære formåen og militære geografi, mens den politiske, økonomiske og teknisk-videnskabelige indhentning efter alt at dømme var af mindre betydning. Det militære efterretningsarbejde blev primært udført af militærattachéerne på de østlige ambassader, som lagde et stort net af døde postkasser og mødesteder ud over hele Danmark.<sup>1</sup> Fra efteråret 1961 kunne FE konstatere en påfaldende østlig interesse for Sønderjylland, der uden tvivl hang sammen med de nye planer for polske operationer i tilfælde af krig. Den fysiske penetrering af den danske ambassade i Warszawa synes at understrege den betydning, som Danmark havde for Polen. Mens den sovjetiske kildesituation er særdeles mangelfuld, kan vi på baggrund af et ganske betydeligt polsk materiale tegne et mere præcist billede af det efterretningsarbejde, som blev foretaget gennem de østlige ambassader i København, hvor efterretningsofficerer sad i militære og civile dækfunktioner. Det polske materiale peger i retning af, at et ikke nærmere bestemt antal herboende polske emigranter var hvervet som agenter, muligvis primært som hvilende agenter, der først ville træde i funktion under krise og krig.

<sup>1</sup> Dette kan dokumenteres ved hjælp af et omfattende polsk materiale fra IPN's arkiv. IPN er det polske „Institut for national erindring“.

Ud fra det foreliggende polske materiale og oplysninger fra PET's arkiv vurderes det endvidere, at nogle ganske få danskere i denne periode fungerede som polsk førte agenter med små opgaver, og at et ligeledes beskedent antal danskere var registreret som formodede perspektivagenter eller agentemner. Fra østlig side viste man tilsyneladende tilbageholdenhed, når det gjaldt hvervning af danske kommunister. For selv om disse var både skolede og formodet loyale, var de for let identificerbare, i vid udstrækning overvågede og reelt udelukkede fra topposter i det danske militære og politiske system. Desuden indebar anvendelse af kommunister risiko for, at partiet blev kompromitteret. På trods af at der efter alt at dømme ikke fandt systematisk østlig anvendelse af DKP'ere sted, findes der eksempler på, at de blev benyttet i anden forbindelse. Således leverede den fremtrædende danske kommunist Ib Nørlund i 1946 i en længere rapport sensitive informationer fra bl.a. Folkeetingets udenrigspolitiske nævn direkte til Moskva.

*Østlig påvirkning (se kapitlerne 15-18).* Danmarks medlemskab af den vestlige alliance fra 1949 gav anledning til massiv politisk påvirkning og forsøg på undergravende virksomhed. Mens Sovjetunionen i sidste halvdel af 1940'erne stræbte efter at fastholde Danmark i isoleret neutralitet og forhindre etablering af forsvarsalliancer, uanset om disse havde nordisk eller vestligt tilsnit, blev det sovjetiske politiske hovedmål over for Danmark fra 1949 at ændre Danmarks sikkerhedspolitiske orientering.

Selv om kampagnerne ofte gik på egentlig udmeldelse af NATO, gjorde Sovjetunionen sig bl.a. på baggrund af meldinger fra DKP ikke illusioner om dansk udtræden, men anså det i stedet for mere produktivt og realistisk at forsøge på at bremse Danmarks militære integration i den vestlige alliance. Ud over at begrænse de danske og vestlige militære forberedelser i et geostrategisk vigtigt område sigtede kampagnerne mod indirekte svækkelse af den vestlige alliances politiske sammenhold. Fraset direkte diplomatisk og politisk påvirkning kom den østlige påvirkningsindsats især til udtryk gennem forsøg på folkemobilisering. Denne slags indirekte politiske påvirkningsforsøg foregik både gennem pressekampagner i kommunistisk subsidierede medier i Danmark og gennem politiske aktioner, f.eks. demonstrationer, appeller og fredskonferencer. Sideløbende med disse konkrete sikkerhedspolitiske påvirkningsbestrebelse søgte Sovjetunionen gennem de samme kanaler at øve en langsigtet ideologisk påvirkning, f.eks. ved forsøg på at sprede modvilje mod den kapitalistiske samfundsmodel.

Effekten af østblokkens langsigtede ideologiske kampagner var imidlertid begrænset. Ligesom i andre vesteuropæiske lande var den danske socialdemokratiske bevægelse truet af kommunisterne på sit vælgergrundlag og havde tidligt iværksat antikommunistiske kampagner i offentligheden og i fagbevægelsen. Desuden havde især Marshall-hjælpen siden 1948 medvirket til at udbygge den positive grundindstilling til USA, mens det sovjetiske kup i Prag samme år bidrog til at tydeliggøre billedet af undertrykkelse i Øst. I løbet af

1950'erne blev dette billede forstærket ved Sovjetunionens og de kommunistiske ideers faldende prestige i lyset af Korea-krigen og Ungarnopstanden i 1956, og på grund af udviklingen af et relativt stærkt bloksammenhold i Vesteuropa. Omvendt kunne de østlige kampagner i visse tilfælde virke modproduktivt, da den eksisterende modstand mod diverse NATO-tiltag fik vingerne stækket ved at blive set som bærer af kommunistisk propaganda. Derfor søgte f.eks. de Radikale tydeligt at distancere sig fra DKP, der på sin side netop søgte at legitimere sin politik ved at understrege enigheden med de Radikale.

For så vidt angår effekten af østblokkens kampagner for svækkelse af det konkrete NATO-samarbejde er der næppe tvivl om, at østblokken medvirkede til at bringe en række emner frem i den danske debat. Da der ofte var tale om temaer, der allerede i nogen udstrækning indgik i debatten, er den nøjagtige østlige indflydelse dog vanskelig at bedømme. Blandt emnerne var f.eks. atomvåbenfrie zoner og Danmarks militære integration i NATO. Når de østlige kampagner synes at have fundet en vis klangbund i det danske samfund, skyldes det formentlig primært, at de formåede at ramme strømninger som den neutralistiske tradition, der stadig havde tag i brede kredse i den danske befolkning, og det anti-militaristiske tankegods, som især de radikale men også i nogen udstrækning Socialdemokratiet bar på. De samme emner kunne dog også have en appel til moderat forsvarspositive kredse, som tænkte i baner af spændingsreduktion mellem blokkene. Endelig var den tyske besættelse i frisk erindring, og derfor udgjorde forholdet til naboen mod syd endnu et punkt, hvor de østlige kampagner mod Danmarks militære integration i NATO kunne tage afsæt.

*Debat (se kapitlerne 6-10).* Den sikkerhedspolitiske debat i Danmark var – om ikke kvantitativt så dog i sin grundlæggende polaritet – karakteriseret ved en konflikt mellem på den ene side DKP og på den anden side alle andre politiske partier. Den nærmere debat om sikkerhedspolitiske tilhørsforhold trak dog andre linjer mellem partierne, idet NATO-medlemskabet fra begyndelsen blev støttet klart af De Konservative, Venstre og Socialdemokratiet, mens DKP og Det Radikale Venstre begge var modstandere af medlemskabet. I 1957 anerkendte de radikale i princippet medlemskabet, da de indtrådte i trekantsregeringen sammen med Socialdemokratiet og Retsforbundet. Selv om der var klare nuanceforskelle i den socialdemokratiske og den borgerlige støtte til den stadigt fastere NATO-forankring, stod hovedkampen i periodens sikkerhedspolitiske debat mellem Socialdemokratiet og DKP. Når Kommunisterne markerede sig relativt stærkt i Danmark i perioden indtil 1947, skyldes det for det første agitationen i fagbevægelsen og for det andet arven fra besættelsen. Erindringen om den kommunistiske modstandskamp trak især i de tidlige efterkrigsår en betydelig goodwill hos befolkningen. Det var efter alt at dømme disse forhold snarere end sympati for det sovjetiske samfundssystem, der – trods generel nedgang i støtten til DKP – indtil midten af 1950'erne gav partiet en vis succes.

*Formulering af dansk sikkerhedspolitik (se kapitlerne 11-14).* I årene 1945-1962 lagde Sovjetunionen Danmark under et til tider betydeligt politisk pres, ikke mindst med henblik på at opnå kontrol med de danske stræder. Da dette næppe kunne lade sig gøre i fredstid, arbejdede Kreml for at sikre kontrollen i krigstid, og den sovjetiske hovedindsats var derfor i 1950'erne rettet mod at svække de danske forsvarsforberedelser og den militære og politiske integration i den vestlige alliance. Efter Danmarks indtræden i den nordatlantiske forsvarsalliance i 1949, var den danske sikkerhedspolitik kendetegnet ved en grundlæggende militær og politisk integration i alliancen. Forankringen i NATO var det dominerende træk i periodens sikkerhedspolitik og bestemmende for, hvor langt man kunne gå i balanceringen af sit forhold til Øst. De skiftende danske regeringer tog en række konkrete forbehold for, hvor langt den egentlige militære integration skulle gå i fredstid. Dette gjaldt især stationering af fremmede (fly)styrker og oplagring af atomvåben på dansk jord, der blev afvist under de eksisterende forhold. I praksis – og med tiden også formelt – var der dog tale om regulære fredstidsforbehold. Disse skabte aldrig voldsomme problemer for den danske sikkerhedspolitik, da regeringen tog de nødvendige skridt for at kunne ophæve forbeholdene, såfremt behovet skulle opstå. Selv om centrale danske beslutningstagere i slutningen af 1950'erne fokuserede på at fastholde sin manøvfrihed til en potentiel fredstidsaccept af atomvåbenoplagring, hvis det blev nødvendigt, var der næppe tvivl om, at en sådan *ændring* af et tidligere defineret forbehold måtte synes mere problematisk end en oprindelig accept, da ændringen i højere grad ville kunne ses som eller fremstilles som en militær optrapning og en skærpelse af den danske sikkerhedspolitiske kurs.

Når den danske regering vægrede sig ved visse militære integrationsskridt, spillede risikoen for komplikationer i forhold til naboen i Øst selvsagt en betydelig rolle. Unødige provokationer skulle undgås. Den danske beslutningsproces omkring bestemte integrationsskridt tyder på, at regeringen i princippet ville have været rede til at acceptere tiltagene uanset den forventede sovjetiske kritik og de mulige konsekvenser i tilfælde af krig, såfremt den militære fordel var blevet anset for indiskutabel. Ud over denne sikkerhedspolitiske kalkule medvirkede indenrigspolitiske overvejelser i høj grad til at forme de danske reservationer. De danske reservationer anses som udtryk for en balancepolitik i forhold til både alliancen og den potentielle modstander. I forhold til alliancen var reservationerne udtryk for en selvbindingsstrategi under balancepolitikken. Forholdet til modstanderen blev omhyggeligt overvejet, men spillede ikke den udslagsgivende rolle for den endelige beslutning. Med NATO i ryggen var Danmark ikke presset til eftergivenhed (se kapitel 3 om adaptionsteori).

Det sidste regulære danske forbehold, nemlig de selvpålagte begrænsninger for allieret militær tilstedeværelse på Bornholm og for NATO's øvelsesaktivitet (med dansk deltagelse) i den østlige del af Østersøen, var i modsætning

hertil klart dikteret af hensynet til Sovjetunionen og kan karakteriseres som en ikke-provokationsstrategi i forhold til Sovjetunionen og en selvbindingsstrategi inden for alliancen. Det skal understreges, at begrænsningerne for øvelsesaktivitet var klart defineret og ikke omfattede NATO's øvrige operationer i området. Om indrømmelserne skal klassificeres inden for en balancepolitisk eller affindelsespolitisk ramme afhænger af, om der kan peges på en rimelig sovjetisk genydelse for det udviste hensyn, eller om Danmark og de allierede gennem ikke-provokationsstrategien undgik uønskede reaktioner fra sovjetisk side, men også af om Danmark derved uden opbakning fra alliancen bevægede sig ind på en glidebane i forhold til Sovjetunionen. Der kan ikke peges på direkte, konkrete sovjetiske modydelser, men der forekommer ikke at have været tale om en glidebanetendens. For en samlet betragtning synes det mest plausibelt at rubricere ikke-provokationsstrategien under balancepolitiske tiltag. Det hører med til billedet, at den danske regerings reaktion på direkte sovjetisk pres i bestemte tilfælde angik spørgsmål, der aldrig havde været på den danske regerings ønskeliste, f.eks. vesttyske tropper på Bornholm, hvorfor det forekommer rimeligst at se disse tilfælde som balancepolitiske indrømmelser over for Kreml på et område, der umiddelbart måtte synes at være ret omkostningsfrit for den danske regering.

*Eksterne vurderinger (se kapitlerne 25 og 26).* De danske reservationer og det relativt lave forsvarsbidrag var genstand for betydelig opmærksomhed i USA og blandt andre ledende NATO-lande. Det ændrer ikke ved, at Danmark blev betragtet som et loyalt NATO-medlem, der navnlig i sit forhold til Sovjetunionen viste sig villig til at gøre op med den eftergiveness, der tidligere havde karakteriseret den danske politik over for en truende stormagtsnabo. I indberetninger fra amerikanske, britiske, vesttyske og franske diplomater og militærattachéer gentages det stort set enslydende, at om end de danske beslutningstagere frygtede Sovjetunionen, lod de sig ikke påvirke af sovjetisk pres. Ifølge de allierede observatører bestod problemet mindre i den officielle politik og de ledende beslutningstageres holdninger, men snarere i politikernes afhængighed af en opinion, der endnu var præget af traditionelle, neutralistiske forestillinger. Om end de lave forsvarsudgifter blev kritiseret ved de årlige gennemgange i NATO, var der en udbredt forståelse for de indenrigspolitiske begrænsninger på politikernes manørefrihed, ligesom der var tendens til, at kritikken blev mindsket, når Danmark samtidig accepterede den nødvendige militær integration. Den fleksible danske håndtering af de alliancepolitiske forbehold, hvor en opgivelse af disse i tilfælde af krise eller krig blev både forudset og forberedt, udgjorde en væsentlig årsag til den amerikanske accept af de danske reservationer, selv om Danmark til stadighed blev påført et diskret pres for en fuldstændig afvikling af især atomvåbenforbeholdet.

Fra østlig side havde man tidligt erkendt, at Danmark grundlæggende var en del af den vestlige lejr og med den danske indtræden i den vestlige alliance

i 1949 koblet til „en aggressiv imperialistisk blok, vendt mod de socialistiske lande“. Med sin strategiske beliggenhed udgjorde Danmark ifølge den sovjetiske vurdering et brohoved mod øst i NATO-blokkens tjeneste. Når man på sovjetisk hold ikke forventede, at Danmark ville udtræde af alliancen, betød det dog ikke, at det sovjetiske pres skulle lettes. Dette skyldes for det første, at danske og NATO forsvarstiltag i og omkring dansk område stadig skulle minimeres, og for det andet, at det sovjetiske pres mod Danmarks NATO-tilhørsforhold var en del af den kilestrategi, som østblokken anlagde over for den vestlige alliance. Samme forhold gjorde sig gældende på de konkrete militærpolitiske stridsspørgsmål. Selv om Kreml anså de danske forbehold for et positivt udtryk for en såkaldt selvstændig dansk udenrigspolitik, der dog også ved enkelte lejligheder blev betragtet som resultat af sovjetisk politik, var man fra sovjetisk side klar over, at f.eks. det danske atomvåbenforbehold kun gjaldt fredstid, og at Danmark under kriseforhold kunne få tilført atomvåben. Derfor fortsatte Sovjetunionen sit pres for at udvide det danske forbehold til også at omfatte krise- og krigstid.

