

38 · Den danske regering og Harmel-studiet

Introduktion

Efter et års forberedende arbejde vedtog NATO's ministerråd i december 1967 en rapport, der reviderede den politiske målsætning for det atlantiske samarbejde. Rapporten, der var den mest højprofilerede tilpasning af NATO's mål og virke under den kolde krig, blev døbt Harmel-rapporten efter sin ophavsmand, den belgiske udenrigsminister og forhenværende premierminister Pierre Harmel. Han havde på NATO's ministerrådsmøde i december 1966 foreslået, at NATO-landene drøftede og eventuelt tilpassede alliancens mål og opgaver i lyset af den udvikling, der havde fundet sted siden 1949. Navnlig udsigten til, at alliancemedlemmerne i 1969 kunne udmelde sig med et års varsel, stimulerede til, at en sådan undersøgelse blev indledt hurtigt. Harmels forslag, der byggede på et canadisk initiativ fra 1964, førte frem til en rådsbeslutning om at iværksætte en omfattende analyse af den internationale udvikling siden Atlantpagtens oprettelse og bestemme denne udviklings indflydelse på alliancen.¹

Efter en række indledende drøftelser blev der i foråret 1967 nedsat fire undergrupper under ledelse af højtstående embedsmænd og politikere med henblik på at tilvejebringe viden om en række centrale forhold af betydning for alliancens fremtidige virke. Grupperne skulle beskæftige sig med 1) Øst-Vest-forholdet, 2) relationer mellem NATO-landene, 3) NATO's forsvarspolitik og 4) udvikling i regioner uden for NATO-området. De enkelte medlemslande sendte repræsentanter til at deltage i gruppernes arbejde. Efter et halvt års arbejde blev hovedlinjer i studiet i det sene efterår 1967 samlet i en kortfattet rapport til NATO-landenes udenrigsministre til nærmere drøftelse på ministerrådsmødet i december 1967.² I rapporten blev det slået fast, at den hidtidige opdeling af NATO's formål, *forsvar og afskrækkelse*, udgjorde den ene grundpille i alliancens formål, mens ambitionen om at fremme *afspænding* blev set som den anden grundpille. Tankegangen, der lå til grund for denne formålsbeskrivelse, var i tråd med dansk sikkerhedspolitisk tankegods, og Danmark havde sammen med blandt andre Norge virket aktivt for at få afspændingsdimensionen markeret tydeligt i alliancens målsætning.

¹ Extracts from C-R (66) 68 og 69, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1; Ministerial Communiqué Paris, 15.-16. december 1966, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c661215a.htm>

² For en kort gennemgang af Harmel-studiets udvikling, se Andreas Wenger, "Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968", *Journal of Cold War Studies*, 6, 1 (2004), s. 22-74, især s. 57f.

I det følgende undersøges den danske politik under arbejdet, der førte frem til Harmel-rapporten, med særlig vægt på en afdækning af motiver og drivkræfter bag den danske indsats for at styrke NATO's rolle som instrument for afspænding mellem Øst og Vest.

I god jord

Harmels forslag blev modtaget positivt af NATO-partnerne og førte til en rådsbeslutning om at iværksætte en omfattende analyse af den internationale udvikling siden Atlantpagtens oprettelse og afgøre denne udviklings indflydelse på alliancen.³ Interessen for Harmels forslag sås ikke udelukkende hos de mindre alliancelandene, hvor Canada, Belgien og Norge, men også til dels Danmark siden 1963-64 havde argumenteret for at udvide supermagternes détente til også at gælde Europa og for, at NATO skulle spille en større rolle i afspændingsprocessen.⁴ Også Storbritannien og Vesttyskland udtrykte glæde over initiativet, ligesom USA i november 1966 havde modtaget tanken positivt, da Harmel havde forhåndsorienteret de amerikanske myndigheder. Faktisk var det belgiske initiativ i tråd med den amerikanske udenrigsminister Dean Rusks erklæring fra ministerrådsmødet i juni 1966. Her havde Rusk givet udtryk for, at alliancen måtte udvide sit politiske virke og styrke sin indsats i etableringen af Øst-Vest-kontakter.⁵ Endvidere erklærede præsidentens nationale sikkerhedsrådgiver, Walt Rostow, sig enig med Harmel i, at formålet med studiet måtte være at understrege alliancens stadige betydning efter 1969, hvor ethvert medlemsland med et års varsel kunne trække sig ud af alliancen. Endelig glædede udenrigsminister Rusk sig over initiativet, ikke mindst da det kom fra et mindre, europæisk NATO-land. Dermed blev det nemlig demonstreret, at NATO bevægede sig væk fra det, som visse kredse opfattede som hierarkiske strukturer og amerikansk hegemoni.⁶

³ Ministerial Communiqué Paris 15.-16. december 1966, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c661215a.htm>

⁴ Anna Locher og Christian Nünlist, *No Easy Road to Détente: Conflicting NATO Perspectives in View of Détente 1963-66*, upubliceret paper til PHP koldkrigs-konference i Dobbiaggio, august 2002. Trods sin status som alliancens geografiske største land betegnes Canada som et mindre NATO-land. Den traditionelle skelnen mellem større og mindre NATO-lande bunder i formel politisk indflydelse og militært/økonomisk bidrag til alliancen. Således var det oprindeligt USA, Storbritannien og Frankrig, der blev betegnet som "de tre store" (de lande, der sad i Standing Group). Efter at Vesttyskland for alvor fik fodfæste i alliancen i 1960'erne, anses også dette for et af "de store" NATO-lande. Således blev det i midten af 1960'erne overvejet, om Vesttyskland skulle overtage Frankrigs plads efter det franske exit, men i stedet indførtes en ny struktur.

⁵ Rusk havde foreslået, at man i Rådet undersøgte, hvilke yderligere initiativer alliancens medlemmer kunne tage, og finde frem til de områder, hvor der syntes at være de bedste muligheder for fremskridt. "Senatets NATO-høringer: Udenrigsminister Rusk", indberetning af 21. juni 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM 5.E.110.a.

⁶ Wenger, "Crisis and Opportunity", s. 59; *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, vol. XIII, s. 501, 515.

Ifølge NATO's internationale stab blev Harmels forslag en succes, fordi han „rørte ved en generel tendens.“ Fraset „stærke atlantistiske røster“ eksisterede der et bredt ønske om at reformere alliancen.⁷ Som en anden NATO-analytiker formulerede det: „Alle er enige om, at NATO er forældet.“⁸ Nødvendigheden af, at alliancen gjorde sig overvejelser om, hvorledes den skulle udvikle sig i de kommende år, blev understreget af krisen i kølvandet på Frankrigs annoncerede udtræden af alliancens fælles militære kommandostruktur. Krisen havde afsløret svaghedstegn i organisationen, og alliancens fremtid blev anset for afhængig af, at NATO-landene kunne genfinde et fælles fodslag.

Diskussionerne under Harmel-studiet kom især til at kredse om karakteren af NATO's politiske rolle, særligt med henblik på détenten og spørgsmålet om udvikling af alliancens eksisterende konsultationsordning, hvilket gav mulighed for nærmere at klarlægge koordinationen af afspændingspolitiske tiltag. Det var især USA, der ønskede at forbedre NATO's konsultationsprocedurer, ikke mindst for at skabe sammenhæng i alliancens politik. Men overvejelserne om udvidelse af alliancens konsultative apparat kunne også ses som en mulighed for større europæisk politisk og militær indflydelse på alliancens virke. Der eksisterede i disse år en vis utilfredshed over dynamikken i samarbejdet mellem USA og Europa, af hvilken grund oprettelsen af et såkaldt 'two-pillar' system med en amerikansk og en europæisk søjle også blev drøftet. Et princip, der havde sin oprindelse i præsident Kennedys tanker fra begyndelsen af 1960'erne, og som set fra Washington havde den fordel, at det muliggjorde en mere balanceret byrdefordeling gennem større europæisk ansvar. En sådan ændring af alliancens struktur fandt imidlertid aldrig sted.

Dansk støtte til forslaget

Harmels forslag fik en positiv modtagelse i København, og den danske NATO-ambassadør, Henning Hjort-Nielsen, anbefalede en aktiv dansk indsats i studiet, da der her bød sig „lejlighed til i et endnu bredere perspektiv at virke for at fremme NATO som en organisation, der tværtimod at hæmme, burde kunne fremme den almindelige afspænding og være et stærkt grundlag for vestlige initiativer af den ene eller anden art til fremme af løsningen af endnu udestående problemer.“⁹ De danske myndigheder fandt, at en dansk indsats

⁷ "Memo des Affaires politiques. Une note contenant quelques réflexions préliminaires au sujet de la résolution belge", 28. december 1966, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

⁸ „Belgian resolution on the Future Tasks of the Alliance“, 13. januar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

⁹ "Harmelplanen: NATO's fremtidige opgaver", indberetning af 18. februar 1967 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.d. I en indberetning til udenrigsministeriet fra december 1966 gav ambassadør Eggert Knuth udtryk for en vis ærgrelse over, at Belgien havde taget tæten i spørgs-

syntes „relativt lovende“, hvilket især skyldtes den aktuelle udenrigspolitiske situation og det forhold, at det danske syn på alliancens udvikling „i dag i store træk deles af lande som Norge, Canada, Storbritannien og Frankrig.“¹⁰ Lighedstrækkene mellem fransk og dansk udenrigspolitik gjaldt formentlig særligt den aktive indsats for at skabe og vedligeholde kontakter med østblokken, mens det franske syn på alliancens rolle i forholdet til østlandene afveg betydeligt fra den danske opfattelse. Dog delte man i København den franske reservation over for udvidelser af alliancens politiske konsultationsapparat. Det fælles britisk-danske fodslag sås bl.a. i synet på détentens rolle i alliancens fremtidige virke. Som den britiske repræsentant erklærede, var alle NATO-landene bevidste om, at der var en ny atmosfære i Øst-Vest-forholdet, og at alliancen ikke udelukkende skulle beskæftige sig med forsvar og afskrækkelse, men også, håbede han, i stigende omfang med détente.¹¹ Storbritanniens syn på afspændingsmulighederne var formentlig det mest optimistiske blandt NATO's større magter. Under rapportens slutfase arbejdede den britiske repræsentant tæt sammen med Danmark og aflagde således besøg i København og Oslo. Det var dog især Norge og Canada, der lå på linje med Danmark, og ifølge udenrigsministeriet udgjorde de tre lande sammen „en mere aktiv fløj, der arbejder mod at modernisere NATO.“¹²

Trusselsopfattelsen

Et af de centrale spørgsmål i Harmel-studiet var synet på Sovjetunionens politik og mål, og dermed karakteren af den sovjetiske trussel. Der tegnede sig her en vis uoverensstemmelse mellem medlemslandene. Hvor især USA anså truslen fra øst for at være konstant, og de sovjetiske afspændingspolitiske initiativer for at være politisk fernis og spilfægteri, bevægede de europæiske NATO-landes trusselvurderinger sig i retning af en vigende østlig trussel. Medens truslen fra øst i den kolde krigs første mange år havde udgjort det bindemiddel, som kittede alliancen sammen, var tiden nu en anden. Frygtens cement, som den tidligere amerikanske udenrigsminister Dulles havde døbt denne sammenhængskraft, var ved at smuldre. I en amerikansk analyse fra maj 1966 blev det understreget, at der blandt de vesteuropæiske lande var

målet om NATO's fremtidige målsætninger. Dermed havde Belgien overhalet Danmark (og Norge og Frankrig) indenom. „Le 'plan Harmel'“, indberetning af 22. december 1966 fra den danske ambassade i Bruxelles, UM 5.E.110.d.

¹⁰ „Harmelplanen: NATO's fremtidige opgaver“, indberetning af 18. februar 1967 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.d.

¹¹ „Remarks by Mr. George Thomson to the North Atlantic Council on 15 February“ [1967], NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

¹² Notits af 19. september 1967, UM 5.E.110.d. Nødvendigheden af et frisk pust blev dog delt af flere lande, bl.a. Holland, der undervejs kritiserede undersøgelsen for ikke i tilstrækkelig grad at medvirke til at åbne vinduer.

bred enighed om, at der i Sovjetunionen og Østeuropa var sat liberale kræfter i gang, som kunne og måtte stimuleres. Videre blev det slået fast, at flerheden af NATO-landene fandt truslen fra øst mindsket. Ifølge den amerikanske administration tegnede der sig to grundsynspunkter som yderpoler i den udbredte opfattelse af den vigende trussel: Den ene anså selve kommunismen og det sovjetiske system for grundlæggende ændret, hvorfor risikoen for aggression var usandsynlig. Den anden anså det dalende trusselsniveau som et produkt af den amerikanske militære garanti gennem NATO. Som den amerikanske administration understregede, udgjorde de fleste af landenes opfattelser af den sovjetiske trussel en blanding af disse to yderpoler.¹³

Beslægtede synspunkter kom til udtryk i en analyse fra NATO's internationale stab under Harmel-studiets tidlige fase. Her blev der gjort overvejelser over de forventede hovedsynspunkter i alliancen. Ud over at påpege, at der blandt NATO-landene sandsynligvis ville være konsensus om, at den sovjetiske trussel var blevet mindre, gik de to yderpoler fra den amerikanske analyse igen blandt de mest sandsynlige forklaringer herpå. Argumentet om, at det var afskrækkelseeffekten – enten den amerikanske atomare kapacitet alene eller NATO's samlede styrke – der førte til et fald i truslen fra øst, blev kommenteret som formentlig sandt. For så vidt angik argumentet om, at forklaringen på den vigende trussel skulle findes i en grundlæggende ændret sovjetisk holdning i retning af en fredelig udvikling af deres eget land, var det ifølge analysen muligt, men kunne ikke fastslås med sikkerhed. Et yderligere potentielt argument for mindskelse af truslen, nemlig en svækkelse af Sovjetunionen og dets allierede, blev også nævnt, men det var en forklaring, der ifølge NATO-analysen bestemt ikke var sand.¹⁴ Som yderligere faktorer bag den vigende trusselopfattelse fremhævede både USA og NATO den øgede velfærd i Vesteuropa som en medvirkende årsag til svækkelse af det vesteuropæiske fokus på militær sikkerhed og trusler. Som NATO's internationale stab formulerede det, medførte velfærdsforøgelsen, at man ikke længere tænkte på kriser, men blot „ville videre“.¹⁵ Især fra amerikansk side blev udviklingen i trusselvurderingen desuden anset for at være under indflydelse af faktorer som for eksempel ønsket om reduktion af militære udgifter eller fastholdelse af disse på et lavt niveau. Et fænomen, der med amerikanske øjne havde tendens til at øge den tiltrækningskraft, der lå i tesen om, at Moskva havde forandret sig. Imidlertid mente USA ikke, at andre end Frankrig havde draget

¹³ „Western Europe: Problems and Prospects“, National Intelligence Estimate, no. 20-66, 12. maj 1966, Lyndon B. Johnson Library, NSF, National Security Estimates, box 5.

¹⁴ Tilsvarende rummede analysen også mulige argumenter og tolkninger bag en øget sovjetisk trussel. „Resolution on Future Tasks of the Alliance – C-M(66)145“, 9. januar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

¹⁵ „Memo des Affaires politiques. Une note contenant quelques réflexions préliminaires au sujet de la résolution belge“, 28. december 1966, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

den konklusion, at NATO som følge af denne udvikling var blevet gjort overflødig.¹⁶ En vurdering, som blev klart bekræftet under Harmel-studiet, hvor et af omdrejningspunkterne var NATO's stadige rolle som sikkerhedsgarant og dermed som skaber af omstændighederne for afspændingsskridt.

Fra begyndelsen af Harmel-studiet lagde man fra dansk side vægt på en revision af opfattelsen af hovedfjendens politik. Chefen for udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling, Gunnar Seidenfaden, noterede i en analyse fra februar 1967, at alliancens hovedinteresse måtte ligge i en undersøgelse af „modpartens hensigter“, og spurgte derfor: „Har Sovjetunionens kommunisme den korstogsånd, som man traditionelt hidtil har tillagt den, og som et flertal, i hvert fald USA tillægger den?“ Skulle Sovjetunionens politik forstås således, at den som nationalstat og stormagt havde en „indbygget ekspansionstrang“? Eller var den sovjetiske politik snarere præget af en „rodfæstet frygt, som gør dens forsvar aggressivt og som er forskellig fra og farligere end stormagternes normale trang til at sikre sig venner og lydstater?“¹⁷ Seidenfadens antydning af, at vurderinger af Kremles politik i nogen udstrækning burde gentænkes, kom også til udtryk i en række kommentarer, som Seidenfaden fremsendte i forbindelse med et nærmere studie af Sovjetunionens politik. Seidenfaden, der tidligere havde været ambassadør i Moskva, anførte bl.a., at „det er et faktum, at idéen om en verdensrevolution nu er blevet modificeret. I dag er det primære interne mål at opbygge og konsolidere kommunismen.“¹⁸ Den tolkning lå tæt op ad den ene yderpol, som de amerikanske myndigheder havde nævnt, nemlig at det var den sovjetiske holdning, der dikterede ændringen i trusselopfattelse. Danske myndigheder var dog ikke blinde for betydningen af afskrækkelsen, der blev beskrevet som „forudsætningen for enhver détente-situation.“¹⁹

De danske myndigheder noterede sig, at der eksisterede uenighed i alliancen om, hvorledes truslen fra øst skulle bedømmes. I foråret 1966 havde den danske ambassade i Washington vurderet: „Bortset fra Vesttyskland tillægger de europæiske NATO-lande ikke i samme grad som USA Sovjetunionen aggressive hensigter.“²⁰ Ifølge udenrigsministeriet var det nordatlantiske råd i spørgsmålet om trusselopfattelsen gået rundt „om den varme grød“, bl.a. på grund af „komplet uenighed mellem de reaktionære og mere fordomsfri ret-

¹⁶ „Western Europe: Problems and Prospects“, National Intelligence Estimate, no. 20-66, 12. maj 1966, Lyndon B. Johnson Library, NSF, National Security Estimates, box 5.

¹⁷ Notits af 22. februar 1967, udfærdiget af chef for udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

¹⁸ „Danish Comments to the Questions on the Soviet Union in Annex I, pp. 13-14, in the Rapporteur's Paper of May 6, 1967“, 22. juni 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/4/1.

¹⁹ „Harmel-drøftelser i 1. undergruppes første møde d. 17.april 1967“, referat af 28. april 1967, UM 5.E.110.d.

²⁰ „NATO: USA og Europa“, indberetning af 6. april 1966 fra den danske ambassade i Washington, UM ad.5.E.126.

ninger.²¹ Statsminister Krag gav sin tilslutning til, at man fra dansk side søgte at fremme alliancens udvikling i denne „fordomsfri retning“, et begreb, som vel i hovedsagen dækkede over en allerede etableret dansk politisk kurs. Denne „fordomsfri retning“ omfattede ikke blot den konkrete opfattelse af Sovjetunionens politik, men også hvorledes alliancens egen politik skulle udvikle sig. De to forhold var tæt vævet sammen. Sovjetunionens målsætninger var blandt de væsentligste parametre i vægtningen af afspændingen i NATO's politik. Alligevel kan beslutningen om at fremme afspænding næppe udelukkende ses som konsekvens af en mindsket trusselopfattelse. Drivkraften bag afspændingspolitikken var langt rigere facetteret. Alene det faktum, at overvejelser omkring afspænding havde figureret blandt centrale politiske hensyn ikke blot i Danmark gennem det meste af den kolde krig, men også i f.eks. Storbritannien fra slutningen af 1950'erne, antyder, at ønsket om en øget afspændingspolitisk indsats ikke nødvendigvis hang sammen med en lav trusselopfattelse. På trods af, at der således ikke på forhånd bestod noget givent forhold mellem afspændingsønske og trusselopfattelse, er der næppe tvivl om, at den danske opfattelse af, at østblokkens intentioner ikke skulle anses for helt så aggressive som hidtil antaget, virkede yderligere befordrende for fastsættelsen af en afspændingsorienteret kurs.

Under det videre arbejde med Harmel-studiet redegjorde danske myndigheder ved flere lejligheder for Danmarks syn på den mindskede trussel fra øst. Da den danske NATO-ambassadør Henning Hjorth-Nielsen redegjorde for den danske holdning i et brev til lederen af undergruppe II, den tidligere belgiske stats- og udenrigsminister og generalsekretær for NATO, Paul Henri Spaak, skrev han, at Danmark formentlig stærkere end visse NATO-lande fandt, at „den såkaldte østlige trussel mod Europa har vist tegn på at være gradvist vigende“.²² Dette fald i trusselniveau, bemærkede NATO-ambassadøren, skyldtes i hovedsagen NATO. Han slog dog samtidig fast, at man fra dansk side var klar over, at nye farer var under udvikling i Østen. En udvikling, som der dog ifølge ambassadøren ikke var stor forståelse af i den danske offentlighed på grund af Vietnam-krigen.²³ I det dansk-norske tekstudkast til den endelige rapport var behandlingen af Sovjetunionens mål og truslen fra øst præget af en vis forsigtighed i formuleringerne. Således blev det slået fast, at selve 'koldkrigskonceptet' var ved at miste relevans for alliancens politik. Ganske vist blev eksistensen af fortsatte alvorlige risici ikke afvist, da der trods en mindskelse af den politiske og militære trussel mod Vesteuropa stadig ikke var fundet en løsning på de problemer, der lå bag spændingen mellem Øst og Vest. Dette gjaldt ikke mindst det tyske problem. Så længe det forholdt sig så-

²¹ Notits af 22. februar 1967, udfærdiget af chef for den politisk-juridiske afdeling G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

²² Brev af 12. juli 1967 fra den danske NATO-ambassadør, H. Hjorth-Nielsen, til Paul Henri Spaak, NATO's arkiver, NISCA 4/10/4/2.

²³ Sst.

dan, indebar den internationale situation ifølge det dansk-norske udkast endnu farlige risici for konflikter.²⁴ Et synspunkt, som i store træk fandt vej til den endelige rapport – dog uden den indledende bemærkning om den vidende politiske og militære trussel. Den dansk-norske udlægning af den sovjetiske trussel var udtryk for en lavere trusselsopfattelse end de formuleringer, der optrådte i de videre forarbejder til den endelige rapport. Alligevel fandt man åbenbart hverken fra dansk eller norsk side anledning til at give udtryk for reservation. Hverken hvad angik den politiske substans eller de valgte formuleringer.²⁵ Om end der kan observeres en vis uoverensstemmelse mellem på den ene side den danske (og norske) holdning og på den anden side den trusselsopfattelse, der kom til udtryk i det endelige produkt, blev synet på Sovjetunionens mål og politik tilsyneladende aldrig et afgørende konfliktpunkt under det danske arbejde med Harmel-studiet. Forklaringen skal formentlig især findes i, at danske myndigheder, trods tendens til at operere med et relativt lavere trusselsniveau, ingen illusioner havde om Sovjetunionens politiske mål og forsøg på at påvirke den vestlige politik, isolere Tyskland i NATO og inddæmme USA's indflydelse på kontinentet.

NATO's formål gentænkt: militær sikkerhed og afspænding

Harmel-studiet ledte frem til en omdefinering af alliancens formål, der i den endelige rapport blev beskrevet som tvedelt: Den *første* af NATO's hovedopgaver blev beskrevet som opretholdelsen af „tilstrækkelig militær styrke og politisk solidaritet til at hindre aggression og andre former for pres samt at forsvare medlemslandenes territorium, hvis aggression skulle finde sted.“ I rapporten blev det videre understreget, at en række centrale europæiske sikkerhedsproblemer, især det tyske, endnu ikke havde fundet sin løsning, hvorfor den europæiske sikkerhedssituation endnu ikke var stabil, og muligheden for kriser ikke kunne udelukkes. „Under disse forhold“, fortsatte rapporten, „vil alliancen i fornødent omfang opretholde et tilstrækkeligt militært potentiel til at sikre styrkebalancen og derved skabe et klima af stabilitet, sikkerhed og tillid.“ Det var i dette klima, at alliancens *anden* hovedopgave, afspændingen, skulle udføres: Opgaven bestod i at „fortsætte bestræbelserne på at gøre fremskridt i retning af et mere stabilt forhold, hvor de bagvedliggende problemer kan løses.“ Herefter slog rapporten fast, at militær sikkerhed og afspænding ikke stred mod hinanden, men supplerede hinanden, og det fælles forsvar virkede stabiliserende og var en nødvendig forudsætning for afspændingsbestræbelserne. Denne passus afsluttes med at det blev slået fast, at „[v]ejen til

²⁴ „Draft“. Tilføjet i hånden: 'Danish-Norwegian notes', udateret udkast, udfærdiget november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

²⁵ „Notits til udenrigsministeren“, 14. oktober 1967, udarbejdet af Niels Boel, UM 5.E.110.d.

fred og stabilitet i Europa hviler specielt på konstruktiv brug af alliancen i afspændingens tjeneste.²⁶

Denne grundlæggende opfattelse af dobbeltheden i alliancens formål, hvor det militære aspekt blev suppleret med det afspændingspolitiske, var helt i overensstemmelse med dansk sikkerhedspolitik. Således havde H.C. Hansen allerede på et NATO-topmøde i Paris i december 1957 understreget den „afgørende betydning“ af, at det blev „klart for enhver, at NATOs militære styrker kun har to formål: at afskrække fra angreb og om nødvendigt at forsvare vore lande og vor frihed, samt at bevare muligheden for forhandlinger, som i sidste ende har det ene mål: afspænding og afrustning og forståelse mellem øst og vest.“²⁷

Under Harmel-studiet arbejdede danske myndigheder for at betone alliancens afspændingspolitiske opgaver. Den nye formelle tvedeling af alliancens hovedmål som Harmel-rapporten knæsatte, kom da også til udtryk i et dansk-norsk tekstudkast fra november 1967 til den endelige rapport.²⁸ Baggrunden for det dansk-norske udkast til rapporten var ifølge udenrigsministeriet et dansk standpunkt (med norsk tilslutning) om, at der ud over en intern arbejdsrapport skulle udfærdiges en rapport til brug for offentliggørelse. Den danske statsminister havde fundet, at det „både af udenrigs- og indenrigspolitiske grunde“ var af stor betydning, at man kunne præsentere offentligheden for „konkrete og positive resultater af Harmel-studiet.“ Den offentlige rapport skulle ifølge det danske udenrigsministerium fremstille NATO's to fremtidige arbejdsopgaver på en måde, der betonede afspændingselementet i alliancens politik, medens det ideologiske og antikommunistiske element blev nedtonet. På baggrund af det dansk-norske ønske vedtog alliancen, at de to skandinaviske lande kunne udfærdige et udkast til det papir, der skulle offentliggøres i forbindelse med NATO's ministerrådsmøde i december 1967.²⁹

På et møde i udenrigspolitisk nævn i december 1967 erklærede udenrigsminister Hans Tabor, at formuleringen om NATO's dobbelte formål i Harmel-rapporten var bygget på et dansk-norsk udkast. Den opfattelse gik igen i udenrigsministeriets egne senere redegørelser.³⁰ Imidlertid blev den

²⁶ „The Future Tasks of the Alliance, report of the Council, Ministerial Communiqué, North Atlantic Council, Brussels 13th-14th December 1967“, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213b.htm>; Her bragt i udenrigsministeriets oversættelse fra „Udviklingen inden for NATO 1966-67“, Udenrigsministeriet 1968, bilag 15, s. 67-68.

²⁷ Citeret efter Poul Villaume, *Allieret med forbehold. Danmark NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, 1995, s. 552.

²⁸ „Draft“. Tilføjet i hånden: 'Danish-Norwegian notes', udateret udkast, udfærdiget november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

²⁹ „Harmel-planen. Standpunktet ved udgangen af 1967“, notits af 26. september 1967, udfærdiget af G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

³⁰ *Udviklingen inden for NATO 1966-67*, Udenrigsministeriet 1968, s. 25-26; Regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik, *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik. En redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik*, Udenrigsministeriet 1970, s. 232.

omtalte centrale passus i rapporten om NATO's to hovedopgaver skitseret så tidligt som 1. september 1967 af lederen af Harmel-studiets undergruppe III, den netop hjemvendte amerikanske ambassadør i Moskva, Deputy Under Secretary of State, Foy D. Kohler.³¹ Det var denne formulering, som gik igen i det dansk-norske udkast. Den endelige formulering, der kom til at optræde i rapporten var i øvrigt bygget på et senere belgisk udkast. Det var også i dette belgiske udkast, og altså ikke i det dansk-norske forarbejde, at den lige så ofte citerede passus om militær sikkerhed og afspænding som komplementære størrelser først optrådte, selv om tilsvarende formuleringer havde optrådt i arbejderne fra Foy Kohlers undergruppe III.

Dansk-norsk verbal indflydelse på Harmel-rapporten ses dog i formuleringen: „i dette klima af sikkerhed, som er tilvejebragt af alliancerne, kan medlemslandene føle større frihed til at forfølge individuelle afspændingspolitikker.“ Koblingen mellem de to opgaver var efter alt at dømme en dansk-norsk formulering. Selve tankegangen var dog ikke udtryk for en særlig dansk (eller norsk) tilgang, men optrådte også i et af forarbejderne til undergruppe I's rapport.³² Endvidere lå rapportens ovennævnte passus om muligheden for udvikling af kriser og tysklandsproblemet tæt op ad de dansk-norske formuleringer.³³ Selv om Danmark var blandt de lande, der mest konsekvent arbejdede for at fremme afspændingsdimensionen i gentænkningen af NATO's opgaver, var de danske tanker om alliansens dobbelthed altså langt fra unikke. I vid udstrækning var de danske holdninger til afspændingens fremtidige placering i NATO's virke repræsentative for brede kredse inden for alliancen. Dette betød dog ikke, at der var fuld enighed om NATO's rolle som afspændingsredskab. Udenrigsministeriet fremhævede selv Tyrkiet og Grækenland som lande, der så med modvilje på Harmel-processen, da de fandt, at afspændings- og détente-bestræbelser var uønskelige, og at NATO udelukkende skulle være en stærk militær og antikommunistisk organisation.³⁴ Men også Frankrig havde reservationer over for, at alliancen skulle påtage sig konkrete afspændingspolitiske opgaver. Tiltag til mindske af den internationale spænding måtte ske på rent bilateral basis, fastholdt Paris. Også den vesttyske regering indtog på en række punkter en stærkt reserveret holdning til

³¹ Formuleringen kan spores tilbage til et udkast af Kohler fra juli 1967. "Memorandum for Rapporteurs. Subject: Future of the Alliance Study", 18. juli 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/5; „The Future Security Policy of the Alliance. Report by the Rapporteur, Mr. Foy D. Kohler, USA, final draft 1 September 1967“, NATO's arkiver, NISCA 4/10/4/3.

³² Udkast fra Sub-Group 1 (East-West Relations), NATO's arkiver, NISCA 4/10/4/1.

³³ „Draft“. Tilføjet i hånden: 'Danish-Norwegian notes', udateret udkast, udfærdiget november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6; „Draft report“, udateret belgisk udkast, udfærdiget november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6. Ifølge den ansvarlige sekretariatsmedarbejders oplysninger til danske myndigheder mindede sproget i den endelige rapport på en række punkter om det, der var anvendt i det dansk-norske udkast. Indberetning af 14. november 1967 fra den danske repræsentation i NATO, udfærdiget af H. Hjorth-Nielsen, UM 5E.110.d.

³⁴ „Harmel-planen. Standpunktet ved udgangen af 1967“, notis af 26. september 1967, udfærdiget af G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

visse afspændingspolitiske spørgsmål. Ikke mindst da Bonn anså den eksisterende afspænding for ret begrænset, for ikke at sige en illusion.³⁵

NATO som afspændingsredskab?

Siden Harmel-studiet tog form i begyndelsen af 1967, havde man fra dansk side støttet fremhævelsen af NATO's rolle som afspændingspolitisk redskab. Ganske vist havde danske myndigheder forud for de nærmere NATO-drøftelser gjort sig overordnede, meget principielle overvejelser om, hvilken rolle afspændingen skulle spille i NATO's fremtidige virke. Da „afskrækkelsen er ved at udvikle sig til en rutinesag“ måtte det ifølge en analyse af chefen for udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling, Gunnar Seidenfaden, overvejes, om NATO havde en opgave „der går videre end at opretholde status quo.“ Burde afspændingspolitikken have „NATO-etikette“, blev der spurgt i analysen. Bag spørgsmålet lå angiveligt en bekymring for, at man fra østlig side kunne tvivle om oprigtigheden, når NATO præsenterede forslagene. Det blev dog hurtigt slået fast, at NATO udgjorde det naturlige forum for afspændingstiltag.³⁶ Dette var også i tråd med statsminister Krags udmeldinger i foråret 1966 om, at NATO's afspændingspolitiske opgave skulle fremmes.³⁷ Et af argumenterne for at NATO havde en afspændingspolitisk opgave, lød, at den atomare afskrækkelse ikke blot var grundlaget for sikkerheden, men også afspændingen, og da NATO havde sikret afskrækkelsen, måtte NATO naturligt være et af de steder, hvor afspændingspolitiske overvejelser fandt sted.³⁸ Medens det således hurtigt stod klart, at NATO havde en rolle at spille, gav den nærmere udstrækning af denne rolle anledning til overvejelse i København. Det grundlæggende danske synspunkt var, at afspændingstiltag kunne bygge på såvel bilaterale som multilaterale tiltag, hvilket lå i forlængelse af de holdninger, de danske beslutningstagere havde givet udtryk for, som drøftelserne om sikkerhedskonferencen skred frem (se ovenfor kapitel 37).

Den faktiske udstrækning af den multilaterale tilgang og dermed af NATO's konkrete rolle i afspændingsprocessen fremgik dog ikke entydigt af de dan-

³⁵ Det begyndende vesttyske kursskifte var allerede kommet til udtryk under de såkaldte trilaterale forhandlinger med USA og Storbritannien. Men selv om Forbundsrepublikkens konsekvente genforeningspolitik i midten af 1960'erne undergik nogen udvikling i retning til en vis villighed til at sætte forbedring af Øst-Vest-klimaet i Europa før genforeningsspørgsmålet, blev det fastholdt, at afspændingstiltagene ikke på nogen måde måtte *forhåndsafgøre* genforeningsspørgsmålet. Wenger, „Crisis and Opportunity“, s. 9; „Meeting of the Secretary General with Panel Group from United States Association from the United Nations“, 15. november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

³⁶ Notits af 22. februar 1967, udfærdiget af chef for den politisk-juridiske afdeling G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

³⁷ „Nye opgaver bør overvejes for NATO i dag“, kronik af Jens Otto Krag, „Information“ 5. maj 1966; Tale i Aachen ved modtagelse af Karls-pris, jf. kapitel 37.

³⁸ „Harmel-drøftelser i 1. undergruppes første møde 17. april 1967“, referat af 28. april 1967, UM 5.E.110.d.



Jens Otto Krag. Handelsminister 1947-50; økonomisk rådgiver ved den danske ambassade i Washington 1950-52; økonomi- og arbejdsminister 1953-57; minister for udenrigshandel 1957-1958; udenrigsminister 1958-1962; statsminister, 1962-1968 og 1971-1972. (Folketinget).

ske overvejelser. Ligesom det havde været tilfældet med det danske arbejde i forbindelse med sikkerhedskonferencen, var de danske udmeldinger præget af en vis uklarhed, hvad angik den rolle, som NATO faktisk skulle spille. Efter alt at dømme var det grundlæggende danske synspunkt, at NATO skulle sti-

mulere og virke aktivt for afspænding, men at dette ikke måtte få indflydelse på de bilaterale tilnærmelser. Tydeligst blev det formuleret af Krag under ministerrådsmødet i juni 1967. Her anførte Krag, at han ikke foreslog, at „NATO som sådan skal gå i dialog med de østeuropæiske lande som blok“, men at man i stedet ville opnå de bedste resultater, hvis „medlemslandene fortsætter med at fremme deres individuelle bestræbelser for at fremme det almindelige afspændingsbillede. I denne proces er NATO et uvurderligt forum for overvejelser og konsultationer“.³⁹ En opfattelse, der ikke lå langt fra indholdet af interne drøftelser i Harmel-studiets undergruppe I i september 1967, hvor der var enighed om, at NATO udgjorde et glimrende forum for at skabe harmonisering på den vestlige side og for at fastholde en nødvendig grad af koordination i Vestens bilaterale og multilaterale forhandlinger med Øst.⁴⁰

Politisk koordination

Trods det tilsyneladende fælles fodslag var omfanget af de nævnte politiske konsultationer genstand for diskussion. Selv om Hækkerup allerede under ministerrådsmødet i juni 1966 havde understreget, at det permanente råd burde intensivere sine konsultationer for at formulere nye kollektive eller individuelle initiativer,⁴¹ udtrykte Danmark under Harmel-studiet bekymring over yderligere styrkelse af alliansens politiske konsultationsordninger, da det kunne føre til begrænsning af handlefriheden. Så selv om det danske grundsynspunkt i forbindelse med Harmel-drøftelserne var at fremme NATO's fo-

³⁹ „Notits til udenrigsministeren“, 14. oktober 1967, udarbejdet af Niels Boel, UM 5.E.110.d.

⁴⁰ Wenger, „Crisis and Opportunity“, s. 64; „Future Tasks of the Alliance – Sub-Group I“, udkast af 11. september 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/4/1.

⁴¹ „Udklip fra hemmeligt referat (xnr. 7/35) af 16. juni vedrørende NATO-ministerrådsmødet i Bryssel, 6.-8. juni 1966“, UM 5.E.110.a.

kus på og virke for at fremme afspænding mellem Øst og Vest, var den danske regering forsigtig med at gå for langt i sin understregning af NATO's konkrete rolle i disse afspændingsbestræbelser. Da udenrigsminister Tabor i oktober 1967 mødtes med Dean Rusk og udtrykte sin støtte til Harmel-studiet, understregede han da også som eneste forbehold, at man fra dansk side ikke støttede så vidtgående konsultationer.⁴² Kort efter udtrykte den danske repræsentant i undergruppe I også dette syn, da han i Rådet præsenterede den danske regerings holdning til Harmel-planen. Med hensyn til politiske konsultationer var den danske holdning, at alle medlemslandene jo med den eksisterende ordning havde mulighed for „at bringe noget frem.“ Hvorfor så ændre det, spurgte den danske repræsentant. Den permanente repræsentation udgjorde efter dansk mening et fuldt tilstrækkeligt instrument til at foretage den nødvendige koordination.⁴³

Imidlertid var det en vanskelig balancegang at øge NATO's afspændingsindsats uden samtidig at styrke konsultationsapparatet. Dilemmaet fremgik klart af en intern dansk analyse fra september 1967, hvor det blev understreget, at „stærkere fremhævelse af NATO's rolle som protagonist for afspændingen mellem Øst og Vest“ indeholdt den indbyggede fare, at når Danmark „på sin side fremhæver NATO's rolle til at fremme afspændingen, gribes tanken straks af andre, som med hovednik siger, at NATO skal være stedet, hvor vi koordinerer og reelt kontrollerer afspændingspolitikken for at forhindre, at de enkelte lande gør dumheder.“⁴⁴ Derfor havde man også fra dansk side tidligere fremhævet nødvendigheden af at tilsikre, at „de enkelte lande kunne handle uden forudgående konsensus fra NATO, men dog ud fra bevidstheden om ansvaret over for de allierede.“⁴⁵ Dette, forklarede den danske repræsentant sine NATO-kolleger i undergruppe I, kunne føre til en „gradvis elimination af knuder mellem Øst og Vest – og dermed mulighed for at føre processen hen mod løsningen af det tyske problem. Derfor, sluttede han, var det urigtigt, at „bilaterale tiltag kunne føre til isolering in casu af Vesttyskland.“⁴⁶

Til trods for de vanskeligheder, der var forbundet med en styrket politisk kontrol med de enkelte medlemslandes afspændingspolitiske tiltag, fandt de danske myndigheder, at det nok i nogen udstrækning kunne lade sig gøre „at finde udtryk, der med god vilje kan fortolkes forskelligt alt efter, hvor fortolkerne lægger hovedvægten.“⁴⁷

⁴² „Udenrigsministerens samtale med udenrigsminister Rusk“, 23. oktober 1967, UM 5.E.110.d.

⁴³ „Déclaration du Danemark“, erklæring fra J. Paludan i 'Special Group', 7. november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

⁴⁴ Brev af 29. september 1967 fra chef for den politisk-juridiske afdeling J. Paludan, UM 5.E.110.d.

⁴⁵ „Harmel-drøftelser i 1. undergruppes første møde d. 17. april 1967“, referat af 28. april 1967, UM 5.E.110.d.

⁴⁶ Referat af møde i 1. undergruppe, 25. maj 1967, UM 5.E.110.d.

⁴⁷ Brev af 29. september 1967 fra chef for den politisk-juridiske afdeling J. Paludan, UM 5.E.110.d.

Selv om danske myndigheder således forudså, at smidige ordvalg kunne sikre bibeholdelse af den politiske bevægelsesfrihed, var der risiko for, at NATO's øgede konsultative og koordinerende rolle kunne få uheldige bivirkninger ved at smitte af på andre politiske sagsområder, som ikke blev anset for at være i dansk interesse. Dette gjaldt især 'out of area' og spørgsmålet om den ideologiske vinkel i NATO's virke. Danske myndigheder fandt, at „[f]or så vidt tanken om at forvandle NATO til en 'politisk alliance' ikke dækker mere end foranstående [at fremme détente], er alt jo godt. Går tanken videre, ser det på den anden side sortere ud for os.“⁴⁸ Danmark stod altså stadig klart skeptisk over for at lade NATO spille en større politisk rolle. Det gik derfor ifølge udenrigsministeriet an „herhjemme at føre en NATO-politik med henvisning til Tyskland (løsning), herunder nedrustning og umiddelbare sikkerhedsproblemer. Derimod går det ikke an at tale om out of area. Og vi kan slet ikke lægge os ind under Vietnam og Angola, osv.“⁴⁹ En formulering, der var i tråd med en kommentar af statsminister Krag til en udenrigsministeriel notits fra februar 1967 om den danske tilgang til Harmel-drøftelserne. Her havde Krag noteret, at man skulle holde sig til NATO-området, men havde „ret og pligt til at kritisere f.eks. Vietnam og Angola.“⁵⁰

Da den endelige Harmel-rapport skulle udfærdiges, var 'out of area' da også det eneste spørgsmål, hvor Danmark klart nævnes som modstander af bestemte formuleringer. Sammen med Canada, Norge og Frankrig ville danskerne ikke anerkende en passus om, at NATO ikke var instrument for operationer uden for området, men at medlemmerne i deres egen interesse var tvunget til at koordinere deres politikker. Denne modstand blev af NATO's internationale stab karakteriseret som 'grundlæggende uenighed'.⁵¹

De danske reservationer over for en for stor udvidelse af NATO's politiske konsultationsordning var imidlertid ikke udelukkende motiveret af den principielle politiske bekymring over at miste indflydelse og blive involveret i uønskede politiske spørgsmål. De var også motiveret af et mere taktisk betonet politisk hensyn, nemlig den forventede franske politik. Frankrig var klar modstander af en øget politisk rolle for NATO og insisterede på, at afspændingsiltag skulle foregå bilateralt, og at NATO ingen selvstændig funktion skulle have i afspændingsprocessen, men kun eventuelt spille en yderst beskedne rolle som konsultationsorgan. Selv om man fra dansk side også var interesseret i at undgå, at den politiske koordination udviklede sig til en politisk spæn-

⁴⁸ Sst.

⁴⁹ Sst.

⁵⁰ Brev af 22. februar 1967 fra chef for den politisk-juridiske afdeling G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d., med kommentar af statsminister J.O. Krag. Statsministerens kommentar til Seidenfadens notat blev også fremhævet i det ovenfor citerede brev af 29. september 1967 fra J. Paludan.

⁵¹ Også Italien forholdt sig reserveret til denne passage, men det stod ikke klart for NATO's analytikere, hvor stærk og principiel den italienske modvilje var. "Future Tasks of the Alliance: Study of the issues", 20. oktober 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

detrøje og delte den franske modvilje over for politiske konsultationer, særligt hvad angik 'out of area' spørgsmål, var Danmark væsentligt mere indstillet end Frankrig på at forøge NATO's politiske rolle med henblik på konkrete Øst-Vest problemer.⁵²

Det var ikke kun Danmark, der var indstillet på at finde kompromiser med Frankrig, der forholdt sig stærkt kritisk til udviklingen i Harmel-studiet. NATO's generalsekretær Manlio Brosio havde over for den vesttyske udenrigsminister erklæret, at han selv var mest stemt for at finde en form for minimumsløsning på détente-spørgsmålet af hensyn til Frankrig og udskyde de nærmere ordninger omkring konsultationsspørgsmålet til senere. Heller ikke fra britisk hold var man interesseret i en rapport, der var uacceptabel for den franske regering, men foretrak i stedet, at man sigtede efter et dokument, som franskmændene kunne anerkende, men som samtidig ikke var så svagt, at det risikerede at underminere alliancen.⁵³

Kun USA var helt fast i mælet over for Paris. Udenrigsminister Rusk afviste, at lade sig afpresse af Frankrig. Under et af de afsluttende koordinationsmøder meldte Rusks politiske rådgiver, Robert Bowie, endnu skarpere ud, da han påpegede, at Frankrig allerede i praksis var ude af alliancen, og at det efter den amerikanske regerings opfattelse ikke ville svække alliancen, hvis Frankrig forsvandt helt ud af NATO.⁵⁴

De danske myndigheder delte tvivlen om Frankrigs fremtidige tilhørsforhold, men var samtidig – modsat amerikanerne – villige til at strække sig langt for at undgå de potentielle konsekvenser af fransk modstand og vrede. Den stærke franske reservation over for udviklingen i Harmel-studiet motiverede således de danske myndigheder til at overveje, hvordan Danmark kunne medvirke til at fremme en politisk løsning i NATO, som på samme tid kunne tjene den danske interesse i at øge fokus på afspænding og undgå at ophidse Paris yderligere. For det første ville en yderligere svækkelse af Frankrigs deltagelse i alliancens politiske arbejde optrappe krisen i NATO. Siden forholdet mellem Frankrig og resten af alliancen i midten af 1960'erne for alvor begyndte at slå sprækker, havde Danmark til stadighed viet spørgsmålet om alliancens indre forhold stor opmærksomhed, og det blev anset for uhyre betydningsfuldt, at forholdet mellem Frankrig og de 14 ikke led yderligere overlast. For det andet kunne en konflikt med Frankrig skabe økonomiske problemer for Danmark på grund af den tunge franske placering i fællesmarkedsdiskussionerne og dermed indflydelse på mulighederne for dansk optagelse i det euro-

⁵² „Notits til udenrigsministeren“, 14. oktober 1967, udarbejdet af Niels Boel, UM 5.E.110.d.

⁵³ Wenger, "Crisis and Opportunity", s. 67; "Record of Meeting between the Secretary General and the German Foreign Minister at the Foreign Office, Bonn 9 October 1967", NATO's arkiver, NISCA 4/10/6; Meeting of the Rapporteurs of Sub-Groups for Study on Future Tasks of the Alliance, 11. oktober 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6; *FRUS* 1964-1968, vol. XIII, s. 616.

⁵⁴ Wenger, "Crisis and Opportunity", s. 67; Meeting of the Rapporteurs of Sub-Groups for Study on Future Tasks of the Alliance, 11. oktober 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

pæiske fællesmarked. For det *tredje* ville yderligere franske problemer i NATO være indenrigspolitisk skadeligt for den danske regering, da allianceopslutningen kunne risikere at blive skadet ved yderligere krisetegn i alliancen (se nedenfor).

De danske myndigheder så dog muligheder for at undgå at skabe øget fransk misnøje uden at slække på de danske politiske ønsker om forøget allieret fokus på afspænding. Således understregede udenrigsministeriet, at Krag ovenfor citerede udtalelser fra ministerrådsmødet i juni 1967 om, at det ikke var de to alliancer som sådan, men de enkelte medlemslande, der skulle føre dialogen, og at NATO's rolle skulle opfattes som en 'clearingcentral' for udveksling af erfaringer og vurderinger.⁵⁵ En formulering, der lå helt i forlængelse af en analyse fra Foy Kohlers undergruppe III, hvori det blev slået fast, at det hverken var muligt eller ønskeligt at opnå en monolitisk NATO-politik i forbindelse med Øst-Vest-forholdet, men NATO-landene burde dog i det mindste kunne forvente, at alliancen fungerede som en clearingcentral, som skulle hjælpe med at forsyne hvert enkelt medlemsland med et overblik over det øjeblikkelige Øst-Vest-forhold og reducere risikoen for, at NATO-landene modarbejdede hinanden.⁵⁶ Den tilgang, som Krag havde ridset op på ministerrådsmødet, ville ifølge udenrigsministeriet næppe kollidere med franske synspunkter. Ikke desto mindre måtte danske udtalelser om détente formuleres således, at de syntes acceptable for Frankrig. Derfor måtte man indhente mere præcise oplysninger om, hvor langt Frankrig faktisk var villig til at strække sig i dette spørgsmål.⁵⁷

Under de efterfølgende samtaler med franske myndigheder understregede man fra dansk side, at Danmark ikke støttede vidtgående udvidelser af det politiske samarbejde, specielt hvad angik 'out of area' spørgsmål. Når Danmark alligevel ønskede at fremme NATO's rolle i den internationale afspænding, skyldtes det ifølge den danske argumentation især indenrigspolitiske hensyn. For at imødegå et alvorligt problem i 1969, måtte NATO's image forbedres således, at den offentlige opbakning til alliancemedlemskabet blev sikret. Under en drøftelse med den franske ambassadør i Danmark understregede den nye chef for udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling, Janus Paludan, at det var et dansk ønske „at give alliancen et sådant nyt ansigt, at alliancen bliver attraktiv for befolkningen og således, at man undgår, at der stiller sig et væsentligt problem i 1969.“⁵⁸ Den franske ambassadør fandt åbenbart så „godt fælles terræn“, at han foreslog, at den danske ambassadør i Frankrig blev instrueret om at følge sagen op i Paris. Efter en samtale med

⁵⁵ „Notits til udenrigsministeren“, 14. oktober 1967, udarbejdet af Niels Boel, UM 5.E.110.d.

⁵⁶ „Memorandum for Rapporteurs. Subject: Future of the Alliance Study“, 18. juli 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/5.

⁵⁷ „Notits til udenrigsministeren“, 14. oktober 1967, udarbejdet af Niels Boel, UM 5.E.110.d.

⁵⁸ „Harmel-studiet“, 18. oktober 1967, UM 5.E.110.d.

den franske udenrigsminister Maurice Couve de Murville indberettede den danske ambassadør, Erik Schram-Nielsen, at han „med bemærkninger om den danske opinion fik Frankrig med på at få Harmel-rapporten til at fremstå som et konstruktivt redskab i afspænding.“⁵⁹ Hvorvidt det faktisk var den danske diplomatiske indsats, der førte til fransk accept er dog uklart. Under alle omstændigheder gjorde Danmark, Norge, Canada og Vesttyskland, støttet af Storbritannien og USA, fælles front for at få vedtaget, at ministerrådet skulle forelægges en rapport i december 1967. Et forhold, der kan have tvunget franskmændene til at anerkende forslaget og søge et kompromis med USA på det penible spørgsmål om det politisk konsultative apparat, hvis de ville forblive blandt de 15.⁶⁰

Selv om de imødekommende danske udtalelser havde til formål at „stryge franskmændene med hårene“, som man formulerede det i det danske udenrigsministerium, for at undgå yderligere politiske konfrontationer med Frankrig, var den danske argumentation ikke spilfægteri over for Paris. De politiske synspunkter, der blev fremlagt, var i vid udstrækning i overensstemmelse med de danske holdninger. Som demonstreret ovenfor var den danske regering vitterligt bekymrede for out of area perspektivet. Tilsvarende afspejlede den danske vægtning af den indenrigspolitiske side af spørgsmålet faktisk danske overvejelser. Som udenrigsministeriet påpegede i en notits til udenrigsministeren om det franske spørgsmål, var den danske interesse tosidet: Ud over en udenrigspolitisk interesse i at „undgå et 'showdown' med Frankrig“ var der en „indenrigspolitisk interesse i, at Harmel-drøftelserne resulterer i en klar principiel manifestation af NATO's vilje til at bidrage aktivt til en videreførelse af de aktuelle afspændingsbestræbelser mellem øst og vest.“⁶¹

1969-perspektivet – Harmel-rapporten som indenrigspolitisk modgift

Da Pierre Harmel præsenterede sit forslag under ministerrådsmødet i december 1966, gjorde han det klart, at den belgiske regerings ønske om en åben debat om NATO's opgaver bl.a. skulle ses i lyset af traktatens indbyggede mu-

⁵⁹ Indberetning af 27. oktober 1967 fra den danske ambassade i Paris, UM 5.E.110.d.

⁶⁰ Wenger, „Crisis and Opportunity“, s. 68. Frankrig accepterede, at der blev ført politiske konsultationer på tre hovedområder, nemlig europæisk sikkerhed (herunder tysklandsspørgsmålet), nedrustning og Middelhavsområdet. Mindre end to år senere synes et vist holdningsskifte til politiske konsultationer at have fundet sted i det mindste hos dele af den danske udenrigstjeneste. De politiske konsultationer i NATO var da blevet udbygget, og denne tendens syntes at fortsætte, ikke mindst på grund af USA's interesse i at styrke konsultationerne. Dette var en udvikling, som det ifølge den danske NATO-repræsentation var i dansk interesse at støtte.

⁶¹ „Notits til udenrigsministeren“, 14. oktober 1967, UM 5.E.110.d.

lighed for udmeldelse efter 20 år. I god tid forinden, argumenterede Harmel, burde man gennemføre et studium af alliancens fremtidsmuligheder.⁶²

I de indledende analyser fra NATO's internationale stab blev det vurderet, at baggrunden for Harmels ræsonnement i vid udstrækning skulle findes i et voksende pres fra opinionen. Der var bred enighed i Vesten om, at verden havde undergået markante forandringer gennem de sidste 20 år, men at NATO ikke var fulgt med denne udvikling. Særligt den yngre generation opfattede NATO som en organisation af i går. NATO's internationale stab fandt derfor, at man måtte nedsætte en gruppe for at finde ud af, hvordan man kunne gøre NATO acceptabel for offentligheden. Dette arbejde skulle ledes af 'men of reputation', da befolkningernes accept af studiets resultater dermed måtte forventes større. Desuden måtte offentlighedens forventede fokus diktere, at man var meget produktiv og f.eks. producerede anbefalinger og iværksatte forskellige tiltag.⁶³ Af samme årsag blev det før arbejdets påbegyndelse slået fast, at det også var vigtigt, at NATO's positive rolle for udviklingen mod afspænding blev fremhævet.⁶⁴ Og på baggrund af NATO's generalsekretær Manlio Brosios samtaler med medlemslandenes repræsentanter i studiets indledende faser, slog NATO-myndighederne fast, at Harmel-studiet ikke blot skulle være en politisk meningsfuld øvelse, men også skulle gennemføres og præsenteres således, at offentligheden ville føle sig knyttet til den og ville være i stand til at forstå den. Generalsekretær Brosio sanktionerede over for sin stab, at denne tilgang stod centralt, da han i en oversigt over Harmel-studiets 11 hovedmål som nummer to nævnte retfærdiggørelse af NATO's fortsættelse over for offentligheden. Ifølge Brosio kunne det demonstreres, at alliancen – trods fravær af en overhængende trussel – var nødvendig for at fastholde magtbalancen.⁶⁵

Når NATO's internationale stab således tog disse indrepolitiske hensyn til sig, skyldes det, at det langt fra var et isoleret belgisk fænomen. Som en

⁶² "Extract from C-R (66) 68 & 69", 15. december 1966, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

⁶³ „Belgian resolution on the Future Tasks of the Alliance“, 13. januar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

„Meeting of Secretary General with selected members of the International Staff: Council Resolution on Future Tasks of the Alliance“, 20. januar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1. Den vesttyske NATO-ambassadør gav udtryk for en lignende opfattelse, da han under studiets sidste fase nævnte, at hvad angik præsentation af studierne, ville offentligheden næppe være interesseret i en overordnet, principiel udtalelse, men at en regulær handleplan for alliancen ville have en stærkere virkning på den offentlige mening. Udateret kommentar fra den vesttyske NATO-ambassadør W. Grewe i 'Special Group', november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

⁶⁴ "Council Resolution on Future Tasks of the Alliance", 20. januar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1; „Belgian resolution on the Future Tasks of the Alliance“, 13. januar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

⁶⁵ I det første udkast var det blevet noteret, at denne meget vigtige faktor uden tvivl ville påvirke valget af procedure for øvelsen. I den endelige udgave, der var rettet til rådet, blev beskrivelsen af den offentlige faktor drejet hen i retning af en mere sprogligt betonet pædagogisk vinkel, og sætningen blev fjernet. „Council resolution on the Future Tasks of the Alliance“, 31. januar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1; „Elements for a Paper of the Secretary General to the Council Relative to the Future Tasks of the Alliance“, Final, 9. februar 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

NATO-analyse fastslog, var det et stigende problem for de europæiske regeringer, hvordan de offentligt skulle forsvare fortsat medlemskab af NATO. Selv de største tilhængere af NATO havde ifølge analysen nu i to år talt for, at alliancen skal tilpasse sig ydre og indre vilkår.⁶⁶ Under en samtale med Manlio Brosio erklærede den vesttyske NATO-ambassadør, Wilhelm Grewe, at det var nødvendigt at gøre noget for at tilfredsstille den offentlige mening især i de skandinaviske lande og Storbritannien. Dette drejede sig selvfølgelig om dé-tente-spørgsmålet, forklarede Grewe. Opmærksomheden omkring opinionens forståelse angik imidlertid også Forbundsrepublikken selv. Således erklærede udenrigsminister Willy Brandt, at det fra vesttysk side blev anset for vigtigt, ikke så meget for den almindelige vesttysker, men for den oplyste offentlige mening, at diskussionerne om Øst-Vest-forholdet skulle fortsætte inden for alliancens rammer. I det hele taget understregede man fra vesttysk side, at alliancens politiske dimension til stadighed havde eksisteret, og ikke mindst med de tre vise mænds rapport i 1956 var blevet beskrevet klart. Derfor ville der ifølge vesttysk opfattelse ikke blive tale om en omkalfatring af alliancens opgaver. Som Grewe fremhævede over for sine kolleger, bestod den forhåndenværende opgave snarere i at erindre medlemslandenes befolkninger om denne etablerede dobbelthed i alliancens funktion i en tid, som adskilte sig markant fra situationen i 1949 og selv i 1956. Dermed ville man ifølge Grewe samtidig opnå at besvare spørgsmålet om, hvorfor alliancen er uundværlig – selv i en afspændingstid.⁶⁷ I ambassadør Grewes talemanuskript er bemærkningen om opinionsaspektet ledsaget af en håndskreven kommentar i marginen, formentlig noteret af Grewe selv: „Danish public relations aspect“.⁶⁸ Og da spørgsmålet om sikkerhedskonferencen blev berørt kort igen under Harmel-diskussionerne i efteråret 1967, fremgik det af mødereferatet, at Danmark igen rejste „the public opinion angle.“⁶⁹ Set udefra var Danmark altså én af de stærkeste fortalere for Harmel-studiets indenrigspolitiske nødvendighed.

Det fremgår da også af de danske myndigheders virke under Harmel-studiet, at spørgsmålet om NATO's image i befolkningen indtog en fremtrædende plads i den danske politikformulering i forbindelse med Harmel-studiet. Fra først til sidst var disse indenrigspolitiske overvejelser på den danske dagsorden. Både over for alliancen og i interne analyser. Under et af de før-

⁶⁶ „Memo des Affaires politiques. Une note contenant quelques réflexions préliminaires au sujet de la résolution belge“, 28. december 1966, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

⁶⁷ „Record of Meeting between the Secretary General and the German Foreign Minister at the Foreign Office“, Bonn, 9. oktober 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6; „Comments by Germany“, udateret kommentar af den vesttyske NATO-ambassadør W. Grewe, november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

⁶⁸ „Comments by Germany“, udateret kommentar af den vesttyske NATO-ambassadør W. Grewe, november 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

⁶⁹ „Meeting of Sub-group I on Future tasks of the Alliance“, referat af møder den 18.-19. september 1967, dateret 20. september 1967, NATO's arkiver, NISCA 4/10/4/1.

ste koordinationsmøder i NATO i februar 1967 havde chefen for udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling, Gunnar Seidenfaden, sagt, at man fra dansk side anså opnåelse af offentlig opbakning bag NATO som et vigtigt formål for Harmel-studiet samtidig med, at han stærkt betonede den faktiske nytteværdi af at træffe konkrete détente-skridt.⁷⁰

Da studiet var i sin sidste fase i november 1967, erklærede Seidenfadens efterfølger som chef for den politisk-juridiske afdeling, Janus Paludan, at det i forbindelse med konsultationsordningen var at foretrække, at sådanne fælles politikker blev diskuteret i embedsmandsforum og ikke på ministerniveau i Rådet. „Det vil opinionen reagere stærkt på, og man frygter, at alliancen dermed ikke fremstår som et afspændingsinstrument.“ Paludan havde også anført, at medens den danske regering ikke ønskede, at NATO blev lavet om, eller at de militære mål blev ændret, var regeringen „ikke tilfreds med NATO’s image og den idé, som en del af den danske opinion gør sig om alliancen.“ Denne idé var, at der var tale om „et forældet system, der er fortabt i detaljer og som forfølger egoistiske mål.“ I stedet skulle NATO på det militære plan fremstille sine mål mere realistisk, argumenterede Paludan. Som eksempel herpå skulle man fremhæve, at militære alliancer stadig var normalt „i en farlig og desorganiseret verden, hvor stater af forskellige størrelse sameksisterer.“ Inden for alliancen kunne hver enkelt stat så forfølge en afspændingspolitik. Den danske regering så gerne, at sådanne idéer kom til udtryk i den endelige rapport.⁷¹

Det rene indenrigspolitiske hensyn blev formentlig udtrykt mest eksplicit i september 1967, da Paludan internt redegjorde for den danske politik:

„[D]ansk deltagelse i operationen [Harmel-studiet] må have til hovedformål at bringe et resultat frem, som kan understøtte det, der er regeringens erklærede politik. Denne går ud på, at NATO skal leve videre og Danmarks medlemskab også. Heraf følger, at det i og for sig, set fra et snævert dansk synspunkt, ikke primært drejer sig om at gøre alliancen levedygtig objektivt set – thi den klarer sig nok endda – som at gøre den mere attraktiv over for den del af den danske vælgerbefolkning, som er eller måtte være i tvivl. Hovedinstrumentet i denne politik har hidtil været og må vel være også under Harmel-studiet stærkere fremhævelse af NATO’s rolle som protagonist for afspændingen mellem Øst og Vest.“⁷²

Den tankegang, som Paludan i efteråret 1967 gav udtryk for, repræsenterede antagelig regeringens opfattelse. Den danske udenrigsminister Hans Tabor

⁷⁰ „Harmel-drøftelser i 1. undergruppes første møde d.17. april 1967“, referat af 28. april 1967, UM 5.E.110.d.

⁷¹ „Déclaration du Danemark“, erklæring af 7. november 1967 fra J. Paludan i 'Special Group', NATO's arkiver, NISCA 4/10/6.

⁷² Brev af 29. september 1967 fra chef for den politisk-juridiske afdeling J. Paludan, UM 5.E.110.d.

anførte således i december 1967 over for det udenrigspolitiske nævn, at man fra dansk side ikke så meget havde set Harmel-studiet som et forsøg på at ændre NATO, men snarere på at udvikle et nyt billede af NATO.⁷³ Få måneder forinden havde Tabor fremhævet det indrepolitiske perspektiv endnu mere eksplicit, da han i en fortrolig skrivelse til den danske NATO-repræsentation kort resumerede den danske politik i forbindelse med Harmel-studiet. Ifølge udenrigsministeren var den danske indstilling, at afspændingen i stigende grad burde „bringes ind i alliansens politiske målsætning, jf. statsministerens åbningstale i Folketinget. Herigennem vil NATO få et 'image' som en moderne progressiv organisation, der under de ændrede internationale forhold vil bidrage til at gøre organisationen attraktiv for offentligheden, ikke mindst den yngre generation, i lande som Danmark.“⁷⁴

Udenrigsminister Tabors henvisning til ungdommen var langt fra at være et enkeltstående fænomen. Det var især den yngre generation, der voldte bekymring for de europæiske NATO-regeringer, da den blev anset for særligt modtagelig for tidens „negative strømninger“. Ifølge NATO's internationale stab var problemet, at de unge generationer ikke havde oplevet krigen og ikke huskede omstændighederne i 1948.⁷⁵ De særlige problemer med de yngre generationer havde også udgjort et af argumenterne for de danske myndigheders vægring ved for stærke ideologiske undertoner. I forbindelse med arbejdet i undergruppe II's rapport om de interne relationer i NATO havde den danske NATO-ambassadør, Hjorth-Nielsen, rettet hård kritik mod det ideologisk tunge udspil, som lederen af undergruppen, Paul Henri Spaak, havde udfærdiget. I den noget skarpe meningsudveksling mellem den danske NATO-ambassadør og Spaak tørnede to grundlæggende forskellige opfattelser af alliansens karakter sammen. Fra dansk side kunne man ikke godtage Spaaks tanke om, at der stadig eksisterede en aggressionstrussel i Europa som følge af ideologi. Mens man fra dansk side i hovedsagen havde set NATO som et succesfuldt defensivt bolværk mod Sovjetunionens aggressive planer, var der ikke megen tilslutning til tanken om, at NATO skulle føre et korstog mod den kommunistiske ideologi i NATO-landene eller andre steder. NATO-ambassadør Hjorth-Nielsen havde på mødet understreget, at en af de vigtigste opgaver for Harmel-studiet var at give noget nyt til den unge generation, der intet personligt kendskab havde til de politiske forhold. I denne forbindelse fandt ambassadøren, at Spaaks udkast ikke bidrog med noget. Spaak replicerede, at det det ikke var opgaven „at lefle for de unge, men at søge sandheden“. Hvis antikommunisme ikke var den ramme, som NATO skulle være i,

⁷³ Hans Tabor i udenrigspolitisk nævn, 8. december 1967.

⁷⁴ "Harmel-planen", 24. oktober 1967, fra udenrigsministeren til den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.d.

⁷⁵ "Memo des Affaires politiques. Une note contenant quelques réflexions préliminaires au sujet de la résolution belge", 28. december 1966, NATO's arkiver, NISCA 4/10/1.

hvad skulle det så være, spurgte Spaak, der videre slog fast: „Det må de unge lære at forstå.“⁷⁶ Spaaks papir blev dog lagt dødt, da hans forslag blev kritiseret kraftigt af alle lande. Særligt af Frankrig, som ifølge den danske NATO-ambassadør ikke kunne acceptere Spaaks „vidtrækkende institutionelle og ideologiske idéer“.⁷⁷

Da ambassadør Hjorth-Nielsen uddybede sin kritik i et personligt brev til Paul Henri Spaak, bemærkede danskeren, at man i NATO var opmærksom på, at 1969 nærmede sig hastigt med de potentielle konsekvenser for landenes holdning til alliancen. Han henledte derefter Spaaks opmærksomhed på, at om end den danske regering, støttet af en stor del af folkettinget, fortsat bakkede op bag medlemskab, var der ligesom i andre lande dele af befolkningen, der var mindre entusiastiske. Dette gjaldt ifølge den danske NATO-ambassadør særligt de unge. Selv om man fra dansk side ikke kunne forudse, hvilke konsekvenser disse strømninger ville få for den offentlige debat, håbede og troede regeringen, at der ville være støtte til NATO-medlemskabet. Ikke desto mindre var den danske regering ifølge Hjorth-Nielsen overbevist om, at det ville være i NATO-landenes interesse at være i stand til overbevisende at præsentere alliancen som en moderne og fleksibel alliance“, der tog højde for udviklingen i forholdet mellem Øst og Vest og var i overensstemmelse med befolkningernes håb og ønsker. Dette var, understregede han, bestemt ikke et spørgsmål om at skabe et ’populært’ image, men snarere at præsentere spørgsmålet på en ’politisk realistisk måde’. At dette var den måde, som politik blev bedrevet på i alle landene, mente Hjorth-Nielsen, at Spaak uden tvivl måtte tilslutte sig.⁷⁸

Den danske modstand mod stærkt ideologiske tilgange til alliancens virke var i overensstemmelse med den generelle danske NATO-politik og blev fastholdt gennem hele Harmel-studiet. I det dansk-norske tekstudkast til Harmel-rapporten blev der argumenteret for, at den traditionelle ideologiske faktor var af svindende betydning for Øst-Vest-forholdet.⁷⁹ Og under det afsluttende arbejde ønskede Danmark, at den ideologiske dimension blev underspillet, helst udelukket fra den endelige rapport. Her lå Danmark især på linje med Canada, der fandt, at „det vigtigste i decembermødet er at komme frem til en konstruktiv udtalelse, der kan benyttes over for offentligheden og ikke afspore dette ved at nævne vidtgående ting.“⁸⁰ Hermed mentes ikke blot de ide-

⁷⁶ Brev af 12. juli 1967 fra den danske NATO-ambassadør, H. Hjorth-Nielsen, til Paul Henri Spaak, NATO’s arkiver, NISCA 4/10/4/2; “Harmel-gruppens møde i 2. undergruppe“, notits af 7. juli 1967, UM 5.E.110.d. Det danske synspunkt blev delt af Holland, Norge, Storbritannien og Frankrig. “Harmel-gruppens møde i 2. undergruppe“, notits af 7. juli 1967, UM 5.E.110.d.

⁷⁷ Notits af 19. september 1967, udfærdiget af G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

⁷⁸ Brev af 12. juli 1967 fra den danske ambassadør i NATO, H. Hjorth-Nielsen, til Paul Henri Spaak, NATO’s arkiver, NISCA 4/10/4/2.

⁷⁹ „Draft“. Tilføjet i hånden: ‘Danish-Norwegian notes’, udateret udkast, udfærdiget november 1967, NATO’s arkiver, NISCA 4/10/1.

⁸⁰ Notits af 19. september 1967, UM 5.E.110.d; Notat af 30. oktober 1967, UM 5.E.110.d.

ologiske aspekter, men også out of area-spørgsmålet, der som nævnt stod centralt i den danske beslutningsproces i forbindelse med Harmel-studiet. Derfor var der også canadisk-dansk enighed om, at den endelige tekst ikke måtte gå ud fra de undergrupper, hvis bidrag havde koncentreret sig om ideologiens betydning og out of area-spørgsmålet.⁸¹ Muligvis blev det dog Norge og Canada, der virkede mest aktivt i denne afsluttende sag. Den danske NATO-repræsentation kunne således efter rapportens færdiggørelse orientere om, at „de vidtløftige idéer“ i sidste ende var blevet fejlet af bordet med „dansk indforståelse“ for at få Frankrig med.⁸²

Den danske regerings stærke fokus på at mane billedet af et forældet og stivnet NATO i jorden blev ikke mindst næret af den NATO-kritiske og især anti-amerikanske holdning, som fra midten af 1960'erne kom til udtryk i dele af den danske befolkning. En udvikling, som især Vietnam-krigen medvirkede til at fremme. Som de folkelige kampagner og demonstrationer fra midten af 1960'erne tog til i styrke, måtte det synes stadig mere relevant med en stærk fremhævelse af alliancens afspændingspolitiske dimension for at sikre en folkelig forståelse for NATO's betydning i almindelighed og Danmarks fortsatte alliancemedlemskab i særdeleshed.

Opmærksomheden omkring det danske alliancemedlemskab og 1969-perspektivet blev også styrket gennem ydre påvirkning. Efter i nogle år at have mildnet trykket på Danmark vurderede danske myndigheder i december 1966, at Sovjetunionen nu fremførte traditionelle synspunkter med „noget større styrke og intensitet end tidligere“, hvilket havde til formål at „udøve et vist pres på skandinaviske regeringer og politikere og fremme neutralistiske tendenser på et tidspunkt, hvor NATO's fremtid og struktur bliver diskuteret i den vestlige lejr.“⁸³ Denne vurdering svarer ret nøjagtigt til de faktiske østlige overvejelser. For Warszawapagten var det således et klart defineret mål, at man med de politiske kontakter til lande som Belgien, Danmark og Norge skulle arbejde for at neutralisere NATO i 1969.⁸⁴ Det sovjetiske mål var at udløse en dansk overgang til neutralitet eller eventuelt et nordisk forsvarsforbund efter 1969, som nu – modsat 1948-49 – blev fremstillet som en acceptabel sikkerhedsløsning for de skandinaviske lande.

⁸¹ Notat af 30. oktober 1967, UM 5.E.110.d. Det drejede sig om undergrupperne II og IV, hvis virke var koncentreret om henholdsvis forholdet mellem NATO-landene og NATO's forhold til andre lande.

⁸² Vurderingen blev dog foretaget af den nye stedfortræder for den faste danske repræsentant, som først var tiltrådt ved årsskiftet 1967-68 og således ikke personligt havde deltaget i forhandlingerne. Brev af 15. februar 1968 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.d.

⁸³ „Sovjetisk presse- og informationsoffensiv“, udenrigsministerielt referat af 5. december 1966, ABA, Jens Otto Krag's privatarkiv.

⁸⁴ „Forslag vedrørende Europæisk Fred, Sikkerhed og samarbejde“, sendt 17. januar 1967 til det ungarske kommunistpartis politbureau, dokument 13, oversat af International Parallel History Project, findes på http://www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_13/docs/translations_12.htm

Udsigten til en mulig folkeafstemning om medlemskabet, som især SF men også de radikale argumenterede for, virkede yderligere stimulerende for en aktiv afspændingspolitik, der kunne afbøde NATO-kritikken. Under udenrigsministeriets indledende overvejelser om den danske tilgang til Harmel-studiet blev det noteret, at „[n]år man har villet undgå en folkeafstemning i Danmark, skyldes det jo, at man regner med et flertal for i folkettinget, men et flertal imod i befolkningen. Når Danmark går seriøst ind i Harmel-initiativet har det vel sin årsag i, at vi håber på at forny NATO i 'fordomsfri' retning, altså regner med vores forbliven, men gerne ser at den i realiteten som overfor befolkningen udvikler sig til noget, man kan gå ind for [...]“. ⁸⁵ Dette synspunkt blev støttet af statsminister Krag, der i forlængelse af denne vurdering noterede vigtigheden af at „undgå at det kommer til en folkeafstemning i 1969. En 'valgkamp' vil være ubehagelig.“ Hvorvidt Krag stadig regnede med at kunne gennemtrumfe et 'ja', som han forsikrede amerikanerne om, hvis en afstemning endelig skulle komme – hvad der dog ifølge Krag ikke ville blive tilfældet – kan vanskeligt siges med sikkerhed. Danske myndigheder fandt dog, at *Norge* havde større indenrigspolitiske vanskeligheder, netop på grund af folkeafstemningsspørgsmål. Dette var særligt aktuelt i Norge, da et af regeringspartierne direkte støttede denne tanke. Nordmændene fremhævede da også selv det indenrigspolitiske behov for at fremme afspændingsdimensionen i NATO's virke i tiden op til 1969. Den norske NATO-ambassadør erklærede således, at den norske regering til at begynde med havde været nervøs ved Harmel-studiet på grund af udsigten til øget debat, som i kraft af 1969-perspektivet kunne sætte det fremtidige alliancemedlemskab på spil. Imidlertid havde man fra norsk side hurtigt set fordelene ved den vægt, der kunne lægges på NATO's nye politiske rolle. Problemet var ifølge nordmanden, at den internationale situation ledte mange til fejlagtigt at tro, at „en forsvarsalliance ikke længere er nødvendig. Men vi kan skabe optimisme ved at fremstille NATO som politisk konstruktiv.“ ⁸⁶

Ud over hensynet til folkestemningen var den danske regerings fokus på 1969-perspektivet formentlig også motiveret af andre indrepolitiske forhold. Den socialdemokratiske regering befandt sig i princippet i en sårbar parlamentarisk situation efter valget i 1966, hvor socialdemokraterne gik syv mandater tilbage, mens det stærkt NATO-kritiske SF gik 10 frem. Set fra socialdemokratisk side måtte skyggesiden ved det opnåede arbejderflertal være den nødvendige hensyntagen til venstrefløjens udenrigs- og sikkerhedspolitiske præferencer. Årsagen til sammenbruddet i de kortvarige forhandlinger om et fælles regeringsgrundlag mellem Socialdemokratiet og SF i 1966 havde bl.a.

⁸⁵ Notits af 22. februar 1966, udfærdiget af chef for den politisk-juridiske afdeling G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

⁸⁶ "Meeting of the Council, C-VR (67) 8, 15. februar 1967, NATO's arkiver, NISCA, 4/10/1.

været uenighed omkring sikkerhedspolitikken. Imidlertid er der som anført i kapitel 32 visse tegn på, at den socialdemokratiske ledelse havde en sikker fornemmelse af, at SF ikke ville lade udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål afgøre regeringens skæbne. I det mindste havde Aksel Larsen angiveligt under hånden bemærket over for udenrigsminister Tabor, at SF's kritik af regeringens sikkerhedspolitik ikke skulle tages for alvorligt og ikke ville komme imellem de to partier.⁸⁷ Med andre ord, at SF var indstillet på at være sig sit ansvar som regeringens parlamentariske støtte bevidst og ikke lade sikkerhedspolitisk uenighed true den socialdemokratiske regerings liv. I løbet af 1967 havde Aksel Larsen da også kun været mådeholdent kritisk over for regeringens NATO-politik. Således erklærede Aksel Larsen i november 1966, at SF ikke længere ville insistere på en folkeafstemning, men hellere så spørgsmålet debatteret i forbindelse med et kommende valg. En sådan sammenkædning havde både Krag og Hækkerup luftet op til det netop overståede folketingsvalg i september 1966. Set fra Socialdemokratiets synspunkt måtte en sådan en valgkampsdebat forekomme mindre risikabel og problematisk, ikke mindst da en række andre emner, f.eks. økonomiske, ville være på dagsordenen. Selv om Larsens garanti kan have beroliget de socialdemokratiske beslutningstagere, stod folkeafstemningsperspektivet som vist ovenfor stadig centralt i deres overvejelser. Ud over udviklingen i folkestemningen, som regeringen var meget opmærksom på, skyldtes det stadige fokus på en fremtidig afstemning for det første, at regeringen i princippet kun kunne vide sig sikker i den udstrækning Aksel Larsen faktisk formede SF's politiske kurs. Og for det andet, at også de radikale helt op til folketingsvalget i januar 1968 fastholdt folkeafstemningsoptionen. Et sammenfald af disse faktorer kunne føre til, at regeringen blev sat under pres.

På trods af de danske myndigheders vedholdende forsøg på at fremme NATO's image vurderede den danske NATO-repræsentation i februar 1968, at Harmel-studiet ikke have fået tilstrækkelig offentlig opmærksomhed, hvorfor der burde lanceres en kampagne.⁸⁸ Ganske vist havde den offentlige tilslutning til NATO ifølge Gallup-målinger undergået en mindre stigning fra 42 pct. til 47 pct. i løbet af 1967.⁸⁹ En udvikling, som muligvis kan tilskrives Harmel-studiet, selv om målingen foregik i oktober, altså før offentliggørelsen af rapporten. Det er ikke usandsynligt, at tilslutningen havde været endnu større, hvis ikke NATO's image samtidig havde lidt et knæk med det græske

⁸⁷ Hans Tabor, *Diplomat blandt politikere: erindringer*, 1995, s. 208. I betragtning af Aksel Larsens samtaler med repræsentanter for vestlige allierede myndigheder i årene mellem 1958 og 1964 kan man formode, at Aksel Larsens lyst til at skabe besværligheder for regeringen på det sikkerhedspolitiske område har været lille, jf. udredningens bilag 5.

⁸⁸ Brev af 15. februar 1968 fra den danske repræsentation i NATO, UM 5.E.110.d.

⁸⁹ Gallup-målinger af dansk støtte til NATO, 1958-68, UM 105.M.23.b.



Pierre Harmel (forrest) ved NATO-mødet, hvor Harmel-rapporten blev godkendt. Bruxelles, 13. december 1967. (NATO Photo).

oberstkup i efteråret 1967.⁹⁰ Den generelle stigning beroligede tilsyneladende i nogen grad de danske myndigheder, men allerede i juni 1968 dalede NATO-tilslutningen helt ned under niveauet før Harmel-rapporten, til 39 pct., hvilket var det laveste siden 1960.⁹¹ Det var først med den sovjetiske invasion i Prag to måneder senere, at opbakningen bag alliancen blev forøget markant til 54 pct. En effekt, der kun blev overgået af Berlin-krisen i 1961, hvor opbakningen steg fra 49 til 58 pct.⁹² Den sovjetiske undertvingelse af Tjekkoslaviet i august 1968 førte samtidig til, at den offentlige debat om dansk udmeldelse af NATO blev indstillet. Men reelt var eventuelle radikale ønsker om at forlade NATO blevet manet i jorden, da den nye VKR-regering med den radikale Hilmar Baunsgaard som statsminister i begyndelsen af 1968 klart havde signaleret, at der i udenrigspolitisk henseende ville blive tale om

⁹⁰ I det mindste forventede flere ministre, at udviklingen i Grækenland måtte svække NATO-tilslutningen, om end andre ministre antog, at kuppet ligefrem kunne få den modsatte effekt på den offentlige opbakning bag alliancen. Det bemærkes desuden, at der fra oktober 1967 til juni 1968 ikke var noget udsving i antallet af NATO-modstandere, nemlig 14 pct. Referat af ministermøde, regeringen Jens Otto Krag II(III), 2. maj 1967, ABA; Gallup-målinger af dansk støtte til NATO, 1958-68, UM 105.M.23.b.

⁹¹ Gallup-målinger af dansk støtte til NATO, 1958-68, UM 105.M.23.b.

⁹² Sst.

en videreførelse af den tidligere Krag-regerings kurs, og at Danmark ikke overvejede at forlade NATO.⁹³

I 1970 blev spørgsmålet om udmeldelse af NATO endeligt afsluttet, da et ekspertudvalg, nedsat i sommeren 1968 under ledelse af ambassadør Gunnar Seidenfaden, i rapporten „Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik“ konkluderede, at der ikke eksisterede noget realistisk alternativ til dansk medlemskab af NATO. Baggrunden for og resultaterne af udvalgets arbejde er diskuteret i kapitel 32.

Den danske regering og Harmel-studiet – en vurdering

Den danske regering støttede fra begyndelsen Harmel-studiet og så muligheden for at medvirke til at udvikle alliancen i en positiv retning. Danmark støttede også de politiske konklusioner, som blev udtrykt i den endelige Harmel-rapport, da konklusionerne i vid udstrækning blev anset for at være i overensstemmelse med danske målsætninger. Den danske indsats i forbindelse med Harmel-studiet var især koncentreret om at fremme alliancens afspændingspolitiske rolle og nedtone spørgsmål om den ideologiske dimension i alliancen. Den danske regerings synspunkter og holdninger om de spørgsmål, der blev behandlet i rapporten, var imidlertid på en række områder sammenfaldende med flere andre NATO-landes. Den danske regering havde været i stand til i nogen grad at påvirke udviklingen i Harmel-studiet, og man havde fra dansk side øvet en vis indflydelse på valget af formuleringer i den endelige, offentliggjorte Harmel-rapport, hvis tilblivelse Danmark og Norge bidrog aktivt til. Rapportens centrale afsnit om dobbeltheden i alliancens formål, militær sikkerhed og afspænding, udgik dog i hovedsagen fra NATO's amerikanske ledede undergruppe III, og formuleringen om, at disse to mål var komplementære og ikke modsatrettede størrelser, havde rødder i et belgisk udkast.

Da formålet med afspænding var en reduktion af risikoen for konflikt, er det klart, at afspændingspolitikken ikke kan ses isoleret fra frygten for hovedmodstanderen. Det danske ønske om større opmærksomhed omkring afspændingen kan dog ikke forklares ud fra dansk frygt for sovjetisk militær aggression. Den danske opfattelse var tværtimod, at truslen fra øst var vigende. En opfattelse, som Danmark delte med de fleste europæiske NATO-lande. Den mindskede trussel blev fra dansk side antagelig anset for et produkt af såvel effektiv afskrækkelse som en positiv udvikling i det sovjetiske system. Medens der ikke er tegn på, at de danske beslutningstagere handlede under indflydelse af politisk pres på politisk eller diplomatisk plan, bør det medtænkes, at der var et sammenfald mellem Kremles kampagner i årene op til 1969,

⁹³ Regeringens tiltrædelseserklæring i folketinget, 6. februar 1968, UM 5.E.110.a/1.

hvor NATO-landene med et års varsel kunne melde sig ud af alliancen, og den NATO-kritiske holdning i opinionen, der i samme periode fungerede som en væsentlig motivationsfaktor for de danske beslutningstageres fokus på NATO's afspændingsprofil. Den nærmere sammenhæng mellem den offentlige debat, de sovjetiske påvirkningsforsøg og den danske politiformulering er behandlet i kapitel 58.

Selv om den danske regering ønskede, at NATO fik en større afspændingspolitisk rolle, var det ikke den danske tanke, at det var et samlet NATO, der skulle forhandle med østlandene. Det anså man for at være de enkelte NATO-landes opgave. Alliancen skulle forestå en vis koordination og virke som igangsætter for forskellige afspændingstiltag. Derfor vægrede man sig fra dansk side konsekvent ved udvidelse af de politiske konsultationer omkring alliancens sikkerhedspolitiske tiltag. Det var en dansk kurs, hvis konkrete udformning til dels var påvirket af den stærke franske reservation over for tanken om, at NATO skulle fungere som afspændingsredskab. Hertil kom, at de danske myndigheder frygtede, at udvidede politiske konsultationer kunne involvere Danmark i aktiviteter uden for NATO-området. Netop *out of area*-spørgsmål søgte Danmark sammen med de canadiske og norske myndigheder konsekvent at få nedtonet i Harmel-rapporten. Samtidig var det den grundlæggende danske opfattelse, at medlemslandenes mulighed for at føre selvstændig, bilateral afspændingspolitik ikke måtte svækkes. Bekymringen var, at udvidede konsultationer kunne føre til, at afspændingspolitikken blev udformet efter laveste fællesnævner. Ud over at udhule mulighederne for at opnå det overordnede politiske mål om afspænding kunne udvidede konsultationer medføre en uønsket begrænsning af de enkelte landes handlefrihed, som desuden næppe ville styrke alliancens omdømme i den danske offentlighed, hvis det blev kendt, at Danmarks politik skulle 'clears' i NATO. I det hele taget var det et gennemgående tema i de danske overvejelser omkring Harmel-rapportens udformning, at NATO's image i offentligheden skulle plejes.

NATO blev i vide kredse opfattet som forældet og reaktionært, ikke mindst hos den overvejende USA- og NATO-skeptiske unge generation, som de politiske beslutningstagerere på deres side anså for at mangle en erfaringsbetinget forståelse for nødvendigheden af en militær alliance. Den danske regering fandt, at man måtte imødegå denne tendens, især op til 1969, hvor medlemslandene efter 20 års medlemskab kunne udmeldes med et års varsel. Uden folkelig opbakning kunne medlemskabet netop i den periode komme under særligt pres i de nationale politiske debatter. Lande som Belgien, Canada, Norge, Storbritannien og Tyskland var ligeledes opmærksomme på dette indrepolitiske aspekt, om end med forskellig vægt.

Det indenrigspolitiske fokus betød imidlertid ikke, at den danske regering afholdt sig fra at forsøge at skabe bedre forudsætninger for på længere sigt at reducere spændingen mellem Øst og Vest. Det danske arbejde under Harmel-

studiet og den efterfølgende offentliggørelse af dele af rapporten var et forsøg på for det første at skærpe den allierede fokus på afspændingsmuligheder og for det andet at forbedre alliancens omdømme i offentligheden. Der var en klar sammenhæng mellem den politiske taktik og vision. Måske mest eksplicit blev dette dobbeltspor i den danske politik formuleret i en udenrigsministeriel notits fra februar 1967:

“vi håber at forny NATO i en fordomsfri retning. Således skal alliancen, både i virkeligheden og i offentlighedens øjne, udvikle sig til noget, hvor de militære sikkerhedsaspekter ikke overskygger udviklingen i retning af en fredeligere verden.”⁹⁴

Den indenrigspolitiske hensyntagen var og blev uløseligt forbundet med de sikkerhedspolitiske aspekter. Når den danske regering ønskede at styrke alliancens afspændingspolitiske profil, skyldtes det efter alt at dømmes ønsket om at sikre folkelig opbakning til *den* sikkerhedspolitiske kurs, som blev anset for at være den eneste rigtige og realistiske, nemlig fortsat medlemskab af NATO.

⁹⁴ Notits af 22. februar 1967, udfærdiget af chef for den politisk-juridiske afdeling G. Seidenfaden, UM 5.E.110.d.

