

## 37 · Det danske forslag om en sikkerhedskonference (1966)

I maj 1966 orienterede de danske myndigheder deres alliancepartnere om, at Danmark ville foreslå NATO at tage initiativ til en konference om europæisk sikkerhed. Efter nærmere drøftelser i alliancen blev tanken opgivet, da flertallet af medlemslandene fandt, at tiden ikke var den rette for et sådant forslag. Det var især USA, Vesttyskland og Frankrig, der var modstandere af det danske forslag. Fra amerikansk og vesttysk side kredsede kritikken særligt om Sovjetunionens forventede blokering af amerikansk deltagelse og udsigten til, at en konference med østtysk deltagelse ville forhåndsafgøre anerkendelses-spørgsmålet. Forslaget om en europæisk sikkerhedskonference vandt først almindelig tilslutning efter indgangen til 1970'erne.

I dette kapitel vil baggrunden for og udviklingen i det danske forslag i 1966 blive undersøgt med særligt henblik på at afdække de bagvedliggende indenrigs- og udenrigspolitiske drivkræfter.

### Østlige forslag som baggrund

Idéen om en sikkerhedskonference havde rødder tilbage til 1954, hvor udenrigsminister Molotov under Berlin-konferencen havde foreslået, at de fire besættelsesmagter traf foranstaltninger til indkaldelse af en europæisk sikkerhedskonference. Selv om USA skulle være med til at indkalde til konferencen, var amerikanerne imidlertid kun tiltænkt observatørstatus under dens afvikling. Dermed forsøgte Moskva at isolere de europæiske sikkerhedsspørgsmål til at være et europæisk anliggende, ikke et NATO-anliggende. Molotovs udspil, der i vid udstrækning sigtede mod at blokere for vesttysk genoprustning og forhindre vesttysk indlemmelse i et vestligt forsvarssystem, blev gennem 1954 fulgt op af en serie sovjetiske forslag. Herefter døde de sovjetiske initiativer ud, og der fulgte en tiårig periode, hvor tanken ikke blev gjort til genstand for nærmere drøftelse. Først under FN's 19. plenarforsamling i 1964 blev sagen genoplivet, da den polske udenrigsminister Adam Rapacki foreslog, at hele spørgsmålet om europæisk sikkerhed burde tages op på en konference med alle europæiske stater samt Sovjetunionen og USA. Modsat de tidlige sovjetiske forslag opererede Rapacki altså med amerikansk deltagelse. Han anførte videre, at drøftelserne også burde gælde Tysklandsproblemet og rustningerne i Europa, og Rapacki bragte ved samme lejlighed sit tidligere forslag fra 1957 om reduktion af militær tilstedeværelse i hjertet af Europa i erindring. Herefter blev idéen berørt gentagne gange fra østeuropæisk side, i særdeleshed fra polsk, men også fra tjekkoslovakisk side. I begyndelsen af

1966 blev den østlige aktivitet i sagen øget, og også fra sovjetisk side blev der vist nogen interesse for spørgsmålet, om end Kreml i tråd med de tidlige sovjetiske idéer – men altså modsat det polske forslag – ikke opererede med amerikansk deltagelse.<sup>1</sup>

### *Indledende vestlig afvisning af de østlige forslag*

Fra vestlig side havde man i hovedsagen forholdt sig afmålt til de østlige forslag. Og den øjensynlige sovjetiske afvisning af amerikansk deltagelse understregede for mange lande, at tanken var urealistisk. Nogle lande havde udvist en vis interesse for sagen, men dog konsekvent påpeget, at amerikansk (og canadisk) deltagelse var et uomgængeligt krav for etableringen af en konference om europæisk sikkerhed. Således havde f.eks. Storbritanniens udenrigsminister Michael Stewart indledningsvis signaleret nogen interesse for planerne. I et britisk-polsk kommuniké efter Stewarts besøg i Polen i oktober 1965 hed det, at afholdelsen af en konference om sikkerhed og samarbejde ville være nyttig, såfremt forholdene var 'gunstige' og der var sket en grundig forberedelse. Omtrent et halvt år forinden havde en næsten identisk udtalelse fundet vej til et kommuniké efter Stewarts besøg i Prag i april 1965.<sup>2</sup> Også på belgisk side var der en vis grobund for idéen. I begyndelsen af 1965 havde Adam Rapacki foreslået den belgiske udenrigsminister Paul Henri Spaak, at der blev organiseret en prækonference med to NATO-lande, to Warszawa-pagtlande og to neutrale lande. Spørgsmålet om en sikkerhedskonference var dog næppe hovedemnet for mødet mellem Rapacki og Spaak, og det blev ikke nævnt i kommunikéet. Og Spaak berørte heller ikke dette emne under en efterfølgende redegørelse om mødet i Rådet. Senere i 1965 tog Spaak dog tråden op og foreslog polakkerne en indledende konference med tre lande fra hver af de to pagter. Et forslag, som polakkerne nu fandt urealistisk. Fra italiensk side gav de sovjetiske udtalelser i 1966 anledning til en række forsigtigt positive signaler fra såvel udenrigsminister Fanfani som præsident Saragat.<sup>3</sup>

Den danske regering udviste fra begyndelsen høflig interesse for Rapackis forslag, men de første konkrete kontakter med polakkerne førte til en afvisning af tanken. Således noterede Hækkerup under viceudenrigsminister Winiewicz's besøg i København i december 1964, at man fra dansk side anså

<sup>1</sup> Regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik, *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik. En redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik*, Udenrigsministeriet København, 1970, bilagsbind, bilag 7, s. 146f; „Forslag om en europæisk sikkerhedskonference“, referat af 27. maj 1966, UM 5.E.110.a; „Danske tanker om vestligt initiativ over for øst“, indberetning af 1. juni 1966 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a

<sup>2</sup> „Forslag om en europæisk sikkerhedskonference“, referat af 27. maj 1966, UM 5.E.110.a

<sup>3</sup> „Forslag om en europæisk sikkerhedskonference“, referat af 27. maj 1966, UM 5.E.110.a; indberetning af 14. maj 1966 fra den danske ambassade i Rom, UM 5.E.110.a.

bilaterale kontakter snarere end afholdelse af en sikkerhedskonference for vejen frem. Under Krag's og Hækkerups travle besøgsdiplomati i 1965-66 blev spørgsmålet adskillige gange bragt på bane, særligt under Hækkerups besøg i Polen, Tjekkoslaviet og Bulgarien i efteråret 1965.

Medens den danske regering i årene 1962-64 i sin 'østpolitik' især havde været optaget af at forbedre forholdet til Sovjetunionen, bl.a. for at imødegå eventuelle problemer i det bilaterale forhold i kølvandet på vedtagelsen af enhedskommandoen og i forbindelse med den danske ansøgning om optagelse i fællesmarkedet, blev det danske fokus fra 1964-65 i stigende grad rettet mod de mindre østeuropæiske lande.<sup>4</sup> Den danske aktivitet var til dels et forsøg på gennem øget kontakt at fremme den spirende nationale selvbevidsthed i disse lande. Herved gjorde man sig forhåbninger om at svække det sovjetiske hegemoni. Man skulle, som Hækkerup udtrykte det i NATO-rådet, forsøge at løsne båndene mellem Sovjetunionen og de små østlande.<sup>5</sup>

Gennem 1965 begyndte man fra den danske regerings side at udtrykke sig i forholdsvis positive vendinger om konferencespørgsmålet. På linje med de øvrige mere eller mindre imødekommende NATO-lande blev det dog til stadighed understreget, at en virkeliggørelse af planen ville fordre grundig forberedelse, ligesom amerikansk deltagelse til stadighed blev anset for at være en forudsætning.<sup>6</sup>

## Danmark bringer et forslag frem

Selv om den danske regering havde tilkendegivet interesse for de polske idéer, repræsenterede det danske initiativ i maj 1966 i vid udstrækning et nybrud i dansk NATO-politik. Hidtil havde skiftende danske regeringer stort set konsekvent haft det standpunkt, at kontakten østover ikke skulle gøres til et NATO-spørgsmål, men i stedet skulle forvaltes gennem bilaterale kontakter

<sup>4</sup> Se Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn*, Dansk udenrigspolitikshistorie, bd. 5, 2005.

<sup>5</sup> Notat af 11. december 1965, UM ad 5.K.2. I 1967 karakteriserede den franske ambassade i København den danske 'østpolitik' som i højere grad drevet af et ønske om at åbne sig mod de små østlande, og mindre mod Sovjetunionen. Statsminister Krag ville gerne, lød den franske vurdering, vise sig som pionér i åbningen mod Øst. En åbning, der ifølge den franske analyse dog var begrænset, da Danmark 'forblev atlantisk'. Ikke mindst, da der hos Krag var en 'stærk frygt' for russerne. „Le Danemark et les Pays de l'Est“, indberetning af 12. juli 1967 fra den franske ambassade i København, Archives diplomatiques, Europe, Danemark 1944-1970, vol. 96, Politique extérieure, Relations avec les Pays de l'Est, serie 13, sous-série 23, dossier 11.

<sup>6</sup> Ganske vist fremgik dette ikke direkte af det polsk-danske kommuniké efter mødet i Warszawa i december 1965, men i en analyse fra udenrigsministeriet blev det anført, at amerikansk deltagelse måtte have været en dansk forudsætning under drøftelserne. En vurdering, hvis rigtighed blev bekræftet i marginen med et „Ja!“ „Forslag om en europæisk sikkerhedskonference“, referat af 27. maj 1966, UM 5.E.110.a.

med østlandene. Nu argumenterede den danske regering direkte for, at NATO skulle tage et konkret initiativ i denne sammenhæng.

Startskuddet til det danske initiativ kom formentlig under en samtale i Pentagon den 17. maj 1966 mellem en repræsentant for den danske ambassade i Washington og den amerikanske forsvarsminister McNamaras nære personlige rådgiver, Arthur W. Barber. Barber „henstillede til overvejelse“, om den danske regering under det kommende møde i det permanente råd ville anse det for muligt at rejse spørgsmålet om NATO's forhandlingsrolle. Barbers tanke var, at NATO-landene derpå under det følgende ministerrådsmøde i juni i Bruxelles skulle diskutere og træffe en principbeslutning om deres villighed til at forhandle med Sovjetunionen og de østeuropæiske lande om Europas sikkerhed, og i denne forbindelse bringe spørgsmålet om en konference frem.<sup>7</sup> Fra dansk side fulgte man Barbers plan til punkt og prikke. Således sendte udenrigsministeriet den følgende dag en instruks til relevante ambassader om sagen under henvisning til Barbers forespørgsel, som ministeriet imidlertid indskærpede ikke måtte bringes videre. I tråd med Barbers plan pålagde udenrigsministeriet den danske NATO-repræsentation under hånden at informere de øvrige NATO-repræsentationer om, at Danmark på det førstkommende møde i det nordatlantiske råd ville oplyse sine alliancepartnere om, at den danske regering på ministerrådsmødet i Bruxelles i juni ville rejse spørgsmålet om et vestligt initiativ med henblik på mere omfattende forhandlinger om de europæiske sikkerhedsproblemer. I denne forbindelse kunne der tages udgangspunkt i de sovjetiske udtalelser om en konference om de europæiske problemer.<sup>8</sup>

Det kan virke påfaldende, at den danske regering straks tog Barbers plan til sig, da den danske ambassade i Washington ikke blot havde bemærket, at Barbers henvendelse var „noget uortodoks“, men også anført, at Barbers betragtninger blev fremsat som „rent personlige.“ Dog gav ambassaden samtidig udtryk for, at Barbers syn på NATO måtte anses for at være i overensstemmelse med McNamaras til trods for, at dette ikke eksplicit var blevet udtrykt af Barber. Alligevel skal årsagen til den hurtige danske accept af Barbers plan næppe findes i det faktum, at den danske regering i disse år i vid udstrækning var indstillet på at handle i overensstemmelse med USA's politiske ønsker. For Barber havde gjort det klart, at de tanker, han redegjorde for, ikke fandt grobund i State Department. Tværtimod. Barber fastslog, at State Department stadigvæk tænkte „i den kolde krigs baner“ og snarere end at fokusere på

<sup>7</sup> „NATO-alliancens fremtid“, indberetning af 17. maj 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

<sup>8</sup> Instruksen blev også sendt til en række centrale danske ambassader med henblik på en forhåndsorientering af deres respektive værtslande. Instruks af 20. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, kopi til ambassaderne i Bonn, Bruxelles, Haag, London, Oslo, Ottawa, Paris, Rom og Washington; „NATO-alliancens fremtid“, indberetning af 17. maj 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

„konstruktive forslag“ var optaget af den notekrig med Frankrig, der var en udløber af den bebudede franske tilbagetrækning fra NATO's integrerede kommandostruktur. Således mente Barber ikke, at der inden for nærmeste fremtid kunne ventes noget amerikansk initiativ. Præsident Johnson, derimod, ville ifølge Barber ikke stille sig afvisende over for tanken om en sikkerhedskonference, men kunne ikke handle uden forarbejde fra State Department. Dertil kom, at Johnson næppe ville støtte, at man fra amerikansk side forsøgte at tvinge Europa til at tage et nyt initiativ. En bedømmelse, som ambassaden i Washington påpegede var i overensstemmelse med de synspunkter, som den amerikanske præsident kort forinden havde givet udtryk for under sine samtaler med Krag under dennes besøg i Det Hvide Hus i april 1966.<sup>9</sup>

Barbers syn på State Department vakte nogen genklang hos den danske ambassade i Washington, som bemærkede, at flere iagttagere i Washington havde noteret sig, at State Department gennem nogen tid havde virket passiv over for nye tanker om Europa. Hvorvidt denne passivitet skyldtes manglende vilje eller evne stod dog ikke den danske ambassade klart. At State Department støttede sig til „ældre statsmænd“ som Dean Acheson og John McCloy antydede ifølge ambassaden desuden, at man foretrak at „holde sig til afprøvede synspunkter“. Men det var ikke kun Barbers manglende forventninger til nybrydende tænkning i State Department, som den danske ambassade kunne genkende. Ambassaden fandt, at Barbers synspunkt i denne sag i det hele taget stemte „ganske godt med de betragtninger, som fra dansk side er blevet fremført.“ Ikke blot under forhandlinger mellem de 14, altså NATO-landene fraset Frankrig, men også under Krags nylige besøg i Washington.<sup>10</sup>

Den danske regerings tilegnelse af Barbers plan skyldtes derfor sandsynligvis, at de grundlæggende synspunkter var sammenfaldende med de danske. Jorden var således gået til et sådant initiativ.<sup>11</sup> Det var da næppe heller overraskende, at den danske regering i hovedsagen kunne dele de synspunkter, som Arthur Barber fremsatte, da det må formodes, at Barber har været opmærksom på, hvilke budskaber, der kunne ventes at finde klangbund blandt danske beslutningstagere. Barber havde også nogen erfaring i dansk tankegang, da han i 1965 havde deltaget i politiske konsultationer i København om nedrustning. Barbers valg af Danmark som frontløber var givetvis påvirket af, at Danmark havde virket mere imødekommende end de fleste vestlige lande over for tanken om en sikkerhedskonference. Desuden havde Krag mindre end to uger forinden i en kronik i „Information“ slået til lyd for en gennem-

<sup>9</sup> „NATO-alliancens fremtid“, indberetning af 17. maj 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

<sup>10</sup> Sst.

<sup>11</sup> Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*.

tænkning af NATO's politiske mål som følge af den politiske udvikling siden 1949. Krag understregede, at situationen ikke gav anledning til svækkelse eller opløsning af alliancen. Men „[h]vor man i 1949 lagde hovedvægten på at sikre forsvaret, kan det overvejes i dag at tillægge NATO opgaver med at forhandle med østblokken og opnå fremskridt på de afgørende afspændingsfelter.“<sup>12</sup> Dermed havde Krag anslået en politisk kurs, hvor forslaget om en sikkerhedskonference ikke var et unaturligt skridt. Denne udmelding blev da også efterfølgende fremhævet i en amerikansk analyse, da State Department søgte at klarlægge bevæggrundene for det danske initiativ.<sup>13</sup> Det var muligvis også en sådan politisk udvikling Krag havde haft i tankerne, da han under en samtale med præsident Johnson i november 1963 nævnte ønskeligheden af, at de nye regeringschefer mødtes for at skabe ny dynamik i forbindelse med udvikling af alliancen på områder, hvor fremskridt syntes mulige.<sup>14</sup> Tilsvarende havde Hækkerup i december 1965 erklæret i Rådet, at NATO-landene skulle fastholde og styrke NATO som et virkemiddel for fred.<sup>15</sup> Men på trods af, at der i første halvdel af 1960'erne kan konstateres en vis kontinuitet i den danske regerings syn på NATO's afspændingspolitiske rolle, synes foråret 1966 at repræsentere en udvikling i den danske afspændingspolitiske tilgang. For trods tilkendegivelser om NATO's afspændingsdimension havde Danmark i praksis fastholdt den strenge fokusering på bilaterale kontakter som udgangspunktet for afspændingspolitiske tiltag. Ikke blot havde den danske regering i december 1964 afvist sikkerhedskonferencetanken under henvisning til, at afspændingen mellem Øst og Vest i stedet burde håndteres gennem bilaterale forbindelser. Heller ikke et Europaråds-initiativ om en samlet tilnærmelse til østlandene havde vundet dansk tilslutning. Også her blev bilaterale kontakter fremhævet som mere hensigtsmæssige.

Nu var tiden dog åbenbart moden til, at NATO indtog en fremtrædende plads i de konkrete afspændingspolitiske tiltag over for Øst. Udenrigsmini-

<sup>12</sup> „Nye opgaver bør overvejes for NATO i dag“, kronik af Jens Otto Krag, „Information“ 5. maj 1966. Få dage efter at Barber havde præsenteret sine tanker for ambassaden i Washington udtalte Krag sig igen over samme tema, da han den 19. maj 1967 modtog den såkaldte Karls-pris i Aachen. Bo Lidegaard, *Jens Otto Krag 1962-1978*, 2001, s. 284.

<sup>13</sup> Intelligence Note to the State Secretary, 12. august 1966, NFS, Country File, Denmark Memos, box 168, doc. 112, Lyndon Baines Johnson Library, Austin, TX. (LBJL).

<sup>14</sup> Krag argumenterede samtidig for, at alliancen derved kunne demonstrere den overordnede politiske enighed. Lidegaard, *Jens Otto Krag 1962-1978*, s. 127.

<sup>15</sup> Anna Locher og Christian Nünlist, *No Easy Road to Détente: Conflicting NATO Perspectives in View of Détente 1963-66*, upubliceret paper til PHP koldkrigskonference i Dobbiaggio, august 2002, s. 35-36. I årene 1963-1965 havde Danmark ved en række lejligheder antydnet ønskeligheden af en udvidelse af alliancens virkefelt. Der var imidlertid lande, der fra 1963-65 havde argumenteret stærkere og mere vedholdende for en større rolle til NATO i den afspændingspolitiske proces. Især Belgien, Norge og Canada var frontløbere, medens den danske indsats i hovedsagen syntes at kredse om ønsket om en détente, der også gjaldt Europa, ikke kun supermagterne. NATO's nærmere rolle i denne sammenhæng blev tilsyneladende kun sjældent berørt fra dansk side.

steriets redegørelse fra 1970 beskriver det danske synspunkt som, at „[e]t eventuelt initiativ til en konference burde baseres på enighed i alliancen, men ikke tages af alliancen som sådan.“<sup>16</sup> En formulering, som byggede direkte på Hækkerups tale på ministerrådsmødet i juni 1966.<sup>17</sup> Den nærmere karakter af alliancens rolle i forløbet omkring konferencen fremstår imidlertid ikke helt så entydigt af de indledende danske udmeldinger, der antyder, at NATO – i tråd med Arthur Barbers forslag – ikke bare skulle optræde i rollen som indbyder, men måske ligefrem som egentlig forhandler. I den første danske instruks til brug for den danske NATO-repræsentations forhåndsorientering af NATO-kollegerne stod, at det måtte være klart, at „hvis konferencen skulle have håb om at give resultater, måtte forhandlingerne fra vestlig side føres med NATO-alliancen som et fast udgangspunkt.“<sup>18</sup>

De efterfølgende drøftelser i NATO tydede dog klart på, at et sådant perspektiv ikke var ønskeligt. Et argument lød, at en forhandling med NATO og Warszawapagten som udgangspunkt ville indebære en principiel ligestilling af de to alliancer og dermed accept af den østlige militæralliance, hvilket ikke blev anset for hensigtsmæssigt. Og i slutningen af maj formulerede udenrigsministeriet det danske synspunkt som, at om end man som udgangspunkt forestillede sig, at alle landene fra de to alliancer deltog i konference, var dette ikke udtryk for, at det var organisationerne som sådan, der forhandlede. I praksis ville det måske blive „the hard core“, der repræsenterede NATO-landene.<sup>19</sup> Dermed blev det endelige danske standpunkt, at alliancen var det forum, hvori drøftelser om afspænding skulle foregå, og hvor tanken og planerne om en konference skulle undfanges, men at det var de enkelte NATO-lande, der skulle tage initiativet til at indbyde til konferencens afholdelse og også disse lande, der skulle deltage som individuelle forhandlere. Formentlig skyldtes uklarheden i de danske udmeldinger for det *første* et ikke helt solidt forarbejde, hvorfor man fra dansk side ikke til fulde havde gjort sig den konkrete udvikling og rollefordeling klart. Og for det *andet*, at de danske myndigheder af samme årsag indtog en ret fleksibel holdning i spørgsmålet, hvorfor planen syntes at udvikle sig undervejs under hensyntagen til alliancepartnernes indledende reaktioner. Det står dog klart, at NATO under alle omstændigheder skulle påtage sig en mere aktiv og synlig funktion i afspændingstiltag over for Øst.

<sup>16</sup> *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, bilagsbind, bilag 7, s. 150.

<sup>17</sup> „Udklip fra hemmeligt referat (xnr. 7/35) af 16. juni vedrørende NATO-ministerrådsmødet i Bryssel, 6.-8. juni 1966“, UM 5.E.110.a.

<sup>18</sup> Instruks af 20. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, kopi til ambassaderne i Bonn, Bruxelles, Haag, London, Oslo, Ottawa, Paris, Rom og Washington. UM 5.E.110.a.

<sup>19</sup> „Danske tanker om et vestligt initiativ overfor Øst“, instruks af 27. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.; „Danske tanker om et vestligt initiativ over for øst“, indberetning af 1. juni 1966 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.

... *det lysner i øst*

Et af omdrejningspunkterne for den danske beslutning om at styrke NATO's afspændingsindsats ved at foreslå alliancen at bringe et konferenceforslag frem var den politiske udvikling, der syntes at være under opsejling i østlandene. Medens man fra dansk side i begyndelsen havde forholdt sig tøvende om end principielt interesseret til det polske forslag, blev den danske opmærksomhed skærpet fra omkring årsskiftet 1965-66, hvor de danske myndigheder begyndte at rette fokus mod den tilsyneladende bevægelse i østlandenes politik. Udenrigsministeriet fandt det således meget interessant, at den polske viceudenrigsminister Winiewicz i det tidlige forår 1966 havde erklæret, at tanken om en sikkerhedskonference nu havde støtte fra samtlige Warszawapagtlande.<sup>20</sup>

I det danske udenrigsministeriums første instrukser om det danske konferenceinitiativ til brug for den danske NATO-repræsentations forberedende arbejde optrådte den seneste politiske udvikling i Østeuropa, ikke mindst i Rumænien, som en afgørende baggrundsfaktor. En udvikling, der nu gjorde et vestligt initiativ over for Sovjetunionen mere realistisk. Fra vestlig side kunne man tage udgangspunkt i de „tilkendegivelser, der er fremsat fra sovjetisk side om det ønskelige i afholdelse af en konference om europæiske problemer. Det vil næppe være utænkeligt, at Sovjetunionen ville acceptere amerikansk deltagelse i en sådan.“<sup>21</sup> Denne positive forventning til den sovjetiske stilling fandt nogen støtte i Bresjnev's og Gromykos udtalelser under den 23. sovjetiske partikongres, hvor de begge havde tilkendegivet en positiv holdning til konferencetanken uden at kommentere deltagerkredsen nærmere. Men andre sovjetiske udmeldinger om konferencetanken havde indeholdt mere eller mindre klare antydninger af, at amerikansk deltagelse i en sådan konference ikke var aktuel. Da Gromyko under en pressekonference i Rom i slutningen af april 1966 udtalte sin støtte til indkaldelse til konferencen, havde han samtidig stillet sig afvisende over for udsigten til amerikansk deltagelse. Tilsvarende opererede Kreml i sit svar af 18. maj 1966 på en tysk fredsnote af 25. marts 1966 ikke med amerikansk deltagelse, da sikkerhedskonferencetanken blev fremført som en mulighed. Forhandlingerne skulle stå mellem *europæiske* stater.<sup>22</sup> Når de danske myndigheder alligevel fandt, at Kreml kunne forventes at acceptere amerikansk deltagelse skyldes det, at Gromykos afvisende erklæring på mødet i Rom blev anset for at være udsprunget af karakteren af det spørgsmål, han fik stillet. Et spørgsmål, som ifølge den danske vurdering havde provokeret eller tvunget ham ind i en ikke

<sup>20</sup> „Forslag om en europæisk sikkerhedskonference“, referat af 27. maj 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>21</sup> Instruks af 20. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, kopi til ambassaderne i Bonn, Bruxelles, Haag, London, Oslo, Ottawa, Paris, Rom og Washington, UM 5.E.110.a.

<sup>22</sup> „Forslag om en europæisk sikkerhedskonference“, referat af 27. maj 1966, UM 5.E.110.a.

planlagt erklæring. Udenrigsministeriet vurderede derfor i slutningen af maj 1966, at den sovjetiske stilling til spørgsmålet om amerikansk deltagelse endnu ikke var afklaret.<sup>23</sup> Om end ud fra andre præmisser havde Arthur Barber i sin redegørelse over for den danske ambassade i Washington nået en lignende konklusion. Fra samtaler med sovjetiske kontakter havde Barber fået den opfattelse, at Moskva næppe ville stille sig på bagbenene ved udsigten til amerikansk deltagelse i en europæisk sikkerhedskonference, „hvis de vest-europæiske lande ønskede det, og USA selv viste en positiv indstilling.“ Ifølge Barbers oplysninger var Gromykos negative udtalelser om amerikansk deltagelse et resultat af en beslutning hos på højeste niveau, der var truffet under skelen til den afvisende amerikanske holdning, som man fra sovjetisk side mente, var tilkendegivet under fortrolige kontakter.<sup>24</sup>

Under et nyt møde sidst i juni 1966 i Pentagon mellem Barber og en dansk diplomat havde amerikaneren erklæret sig „enig i, at der var en oprigtig interesse i de østeuropæiske lande for en Øst-Vest-forhandling.“ For så vidt angår de østlige motiver til konferencen mente Barber „at kunne spore en polsk frygt for, at de europæiske problemer en dag skulle blive løst ved en amerikansk-tysk-sovjetisk aftale hen over hovedet på Polen.“<sup>25</sup> Den seneste forskning peger da også på, at de polske initiativer omkring europæiske sikkerhedsproblemer i nogen udstrækning var drevet af et ønske om at opnå en sikkerhedsgaranti, der ikke alene var givet af Sovjetunionen.<sup>26</sup> Dermed kan det formodes, at polakernes hovedmål med konferenceforslaget faktisk var reelle afspændingsforhandlinger med Vesten. Ikke desto mindre står det klart, at man i de følgende år fra såvel ungarsk som østtysk side internt i østblokken pointerede, at undergravning af NATO var et hovedformål med konferencen.<sup>27</sup>

Den danske opmærksomhed omkring bevægelsen i Øst kom også til udtryk under udenrigsminister Hækkerup redegørelse for det danske initiativ omtrent en uge efter, at de første danske følere blev udsendt i maj 1966. Da Hækkerup redegjorde for det danske kursskifte, advokerede han for, at den seneste østeuropæiske interesse var reel. Dermed også forstået, at de *tidligere* østlige forslag var præget af taktiske manøvrer og spilfægteri. Hækkerup erindrede om, at man fra polsk side ikke havde fundet anledning til at gå dybere ind i Spaaks forslag under samtaler med polakker om en foreløbig konfe-

<sup>23</sup> Sst.

<sup>24</sup> „NATO-alliancens fremtid“, indberetning af 17. maj 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

<sup>25</sup> „Danske tanker om vestligt initiativ“, indberetning af 31. maj 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

<sup>26</sup> Adam Daniel Rotfeld, „A Polish View“ i Richard Davy (ed.), *European Détente: A Reappraisal*, 1992, s. 174f.

<sup>27</sup> Se kapitel 42.

rence med enkelte vestlige, østlige og neutrale lande.<sup>28</sup> „Udviklingen red imidlertid stærkt i Østeuropa“, hævdede Hækkerup. Han fandt, at der var tegn på, at et virkeligt skred var i gang i Østeuropa, og at de østeuropæiske lande efter alt at dømme faktisk var indstillede på at gennemføre en konference. Ikke mindst de sovjetiske udtalelser tydede herpå. Tiden var en anden nu, og klimaet var gunstigt. Nu skulle der smedes.

### *På forkant*

Når udenrigsminister Hækkerup under ministerrådsmødet i Bruxelles understregede, at NATO måtte „sætte sig selv i stand til at *agere*, d.v.s. at tage initiativer for at nedbryde den kolde krigs fronter“ og dermed ikke blot *reagere* på de østlige forslag,<sup>29</sup> antydede det en yderligere dimension i det danske fokus på de nu tilsyneladende mere substantielle østlige tiltag. Der var ikke udelukkende tale om håb om og tro på, at der nu viste sig muligheder, der ikke havde været tidligere, I vid udstrækning virkede det formodede optræk til yderligere østlige udspil som katalysator for et vestligt initiativ, således at NATO i den hækkerupske tankegang ikke blev udstillet som en organisation på bagkant med udviklingen, men som en aktiv og dynamisk aktør i fredens tjeneste. Over for den amerikanske NATO-ambassadør Harland Cleveland pointerede Hækkerup, at man havde modtaget underretning om, at den jugoslaviske regering var ved at barsle med en indkaldelse til en europæisk interparlamentarisk konference, som skulle finde sted i Stockholm til efteråret. Derfor ville det være at foretrække, om „regeringerne i de vestlige lande havde taget et forudgående initiativ.“<sup>30</sup> Den øgede substans i de østlige initiativer fordrede, at man fra vestlig side kom østlandene i forkøbet, så de ikke kunne lukrere på den forventede propagandaeffekt. Det blev tydeligt udtrykt af Hækkerup, da han i nævnet sagde, at propagandaværdien af at indkalde til en sikkerhedskonference ikke måtte overlades Sovjetunionen.<sup>31</sup> Det var altså ikke blot den længe ventede åbning, der kom, og som nu skulle gribes. Det var i høj grad også udsigten til, at østlandene nu åbenlyst demonstrerede vilje til forhandlinger, mens NATO risikerede at komme til at fremstå som den tøvende og reaktionære part.

<sup>28</sup> Hækkerup i udenrigspolitisk nævn, 31. maj 1966. Denne vurdering var muligvis ikke ganske dækkende for den polske politik. Der har således været argumenteret for, at Rapackis reservation måske snarere skyldtes, at Polen på dette tidspunkt ligesom de øvrige Warszawapagtlande var bundet af et sovjetisk dekret om, at NATO og afspænding var to helt uforenelige størrelser, hvorfor et sådant intimt samarbejde ikke blev anset for muligt.

<sup>29</sup> DIIS' fremhævelse i citatet. „Udklip fra hemmeligt referat (xnr. 7/35) af 16. juni vedrørende NATO-ministerrådsmødet i Bryssel, 6.-8. juni 1966“, UM 5.E.110.a.

<sup>30</sup> „Referat af møde i udenrigsministeriet fredag den 20. maj 1966 kl. 15.30 i anledning af ambassadør Cleavelands besøg i Danmark“, 23. maj 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>31</sup> Hækkerup i udenrigspolitisk nævn, 31. maj 1966.

Behovet for et NATO-initiativ opstod imidlertid ikke kun af den øjensynlige bevægelse i øst. Også i den vestlige lejr var der tilsyneladende bilaterale initiativer under opsejling, som kunne skabe politiske problemer for NATO ved at udstille den vestlige alliance som passiv og forældet. I februar-marts 1966 havde præsident de Gaulle bebudet, at Frankrig ville trække sig ud af NATO's integrerede militære kommandostruktur. Dette havde givet anledning til en af de mest alvorlige kriser i NATO's historie. I kølvandet på krisen var de danske myndigheder bekymrede for, at de Gaulle under sit forestående besøg i Moskva ville rejse forslaget om en europæisk sikkerhedskonference.<sup>32</sup> Set fra et dansk perspektiv var det ønskeligt, om NATO kunne komme de Gaulle i forkøbet. Således var den franske præsidents „forestående rejse til Moskva“ blandt Hækkerups argumenter for det danske initiativ under en samtale med den amerikanske NATO-ambassadør forud for den indledende danske orientering i rådet.<sup>33</sup> Omtrent en uge senere udtalte Hækkerup sig ad lignende linjer i udenrigspolitisk nævn, da han pointerede, at det kunne være ønskeligt, om man forhindrede de Gaulle i at tage patent på konferencetanken.<sup>34</sup> Og under en fortrolig samtale med Belgiens nye udenrigsminister Pierre Harmel understregede Hækkerup, at det ud fra det, han kaldte en taktisk betragtning, var „vigtigt, om man nåede så langt som muligt med dette forslag, idet man herigennem skulle have mulighed for under alle omstændigheder at tage vinden ud af sejlene på de Gaulle under den forestående Moskva-rejse.“<sup>35</sup> Det var klart, at fransk succes med bilaterale forhandlinger med russerne og etablering af en konference ville kaste et uheldigt lys på den nordatlantiske alliance. Den NATO-kritiske opinion ville kunne slå på, at Frankrig efter at have trukket sig ud af alliancen kunne skabe positive resultater, hvilket NATO ikke havde evnet eller ønsket.

Den danske regering var imidlertid opmærksom på, at Frankrig nødtigt skulle sættes helt ud på et sidespor. Således påpegede Hækkerup over for Harmel videre ønskeligheden af, at sagen blev rejst i et NATO-forum, hvor Frankrig selv var til stede, således at man fra fransk side havde mulighed for at støtte forslaget om et NATO initiativ. Men selv om forslaget kun kunne opnå støtte fra 14 af NATO's 15 medlemmer, ville de Gaulles muligheder for at tage et Øst-Vest initiativ være svækket betydeligt. Fra fransk side var man helt på det rene med denne drivkraft bag det danske initiativ. Således note-

<sup>32</sup> Præsident de Gaulle havde først nævnt tanken i februar 1965, da han under en pressekonference nævnte muligheden for en konference mellem Tysklands naboer mod øst, vest, nord og syd. „Forslag om en europæisk sikkerhedskonference“, referat af 27. maj 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>33</sup> „Referat af møde i udenrigsministeriet fredag den 20. maj 1966 kl. 15.30 i anledning af ambassadør Cleveland's besøg i Danmark“, 23. maj 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>34</sup> Et argument, som Per Federspiel dog betvivlede i sig selv skulle være betydningsfuldt nok til at motivere et så markant dansk initiativ. Hækkerup og Federspiel i udenrigspolitisk nævn, 31. maj 1966.

<sup>35</sup> „Samtale mellem udenrigsministrene Hækkerup og Harmel den 4. juni 1966“, referat af 6. juni 1966, UM 5.E.110.a.

rede den franske militærattaché i København, at formålet havde været at „rive tæppet væk under de Gaulle.“<sup>36</sup> Et synspunkt, som i øvrigt også i en amerikansk analyse af det danske initiativ blev fremhævet som en af hoveddrivkræfterne.<sup>37</sup> Foruden bekymringen for at få udstillet NATO som en utidssvarende organisation kan det danske ønske om at fratage de Gaulle initiativet desuden have fundet inspiration i Arthur Barbers advarsel om, at franskmændene ikke måtte repræsentere det europæiske ønske om en sikkerhedskonference, da en situation med Paris som eneste fortalere for en løsning i Europa ville medføre, at State Department ikke ville tage sagen op af irritation over de Gaulle.<sup>38</sup>

### *NATO's sammenhængskraft*

Den danske bekymring for de Gaulles ventede tiltag over for russerne stak dybere end blot ønsket om at komme generalen i forkøbet. Ikke mindst, da de Gaulle videre forventedes at forhandle direkte med Moskva om en europæisk sikkerhedsordning. Ifølge en senere analyse fra den danske ambassadør i Paris var hovedmotiverne for de Gaulles besøg for det første at mindske spændingen mellem Frankrig og østblokken, for det andet at obstruere USA og Sovjetunionen i at afgøre „verdenspolitikken hen over hovedet på Europa“ – altså Frankrig – og for det tredje at gardere sig mod „en latent trussel mod eventuelle tyske aspirationer om at blive den førende magt i Europa.“<sup>39</sup>

Under en samtale mellem Krag og den vesttyske kansler Erhard, havde kansleren, der af Krag blev betegnet som „stærkt anti-de Gaulle“, erklæret, at generalen mente, at han kunne dominere Europa og træffe aftaler direkte med Moskva om sikkerhedspolitiske løsninger, der kunne 'garantere' Europa og isolere USA. Krag noterede i sin dagbog: „Jeg er ikke helt uenig. De Gaulle er da også den mest urealistiske politiker i dag.“<sup>40</sup> Regulære forhandlinger på bilateral basis om løsning af Europas sikkerhedsproblemer ville ikke styrke alliansens sammenhængskraft, men snarere forstærke krisen inden for NATO.

Den danske regering fulgte en politisk kurs, som med alle midler søgte at undgå optræk til forstærkelse af NATO's krise. Dette kom bl.a. til udtryk ved,

<sup>36</sup> Indberetning af 2. juni 1966 fra den franske militærattaché i København, Service Historique de l'Armée de Terre, 14 S, Rapports des attachées au Danemark.

<sup>37</sup> Research Memorandum, State Department, 1. juli 1966, NFS, Country File, Denmark Memos, box 168, doc. 113. LBJL.

<sup>38</sup> „NATO-alliansens fremtid“, indberetning af 17. maj 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

<sup>39</sup> Ambassadøren understregede, at der ikke var noget „unaturligt i, at USSR lytter til de franske toner: Frankrigs politik inden for NATO vil stort set værdsættes i Sovjetunionen. Den franske statschefes brutale anti-amerikanske propaganda i et vist omfang ligeså.“ Imidlertid påpegede den danske ambassadør, at det var muligt, at Sovjetunionen sadlede om, da USA dog var en „mere jævnbyrdig partner“, jf. „Ministerpræsident Kosygin's besøg i Frankrig 1.-9.12.1966“, notat af den danske ambassadør i Paris, Erik Schram-Nielsen, ABA, Jens Otto Krags privatarkiv.

<sup>40</sup> Lidegaard, *Jens Otto Krag 1962-1978*, s. 286 (dagbogsnotat fra 22. maj 1966).

at den danske regering sammen med Canada arbejdede vedholdende for, at alliancens politiske hovedkvarter forblev i Frankrig, og ikke i forlængelse af den franske tilbagetrækning blev flyttet, som det havde været tilfældet med det militære hovedkvarter. Det danske standpunkt var, at NATO's interesser ville være bedst tjent ved, at Rådet kunne forblive i Paris. En flytning ville set med danske øjne have „den største politiske betydning og kunne blive udlagt på den måde, at kløften mellem Frankrig og dets allierede var blevet yderligere uddybet.“<sup>41</sup> I løbet af efteråret 1966 renoncerede Danmark dog på sin modstand mod flytningen, da det stod klart, at Canada og Danmark var isoleret i dette spørgsmål, og at yderligere modstand kun måtte forventes at skabe irritation hos de øvrige NATO-lande. Fra den danske regerings side blev det dog fastholdt, at man anså dette skridt for politisk uklogt.

Den forsigtige danske kurs over for Frankrig var allerede forinden kommet til udtryk, da NATO på britisk foranledning i ugerne efter de Gaulles varsel om fransk exit forberedte et stærkt formuleret brev til Paris. Som Hækkerup noterede i nævnet, måtte det erkendes, at den foreslåede erklæring var temmelig polemisk mod Frankrig, og fra dansk side fandt man det klogest at vente med en reaktion, indtil franskmændene fik lejlighed til at redegøre nærmere for deres beslutning. Den britisk initierede reaktion risikerede ifølge den danske regering at øge afstanden til Frankrig yderligere.<sup>42</sup> Den konsekvent bløde danske kurs over for Frankrig skal ikke blot ses i lys af ønsket om at undgå yderligere konflikter internt i alliancen. Den danske hensyntagen til Frankrig skal også ses på baggrund af den stærkt kritiske britiske holdning til den franske politik og de formodede vanskeligheder for en fælles britisk-dansk indtræden i det europæiske fællesmarked, der knyttede sig dertil. En udflytning af hovedkvarteret fra Paris kunne således ifølge Hækkerup befrygtes at skabe fransk modvilje mod Storbritannien i andre politiske relationer.<sup>43</sup> Endelig må det påpeges, at en udflytning af hovedkvarteret risikerede at åbne en flanke for østlig propaganda. Den sovjetiske presse var da heller ikke sen til at fremhæve overvejelserne om flytning af det politiske hovedkvarter som NATO's afstraffelse af et medlemsland, der ikke fulgte den aggressive vestlige politik, der var dikteret af USA. Således tog det danske udenrigsministerium i november 1966 til efterretning, at man fra sovjetisk hold fremførte, at „[s]kjult bag talen om nødvendigheden af at have det politiske organ sammen med blokkens militære organ ligger ønsket om at isolere 'den upålidelige allierede', som Frankrig ifølge opfattelsen på den anden side af Atlanterhavet er.“ Denne sovjetiske vurdering gik hånd i hånd med fremhævelsen af, at Frankrigs NATO-politik var et produkt af dette lands „so-bre holdning til de europæiske problemer.“ En politisk kurs, der efter sojje-

<sup>41</sup> Indberetning af 20. oktober 1966 fra den danske repræsentation i NATO, UM 105.G.1.a.

<sup>42</sup> Hækkerup i udenrigspolitisk nævn, 11. marts 1966.

<sup>43</sup> Hækkerup i udenrigspolitisk nævn, 25. oktober 1966.

tisk opfattelse vandt „stadig flere tilhængere på trods af Bonn-Washington-aksens forsøg på at tvinge de to landes allierede til at leve efter den kolde krigs love.“<sup>44</sup> Det danske udenrigsministerium havde allerede i juni 1966 noteret sig den sovjetiske presses eksplicite fremhævelse af Frankrig som foregangsland for såvel opløsningstendenser inden for NATO som for „ethvert initiativ til øst-vest tilnærmelser af den ene eller anden art.“<sup>45</sup>

Et måske endnu mere presserende problem i forbindelse med de Gaulles enegang over for Kreml var udsigten til, at det tyske problem ville blive accentueret yderligere. Under en samtale med den amerikanske NATO-ambassadør påpegede Hækkerup, at „de Gaulles initiativ var ubehageligt især på grund af dets implikationer med hensyn til en eventuel tysk nationalisme, som ville være til stor fare for freden i Europa.“<sup>46</sup> Den risiko, som den danske regering så i forbindelse med Vesttysklands mulige reaktion, bestod af flere elementer. For det *første* ville Forbundsrepublikken muligvis føle sig kaldet til at følge det franske eksempel og indgå i direkte bilaterale forhandlinger med Moskva om løsningen af sikkerhedsspørgsmål, altså genforeningsspørgsmålet. Som nævnt ovenfor var den franske aktion i sig selv en trussel mod NATO's sammenhængskraft, men udsigten til at Forbundsrepublikken efterfulgte det franske eksempel, virkede sandsynligvis endnu mindre betryggende på den danske regering. Selvstændig vesttysk optræden på verdensscenen i forbindelse med større sikkerhedsforhandlinger blev givetvis ikke anset for ønskelig.<sup>47</sup> For det *andet* måtte Forbundsrepublikken under alle omstændigheder forventes at lukrere på den franske tilbagetrækning ved dermed at overtage rollen som den stærkeste europæiske NATO-partner. En styrkelse af Vesttysklands politiske og militære indflydelse i alliancen var ikke i Danmarks interesse. De danske myndigheder havde i flere år været meget opmærksomme på tegn på styrkelse af den vesttyske magtposition internt i alliancen. Således havde den danske NATO-ambassadør i 1964, Erik Schram-Nielsen, understreget, at det var „at vente, at Forbundsrepublikken efterhånden som

<sup>44</sup> „Sovjetpressen om NATO-rådets beslutning om at flytte til Belgien“, indberetning af 2. november 1966 fra den danske ambassade i Moskva, UM 105.G.1.a.

<sup>45</sup> „Sovjetiske reaktioner på NATO-mødet i Bryssel og på det danske NATO-initiativ“, 16. juni 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>46</sup> „Referat af møde i udenrigsministeriet fredag den 20. maj 1966 kl. 15.30 i anledning af ambassadør Cleavelands besøg i Danmark“, 23. maj 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>47</sup> Selv om Hækkerup ikke eksplicit udtrykte netop denne dimension i implikationerne for tysk nationalisme, var der næppe tvivl om, at det var et af perspektiverne. En samtidig amerikansk kilde refererer også dette aspekt som én af drivkræfterne bag det danske sikkerhedskonferenceforslag. Vurderingen kan måske understøttes af, at samtlige af analysens øvrige fremhævede motiver bag den danske politik i dag bekræftes af de interne danske dokumenter. Den danske opmærksomhed omkring den østlige bevægelse i retning af større lydørhed over for afspændingsforhandlinger underspilles dog af analysens ophavsmand, som heller ikke har været vidende om Arthur Barbers henvendelse. Da analysen er udfærdiget i State Department synes dette forhold ikke overraskende, men understreger, at Barbers udtalelser næppe var amerikansk spillfægteri over for Danmark. Research Memorandum, State Department, 1. juli 1966, NFS, Country File, Denmark Memos, box 168, doc. 113, LBJL.

den fik fodfæste i NATO, ville tilstræbe at få den 'Platz in der Sonne', Det Tyske Rige traditionelt kræver.<sup>48</sup> Dette perspektiv blev nu pludselig aktuelt. Netop for at imødegå tyske følgeproblemer af de uvelkomne franske tiltag, understregede Per Hækkerup over ambassadør Cleveland, at man fra dansk side lagde „stor vægt på, at solidariteten mellem De 14 blev bevaret, hvilket måtte betragtes som en grundlæggende forudsætning for NATO's fortsættelse.“<sup>49</sup>

Netop spørgsmålet om alliancens sammenhængskraft havde stået centralt i Arthur Barbers argumentation over for danskerne. Han havde understreget, at man i tilfælde af succes med konferencen kunne bevare den vestlige solidaritet inden for NATO. Alliancen skulle være klar til et initiativ og til at virke som redskab for forhandling mellem Øst og Vest. Ellers ville „grunden skride under alliancen.“<sup>50</sup> Barbers forslag til danskerne skal da formentlig også ses som et forsøg på at modvirke den uheldige udvikling i NATO, som fulgte i kølvandet på den franske tilbagetrækning fra den integrerede militære kommandostruktur i 1966. Det franske exit havde medført en alvorlig konflikt mellem Frankrig og NATO-landene i almindelighed, men særligt med USA og Storbritannien. En konflikt, som indeholdt kimen til for alvor at splitte NATO. Da der samtidig især blandt mange europæiske NATO-lande floredede ønsker om détente, kunne det danske initiativ medvirke til at forhindre yderligere splittelse og samle alliancens lande om noget positivt. At dette var Barbers motivation for at sætte NATO's afspændingspolitiske rolle på dagsordenen understøttes af, at han mindre end et halvt år forinden havde foreslået en fremgangsmåde skåret over samme læst for at løse andre begyndende politiske problemer inden for alliancen, før de udviklede sig til regulære kriser.<sup>51</sup>

Det er uklart, om man fra dansk side faktisk delte Barbers vurdering af NATO's forventede overlevelseshemmeligheder. I det mindste antyder den senere udenrigsministerielle behandling af Harmel-rapporten, at centralt placerede beslutningstagere fandt, at alliancen nok skulle klare sig, men at der var et

<sup>48</sup> „Voksende tysk indflydelse i NATO“, indberetning af 14. april 1964 fra den danske repræsentation i NATO, UM 105.S.19.a.

<sup>49</sup> „Referat af møde i udenrigsministeriet fredag den 20. maj 1966 kl. 15.30 i anledning af ambassadør Clevelands besøg i Danmark“, 23. maj 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>50</sup> „NATO-alliancens fremtid“, indberetning af 17. maj 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.; instruks af 20. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, kopi til ambassaderne i Bonn, Bruxelles, Haag, London, Oslo, Ottawa, Paris, Rom og Washington, UM 5.E.110.a.

<sup>51</sup> I forbindelse med genforeningsspørgsmålet havde Barber nævnt, at USA på baggrund af det stadig stærkere fokus på dette spørgsmål inden for NATO-kredsen, næppe kunne holde sagen på lavt blus meget længere. Såfremt USA skulle fastholde støtten fra de europæiske NATO-lande, der – korrekt eller ukorrekt – troede, at russerne muligvis ville kunne tilslutte sig et „evolutionary program“, fordrede situationen en udtalelse, der afspejlede behovet for en løsning på spørgsmålet, som var acceptabel for såvel Vest- som Østeuropa. Dette på trods af, at Barber selv fastslog, at tanker om tidlig genforening tydeligvis var illusoriske. *Foreign Relations of the United States, 1965-68, vol. XV, Washington, 1983, s. 344.*



*Forsvarsministermøde i NATO, 14. december 1966 i Paris. Ministrene forbereder sig på at gå ind i salen. (NATO Photo)*

nærliggende behov for en opprioritering af NATO's afspændingspolitiske profil (se kapitel 38). Det ændrer dog ikke ved, at man fra dansk side så med bekymring på de konsekvenser for NATO's sammenhængskraft, som fulgte i kølvandet på det franske exit og udsigten til efterfølgende franske initiativer over for Kreml. Såfremt NATO kunne signalere sammenhold, enighed og udviklingsvilje, kunne opmærksomheden blive ledt væk fra den beklagelige situation som fulgte af de Gaulles politik. Dette perspektiv i den danske politik blev berørt i pressen, og kort efter kunne den franske militærattaché rapportere, at danske kilder havde bekræftet, at et hovedformål med lanceringen af det danske konferenceforslag havde været at begrænse diskussionerne om Frankrig under NATO-drøftelserne.<sup>52</sup> Dette havde tilsyneladende en dobbelt funktion. For det *første* en beroligende intern effekt på alliancen, således at kløften mellem især Frankrig og de angelsaksiske lande ikke blev endnu dybere. For det *andet* – og måske vigtigst – en beroligelse udadtil. Derfor havde hensynet til at demonstrere sammenhængskraft ikke blot til formål at styrke alliancen, men i høj grad også at styrke alliancens offentlige image. Som det danske udenrigsministerium udtrykte det i en uddybende instruks til den danske repræsentation i NATO, var motivet bag det danske konferenceforlag ikke mindst „ønsket om i alliancens øjeblikkelige, indre svaghedstilstand at samle opmærksomhed og virkeevne om noget mere positivt og gengive alliancen dens anseelse udadtil.“<sup>53</sup> Dermed var alliancens image i offentligheden også en drivkraft bag den danske regerings interesse i spørgsmålet om en sikkerhedskonference.

### *Image*

Under arbejdet med sikkerhedskonferenceforslaget i foråret 1966 udviste den danske regering gentagne gange bekymring for, at NATO blev udstillet som en stivnet og reaktionær organisation, som hverken besad viljen eller evnen til at forny og omstille sig. I udenrigsministeriets første instruks til brug for den danske NATO-repræsentations forhåndsorientering af NATO-partnerne blev det danske initiativ bl.a. motiveret således: „En kraftanstrengelse fra NATO-landenes side for at komme ud af den snart igennem lang tid herskende ubevægelighed i de europæiske sikkerhedsspørgsmål ville utvivlsomt være i pagt med den offentlige mening i NATO-landene.“<sup>54</sup> Som en samtidig amerikansk analyse lød, følte de danske beslutningstagere, at de ud over at understrege NATO's betydning for dansk sikkerhed, måtte „skabe det ind-

<sup>52</sup> Indberetning af 1. juli 1966 fra den franske militærattaché i København, Service Historique de l'Armée de Terre, 14 S, Rapports des attachées au Danemark.

<sup>53</sup> „Danske tanker om vestligt initiativ overfor Øst“, instruks af 27. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.

<sup>54</sup> Instruks af 20. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, kopi til ambassaderne i Bonn, Bruxelles, Haag, London, Oslo, Ottawa, Paris, Rom og Washington, UM 5.E.110.a.

tryk, at NATO kan og vil være mere end en rent militær organisation.<sup>55</sup> Den danske opmærksomhed omkring konferenceforslagets sammenhæng med ønsket om at styrke NATO's image og renommé kom også til udtryk under udenrigsminister Hækkerups møde med den amerikanske NATO-ambassadør Cleveland i maj 1966. Hækkerup nævnte, at Gromykos konferenceforslag burde tages op på ministerrådsmødet, og at man på mødet måtte drøfte, hvorvidt det ville være muligt at trække visse linjer op med hensyn til Øst-Vest problemerne i Europa. Sådanne skridt var ifølge Hækkerup „ønskelige og nødvendige også af hensyn til den offentlige mening.“<sup>56</sup>

Den danske regerings opmærksomhed omkring den gunstige indflydelse, som en profileret afspændingspolitik fra NATO's side kunne få på den offentlige mening, var ikke mindst motiveret af udsigten til en kommende skarp politisk debat om Danmarks sikkerhedspolitiske tilhørsforhold efter 1969, hvor ethvert medlem i henhold til traktatens § 13 kunne udmelde sig med et års varsel. Denne debat var allerede begyndt at tage form. Således var spørgsmålet om en nordisk forsvarspagt i 1965 blevet bragt på bane igen, ikke mindst motiveret af krisetegnene i alliancen, der især skyldtes de franske problemer og den indbyggede udsigt til øget tysk indflydelse. Med meddelelsen i det tidlige forår 1966 om det delvise franske exit blev diskussionerne om Danmarks NATO-medlemskab aktualiseret yderligere (se kapitel 32). Dette perspektiv var efter alt at dømme en medvirkende årsag til, at den danske regering fokuserede på den franske østoffsensiv. Hvis de Gaulle, med det ene ben ude af NATO, kunne fremvise resultater i forhandlinger med Kreml om afspænding og en sikkerhedspolitisk løsning for Europa, var det vand på NATO-modstandernes mølle.

Under debatter i det udenrigspolitiske nævn fremhævede Aksel Larsen gentagne gange ønskeligheden af en folkeafstemning, og også fra radikal side understregede man til stadighed, at debatten skulle tages. Ifølge regeringen var det dog endnu ikke tiden til en sådan diskussion. Selv om danske beslutningstagere til stadighed over for deres NATO-partnere, især USA, understregede, at der hverken ville komme en folkeafstemning eller en dansk udmeldelse, holdt den socialdemokratiske regering forsigtigt spørgsmålet åbent. Dette betød dog ikke, at regeringen for alvor overvejede sikkerhedspolitiske alternativer inden for de nærmeste år. Men selv om den danske regerings stilling i vid udstrækning syntes gjort op på forhånd, kunne voldsomme debatter og folkelig modstand sætte regeringen i en overordentlig vanskelig situation, hvorfor kritikken af NATO måtte søges minimeret. Problemerne omkring den folkelige NATO-tilslutning var formentlig også næret af faldende forvent-

<sup>55</sup> Intelligence Note to the State Secretary, 12. august 1966, NFS, Country File, Denmark Memos, box 168, doc. 112, LBJL.

<sup>56</sup> „Referat af møde i udenrigsministeriet fredag den 20. maj 1966 kl. 15.30 i anledning af ambassadør Cleavelands besøg i Danmark“, 23. maj 1966, UM 5.E.110.a.

ninger om sovjetisk aggression. En opfattelse, som ikke blot havde tag i befolkningen, men også i de danske myndigheder.<sup>57</sup>

### *Syltning*

Det danske forslag var fra begyndelsen blevet modtaget med nogen reservation hos NATO-partnerne. Ganske vist havde USA's NATO-ambassadør, Harland Cleveland, indledningsvis reageret forholdsvis imødekommende, da man fra dansk side kort efter Barbers henvendelse i maj 1966 informerede Cleveland om de danske overvejelser om at rejse konferencespørgsmålet. Den amerikanske NATO-ambassadør bemærkede, at udenrigsminister Dean Rusk kort forinden havde udtalt sig ad lignende linjer.<sup>58</sup> Men allerede under de første, mere substantielle drøftelser i slutningen af maj 1966 formulerede ambassadør Cleveland nu klart USA's reservation over for Moskvas hensigter med conferenceforslaget, der ud over at nedbryde enigheden inden for NATO, var at rette et politisk angreb på Vesttyskland, som russerne forsøgte at isolere nukleart. Set med amerikanske øjne var det sovjetiske problem, at de ikke kunne „gå med til en løsning af det europæiske problem uden derved at imødegå egne interesser.“ Man måtte skelne klart mellem „symbolik og realitet“, erklærede Cleveland.<sup>59</sup>

Fra først til sidst var spørgsmålet om USA's rolle under en eventuel konference en hovedanstødssten. De fleste lande tvivlede på, at Kreml ville være rede til at acceptere amerikansk deltagelse. Og ellers ville det være formålsløst – et synspunkt, som den danske regering jo delte. Men også spørgsmålet om potentiel østtysk deltagelse gav anledning til problemer. På det første møde i NATO-rådet havde den danske repræsentant tilsyneladende ikke givet klare signaler om det tyske spørgsmål. Ifølge presserygter havde man fra dansk side således ikke afvist østtysk deltagelse og samtidig givet udtryk for, at man „antog“, at Forbundsrepublikken skulle deltage. Dette fremprovokerede øjensynlig i første omgang en vis modvilje fra især vesttysk og amerikansk side. Denne uheldige begyndelse illustrerer det noget hovedkulds sagsforløb ganske godt. Udenrigsministeriet havde tilsyneladende ikke klart overvejet det østtyske spørgsmål, og den danske repræsentant blev efter alt at dømme

<sup>57</sup> Se kapitel 38 om Harmel-studiet. Vurderingen af trusselopfattelsens betydning for alliancetilslutningen fremgik også af en næsten samtidig amerikansk analyse. I denne analyse blev endvidere understreget, at den nye danske afspændingspolitik muligvis havde stor betydning for Krags og Hækkerups „personal fortunes“. Baggrunden for ræsonnementet var analysens opfattelse af, at regeringens parlamentariske støtte var usikker. For en diskussion af forholdet mellem S og SF under arbejderflertallet, se kapitel 32. Research Memorandum, State Department, 1. juli 1966, NFS, Country File, Denmark Memos, box 168, doc. 113, LBJL.

<sup>58</sup> „Referat af møde i udenrigsministeriet fredag den 20. maj 1966 kl. 15.30 i anledning af ambassadør Clevelands besøg i Danmark“, 23. maj 1966, UM 5.E.110.a.

<sup>59</sup> „Danske tanker om et vestligt initiativ over for øst“, indberetning af 1. juni 1966 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.

fanget på det forkerte ben. I den amerikanske presse bemærkede man, at der havde været udtrykt en vis forsigtig kritik af, at forslaget ikke var helt velforberedt og gennemtænkt.<sup>60</sup>

Vanskeligheden i Østtysklands deltagelse i en konference var ifølge flere lande, at det ville forhåndsafgøre en anerkendelse af Østtyskland. Fra dansk side fandt man dog ikke, at konferencedeltagelse på nogen måde ville præjudicere anerkendelse og henviste til Hanois deltagelse i Genève-konferencen uden, at dette havde ført til nogen form for formel anerkendelse. Selv om NATO-repræsentationen efter de indledende konfrontationer over det tyske spørgsmål blev instrueret om ikke af sig selv at berøre spørgsmålet om tysk deltagelse, kunne NATO-repræsentationen eventuelt forsigtigt nævne denne præcedens, såfremt det tyske spørgsmål alligevel skulle blive bragt på bane.<sup>61</sup> I stedet blev NATO-repræsentationen instrueret om, at den danske position i Tysklandsspørgsmålet skulle forklares som, at det var op til Forbundsrepublikken at vurdere, hvor langt man kunne gå. Tilsvarende søgte de danske myndigheder at håndtere flere NATO-landes kritik af manglende præcision i det danske udspil med hensyn til, hvilke emner, der skulle drøftes under en konference. Det skulle pointeres, at formålet med den indledende danske orientering var at indhente reaktioner med henblik på at finde den bedste måde at rejse spørgsmålet på under ministerrådsmødet i Bruxelles. Man understregede videre fra dansk side, at Danmark „ikke havde noget færdigt 'blue print' vedrørende tankens endelige udformning, men vi fandt ikke, at dette skulle forhindre os i at fremkomme med forslag i sagen.“<sup>62</sup>

På ministerrådsmødet i Bruxelles var der ingen generel tilslutning til det danske forslag, og især Vesttyskland og USA havde stået fast på, at tiden ikke var moden til et sådant initiativ. Ifølge det danske udenrigsministerium havde Rusk været kategorisk afvisende med hensyn til mulighederne indtil videre for en konference.<sup>63</sup> Fra dansk side havde man ved flere lejligheder understreget, at man meget gerne så en bemærkning indført om sikkerhedskonfe-

<sup>60</sup> Det har ikke været muligt blandt udenrigsministeriets akter at finde repræsentantens egen indberetning om mødet på trods af, at udenrigsministeriet – efter gennem pressen („Washington Post“) at være blevet orienteret om problemerne ved mødet – eksplicit anmodede den danske repræsentation i NATO herom. At presserygterne på de nævnte punkter sandsynligvis var korrekte antydes dog af, at udenrigsministeriets videre diplomatiske arbejde tydeligt opererede med de hovedkritikpunkter, som fremgik af „Washington Post“. Ligeledes synes en efterfølgende redegørelse af den danske ambassadør i Paris under en uformel samling med NATO-repræsentanterne at understøtte, at det var disse punkter, som havde fået den hårdeste medfart. Fraset den normale diplomatiske tone, synes mødet i nogen grad at have blødt fronterne op og bl.a. den vesttyske repræsentant virkede moderat i sin udlægning af det østtyske spørgsmål. „Danske tanker om vestligt initiativ over for Øst“, Indberetning af 1. juni 1966 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.

<sup>61</sup> „Danske tanker om vestligt initiativ overfor Øst“, instruks af 27. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.

<sup>62</sup> „Danske tanker om vestligt initiativ over for Øst“, indberetning af 1. juni 1966 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.

<sup>63</sup> Meddelelse af 10. juni 1966 fra udenrigsministeriet til den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

rencen i kommunikéet fra NATO's ministerrådsmøde.<sup>64</sup> Men trods vedholdende dansk indsats blev konferencen slet ikke nævnt. Især USA og Frankrig modsatte sig dette. Også Norge, der havde været den danske regerings nærmeste støtte i sagen, tvivlede i sidste ende på, at det ville være hensigtsmæssigt at nævne konferencen i kommunikéet, idet „ingen kunne vente resultater i umiddelbar fremtid.“<sup>65</sup>

Trods sagens forlis erklærede Hækkerup efter ministerrådsmødet, at han var ganske tilfreds med resultatet, da man alligevel havde nået sit mål med konstruktiv drøftelse, og at afspænding og Øst-Vest forholdet var sat på dagsordenen.<sup>66</sup> Der er næppe tvivl om, at Hækkerups glæde langt hen ad vejen var spil for galleriet. Alligevel var det for så vidt korrekt, at spørgsmålet var sat på dagsordenen. Rusk havde på mødet understreget, at det var vigtigt med almindelig afspænding, og at NATO skulle demonstrere viljen til forhandling, selv om modparten ikke var interesseret. I denne forbindelse var en sikkerhedskonference ifølge Rusk næppe det mest hensigtsmæssige. Alligevel kunne konferencespørgsmålet tages op i forbindelse med det udvalg, der skulle nedsættes for at undersøge mulighederne for at forbedre forholdet mellem Øst og Vest. En idé, som Rusk havde luftet tidligere på mødet, og som Hækkerup efterfølgende greb ved at rejse forslag om, at NATO iværksatte en undersøgelse af udsigterne til positive udviklinger af forholdet mellem Øst og Vest og på baggrund heraf udarbejdede en fuldstændig rapport.<sup>67</sup> Da forbedring af relationerne mellem Øst og Vest var på rådets dagsorden i slutningen af juni, bemærkede den hollandske NATO-ambassadør da også, at „den nuværende diskussion var resultatet af et initiativ fra den danske udenrigsminister.“<sup>68</sup> Danmark deltog aktivt i arbejdet med rapporten. Men på trods af at det lå inden for undersøgelsesudvalgets kommissorium at drøfte sikkerhedskonferencen, og at Hækkerup i det udenrigspolitiske nævn havde fremhævet muligheden for at diskutere konferencen i dette NATO-udvalg, blev spørgsmålet slet ikke berørt.<sup>69</sup> Alligevel vurderede de danske myndigheder efterføl-

<sup>64</sup> „Danske tanker om et vestligt initiativ overfor Øst“, instruks af 27. maj 1966 til den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a; „Danske tanker om et vestligt initiativ over for øst“, indberetning af 1. juni 1966 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.a.

<sup>65</sup> „Udklip fra hemmeligt referat (xnr. 7/35) af 16. juni vedrørende NATO-ministerrådsmødet i Bryssel, 6.-8. juni 1966“, UM 5.E.110.a.

<sup>66</sup> „Tilfreds Hækkerup hjem fra Bruxelles“, „Berlingske Tidende“ 10. juni 1966.

<sup>67</sup> „Udklip fra hemmeligt referat (xnr. 7/35) af 16. juni vedrørende NATO-ministerrådsmødet i Bryssel, 6.-8. juni 1966“, UM 5.E.110.a.; Ministerial Communiqué Brussels 7th-8th June 1966, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c660607a.htm>. I kølvandet på ministerrådsmødet udtrykte man fra vesttysk side over for det danske diplomati, at „den af det danske initiativ rejste problemstilling ville få høj prioritet i rådets drøftelser“, indberetning af 15. juni 1966 fra den danske ambassade i Bonn, UM 5.E.110.a.

<sup>68</sup> „Referat af Rådsmødet 22. juni 1966, C-R (66)28, VI. Suggestions concerning East/West Relations put forward at the Ministerial Meeting in Brussels – June 1966“, UM 5.E.110.a.

<sup>69</sup> Hækkerup i udenrigspolitiisk nævn, 17. juni 1966; *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, bilagsbind, bilag 7, s. 150-51.

gende, at de havde været i stand til at påvirke resultatet af undersøgelsen. En erfaring, der virkede stimulerende for en tilsvarende dansk indsats i det efterfølgende arbejde med det såkaldte Harmel-studium i 1967.<sup>70</sup>

## Sikkerhedskonferenceforslaget i 1966 – en vurdering

Det danske forslag i foråret 1966 om, at NATO burde tage initiativ til at indkalde til en konference om europæisk sikkerhed, repræsenterede i nogen grad en ændring i den danske afspændingspolitiske kurs. Tidligere havde den danske regering forholdt sig reserveret til tanken om, at alliancen skulle spille en øget rolle i politisk henseende, men fastholdt, at de konkrete afspændingspolitiske tiltag skulle håndteres bilateralt, ikke multilateralt.

Blandt hovedmotiverne til den danske regerings forslag i 1966 var den tilsyneladende forstærkede østlige interesse i konferencen. Det skabte efter dansk opfattelse til en vis grad et 'window of opportunity', som måtte udnyttes. Selv om den polske regering muligvis reelt ønskede en konstruktiv politisk debat, fremgik det klart fra ungarsk og østtysk side, at konferencetanken sigtede mod at undergrave NATO. Det rejser spørgsmålet, om Danmark dermed virkede som redskab for østlandenes politik. Først og fremmest må det slås fast, at den danske regering ikke som sådan reagerede på det østlige initiativ. Faktisk blev forløbet omkring det danske forslag igangsat af dele af den amerikanske administration, som var splittet i spørgsmålet. Dernæst var den danske opmærksomhed omkring den østlige bevægelse dobbeltsidet. Fra dansk side var formålet i nogen grad at *modvirke* den sovjetiske propaganda-fordel af, at østlandene tog patent på konferencetanken. Danmark havde altså sin egen dagsorden. Ikke desto mindre blev det danske forslag udnyttet i de østlige kampagner i det videre forsøg på at splitte den vestlige alliance og svække den danske opbakning bag alliancemedlemskabet. Skønt alliancens image næppe blev forbedret med beslutningen på ministerrådsmødet i juni 1966 om ikke at støtte konferenceforslaget, hvilket kom frem i pressen, led NATO's afspændingsprofil tilsyneladende ikke noget markant knæk.<sup>71</sup> Moskva havde dog ikke været sen til at fremhæve uenigheden i NATO, og ifølge det danske udenrigsministerium lød et centralt budskab i sovjetpressen, at „NATO er ved at blive opløst indefra, hvilket dels skyldes en voksende erkendelse blandt NATO-landenes befolkninger af østlandenes fredelige hen-

<sup>70</sup> „Harmelplanen: Nato's fremtidige opgaver“, indberetning af 18. februar 1967 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.d.

<sup>71</sup> Således var støtten til NATO uændret (42%), mens en mindre stigning i modstanderkredsen (13 til 17 %) muligvis kan tilskrives konferencetanken. Stigningen var dog så begrænset, at den kan være udtryk for almindelige fluktuationer (se kapitel 29).

sigter, dels den franske modstand mod amerikansk imperialisme og vesttysk revanchisme.<sup>72</sup>

Når den danske regerings forsøgte at undgå, at NATO blev udstillet som en uddynamisk og afspændingsmodvillig organisation, var det af hensyn til alliancens omdømme i befolkningen – ikke mindst med tanke på den gryende debat om Danmarks fremtidige sikkerhedspolitiske tilknytning efter 1969, hvor ethvert NATO-medlem kunne melde sig ud af alliancen med et års varsel. Og det var ikke blot østlandene, som NATO skulle komme i forkøbet med et konferenceforslag. Den danske regering understregede også, at man skulle trække tæppet væk under den franske præsident de Gaulle, som forventedes at bringe et tilsvarende forslag på bane. Når dette forslag måtte forhindres gennem politisk 'pre-emption', skyldes det, at Frankrigs på dette tidspunkt blev opfattet som halvvejs ude af alliancen. Prompte fransk succes med forhandlinger med Øst uden for NATO-rammen ville bidrage til at skabe et billede af den nordatlantiske alliance som passiv, forældet og impotent, og man ville i tiden op til alliancens skæbnetime i 1969 spille kortene i hænde på de kræfter, der arbejdede for at svække Danmarks fortsatte tilknytning til NATO.

---

<sup>72</sup> Rapport, 16. juni 1966, UM 5.E.110.a.

